

teamgeist

**SONDERAUSGABE:
VERPACKG**

Informationen aus erster Hand für Landräte, Oberbürgermeister, Bürgermeister, Betriebsleiter und Geschäftsführer in der Kommunalwirtschaft

11

Ausgabe
_03_2017

Inhalt:

- _Haushaltsnahe Getrennterfassung wertstoffhaltiger Abfälle – das neue Verpackungsgesetz
- _Das System des neuen Verpackungsgesetzes (VerpackG)
- _Die neuralgischen Schnittstellen zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und Systembetreibern
- _Erfolgreiche Umsetzung der Vorgaben aus dem VerpackG

Recht

_Haushaltsnahe Getrennterfassung wertstoffhaltiger Abfälle – das neue Verpackungsgesetz

Mit Artikel 1 des am 12. Juli 2017 im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen wurde das Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (kurz: Verpackungsgesetz – VerpackG) verkündet.

Das VerpackG wird zum 1. Januar 2019 die Nachfolge der bis dahin noch geltenden Verpackungsverordnung (VerpackV) antreten. Nachdem die Bestimmungen der VerpackV in den letzten Jahren statt einer Reglementierung des Verhältnisses zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE) und den Betreibern der Systeme im Sinne der VerpackV (Systembetreiber) eher für Unruhe zwischen den Beteiligten gesorgt hatte, sind die Erwartungen an das neue VerpackG auf beiden Seiten sehr groß.

Dass die Unbestimmtheit der Regelungen der VerpackV einen wesentlichen Anteil am partiellen Zerwürfnis zwischen den vorbenannten Beteiligten hat, zeigte sich im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 26.03.2015 (Az.: 7 C 17.12). In seiner Entscheidung erklärte das BVerwG die Regelungen der VerpackV zur Verpflichtung der Systembetreiber zur Mitbenutzung bestehender Sammelsysteme der öRE für unwirksam, da sie in einem untrennbaren Zusammenhang zur ebenfalls unwirksamen Entgeltregelung der VerpackV stehen würden. Die Unwirksamkeit von § 6 Abs. 4 Satz 5 VerpackV, der das Mitbenutzungsentgelt regelt, begründete sich im Verstoß gegen das rechtsstaatliche Gebot hinreichender Bestimmtheit.

Vorwort:

Liebe Leserin, lieber Leser,

die letzten Jahre waren geprägt von Gesetzesnovellen, welche sich mitunter erheblich auf die kreislaufwirtschaftlichen Konzeptionen der öffentlichen Hand ausgewirkt haben und auch noch auswirken. So beschäftigen sich manche öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nach wie vor mit der Frage des Ob einer Biotonne oder der Umsetzung der Regelungen des neuen Elektrogsgesetzes. Und gleichzeitig warten die erst kürzlich in Kraft getretene Gewerbeabfallverordnung sowie die anstehenden Veränderungen durch das neue Verpackungsgesetz mit neuen Herausforderungen auf.

Wie bereits bei vergangenen Veränderungen rechtlicher Vorgaben freuen wir uns Ihnen auch bei der Umsetzung des neuen Verpackungsgesetzes zur Seite stehen zu dürfen. Mit unserer Sonderausgabe des _teamgeist_ möchten wir einen ersten Beitrag hierzu leisten.

Herzlichst Ihr



Bereits vor dieser Entscheidung, aber auch danach, beschäftigten die Regelungen der VerpackV eine Vielzahl an Instanzen der Judikative. Der Streit um das Eigentum an Verkaufsverpackungen kann hier als zwischenzeitlicher Höhepunkt dieses Dilemmas genannt werden. Ob das VerpackG nun der entscheidende Beitrag zur Beruhigung der angespannten Situation ist, wird sich zeigen.

