

## **Stellungnahme der Reclay Systems GmbH zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen**

### **I. Vorbemerkung**

Mit dem Gesetzentwurf werden überwiegend Vorgaben aus verschiedenen EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt. Obwohl inzwischen in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten und für die Mehrheit der Einwohner der Europäischen Union die Umsetzung von EPR-Vorgaben wettbewerblich ausgerichtet erfolgt, orientiert sich die inhaltliche Ausgestaltung der EU-Richtlinien immer noch an einer in einigen Ländern vorhandenen monopolistischen Systemgestaltung. Die Umsetzung dieser Richtlinien auf die wettbewerbsorientierte Ausgestaltung in Deutschland ist mithin teilweise schwierig. So wirken manche der erfolgten Neuregelungen befremdlich, weil sie sich nicht oder nur schwer in die bisherige Systematik des Verpackungsgesetzes eingliedern lassen.

### **II. Einzelne Regelungen**

#### **1. Klarstellungen zu Verbundverpackungen, zur Systembeteiligung und Meldepflichten**

Die nunmehr erfolgten Klarstellungen zur Abgrenzung und Zuordnung von Verbunden (95/5-Regelung) werden uneingeschränkt begrüßt und sind geeignet, die zwischenzeitlich entstandene Unsicherheit über die Auswirkungen der vorausgegangenen Novellierung vollumfänglich auszuräumen.

Auch die in § 7 Abs. 1 vorgenommene Ergänzung, dass die Systembeteiligung vor dem Inverkehrbringen zu erfolgen hat, sowie die Neuregelung in § 7 Abs. 7 Satz 1 dienen aus Sicht von Reclay der Klarstellung und können dazu beitragen, Beteiligungskonstruktionen und Abrechnungsmodelle „nach Abverkauf“ im Sinne eines fairen Wettbewerbs zu unterbinden.

Wünschenswert ist in diesem Zusammenhang auch eine Anpassung der Meldepflichten in § 20 Abs. 1. So hat sich die im Dezember für das erste Quartal im Folgejahr abzugebende Zwischenmeldung als untauglich erwiesen und wurde in der Praxis bislang immer durch eine Sonderzwischenmeldung der Zentralen Stelle im Januar überlagert. Es wird daher angeregt, zu einer im Dezember abzugebenden ungeprüften Prognosemeldung zurückzukehren und die erste geprüfte Zwischenmeldung für den 15. Januar vorzusehen.

#### **2. Erweiterung der Registrierungspflicht**

Die in § 9 vorgesehene Erweiterung der Registrierungspflicht auf alle Hersteller von Verpackungen erhöht die Transparenz und ist grundsätzlich geeignet, die Zentrale Stelle bei der Wahrnehmung ihrer Überwachungsaufgaben zu unterstützen und so insbesondere die Fälle der Umgehung der Systembeteiligungspflicht durch Umdeklaration weiter einzugrenzen.

#### **3. Digitale Marktplätze und Fulfilment-Dienstleister**

Die in § 7 Abs. 7 vorgesehene Verpflichtung von Betreibern digitaler Marktplätze und Fulfilment-Dienstleistern trägt der in den letzten Jahren zu verzeichnenden Änderung der Handelslandschaft Rechnung und ist im Grundsatz zu begrüßen. Der zunehmenden wirtschaftlichen Bedeutung dieser Vertriebsformen würde es indes entsprechen, in diesem Zusammenhang aber nicht nur eine

Überprüfungsverpflichtung aufzunehmen, sondern diesen Anbietern eine eigenständige Systembeteiligungspflicht aufzuerlegen, sofern sie nicht nachweisen können, dass die bei ihnen anbietenden Hersteller ihre Verpflichtung bereits erfüllt und einen entsprechenden Nachweis erbracht haben. Die Regelung könnte strukturell ähnlich wie die Vorschriften über die Beteiligung von Serviceverpackungen ausgestaltet werden.

#### **4. Neue Informations- und Offenlegungspflichten für Systeme**

Kritisch zu betrachten, ist die vorgesehene Erweiterung der Informationspflichten der Systeme in § 14 Abs. 3 Satz 2. Über die „Auswirkungen einer Vermüllung auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, sowie über Maßnahmen zur Vermeidung dieser Auswirkungen, insbesondere über die Verfügbarkeit von Mehrwegverpackungen als Alternative zu bestimmten Einwegkunststoffverpackungen, zu informieren“ hat mit dem originären Aufgabenbereich der Systeme zunächst einmal nichts zu tun. Die Systeme sind auch strukturell nicht darauf ausgerichtet, allgemeine Verbraucheraufklärung zu betreiben. Sofern an dem Ziel einer zentralisierten Kommunikation für diesen Bereich festgehalten werden soll, scheint die Zentrale Stelle als Anknüpfungspunkt dafür geeigneter zu sein.

Mit dem Wettbewerbsrecht schließlich unvereinbar erscheinen die neu eingeführten Transparenzpflichten für Systeme in § 14 Abs. 3 Satz 5 Nr. 1 bis 3. Informationen über die von den beteiligten Herstellern geleisteten Entgelte stellen die derzeit praktizierte wettbewerbliche Ausgestaltung grundsätzlich in Frage. Um den Anforderungen an die Umsetzung dieser Vorgaben aus Art. 8a der Abfallrahmenrichtlinie zu genügen, wäre es allenfalls vorstellbar, jährliche Veröffentlichungen durch die Zentrale Stelle in aggregierter Form vorzusehen.

