



ZUSAMMENFASSUNG

Konzept zur Umsetzung eines Systems der erweiterten Produktverantwortung nach Artikel 8 Einwegkunststoffrichtlinie

16. März 2021

Artikel 8 der Einwegkunststoffrichtlinie sieht vor, dass Hersteller bestimmter Einwegkunststoffartikel bestimmte Kosten übernehmen müssen, die im Zusammenhang mit den Abfällen dieser Artikel stehen. Die notwendigen Rechtsakte zur Umsetzung von Artikel 8 der Einwegkunststoffrichtlinie müssen bis zum 3. Juli 2021 durch die Mitgliedstaaten verabschiedet sein. Das durch die Richtlinie vorgegebene Umsetzungsziel ist ein herstellertgetragenes Regime erweiterter Herstellerverantwortung für die betroffenen Einwegkunststoffartikel.

Die Verbände repräsentieren die möglichen Hersteller und Verpflichteten nach Artikel 8 Einwegkunststoffrichtlinie. Sie schlagen in Interessenvertretung dieser Hersteller ein gemischt privatrechtlich-hoheitliches Umsetzungsmodell vor, das bei der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) angesiedelt ist, im Verpackungsgesetz verankert wird und als wesentliches Element einen **Einwegkunststoff-Fonds** als privatrechtliches, gesetzlich angeordnetes Sondervermögen beinhaltet.

Die Hersteller sind überzeugt, dass nur die Ansiedlung bei der ZSVR eine kosteneffiziente und zeitgerechte Umsetzung ermöglicht, die zudem der erforderlichen Stakeholderbeteiligung in Form einer Einwegkunststoff-Kommission Rechnung trägt. Die Hersteller sind bereit, zum Aufbau der erforderlichen Organisation bei der ZSVR Darlehen im Umfang der geschätzten Aufbaukosten von 8 Mio. Euro zu gewähren.

Das Modell lehnt sich bewusst in weiten Zügen an das bestehende Modell der ZSVR und ihre Rolle in Bezug auf systembeteiligungspflichtige Verpackungen nach dem VerpackG an, einschließlich der dort verankerten Aufteilung der Aufgaben in einen hoheitlichen und einen privatrechtlichen Bereich. Die Umsetzung soll und kann auf der bisherigen IT-Infrastruktur der ZSVR aufsetzen. Die ZSVR ist eine rein digitale Behörde, die mit dem erfolgreichen Aufbau des Herstellerregisters und der Erhöhung der Systembeteiligung durch ihre Tätigkeit großes Vertrauen bei den Stakeholdern genießt.

Im Sinne einer hohen Beteiligungsquote am System der erweiterten Herstellerverantwortung (EPR-System) soll die ZSVR in ihrem hoheitlichen Bereich Überwachungsaufgaben erfüllen, die der Durchsetzung der Kostenübernahme durch die Hersteller dienen (Artikel 8a Absatz 5 AbfRRL). Diese Überwachungsaufgaben beinhalten u.a. die Erfassung der Hersteller über ein öffentliches

„Herstellerregister“ auf Basis des bestehenden Verpackungsregisters LUCID und die Entgegennahme von Datenmeldungen der Hersteller von Einwegkunststoffartikeln. Die Datenmeldungen der Hersteller dienen dazu, ihren individuellen Anteil an den Kosten zu berechnen.

Daneben sollen auch die Zahlungsempfänger Daten an die ZSVR melden und Nachweise übermitteln, damit die ZSVR die zu verteilenden Kosten insgesamt berechnen und die Verteilung der Kosten auf die jeweiligen Zahlungsempfänger vornehmen kann. Für die Ermittlung der verteilungsfähigen Kosten – insbesondere im Hinblick auf den größten Kostenblock der Sammlungs- und Reinigungskosten – sind die vielfältigen Zahlungsempfänger, bei denen diese Kosten entstehen, und die Meldeberechtigten zu ermitteln. Diese müssen elektronisch angebunden werden, um Kosten und Kostennachweise übermitteln zu können. Um eine automatisierte Abwicklung von Berechnung und Controlling von Kostenausgleichsansprüchen zu ermöglichen, ist ein (nicht öffentliches) Meldeportal für Zahlungsempfänger erforderlich. Die ZSVR kann insoweit auf die zwei Rechenzentren für das Herstellerregister LUCID und CLAIR mit einem entsprechenden hohen IT-Sicherheitsstandard zurückgreifen. Eine Trennung von Herstellerregister und Zahlungsempfänger-Meldeportal ist nicht möglich, da der Berechnungsalgorithmus nur in einem einheitlichen System und unter Nutzung der vorhandenen Controlling- und Analysetools effizient umgesetzt werden kann.