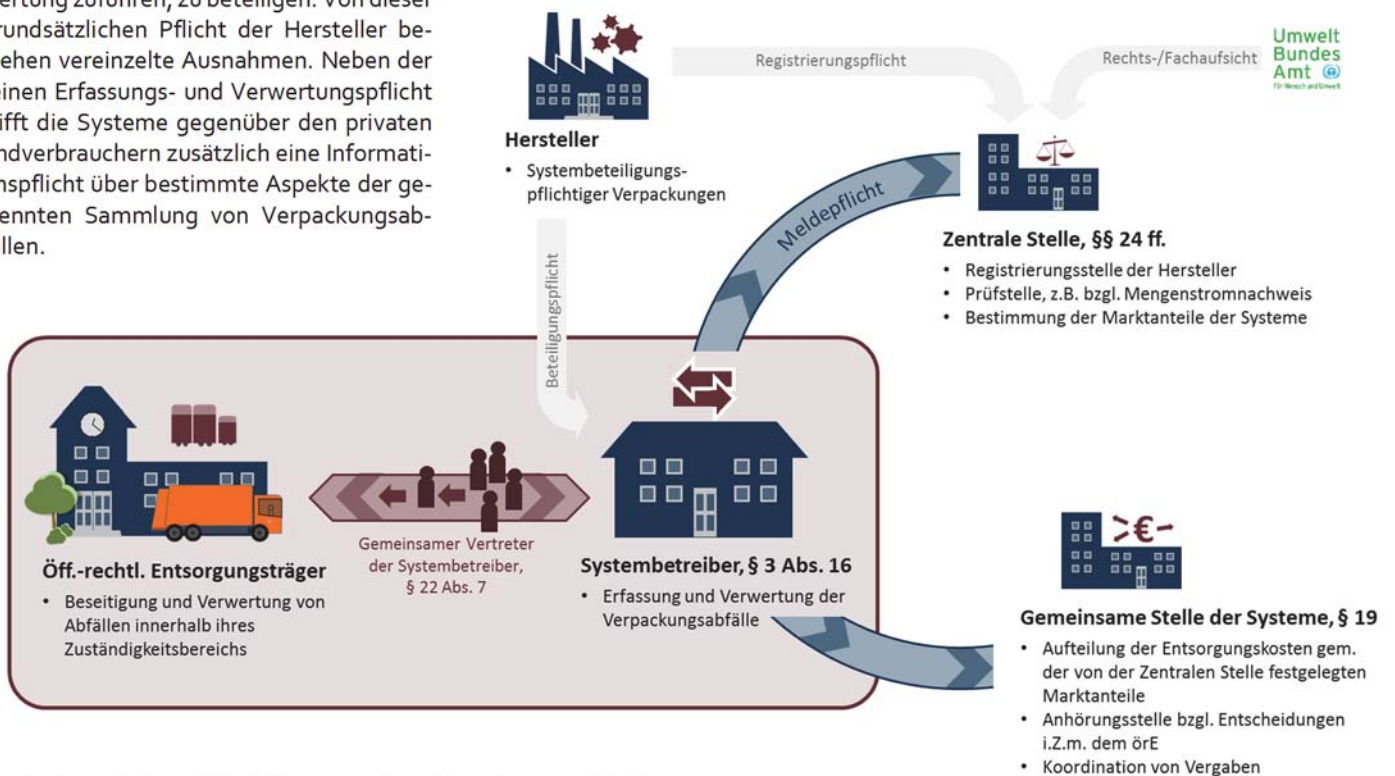
_Das System des Verpackungsgesetzes (VerpackG)

Im Streit um das Eigentum an den Verkaufsverpackungen aus Papier, Pappe und Kartonage (PPK) mussten sich die Gerichte mitunter damit beschäftigen, wem die Bürger, die derartige Verpackungen in einen Abfallbehälter einwerfen, diese übereignen wollen. Spätestens hier wurde deutlich, dass die Antwort auf diese Frage hoch spekulativ ist, da das System der VerpackV komplex und insbesondere den Bürgern nicht immer bekannt ist. Das System des VerpackG folgt im Wesentlichen dem der VerpackV, bringt aber auch Neues mit sich.

Wie schon die VerpackV hat auch das VerpackG zum Ziel, bei der Produktverantwortung die Entsorgung bestimmter Waren, sog. systembeteiligungspflichtige Verpackungen, von den Kommunen auf die Wirtschaft zu übertragen. Dafür haben sich **Hersteller** derartiger Verpackungen mit diesen Verpackungen zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme an einem oder mehreren **Systemen**, die die beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallenden restentleerten Verpackungen erfassen und einer Verwertung zuführen, zu beteiligen. Von dieser grundsätzlichen Pflicht der Hersteller bestehen vereinzelte Ausnahmen. Neben der reinen Erfassungs- und Verwertungspflicht trifft die Systeme gegenüber den privaten Endverbrauchern zusätzlich eine Informationspflicht über bestimmte Aspekte der getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen.

