

25. Juli 2017

Fragen der Gemeinsamen Stelle dualer Systeme GmbH zum Übergang 2018/2019 von der Verpackungsverordnung auf das Verpackungsgesetz

Die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (soweit sie als Beliehene handeln wird: „Zentrale Stelle“) hat die nachfolgend aufgeführten Fragen der Gemeinsamen Stelle dualer Systeme GmbH vom 5. Juli 2017, die diese an das Bundesministerium für Umweltschutz, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) im Zusammenhang mit dem Übergang von der bis 31. Dezember 2018 geltenden Verpackungsverordnung auf das vom 1. Januar 2019 an geltende Verpackungsgesetz gerichtet hat, sowie das Antwortschreiben des BMUB vom 11. Juli 2017 (WR II 6 – 30114-4/0) geprüft, um sich eine eigene Rechtsauffassung zu bilden.

Unser Ergebnis ist wie folgt: Wir teilen das vom BMUB mitgeteilte Verständnis der Regelungen des VerpackG. Zusammengefasst gilt unseres Erachtens für die Berichtspflichten von dualen Systemen, Herstellern und Trägern von Branchenlösungen im Zeitraum des Überganges 2018/2019 von der VerpackV zum VerpackG Folgendes:

- ◆ Das VerpackG begründet nach seinem Wortlaut Berichtspflichten vom 1. Januar 2019 an gegenüber der Zentralen Stelle, und zwar auch insoweit, als der jeweilige Berichtszeitraum das Jahr 2018 betrifft.
- ◆ Das Verfahren zur Abgabe der Meldungen richtet sich vom 1. Januar 2019 an bereits nach den dann geltenden Vorschriften des VerpackG.
- ◆ Die materiell-rechtlichen Anforderungen und Dokumentationspflichten für den Berichtszeitraum 2018 richten sich demgegenüber noch nach der VerpackV.
- ◆ Hintergrund ist, dass der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung zur Übergangsregelung des § 35 VerpackG (BT-Drucksache 18/11274, S. 135) einen nahtlosen Übergang von der VerpackV zum VerpackG bezweckt. Ausdrückliche Übergangsvorschriften hinsichtlich der jeweiligen Meldungen für den Berichtszeitraum 2018 waren dabei nicht erforderlich, da die VerpackV und das VerpackG bei konsequenter Anwendung den nahtlosen Übergang bereits aus sich heraus gewährleisten.
- ◆ Sämtliche Berichtspflichten nach dem VerpackG gelten daher bereits vom 1. Januar 2019 an gegenüber der Zentralen Stelle, die insoweit an die Stelle der vormaligen Meldungsempfänger nach der VerpackV tritt. Inhaltlich können den verpflichteten Betreibern von Systemen, Trägern von Branchenlösungen und Herstellern für den Berichtszeitraum 2018 jedoch keine weitergehenden Handlungspflichten abverlangt werden, als sie nach den Regelungen der VerpackV vorgeschrieben sind. Die inhaltlichen Anforderungen an die Meldungen für das Jahr 2018 richten sich daher weiter nach altem Recht.

1. Abgabe des Mengenstromnachweise für das Jahr 2018

1.1 Nach welchen materiell-rechtlichen, inhaltlichen Anforderungen müssen die dualen Systeme ihren Mengenstromnachweis für das Jahr 2018 erstellen und bei welcher Stelle hinterlegen?

1.1.1 Adressat und formale Anforderungen: Hinterlegung bei der Zentralen Stelle nach den Vorgaben des VerpackG

Die dualen Systeme müssen ihren Mengenstromnachweis für den Berichtszeitraum 2018 bei der Zentralen Stelle hinterlegen. Die formalen Anforderungen an den Mengenstromnachweis (Hinterlegungsstelle; Hinterlegungsdatum 1. Juni statt 1. Mai; Schriftform¹) richten sich bereits nach den Vorgaben des VerpackG.

Begründung. Diese Verpflichtung ergibt sich aus § 17 Absatz (3) VerpackG. Der Wortlaut des § 17 Absatz (3) Satz 1 VerpackG ist u.E. insoweit eindeutig: Danach ist der Mengenstromnachweis bis zum 1. Juni des *auf den Berichtszeitraum folgenden Kalenderjahres* vorzulegen. Da das VerpackG zum 1. Januar 2019 in Kraft tritt und es sich bei dem Jahr 2019 in Bezug auf den Berichtszeitraum 2018 um das *auf den Berichtszeitraum folgende Kalenderjahr* handelt, ist der Mengenstromnachweis für das Jahr 2018 bereits dem Wortlaut der Vorschrift nach von der Hinterlegungspflicht umfasst. Zudem entspricht es dem Sinn und Zweck der Nachweispflicht und dem gesetzgeberischen Willen, eine Überprüfung der Rücknahme- und Verwertungsspflichten auch für das Jahr 2018 zu gewährleisten.

1.1.2 Inhalt des Mengenstromnachweises: Nach den materiell-rechtlichen Anforderungen der VerpackV

Die inhaltlichen Nachweispflichten richten sich noch nach den im Berichtszeitraum 2018 maßgeblichen inhaltlichen Anforderungen der VerpackV.