Auch der Nutzen der Regelungen in § 14 Abs. 3 Satz 5 Nr. 1 (Eigentumsverhältnisse) und Nr. 3 (Vergabeverfahren) erschließt sich unter der in Deutschland gegebenen tatsächlichen Ausgestaltung nicht. Sofern diese aber einer ordnungsgemäßen nationalen Umsetzung von europäischem Recht geschuldet sind, erscheinen sie mangels ihrer praktischen Bedeutung hinnehmbar.

#### **5. Nachweis der Systeme über ihre finanzielle Leistungsfähigkeit**

Auch die neu eingeführten Anforderungen an den Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit in § 18 Abs. 1a und in § 20 Abs. 5 und 6 dienen offenbar allein dazu, der Umsetzungsverpflichtung von europäischen Vorgaben nachzukommen. Sofern daran festgehalten werden muss, erscheint jedenfalls eine Überprüfung dieser Voraussetzungen durch die Zentrale Stelle mangels erforderlicher Sachkompetenz ungeeignet. Denkbar wäre allenfalls eine Verpflichtung der Systeme eine geeignete – ggfs. von einem Wirtschaftsprüfer testierte Bescheinigung- bei der zentralen Stelle oder im Rahmen des Zulassungsprozesses bei der zuständigen Landesbehörde vorzulegen.

In diesem Zusammenhang sei nur am Rande vermerkt, dass die in § 20 Abs. 5 vorgesehene Frist (31. März) für die Vorlage des Jahresabschlusses unrealistisch erscheint. Es wird daher angeregt, diese Vorlageverpflichtung zeitlich an die des Mengenstromnachweises zu koppeln (1. Juni).

#### **6. Rezyklateinsatzquote und Erweiterung der Pfandpflichten**

Die Rezyklateinsatzquote für Getränkeverpackungen zeigt die Richtung für weitere derartige Ausgestaltungen zutreffend auf, jedoch hat die Erweiterung der Pfandpflicht auf alle Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff Auswirkungen auf den in der Getrenntsammlung verbleibenden Verpackungsmix und gefährdet insbesondere die Erreichung der für die Systeme vorgegeben ab 2022 nochmals erhöhten Kunststoff-Verwertungsquoten. Zudem führt dies zu Ausweichreaktionen der Abfüller auf Verbundmaterialien, deren Verwertung kritisch zu bewerten ist.

## 7. Beauftragung Dritter und Bevollmächtigung

Bei der nunmehr in § 35 Abs. 1 geregelten Beauftragung Dritter ist die Abgabe von Datenmeldungen nach § 10 als nicht übertragbare Verpflichtung gestrichen worden. Es sei daran erinnert, dass gerade diese Regelung maßgeblich dazu beigetragen hat, die Melde- und Datensicherheit und damit die Systemstabilität deutlich zu verbessern. Seitens Reclay wird daher empfohlen, an der bisherigen Regelung festzuhalten. Vertretbar erscheint aber eine Regelung, wonach für Hersteller mit Sitz im Ausland, die einen Bevollmächtigten beauftragen, diese Einschränkung nicht gilt.

Auch mit der Einführung des Instituts des „Bevollmächtigten“ in § 3 Abs. 14a und § 35 Abs. 2 sollen offenbar zwingende Vorgaben aus Art.8 Abs. 6 der SUP-RiLi umgesetzt werden. Damit wird der zuvor vom Gesetzgeber beschrittene Weg, dass Hersteller die Kernpflichten nach dem Verpackungsgesetz selbst wahrnehmen müssen und nicht übertragen können, zum Teil aufgegeben. Es wird sich in der Praxis erweisen müssen, ob die in § 35 Abs. 2 vorgesehenen Restriktionen ausreichen, um missbräuchliche Gestaltungen dauerhaft zu unterbinden.

## III. Gesamteinschätzung

Der Gesetzentwurf stellt nach Auffassung von Reclay überwiegend eine ökologisch sinnvolle Fortentwicklung der erweiterten Herstellerverantwortung für Verpackungen im Einklang mit den Anforderungen aus den EU-Richtlinien dar.

Kritisch und aus Sicht von Reclay mit den durch das Bundeskartellamt konkretisierten wettbewerbsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar, sind dagegen die für die Systeme vorgesehenen Informations- und Offenlegungspflichten sowie der Nachweis über die finanzielle Leistungsfähigkeit. Die Erweiterung der Pfandpflichten auf alle Einwegkunststoffflaschen entzieht den Systemen einen wertvollen Materialteilstrom, der wesentlich zur Erfüllung der Quotenanforderungen beiträgt.

Die Zulassung von Bevollmächtigten muss kritisch beobachtet werden und darf nicht dazu führen, dass schon vergessen geglaubte Umgehungsmöglichkeiten erneut die Systemstabilität gefährden. Jedenfalls sollte die Abgabe von Datenmeldungen grundsätzlich nicht auf einen Dritten übertragbar sein.

Abschließend sei die Anmerkung erlaubt, dass die mit dem Gesetzentwurf einhergehende deutliche Erhöhung der Komplexität des bereits jetzt nur schwer verständlichen Regelwerks einem effektiven Vollzug nicht zuträglich ist.

### **Über Reclay:**

*Die Reclay Unternehmensgruppe ist mit der Reclay Systems GmbH ein bundesweit zugelassener Systembetreiber nach dem Verpackungsgesetz. Darüber hinaus ist die Reclay Gruppe mit ihren jeweiligen Tochtergesellschaften als Systembetreiber auch in weiteren Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und in Kanada tätig. Neben dem Systemgeschäft umfasst das Produktportfolio der Unternehmensgruppe eine Vielzahl von Beratungstätigkeiten sowie den Handel mit Sekundärrohstoffen und Rezyklaten.*

Köln, den 03.12.2020