Die Hersteller und Vertrieber von Verkaufsverpackungen haben als Pendant bis zum 01.01.2019 eine **Zentrale Stelle** einzurichten, bei der sich die Hersteller systembeteiligungspflichtiger Verpackungen registrieren lassen müssen. Die Rechts- und Fachaufsicht über die Zentrale Stelle obliegt dem Umweltbundesamt. Die Betreiber der Systeme trifft gegenüber der Zentralen Stelle insbesondere die Pflicht, Informationen über die bei ihnen vorgenommenen oder erwarteten Beteiligungen durch die Hersteller zu übermitteln. Die Zentrale Stelle ermittelt wiederum die Marktanteile der jeweiligen Systeme, die als Grundlage für deren wirtschaftlichen Ausgleich dienen. Die Zentrale Stelle darf demnach als Registrier- und Kontrollorgan verstanden werden.

Nicht immer führen die Systeme die Sammlung der Verpackungsabfälle tatsächlich selbst durch bzw. beauftragen damit ein privates Sammelunternehmen. In einigen Fällen werden die von den **öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern** bestehenden Erfassungssysteme mitbenutzt. Der öRE erhält hierfür ein entsprechendes Mitbenutzungsentgelt. Für die Übernahme der Abfallberatung in Bezug auf die von den Systemen durchgeführten Sammlungen sowie für die Kosten, die mit der Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung von Flächen steht den öRE zudem ein sog. Nebententgelt zu.



Die Systeme haben sich wiederum an einer **Gemeinsamen Stelle** zu beteiligen. Hierfür wurde bereits unter der VerpackV die „Gemeinsame Stelle dualer Systeme Deutschlands GmbH“ gegründet. Die Gemeinsame Stelle sorgt insbesondere für den Ausgleich der gegenseitigen wirtschaftlichen Ansprüche der einzelnen Systeme untereinander. Als Grundlage dienen die von der Zentralen Stelle ermittelten Marktanteile der jeweiligen Systeme. Überdies ist die Gemeinsame Stelle u. a. für die wettbewerbsneutrale Koordination der Vergabe der Sammelleistungen durch die Systeme zur Erfassung der Verpackungsabfälle sowie die wettbewerbsneutrale Koordination der Wahrnehmung der Informationspflichten gegenüber den Endverbrauchern verantwortlich. Die Gemeinsame Stelle dient den Systemen sozusagen als Wirtschafts- und Wettbewerbshüter.

Führen die Systembetreiber die Sammlung der Verpackungsabfälle selbst durch bzw. beauftragen sie hiermit einen Dritten, so trifft sie die Pflicht zur Abstimmung ihrer Sammlung mit den vorhandenen Sammelstrukturen der öRE (Abstimmungsvereinbarung). Da im Einzugsgebiet eines öRE jedoch mitunter sehr viele Systeme tätig sind, verpflichtet das VerpackG die Betreiber der Systeme zur Benennung eines gemeinsamen Vertreters, der mit den öRE die Verhandlungen über den erstmaligen Abschluss sowie jede Änderung der Abstimmungsvereinbarung führt.

Die neuralgischen Schnittstellen zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und Systembetreibern

Fanden sich in der VerpackV nur wenige Absätze zur Schnittstelle zwischen den öRE und den Systembetreibern, so widmet das neue VerpackG diesem Punkt mit § 22 wenigstens einen ganzen Paragraphen. Die darin enthaltenen Regelungen sollen zur Rechtssicherheit zwischen den Beteiligten führen und Fragen, die auch nach einer Vielzahl durchgeführter Rechtsstreitigkeiten noch unbeantwortet blieben, klären. Im Wesentlichen regelt § 22 das Nachfolgende:

- **Abstimmungsvereinbarungen, § 22 Abs. 1**

Beabsichtigen die Systeme in bestimmten Einzugsgebieten eigene Sammelsysteme einzurichten, so sind diese auf die vorhandenen Sammelsysteme der öRE abzustimmen. Die Abstimmung erfolgt schriftlich unter Berücksichtigung der Belange des jeweils zuständigen öRE.