Begründung. Die Anforderungen des VerpackG an die Erfassung und Verwertung systembeteiligungspflichtiger Verpackungen gelten erst vom 1. Januar 2019 an. Da die Dokumentationspflicht an die inhaltlich zu erfüllenden Pflichten geknüpft ist, beschränkt sie sich ebenfalls auf die Anforderungen der VerpackV. Von den Systemen kann für das Jahr 2018 kein höherer Verwertungs- und Dokumentationsaufwand verlangt werden, als von der VerpackV für diesen Zeitraum vorgeschrieben. Dafür spricht auch der Sinn und Zweck des Mengenstromnachweises, der dokumentieren soll, dass die dualen Systeme ihren Rücknahme- und Verwertungsverpflichtungen im betreffenden Jahr nachgekommen sind. Diese Pflichten richten sich für das Jahr 2018 noch nach der VerpackV.

1.1.3 Folgen für den Mengenstromnachweis der Systeme für 2018

Für die Erstellung und Übermittlung des Mengenstromnachweise der Systeme für den Berichtszeitraum 2018 gelten danach folgende Besonderheiten:

- ◆ Der Mengenstromnachweis muss die nach Maßgabe der VerpackV systembeteiligungspflichtigen Verpackungen erfassen. Dies umfasst auch Umverpackungen, wenn

¹ Vgl. *Heßhaus*, in: BeckOK VwVfG, 35. Edition Stand: 1. April 2017, § 22 Rn. 22 (Schriftform i.S. von § 126 BGB, wenn das Gesetz einen „schriftlichen“ Antrag vorschreibt).

sie infolge der Mitnahme beim Endverbraucher anfallen (d.h. zu Verkaufsverpackungen im Sinne von § 3 Absatz (1) Nr. 2 Satz 1 „konvertieren“) und daher für sie die Vorschriften für Verkaufsverpackungen entsprechend gelten (§ 5 Absatz (1) Satz 2 VerpackV). Solche „konvertierten“ Umverpackungen müssen bereits im Geltungsbereich der VerpackV in die Gesamtmengenbetrachtung der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen im Mengenstromnachweis einbezogen werden. Mit der Neuregelung des § 3 Absatz (8) VerpackG, der Umverpackungen nunmehr grundsätzlich als systembeteiligungspflichtig einstuft, soweit sie nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen, werden also keine erheblichen materiellen Änderungen einhergehen (so auch ausdrücklich die Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 18/11274, S. 83).

- ◆ Grundlage des Mengenstromnachweises sind die Pflichten der Systembetreiber zur Rücknahme und Verwertung gemäß § 6 Absatz (3) i.V.m. Anhang I Nr. 1 bis 3 VerpackV (einschließlich der dort genannten Verwertungsquoten). Die hieran anknüpfenden inhaltlichen Nachweispflichten richten sich nach Anhang I Nr. 2 Absatz (3) VerpackV.
- ◆ Auf Verlangen sind der Zentralen Stelle gemäß § 17 Absatz (3) Satz 2 VerpackG Einzelnachweise im Original vorzulegen. Die Verpflichtung zur Vorlage von Einzelnachweisen besteht bereits nach § 6 Absatz 3 i.V.m. Anhang I Nr. 2 Absatz (3) Satz 7 VerpackV. Neu ist lediglich die Pflicht zur Vorlage der Originaldokumente. Dabei handelt es sich nicht um eine materiell-rechtliche Pflicht, die den Inhalt der Dokumentation betrifft (das „Ob“ der Vorlage), sondern die Pflicht betrifft nur das Verfahren (das „Wie“). Die Vorlaufzeit bis zum vollständigen Inkrafttreten des VerpackG ist für die dualen Systeme hinreichend, um sich auf die Vorlage der Originalnachweise einzustellen.

1.2 Nach welchen materiell-rechtlichen inhaltlichen Anforderungen müssen Träger von Branchenlösungen ihren Mengenstromnachweis für das Jahr 2018 erstellen und bei welcher Stelle hinterlegen?

1.2.1 Adressat und formale Anforderungen: Hinterlegung bei der Zentralen Stelle nach den Vorgaben des VerpackG

Die Hersteller bzw. – im Falle des Zusammenwirkens mehrerer Hersteller – der jeweilige Träger der Branchenlösung im Sinne von § 8 Absatz (1) Satz 3 VerpackG müssen den Mengenstromnachweis für das Jahr 2018 bei der Zentralen Stelle hinterlegen. Die formalen Anforderungen (Hinterlegungsstelle; Hinterlegungsdatum 1. Juni statt 1. Mai; Schriftform) richten sich ebenfalls bereits nach den Vorgaben des VerpackG.

Begründung. Diese Verpflichtung ergibt sich aus § 8 Absatz (3) i.V.m. § 17 Absatz (1) und (2) VerpackG. Auch insoweit folgt die Anwendbarkeit des VerpackG bereits aus dem Wortlaut des § 8 Absatz (3) Satz 3 VerpackG („des auf den Berichtszeitraum folgenden Kalenderjahres“) sowie aus dem Sinn und Zweck der Meldepflicht und der gesetzgeberischen Intention (siehe oben unter 1.1.1). Die Vorlaufzeit bis zum vollständigen Inkrafttreten des VerpackG ist hinreichend, damit sich die betroffenen Hersteller bzw. Träger von Branchenlösungen auf das neue Prozedere einstellen können.

1.2.2 Inhalt des Mengenstromnachweises: Nach den materiell-rechtlichen Anforderungen der VerpackV

Die inhaltlichen Nachweispflichten richten sich für den Berichtszeitraum 2018 noch nach den materiell-rechtlichen Anforderungen der VerpackV.

