



## Stellungnahme der Reclay Group

zu dem Arbeitsentwurf für ein Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen und sonstigen beim privaten Endverbraucher anfallenden Erzeugnissen aus Kunststoffen oder Metallen (Wertstoffgesetz – WertstoffG)

### I. Über die Reclay Group

I.1. Die Reclay Group ist ein international operierender Dienstleister im Bereich des Recyclings und des Wertstoffmanagements. Die mittelständische, inhabergeführte Unternehmensgruppe unterstützt mit ihren 230 Mitarbeitern weltweit an 11 Standorten über 3.000 Kunden aus Industrie und Handel beim Erreichen ihrer Umweltziele und der Wahrnehmung der Produktverantwortung. In Deutschland betreibt sie mit der Reclay Vfw GmbH die beiden dualen Systeme „Redual“ und „Vfw“.

I.2. Bereits im Januar 2010 stellte die Reclay Group zusammen mit Vertretern des Bundesverbandes Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. (bvse), des Verbandes kommunaler Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (VKS) im Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU), des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages sowie des Deutschen Städte- und Gemeindebundes ein „Positionspapier zu einer Neuordnung der Verpackungsentsorgung“ der Öffentlichkeit vor. Bei vielen Inhalten des Papiers, die damals noch von Vertretern aus Wirtschaft und Verwaltung verworfen wurden, herrscht zwischenzeitlich Konsens innerhalb der beteiligten Kreise. Sie haben Eingang in den vorliegenden Arbeitsentwurf gefunden.

### II. Allgemeine Einschätzung des Entwurfs

II. 1. Die Idee, die seit 1991 bestehende Verpackungsverordnung weiterzuentwickeln und in einem Wertstoffgesetz aufgehen zu lassen, ist nicht neu. Schon die Koalitionsvereinbarung der schwarz-gelben Regierung der 17. Legislaturperiode (2009-2013) sah dies vor. Über ein Thesenpapier des damaligen Bundesumweltministers Peter Altmaier kam man jedoch nicht hinaus. Umso erfreulicher ist es, dass nach der politischen Einigung innerhalb der



Regierungsfraktionen im Sommer nun endlich ein Arbeitsentwurf vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) vorgelegt wurde.

II.2. Der Entwurf ist aus Sicht der Reclay Group eine gute Grundlage für das weitere Verfahren. Die für die Einbeziehung stoffgleicher Nichtverpackungen notwendigen inhaltlichen Ergänzungen werden in sinnvoller Weise vorgenommen. Zugleich korrigiert der Entwurf bislang bestehende Schwächen in der Ausgestaltung der Verpackungsverordnung, so dass insgesamt ein in sich geschlossener und regelungstechnisch sinnvoller Gesamtansatz vorgelegt wurde.

II.3. Für die Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft ist der Arbeitsentwurf aus Sicht der Reclay Group von zentraler Bedeutung. Erstmals seit 1991 handelt es sich nicht nur um eine der zahlreich vorgenommenen „Reparaturnovellen“ zur Verpackungsverordnung. Vielmehr eröffnet der Entwurf mit der Ausweitung des Anwendungsbereiches auf Nichtverpackungen bei gleichzeitiger massiver Anhebung der ökologischen Zielvorgaben für Deutschland die Chance, erneut eine internationale Vorreiterrolle einzunehmen.

### **III. Handelslizenzierung als zentrales Problem**

III.1. Seit Jahren versuchen Handelsunternehmen zunehmend Einfluss auf die Ausgestaltung der Beteiligung ihrer Lieferanten an einem dualen System auszuüben. Dies erfolgt insbesondere bei der Beteiligung von Eigenmarken des Handels (sogenannte direkte Handelslizenzierung), aber auch über Vorgaben an die Lieferanten bei der Auswahl des dualen Systems sowie Vorgaben für die von diesen zu leistenden Beteiligungsentgelten (sogenannte indirekte Handelslizenzierung). Aktuell entfällt auf die angeführte Praxis etwa die Hälfte des Geschäfts der dualen Systeme.

III.2. Bedauerlicherweise ignoriert der vorliegende Entwurf nicht nur diese Gegebenheiten, sondern manifestiert in § 3 Abs. 13 diese Praxis sogar ausdrücklich, indem er, der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgend, Eigenmarken des Handels ausdrücklich bei der Definition des „Inverkehrbringen“ ausnimmt. Damit wird die Marktgegenseite für duale Systeme perspektivisch dauerhaft auf eine Handvoll relevanter Nachfrager begrenzt. Im Sinne der Auswahlfreiheit der verpflichteten Industrieunternehmen und eines wettbewerblich ausgerichteten Marktes der Leistungen der dualen Systeme kann dies nicht gewollt sein.

III.3. Notwendig ist insoweit, in Anlehnung an das OVG Münster in § 3 Abs. 13 klarzustellen, dass nur der als „Inverkehrbringer“ gilt, der unmittelbar die Verbindung zwischen Verkaufsverpackung und Ware herstellt. Zudem ist in geeigneter Weise festzulegen, dass alle



Verträge und Vereinbarungen zur Umgehung dieser Vorgabe unter den Anwendungsbereich des § 134 BGB (gesetzliches Verbot) fallen.