Ein öRE kann im Rahmen der Vereinbarung verlangen, dass das von ihm eingerichtete Sammelsystem zur getrennten Erfassung von PPK mitbenutzt wird. Im Gegenzug können aber auch die Systembetreiber die Gestattung der Mitbenutzung einfordern. Hat der öRE selbst kein Sammelsystem für PPK eingerichtet, kann er von den Systemen die Mitsammlung der Nichtverpackungsabfälle aus PPK verlangen.

Liegt bis zum 01.01.2019 noch keine Abstimmungsvereinbarung vor, die den Vorgaben des § 22 entspricht, gelten die bis dahin getroffenen Vereinbarungen, längstens jedoch für einen Zeitraum von zwei Jahren, fort.

- **Einheitliche Wertstoffsammlung, § 22 Abs. 5**

Ein weiterer Bestandteil der Abstimmungsvereinbarung kann die Verständigung auf eine einheitliche Sammlung von Nichtverpackungsabfällen aus Kunststoffen oder Metallen, die bei privaten Endverbrauchern anfallen, gemeinsam mit den stoffgleichen Verpackungsabfällen sein. Elektro- und Elektronikaltgeräte sowie Altbatterien dürfen nicht Gegenstand der einheitlichen Wertstoffsammlung sein.

In Gebieten, in denen zum 01.01.2019 bereits eine einheitliche Wertstoffsammlung auf Grundlage einer freiwilligen Vereinbarung zwischen den Systemen und dem öRE durchgeführt wird, kann diese im gegenseitigen Einvernehmen fortgeführt werden.

- **Gemeinsame Vertreter der Systembetreiber, § 22 Abs. 7**

In einem Gebiet, in dem mehrere Systeme eingerichtet werden oder eingerichtet sind, sind die Systembetreiber verpflichtet, einen gemeinsamen Vertreter zu benennen, der mit dem öRE die Verhandlungen zur Abstimmungsvereinbarung führt. Der Abschluss und jede Änderung der Vereinbarung bedarf der Zustimmung des öRE sowie von mindestens zwei Drittel der an der Vereinbarung beteiligten Systeme. Neue Systeme haben sich der Vereinbarung zu unterwerfen.

- **Herausgabeansprüche PPK, § 22 Abs. 4 Satz 7**

Die Frage, ob sich aus der VerpackV oder aber auch anderen Gesetzen für die Systembetreiber ein Anspruch auf Herausgabe der Verkaufsverpackungen aus PPK ergibt, war Gegenstand vieler gerichtlicher Verfahren. Sofern keine gemeinsame Verwertung PPK vereinbart wird, weist das VerpackG demjenigen, der das eingerichtete System mitbenutzt, nunmehr ausdrücklich einen Anspruch auf Herausgabe der Abfälle, die in seiner Verantwortung zu entsorgen sind, zu.

Derjenige, der den Herausgabeanspruch geltend macht, hat jedoch auch die durch die Übergabe der Abfälle zusätzlich verursachten Kosten zu tragen sowie einen Wertausgleich für den Fall zu leisten, dass der Marktwert des an ihn zu übertragenden Masseanteils an dem Sammelgemisch über dem Marktwert der Verpackungs- oder Nichtverpackungsabfälle liegt, die er bei einer getrennten Sammlung in eigener Verantwortung zu entsorgen hätte.

- **Rahmenvorgaben, § 22 Abs. 2**

Als weiteres Handlungswerkzeug zur Festlegung konzeptioneller Eckdaten im Zusammenhang mit der Sammlung von Verkaufsverpackungen steht dem öRE die Option der Rahmenvorgabe zur Hand. Hierbei kann er mittels schriftlichem Verwaltungsakt den Systemen unter bestimmten Voraussetzungen Vorgaben im Hinblick auf die Art des Sammelsystems (entweder Holsystem, Bringsystem oder Kombination aus beiden Sammelsystemen), die Art und Größe der Sammelbehälter (sofern es sich um Standardsammelbehälter handelt) sowie die Häufigkeit und des Zeitraums der Behälterleerungen machen.

Rahmenvorgaben können frühestens nach Ablauf von drei Jahren geändert werden. Jede Änderung ist mit einem angemessenen zeitlichen Vorlauf, mindestens jedoch ein Jahr vor ihrem Wirksamwerden, den Systemen bekannt zu geben.