Begründung. Die Anforderungen des VerpackG an die Erfassung und Verwertung systembeteiligungspflichtiger Verpackungen gelten erst vom 1. Januar 2019 an. Da die Dokumentationspflicht an die inhaltlich zu erfüllenden Pflichten geknüpft ist, beschränkt sie sich ebenfalls auf die Anforderungen der VerpackV. Von den Herstellern bzw. – im Falle des Zusammenwirkens mehrerer Hersteller – den Trägern der Branchenlösungen wird für das Jahr 2018 kein höherer Verwertungs- und Dokumentationsaufwand verlangt, als von der VerpackV für diesen Zeitraum vorgeschrieben. Dafür spricht auch der Sinn und Zweck des Mengenstromnachweises.

1.2.3 Folgen für den Mengenstromnachweis der Branchenlösungen für 2018

Für die Erstellung und Übermittlung des Mengenstromnachweises für den Berichtszeitraum 2018 gelten für die Hersteller bzw. – im Falle des Zusammenwirkens mehrerer Hersteller – die Träger von Branchenlösungen danach folgende Besonderheiten:

- ◆ Der Mengenstromnachweis muss die nach Maßgabe der VerpackV systembeteiligungspflichtigen Verpackungen erfassen; das schließt zu Verkaufsverpackungen „konvertierte“ Umverpackungen ein, die bereits in 2018 als systembeteiligungspflichtig zu erfassen sind.
- ◆ Grundlage des Mengenstromnachweises sind die Pflichten der Träger von Branchenlösungen zur Rücknahme und Verwertung gemäß § 6 Absatz (2) Satz 1, Absatz (8) Satz 1 i.V.m. Anhang I Nr. 1 und 4 VerpackV (einschließlich der dort genannten Verwertungsquoten).
- ◆ Die an diese Pflichten anknüpfenden inhaltlichen Nachweispflichten richten sich nach § 6 Absatz (2) Satz 6 VerpackV sowie Anhang I Nr. 4 VerpackV. Insbesondere gelten damit auch die Anforderungen der §§ 6 Absatz (2) Satz 6 VerpackV, 8 Absatz (3) Satz 2 VerpackG, soweit sie inhaltlich übereinstimmen: Daher sind Anfallstellen nach § 6 Absatz (2) Satz 1 VerpackV adressgenau zu bezeichnen. Außerdem sind schriftliche Nachweise aller Anfallstellen über die bei ihnen angelieferten Mengen an systembeteiligungspflichtigen Verpackungen des jeweiligen Herstellers oder Vertreibers beizufügen. Die Dokumentation ist gemäß Anhang I Nr. 4 Satz 3 VerpackV in Masse zu erstellen, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Verpackungsmaterialien.

1.3 Muss der Mengenstromnachweis für das Jahr 2018 durch einen bei der Zentralen Stelle registrierten Sachverständigen geprüft und bestätigt werden?

Da der Mengenstromnachweis auf der Grundlage des – vom 1. Januar 2019 an vollständig gültigen – VerpackG bis zum 1. Juni 2019 zu hinterlegen ist, muss dieser durch einen (bei der Zentralen Stelle nach § 27 VerpackG) registrierten Sachverständigen geprüft und bestätigt werden.

Begründung. Die Verpflichtung ergibt sich aus § 17 Absatz (2) bzw. § 8 Absatz (3) Satz 1 VerpackG, die zum Übermittlungsstichtag bereits Anwendung finden. Die Regelung begegnet keinen rechtlichen Bedenken, u.a. da die Frist zur Hinterlegung des Mengenstromnachweises um

einen Monat gegenüber der VerpackV verlängert ist (1. Juni statt 1. Mai), so dass den Beteiligten auch schon im Jahr 2019 ausreichend Zeit für die Prüfung und Bestätigung zur Verfügung steht. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Zentrale Stelle bereits im Zeitraum zwischen Verkündung des VerpackG am 12. Juli 2017 und dem 1. Januar 2019 aufgebaut wird und somit auch die Registrierung von Sachverständigen im Vorfeld vorbereitet wird.

2. Hinterlegung der Vollständigkeitserklärungen für das Jahr 2018 durch die Hersteller

2.1 Nach welchen materiell-rechtlichen inhaltlichen Anforderungen müssen die Hersteller ihre Vollständigkeitserklärungen für das Jahr 2018 erstellen und bei welcher Stelle bis wann hinterlegen?

2.1.1 Adressat und formale Anforderungen: Hinterlegung bei der Zentralen Stelle nach den Vorgaben des VerpackG

Die Hersteller müssen ihre Vollständigkeitserklärung bereits für den Berichtszeitraum 2018 bei der Zentralen Stelle hinterlegen. Die formalen Anforderungen (Hinterlegungsstelle, Hinterlegungsdatum: 15. Mai statt 1. Mai, elektronische Form) richten sich nach den Vorgaben des VerpackG.

Begründung. Nach dem Wortlaut des § 11 Absatz (1) Satz 1 VerpackG handelt es sich um eine jährliche Erklärung über sämtliche *im vorangegangenen Kalenderjahr* erstmals in Verkehr gebrachten systembeteiligungspflichtigen Verpackungen. Dadurch, dass das VerpackG am 1. Januar 2019 vollständig in Kraft tritt, ist auch der Leistungszeitraum 2018 als *vorangegangenes Kalenderjahr* erfasst. Darüber hinaus entspricht es dem Sinn und Zweck sowie dem gesetzgeberischen Willen, eine Überprüfung der Systembeteiligungspflicht auch hinsichtlich des Jahres 2018 zu gewährleisten. Die Vorlaufzeit bis zum vollständigen Inkrafttreten des VerpackG ist für die Hersteller hinreichend, um sich auf das neue Prozedere einzustellen.