Für die Ermittlung der verteilungsfähigen Kosten, die an Zahlungsempfänger ausgekehrt werden können, gelten nach Artikel 8 Absatz 4 der Einwegkunststoffrichtlinie die Grundsätze der Kosteneffizienz, der Verhältnismäßigkeit und der Kostentransparenz. Einzelheiten einer Ausgestaltung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes sind in dem von den Verbänden vorgelegten Umsetzungskonzept dargestellt. Wesentlich ist, dass die Ermittlung des Anteils der betroffenen Einwegkunststoffartikel nach Masse erfolgen soll. Nur die Ermittlung nach Masse entspricht der Systematik des Berichtswesens gegenüber der EU, der Ermittlung der Recyclingquoten und den bisherigen Datenmeldungen der Hersteller nach dem VerpackG. Die Ermittlung nach Masse ermöglicht zudem Kongruenz zwischen der Methodik der Abfallermittlung und der Methodik für eine spätere Kostenverteilung. Die Ermittlung nach Masse erfolgt anhand einer Sortieranalyse. Diese ist in regelmäßigen Abständen zu wiederholen und zwischenzeitlich aufgrund von Verbrauchswerten fortzuschreiben.

Bei einer Ausgestaltung der Vorgaben zur Kostenermittlung einschließlich der Sortieranalyse ist eine Beteiligung der verpflichteten Hersteller erforderlich. Nur so kann dem Grundsatz der Kostentransparenz Genüge getan werden. Damit wird zugleich ein hohes Maß an Akzeptanz bei den Betroffenen geschaffen.

Die Verteilung der Kosten auf die Hersteller hat ebenfalls nach der von den Herstellern in Verkehr gebrachten Masse zu erfolgen.

Bei den betroffenen Einwegkunststoffartikeln gibt es eine Überschneidung mit den bereits nach dem VerpackG systembeteiligungspflichtigen „Serviceverpackungen“ im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 a) VerpackG. Der Bereich der Serviceverpackungen ist bisher durch massive Unterbeteiligung geprägt (Beteiligungsquote bisher nur 64 Prozent, starke Zersplitterung in Kleinsthersteller, hohe Importquote). Ohne ein Umsetzungskonzept für den Bereich der Serviceverpackungen in Fortentwicklung des VerpackG droht eine Potenzierung der Unterbeteiligung

im Bereich der Einwegkunststoffartikel. Das Umsetzungskonzept macht Vorschläge für eine denkbare Ausgestaltung, wobei auch eine grundlegende Vereinfachung (Pauschalierung) für Kleinstverreiber von Serviceverpackungen ein Ansatz sein könnte.

Die Einziehung der Gelder sowie die Verwaltung und Auszahlung der Gelder soll mittels eines bei der ZSVR angesiedelten Einwegkunststoff-Fonds in Form eines Sondervermögens im privatrechtlichen Bereich der Stiftung erfolgen. Die Absicherung des Einwegkunststoff-Fonds erfolgt durch die gesetzliche Anordnung zur Bildung eines solchen Sondervermögens.

Die Erhebung der Kosten bei den Verpflichteten, einschließlich der Kosten der Errichtung und des operativen Betriebs des EPR-Systems, erfolgt über Finanzierungsvereinbarungen zwischen der ZSVR und den verpflichteten Herstellern. Der Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen erfolgt elektronisch. Erhöhte Vollstreckungs- und Vollzugshindernisse gegenüber einer rein hoheitlichen Umsetzung sind nach vertiefter Prüfung im Umsetzungskonzept nicht zu erwarten.

Wesentliche Neuerung innerhalb der ZSVR ist die Errichtung einer Einwegkunststoff-Kommission. Diese soll paritätisch mit Vertretern von Herstellern und von Zahlungsempfängern besetzt werden. Vorbild ist der erfolgreich arbeitende Beirat Erfassung, Sortierung, Verwertung, der ein eigenständiges Organ der ZSVR nach § 28 VerpackG ist. Die Einwegkunststoff-Kommission dient der gebotenen Stakeholderbeteiligung zu einem frühzeitigen Zeitpunkt in der Umsetzung, insbesondere bei der Ausgestaltung der Grundlagen der Kostenermittlung (u.a. Sortieranalysen) und deren späteren einvernehmlichen Auslegung sowie möglicher Konfliktschlichtung. Diese Form der Stakeholderbeteiligung kann nur bei der ZSVR institutionalisiert werden.

Die Zielstruktur und gemischt privatrechtlich-hoheitliche Umsetzung sind zahlungsrechtlich und datenschutzrechtlich zulässig. Die satzungsmäßige Erweiterung der Aufgaben der ZSVR ist bei einer Regelung im VerpackG auch stiftungsrechtlich zulässig.

Der Umsetzungszeitraum beträgt rund 3 Jahre. Daher ist eine sehr frühzeitige Verankerung einer Aufbauaufgabe der ZSVR in Form eines vom sonstigen Vermögen der ZSVR getrennten Sondervermögens möglichst noch in dieser Legislaturperiode erforderlich. Die ZSVR muss die Berechtigung haben, zu diesem Zweck Darlehensverträge abzuschließen. Ansonsten – ohne gesetzliche Aufbauaufgabe – wäre die Einbindung der ZSVR nach § 26 Absatz 3 VerpackG unzulässig.

Weitere Regelungen müssen in dieser Legislaturperiode für den Beginn einer Umsetzung nicht getroffen werden.