- **Mitbenutzungsentgelte, § 22 Abs. 3,4**

Nutzt ein System die Sammelstruktur eines öRE, die zur getrennten Erfassung von PPK dient, mit, so kann der öRE hierfür ein angemessenes Entgelt verlangen. Die vom BVerwG monierte Konkretisierung im Hinblick auf die Frage der Angemessenheit des Entgelts, erhält im VerpackG nun ihre Definition durch die Bezugnahme auf die Regelungen aus § 9 des Bundesgebührengesetzes. Auch den Systemen steht ein Mitbenutzungsentgelt zu, sofern der öRE deren Sammelstruktur mitbenutzt.

Ein weiterer Anspruch auf Erhalt eines Mitbenutzungsentgeltes erwächst den öRE für den Fall, dass die Sammlung bestimmter Verpackungsabfälle auf dessen Wertstoffhöfen durchgeführt werden soll.

- **Nebentgelte, § 22 Abs. 9**

Die Systeme bleiben verpflichtet, sich entsprechend ihres Marktanteils an den Kosten zu beteiligen, die den öRE durch Abfallberatung in Bezug auf die von den Systemen durchgeführten Sammlungen sowie durch Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung von Standflächen entstehen.

Erfolgreiche Umsetzung der Pflichten und Möglichkeiten nach dem VerpackG

Das VerpackG wird zum 1. Januar 2019 in Kraft treten und bietet für bestimmte Konstellationen sogar zweijährige Übergangsfristen. Demnach scheinen die Auswirkungen, die das VerpackG mit sich bringt, in weiter Ferne zu liegen. Vor dem Hintergrund z.B. auslaufender Beauftragungen von Dritten, endender bzw. fehlender Abstimmungsvereinbarungen mit Systembetreibern oder gar abfallwirtschaftlicher Grundsatzfragen wie der Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne, sollte sich je-

Dienstleistungen, der Verschiftung in Abfallwirtschaftskonzepten und -sätzen sowie der Kalkulation von Mitbenutzungs-/Nebentgelten zur Seite stehen zu können.

Im Hinblick auf das VerpackG verfügt die _teamwerk_ AG durch die Kooperation mit den _teamiur_-Rechtstanwälten darüber hinaus über ein breites Know-How in der Abstimmung mit den Betreibern der Systeme nach der VerpackV.

Geben Sie Ihren Entscheidungen im Zusammenhang mit den verschiedenen Möglichkeiten, die das VerpackG bietet, durch ein professionelles Fundament die notwendige Rechtssicherheit. Gerne unterstützen wir Sie auf diesem Weg. Ihre _teamwerk_ AG



doch schon heute mit den Pflichten und Möglichkeiten, die das VerpackG mit sich bringt, befasst werden.

Wie bereits bei anderen kreislaufwirtschaftsrechtlichen Novellen bietet die _teamwerk_ AG ein breites Produktportfolio, welches der öffentlichen Hand die optimale Nutzung der neuen gesetzlichen Möglichkeiten bietet. Unser interdisziplinärer Ansatz ermöglicht es uns, Ihnen vom ersten Schritt der Grundlagenermittlung über die Beteiligung der Bürger und die politische Willensbildung, der Ausschreibung oder Kommunalisierung anstehender

Ihre Ansprechpartner



Bernd Klinkhammer,
Dipl.-Kfm.
(Vorstand)



RA Martin Adams,
Mag. rer. publ.
(Prokurist)



Daniele Carta,
Ass. Iur.

Herausgeber

teamwerk AG
Willy-Brandt-Platz 6 | 68161 Mannheim
Tel. 0621 - 59595-00
www.teamwerk.ag

In Kooperation mit

teamiur
RECHTSANWÄLTE

Redaktion

Bernd Klinkhammer, _teamwerk_ AG

Bildnachweis

Archiv _teamwerk_ AG
(shutterstock.com/Fotalia.de)

Das Kundenjournal als PDF

finden Sie unter: www.teamwerk.ag

Stand

Oktober 2017

Die im _teamgeist_ enthaltenen Inhalte und Werke unterliegen dem deutschen Urheberrecht. Die Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und jede Art der Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtes bedürfen der schriftlichen Zustimmung des jeweiligen Autors bzw. Erstellers. _teamwerk_ AG übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit der im _teamgeist_ enthaltenen Inhalte und Werke. Die Inhalte geben die subjektive Einschätzung von _teamwerk_ AG wieder.