2.1.2 Inhalt der Vollständigkeitserklärung: Nach den materiell-rechtlichen Anforderungen der VerpackV

Die inhaltlichen Nachweispflichten richten sich noch nach den materiell-rechtlichen Anforderungen der VerpackV.

Begründung. Die Systembeteiligungspflicht und die hierauf bezogenen Dokumentationsanforderungen richten sich im Zeitraum 2018 nach den Vorgaben der VerpackV und noch nicht nach den Vorgaben des VerpackG. Von den Herstellern wird für das Jahr 2018 kein höherer Beteiligungs- und Dokumentationsaufwand verlangt, als von der VerpackV für diesen Zeitraum vorgeschrieben. Dafür spricht auch der Sinn und Zweck der Vollständigkeitserklärungen: „Primäres Ziel der Regelung ist es, Hersteller und Vertreiber dazu anzuhalten, ihren Beteiligungspflichten an dualen Systemen vollständig und korrekt nachzukommen“ (vgl. bereits BT-Drs. 16/6400, S. 23). Diese Pflichten richten sich für das Jahr 2018 noch nach der VerpackV.

2.1.3 Folgen für die Vollständigkeitserklärung für 2018

Für die Erstellung und Übermittlung der Vollständigkeitserklärung für den Berichtszeitraum 2018 gelten danach folgende Besonderheiten:

- ◆ Die Vollständigkeitserklärung muss die nach Maßgabe der VerpackV systembeteiligungspflichtigen Verpackungen erfassen; das schließt auch zu Verkaufsverpackungen „konvertierte“ Umverpackungen ein, die bereits in 2018 als systembeteiligungspflichtig zu erfassen sind.
- ◆ Die Vollständigkeitserklärung muss lediglich die Angaben nach § 10 Absatz (2) VerpackV enthalten.
- ◆ Die Vorlagepflicht umfasst auch die Prüfberichte gemäß § 11 Absatz (3) Satz 1 VerpackG und die Hinterlegung weiterer für die Prüfung im Einzelfall erforderlicher Unterlagen auf Verlangen der Zentralen Stelle bei Anhaltspunkten für eine Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der hinterlegten Vollständigkeitserklärung gemäß § 11 Absatz (3) Satz 5 VerpackG, soweit diese Unterlagen sich inhaltlich auf die nach VerpackV zu erfüllenden Anforderungen beziehen. § 11 Absatz (3) Satz 5 VerpackG ist vom 1. Januar 2019 an anwendbar. Die Vorschrift dient der weiteren Sachverhaltsaufklärung und damit der Vorbereitung von Vollzugsmaßnahmen und dem Erlass von Bußgeldern. Eine solche Aufklärung muss auch insoweit möglich sein, als sich die Vollständigkeitserklärung inhaltlich noch nach der VerpackV richtet. Entsprechend dem Prüfzweck können von den Herstellern allerdings nur solche Unterlagen verlangt werden, die sich inhaltlich auf die nach der VerpackV zu erfüllenden Anforderungen beziehen.
- ◆ Die Vorlagepflicht trifft im Ausgangspunkt alle Hersteller, die die Schwellenwerte nach § 11 Absatz (4) VerpackG – die denen des § 10 Absatz (4) VerpackV entsprechen – überschreiten.
- ◆ Auf Verlangen der Zentralen Stelle gemäß § 11 Absatz (4) Satz 2 VerpackG oder der zuständigen Landesbehörden haben allerdings auch Hersteller, die die Schwellenwerte nicht überschreiten, eine Vollständigkeitserklärung abzugeben. Die Regelung tritt an die Stelle des § 10 Absatz (4) VerpackV. Nach dieser Vorschrift müssen Hersteller schon auf Grundlage der in 2018 noch geltenden VerpackV trotz Unterschreitens der Schwellenwerte eine Vollständigkeitserklärung auf Verlangen der zuständigen Abfallüberwachungsbehörde des jeweiligen Landes abgeben. Dies gilt auch in 2019. Insoweit tritt mit der Zentralen Stelle lediglich eine weitere Stelle hinzu, die die Abgabe der Erklärung verlangen kann (Zentrale Stelle neben der zuständigen Landesbehörde).

2.2 Muss die Vollständigkeitserklärung für das Jahr 2018 durch einen bei der Zentralen Stelle registrierten Sachverständigen, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater oder vereidigten Buchprüfer geprüft und bestätigt werden?

Da die Vollständigkeitserklärung auf der Grundlage des – vom 1. Januar 2019 an vollständig gültigen – VerpackG zu hinterlegen ist, ist gemäß § 11 Absatz (1) Satz 2 VerpackG die Prüfung und Bestätigung durch einen (bei der Zentralen Stelle nach § 27 VerpackG) registrierten Sachverständigen oder durch einen gemäß § 27 Absatz (2) VerpackG registrierten Wirtschaftsprüfer, Steuerberater oder vereidigten Buchprüfer erforderlich.

Begründung. Die Verpflichtung ergibt sich aus § 11 Absatz (1) Satz 2 VerpackG, der zum Übermittlungsstichtag (15. Mai 2019) bereits Anwendung findet. Die Prüfung durch einen registrierten Sachverständigen oder einen registrierten Wirtschaftsprüfer, Steuerberater oder vereidigten Buchprüfer stellt auch keine weitergehenden Anforderungen an den *Inhalt* der Dokumentation. Die Prüfer prüfen die Vollständigkeitserklärung inhaltlich ebenfalls nur anhand der

Anforderungen der VerpackV. Die Regelung begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Der Zeitraum bis zur Hinterlegung des Berichtes ist ausreichend: Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Zentrale Stelle bereits im Zeitraum zwischen Verkündung des VerpackG am 12. Juli 2017 und dem 1. Januar 2019 aufgebaut wird und somit auch die Registrierung von Sachverständigen im Vorfeld vorbereitet wird. Zudem ist die Frist für die Hinterlegung der Vollständigkeitserklärung um 15 Tage gegenüber dem Abgabestichtag der VerpackV nach § 6 Absatz (1) VerpackV nach hinten verschoben, so dass den Beteiligten auch schon im Jahr 2019 ausreichend Zeit für die Prüfung und Bestätigung zur Verfügung steht.

3. Meldung der Beteiligungsmengen durch die dualen Systeme und durch die Hersteller an die Zentrale Stelle und Berechnung der Marktanteile

3.1 Gilt die Meldepflicht (Jahresmeldung) der dualen Systeme an die Zentrale Stelle nach § 20 Absatz (1) Nr. 2 VerpackG bereits für das Jahr 2018? Berechnet die Zentrale Stelle die Marktanteile 2018 aus den jeweiligen Jahresmeldungen oder fällt dies noch in die Zuständigkeit der Gemeinsamen Stelle?

3.1.1 Meldezeitraum und Adressat: Jahresmeldung für 2018 (sog. Q5-Meldung) gegenüber der Zentralen Stelle

Die Verpflichtung der dualen Systeme zur Jahresmeldung nach § 20 Absatz (1) Nr. 2 VerpackG gegenüber der Zentralen Stelle gilt bereits für die Mengen des Jahres 2018. Die Meldung muss bis zum 1. Juni 2019 erfolgen.

Begründung. Da die VerpackV mit Ablauf des 31. Dezember 2018 außer Kraft tritt, kann sie keine im Jahr 2019 zu erfüllenden Pflichten mehr begründen. Die Meldung erfolgt daher auf der Grundlage und nach den Anforderungen des VerpackG. Zudem spricht der Wortlaut des § 20 Absatz (1) Nr. 2 VerpackG von den Massen der für das *vorangegangene Kalenderjahr* tatsächlich systembeteiligten Verpackungen. Dies sind die in 2018 nach Maßgabe der VerpackV systembeteiligten Verpackungen; das schließt systembeteiligte, zu Verkaufsverpackungen „konvertierte“ Umverpackungen ein.

3.1.2 Inhalt der Meldepflicht: Nach den materiell-rechtlichen Anforderungen der VerpackV

Der Inhalt der Meldepflichten richtet sich nach den materiell-rechtlichen Anforderungen der VerpackV.

Begründung. Es handelt sich um die Ist-Meldung für den abgeschlossenen Zeitraum 2018 in Bezug auf systembeteiligte Verpackungen. Da im Jahr 2018 noch die VerpackV gilt, sind die dualen Systeme verpflichtet, die Massen der im Jahr 2018 nach Maßgabe der VerpackV bei ihnen tatsächlich systembeteiligten Verpackungen zu melden. Lediglich das Prozedere, d.h. das „Wie“ der Meldung richtet sich bereits nach VerpackG.

3.1.3 Zuständigkeit für die Marktanteilsberechnung: Für 2018 bereits die Zentrale Stelle

Die Berechnung der Marktanteile aufgrund der Jahresmeldung 2018 fällt bereits in den Zuständigkeitsbereich der Zentralen Stelle.

Begründung. Die Zuständigkeitsregelungen der VerpackV werden mit dem 1. Januar 2019 von den Zuständigkeitsregelungen des VerpackG abgelöst. Für die Berechnung der Marktanteile bedeutet das, dass diese in Bezug auf die Jahresmeldung für 2018 nicht mehr in den Aufgabebereich der Gemeinsamen Stelle nach § 6 Absatz (7) VerpackV fällt, sondern die Prüfung der Mengenmeldungen, erforderlichenfalls Schätzungen (§ 26 Absatz (1) Satz 2 Nr. 8 VerpackG) und sodann die Marktanteilsberechnung in den Zuständigkeitsbereich der Zentralen Stelle fällt (§ 26 Absatz (1) Satz 2 Nr. 15 VerpackG).

3.1.4 Folgen für die Jahresmeldung der Systeme für 2018 (sog. Q5-Meldung)

Für die Erstellung und Übermittlung der Jahresmeldung der Systeme und der Marktanteilsberechnung für den Berichtszeitraum 2018 gelten danach die folgenden Besonderheiten:

- ◆ Gegenstand der Meldepflicht sind die nach Maßgabe der VerpackV systembeteiligungspflichtigen Verpackungen; das schließt zu Verkaufsverpackungen „konvertierte“ Umverpackungen ein, die bereits in 2018 als systembeteiligungspflichtig zu erfassen sind.
- ◆ Inhaltlich richtet sich die Meldepflicht noch nach den Vorgaben des § 10 Absatz (6) und des Anhangs I Nr. 3 Absatz (3) VerpackV sowie der Clearingvereinbarungen (auf der Grundlage des § 6 Absatz (7) VerpackV).
- ◆ Die Zentrale Stelle ist gemäß § 26 Absatz (1) Satz 2 Nr. 12 VerpackG berechtigt, im Rahmen des mit dem Bundeskartellamt abzustimmenden Verfahrens zur Marktanteilsberechnung auch den Besonderheiten in 2019 Rechnung zu tragen.

3.2 Gilt die Meldepflicht („Zwischenmeldung“ zum 15. Dezember 2018) der dualen Systeme an die Zentrale Stelle nach § 20 Absatz (1) Nr. 1 VerpackG bereits für das erste Quartal 2019? Berechnet die Zentrale Stelle die entsprechenden Marktanteile oder fällt dies noch in die Zuständigkeit der Gemeinsamen Stelle?

3.2.1 Meldezeitraum und Adressat: Zwischenmeldung (sog. Q1-Meldung) zum 15. Dezember 2018 an die Gemeinsame Stelle

Die Zwischenmeldungen der dualen System nach § 20 Absatz (1) Nr. 1 VerpackG für das erste Quartal 2019 werden noch nicht gegenüber der Zentralen Stelle abgegeben. Stattdessen erfolgt die Meldung für das erste Quartal 2019 noch nach den Vorgaben der Clearingverträge gegenüber der Gemeinsamen Stelle (so das Schreiben des BMUB vom 11. Juli 2017 auf Seite 4 unter Frage 3.b.); die Vorgabe des § 6 Absatz (7) VerpackV, wonach sich die Systeme an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen haben, gilt bis 31. Dezember 2018 fort.

Begründung. Nach dem Wortlaut des § 20 Absatz (1) Nr. 1 VerpackG muss die Zwischenmeldung bis zum 15. Kalendertag des letzten Monats des jeweils laufenden Quartals erfolgen. Die im ersten Quartal 2019 erwartete Masse an systembeteiligten Verpackungen müsste daher bis zum 15. Dezember 2018 gemeldet werden. Eine bis zum 15. Dezember 2018 zu erfüllende

Pflicht kann das VerpackG jedoch nicht begründen, da es zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Kraft getreten ist.

3.2.2 Berechnung der den Systemen vorläufig zuzuordnenden Marktanteile: durch die Zentrale Stelle

Die Berechnung der vorläufigen Marktanteile im ersten Quartal 2019 fällt noch in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinsamen Stelle.

Begründung. Die Zuständigkeitsregelungen der VerpackV werden erst mit dem 1. Januar 2019 von den Zuständigkeitsregelungen des VerpackG abgelöst. Die Zwischenmeldung erfolgt noch am 15. Dezember 2018.

3.2.3 Auswirkungen auf die Berechnung der den Systemen vorläufig zuzuordnenden Marktanteile

Die Berechnung der den Systemen vorläufig zuzuordnenden Marktanteile für das 1. Quartal 2019 fällt somit noch in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinsamen Stelle gemäß § 6 Absatz (7) VerpackV, da sie zum einen noch vor dem vollständigen Inkrafttreten des VerpackG am 1. Januar 2019 zu erfolgen hat. Zum anderen enthält das VerpackG – insoweit im Gegensatz zur Übertragung von Daten des DIHK gemäß § 35 Absatz (5) VerpackG – keine Regelung, die die Übermittlung der Daten von der Gemeinsamen Stelle auf die Zentrale Stelle vorsieht. Die abschließende Marktanteilsberechnung erfolgt allerdings auf Grundlage der Jahresmeldung durch die Zentrale Stelle (siehe soeben unter 3.1.2).

3.3 Müssen nur Hersteller nach § 10 Absatz (1) VerpackG Änderungen (also auch nachträgliche Mengenänderungen) unverzüglich der Zentralen Stelle melden oder haben auch die dualen Systeme nach § 20 Absatz (1) VerpackG nachträgliche

- ◆ vor dem 1. Juni des Folgejahres eingetretene Mengenänderungen (wenn bereits vorher eine Jahresmeldung abgegeben wurde) zu melden?
- ◆ nach dem 1. Juni des Folgejahres eingetretene Mengenänderungen der Zentralen Stelle zu melden?

Werden durch die Zentrale Stelle die Marktanteile anschließend neu berechnet und die Systembetreiber informiert?

Verpflichtung zur Berichtigung gegenüber der Zentralen Stelle. Die Pflicht zur unverzüglichen Mitteilung von Datenänderungen gem. § 10 Absatz (1) Satz 2 VerpackG betrifft ausdrücklich nur die Hersteller und gilt nur für die Datenmeldungen gemäß § 10 Absatz (1) Satz 1 VerpackG. Die Systeme sind gemäß § 20 Absatz (1) Nr. 2 VerpackG allerdings ebenfalls verpflichtet, nachträgliche Änderungen der im Rahmen der Jahresmeldungen gemeldeten Mengen unverzüglich zu melden.

Begründung. Die Berichtigungspflicht ergibt sich bereits daraus, dass die mit den Jahresmengen gemeldeten Mengen den tatsächlichen Mengen entsprechen müssen. Sollten sich die gemeldeten Mengen – gleich ob vor oder nach dem 1. Juni bzw. vor oder nach der Meldung – im Nachhinein als unrichtig erweisen, folgt daraus ohne weiteres eine Pflicht zur Berichtigung der Meldungen.

Neuberechnung der Marktanteile. Die nachträglichen Änderungen sind der Zentralen Stelle möglichst so frühzeitig zu melden, dass sie noch mit in die Marktanteilsberechnung einfließen können. Davon unabhängig kann die Zentrale Stelle gemäß § 20 Absatz (2) Satz 3 VerpackG bei Vorliegen von Anhaltspunkten für eine Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der übermittelten Meldungen die Übermittlung weiterer für die Prüfung im Einzelfall erforderlicher Unterlagen verlangen.

Sind die Marktanteile von der Zentralen Stelle bereits per Verwaltungsakt rechtsverbindlich festgestellt worden, so sollen diese grundsätzlich Bestand haben und nicht aufgrund einzelner nachträglicher Mengenänderungen laufend angepasst werden. Im Rahmen der nach § 26 Absatz (1) Satz 2 Nr. 12 und 13 VerpackG zu entwickelnden Berechnungsverfahren können nachträgliche Mengenänderungen aus dem Vorjahr jedoch u.a. bei der Marktanteilsberechnung für das laufende Jahr berücksichtigt werden.

3.4 Kann die Zentrale Stelle bereits für das Jahr 2018 verbindliche Vorgaben für die Mengenmeldung der dualen Systeme und Vorgaben für die Prüfung durch die System-Wirtschaftsprüfer machen?

3.4.1 Zeitraum und Befugnis: Vorgaben für Meldungen in 2018 durch die Zentrale Stelle

Die Zentrale Stelle ist befugt, auch in Bezug auf die Jahresmeldungen 2018 Anordnungen nach § 20 Absatz (2) Satz 2 bis 5 VerpackG zu treffen.

Begründung. Die Beleihung der Zentralen Stelle erfolgt gemäß § 26 Absatz (1) Satz 1 i.V.m. Art. 3 Absatz (1) Satz 1 VerpackG mit Beginn des 1. Januar 2019. Ab diesem Zeitpunkt ist die Zentrale Stelle befugt, die ihr zugewiesenen hoheitlichen Aufgaben wahrzunehmen. Hierzu gehören gemäß § 26 Absatz (1) Satz 2 Nr. 8, 22 und 28 VerpackG auch die Befugnisse nach § 20 Absatz (2) Satz 2 bis 5 VerpackG, d.h. die Befugnis zur Prüfung der Meldungen, zur Erteilung von Anordnungen nach § 20 Absatz (2) Satz 3 und 4 VerpackG, Verfahrensanweisungen für Mengenmeldungen sowie zur Vorgabe von Prüfleitlinien für Systemprüfer. Diese Vorschriften gelten grundsätzlich auch für die Jahresmeldungen 2018, da insoweit § 20 VerpackG bereits anwendbar ist (s.o. unter 3.1).

3.4.2 Vorgaben für die Prüfung durch die System-Wirtschaftsprüfer

Da die Jahresmeldungen auf der Grundlage des – vom 1. Januar 2019 an vollständig gültigen – VerpackG bis zum 1. Juni 2019 zu hinterlegen sind, ist gemäß § 20 Absatz (2) Satz 1 VerpackG die Prüfung und Bestätigung durch einen System-Wirtschaftsprüfer erforderlich.

Begründung. Die Verpflichtung ergibt sich aus § 20 Absatz (2) Satz 1 VerpackG, der zum Übermittlungsstichtag bereits Anwendung findet. Die Regelung begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Der Zeitraum bis zur Hinterlegung des Berichtes ist für die Systeme auch ausreichend, um die System-Wirtschaftsprüfer gemäß § 20 Absatz (4) Satz 1 VerpackG zu benennen. Die Prüfung durch einen System-Wirtschaftsprüfer stellt hinsichtlich der Jahresmeldung für 2018 auch keine weitergehenden Anforderungen an den *Inhalt* der Meldungen. Die Prüfer prüfen diese Meldungen inhaltlich ebenfalls nur anhand der Anforderungen der VerpackV. Die Vorlaufzeit bis zum vollständigen Inkrafttreten des VerpackG ist für die dualen Systeme hinreichend, um sich auf diese erweiterte Testierpflicht einzustellen.

3.4.3 Folgen für die Jahresmeldungen und Prüfung für 2018

Für die Jahresmeldungen und deren Prüfungen 2018 ergeben sich danach die folgenden Besonderheiten:

- ◆ Nach den vorstehend dargestellten gesetzlichen Vorgaben gelten für die Erstellung und Übermittlung der Jahresmeldungen der Systeme zum 1. Juni 2019 für den Berichtszeitraum 2018 die folgenden Besonderheiten: Soweit es um formelle Anordnungen geht (d.h. Anordnungen, die die Form oder das Verfahren der Jahresmeldung betreffen), kann die Zentrale Stelle auch hinsichtlich der Jahresmeldung 2018 vollumfänglich von ihren Befugnissen nach § 20 Absatz (2) VerpackG Gebrauch machen. Dies gilt beispielsweise für die Vorgabe der Verwendung bestimmter elektronischer Formulare und Eingabemasken sowie die Vorgabe einer bestimmten Verschlüsselung gemäß § 20 Absatz (2) Satz 2 VerpackG.
- ◆ Soweit es um Anordnungen geht, die die inhaltlichen Anforderungen an die Jahresmeldung betreffen (z.B. die Anforderung von Unterlagen nach § 20 Absatz (2) Satz 3 VerpackG), sind diese nur insoweit zulässig, als sie sich nach den inhaltlichen bzw. materiell-rechtlichen Anforderungen der maßgeblichen VerpackV richten.
- ◆ Die Prüfung und Bestätigung der Jahresmeldung 2018 muss – wie zuvor unter 3.4.2 erläutert – durch einen System-Wirtschaftsprüfer erfolgen.

3.5 Müssen gegebenenfalls auch Hersteller, die gemäß § 11 Absatz (4) Satz 1 VerpackG nicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung verpflichtet sind, ihre Mengen aus 2018 an die Zentrale Stelle melden?

Hersteller, deren Vertriebsmengen in 2018 die Schwellenwerte unterschreiten müssen in 2019 die Vollständigkeitserklärung auf Verlangen neben den zuständigen Landesbehörden auch an die Zentrale Stelle übermitteln.

Begründung. Ausweislich des Wortlautes des § 11 Absatz (4) Satz 1 VerpackG – der insoweit § 10 Absatz (4) VerpackV entspricht – sind Hersteller, die unterhalb der dort genannten Schwellenwerte liegen, grundsätzlich nicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung und damit auch nicht zu einer entsprechenden Dokumentation verpflichtet. Dennoch kann die Zentrale Stelle gemäß § 11 Absatz (4) Satz 2 VerpackG auch von solchen Herstellern die Abgabe einer Vollständigkeitserklärung verlangen. Denn es handelt sich u.E. lediglich um eine Fortschreibung von § 10 Absatz (4) Satz 2 VerpackV, der der Zentralen Stelle neben den zuständigen Abfallüberwachungsbehörden der Länder eine entsprechende Befugnis einräumt. Die formellen Anforderungen richten sich gegebenenfalls bereits nach § 11 Absatz (1) bis (3) VerpackG, die inhaltlichen Anforderungen noch nach den Vorgaben der VerpackV (s.o. unter 2.1.3).

In diesem Sachzusammenhang ergänzend: Bei der allgemeinen Meldepflicht aller Hersteller – oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte des § 11 Absatz (4) Satz 1 VerpackG – zur Meldung von Mengen gemäß § 10 Absatz (1) Satz 1 Nr. 2 VerpackG handelt es sich um eine neue Meldepflicht, die unter der VerpackV nicht besteht. Daher beschränkt sich diese Pflicht auf vom 1. Januar 2019 an – unter dem VerpackG – in Verkehr gebrachte Mengen. Sie erfasst allerdings auch solche vom 1. Januar 2019 an in Verkehr gebrachten Mengen, die schon im Jahr 2018 unter Vertrag genommen wurden, da die Meldepflicht vom 1. Januar 2019 an gilt.

4. Datentransfer nach § 35 Absatz (5) VerpackG: Für welche Leistungsjahre hat der DIHK nach § 35 Absatz (5) VerpackG die hinterlegten Daten zu übermitteln?

Art der Daten und Adressat: Sämtliche hinterlegten Daten an die Zentrale Stelle. Der DIHK muss gemäß § 35 Absatz (5) VerpackG die bei ihm bis zum 1. Januar 2019 gemäß § 10 Absatz (5) und (6) VerpackV hinterlegten Daten an die Zentrale Stelle übermitteln. Das betrifft alle hinterlegten Daten, einschließlich solcher, die sich auf Vorjahre beziehen.

Begründung. Eine Einschränkung auf bestimmte Daten ist in § 35 Absatz (5) VerpackG nicht vorgesehen. § 35 Absatz (5) VerpackG bezieht sich auf sämtliche hinterlegte Daten. Bei den Vollständigkeitserklärungen ergibt sich der erfasste Zeitraum aus dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung zum 13. Juli 2017 in Verbindung mit der dreijährigen Hinterlegungsfrist nach § 10 Absatz (5) Satz 1 VerpackV.

5. Erstmalige Abgabe des Berichts über die Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte: Wann und für welchen Berichtszeitraum haben die dualen Systeme erstmals der Zentralen Stelle nach § 21 Absatz (2) VerpackG zu berichten?

5.1 Berichtszeitraum und Adressat: Bericht bereits über die Beteiligungsentgelte 2019 an die Zentrale Stelle

Der Bericht über die Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte nach § 21 Absatz (2) VerpackG ist erstmals zum 1. Juni 2019 an die Zentrale Stelle zu übermitteln. Die Berichtspflicht zu diesem Stichtag bezieht sich auf die Ausgestaltung der Beteiligungsentgelte gemäß den Vorgaben des § 21 Absatz (1) VerpackG für das Jahr 2019.

Begründung. Das Gesetz sieht keine Regelung vor, wonach der Leistungszeitraum 2019 von der Pflicht zur Ökologischen Gestaltung der Beteiligungsentgelte ausgenommen sein soll. Dies ist seitens des Gesetzgebers auch nicht gewollt. Die Vorlaufzeit bis zum 1. Januar 2019 ist für die Beteiligten hinreichend, um sich bei der Aushandlung der Systementgelte für 2019 nach den Pflichten des § 21 Absatz (1) VerpackG zu richten, auch wenn die Systembeteiligungsverträge bereits im Zeitraum von Juli bis Dezember 2018 abgeschlossen werden. Ein Bericht über die Umsetzung der Vorgaben ist daher erstmals am 1. Juni 2019 zu erstatten.

5.2 Berichte in 2019

Für die in 2019 abzugebenden Berichte der Systeme gilt dabei folgende Besonderheit: Die Zentrale Stelle muss den endgültigen Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen unter Berücksichtigung der einzelnen Verwertungswege und der jeweiligen Materialart gemäß § 21 Absatz (3) VerpackG im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt erst im Laufe des Jahres 2019 (bis zum 1. September) veröffentlichen. Der Mindeststandard ist für die noch im Jahre 2018 erfolgende Bemessung der Entgelte für das Jahr 2019 daher nicht verbindlich zu berücksichtigen. Die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister wird allerdings nach derzeitigen Überlegungen im Laufe des Jahres 2018

gemeinsam mit dem Umweltbundesamt und ergänzend in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt einen vorläufigen Mindeststandard erstellen, der als Richtwert dienen kann.