## **IV. Kommentierung von Einzelschriften**

### **IV.1 . Anforderungen an die Verwertung (§ 17 Abs. 2)**

IV.1.1. Als unmittelbare Grundlage für die Quotenberechnung wird in § 17 Abs.2 Satz 1 an der sogenannten Lizenzmenge festgehalten. Wir erlauben uns an dieser Stelle den Hinweis, dass als Ergebnis des vor einigen Jahren durchgeführten Planspiels Einigkeit bei allen Beteiligten bestand, in einem zukünftigen Wertstoffgesetz die Erfassungsmenge zur Grundlage der Quotenberechnung zu machen. Die in § 17 Abs. 4 auf der Erfassungsmenge basierende Mindestverwertungsanforderung ändert an der zunächst weiterhin bestehenden Maßgeblichkeit der Lizenzmenge nichts, sondern erfüllt lediglich die Funktion einer Auffanglinie, falls die Lizenzmengen in einen unerwartet niedrigen Bereich fallen. Da niemand prognostizieren kann, in welchem Umfang stoffgleiche Nichtverpackungen von der Wirtschaft tatsächlich an den dualen Systemen beteiligt werden und zudem ebenfalls unsicher ist, inwieweit die erwartete Erhöhung der Sammelmenge damit korrespondiert, plädiert die Reclay Group dafür, die tatsächlich gesammelten Wertstoffe (Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen) zur Grundlage der Quotenberechnungen heranzuziehen.

IV.1.2. Nach Einschätzung der Reclay Group sind die in § 17 Abs. 2 vorgesehenen Verwertungsquoten insbesondere im Bereich der Kunststoffverwertung derzeit unrealistisch. Sowohl die technische Ausgestaltung der vorhandenen Sortieranlagen als auch die zur Verfügung stehenden Recyclingkapazitäten geben, bei Beibehaltung der Bemessungsgrundlage, eine unmittelbare Verdoppelung der werkstofflichen Verwertungsanforderung für Kunststoffe auf 72 % nicht her. Insoweit bitten wir dringend, diese Vorgaben noch einmal zu überprüfen und auf ein zwar ambitioniertes aber realistisches Maß zu senken.

IV.1.3. Hinsichtlich der in § 17 Abs. 2 Nr. 4 vorgesehenen Verwertungsquote für Aluminium regen wir an, diese durch eine Quote für NE-Metalle zu ersetzen. Damit würden die Verwertungsanforderungen wieder mit den Beteiligungsvorgaben für stoffgleiche Nichtverpackungen (Metalle insgesamt = Eisenmetalle und NE-Metalle) korrespondieren.

### **IV.2. Sicherheitsleistung (§ 19 Abs. 4)**

Die in § 19 Abs. 4 vorgesehene Regelung hält an der derzeitigen Ausgestaltung der Hinterlegung von Sicherheiten durch die dualen Systeme fest. Dies führt in der Praxis dazu, dass regelmäßig von den Ländern selbstschuldnerische Bankbürgschaften von den Systemen verlangt werden, die dann jährlich auf Basis des jeweils individuellen Marktanteils im Vorjahr



angepasst werden müssen. Ein Zugriff auf diese Sicherheiten ist weder durch die Kommunen noch durch die mit der Sammlung beauftragten Entsorger möglich.

Insoweit schlagen wir vor, diesen Ansatz völlig aufzugeben und durch einen bei der Zentralen Stelle einzurichtenden Fonds zu ersetzen. Dieser Fonds ist von den dualen Systemen mit den entsprechenden Mitteln auszustatten und könnte sowohl von den Kommunen als auch von den beauftragten Entsorgern im Falle von Zahlungsausfällen bei den Systemen unmittelbar in Anspruch genommen werden.

### IV.3. Meldepflichten (§ 20)

IV.3.1. Die in § 20 vorgesehenen Meldepflichten zur Durchführung des Mengenclearings weichen in wesentlichen Punkten von dem derzeit praktizierten Verfahren ab. Beispielhaft sei auf die vorgesehenen monatlichen Meldepflichten verwiesen, die nicht mit der in § 26 Nr. 11 vierteljährlichen Veröffentlichung der Marktanteile durch die Zentrale Stelle korrespondieren. Zudem ist nach § 20 Abs. 5 vorgesehen, dass lediglich die „Jahres-Ist-Mengenmeldung“ durch einen Wirtschaftsprüfer zu bestätigen ist, nicht aber die unterjährigen Meldungen. Angesichts der Bedeutung dieser Mengenmeldungen für die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs und der bereits in diesem Zusammenhang gemachten Erfahrungen empfehlen wir dringend, diese Vorschriften unter Heranziehung der aktuellen Clearingstellenverträge zu überarbeiten.

IV.3.2. § 20 Abs. 6 sieht die Benennung von vier Systemprüfern vor. Dies spiegelt den aktuellen Stand der Clearingstellenverträge wider. Um auf neue Entwicklungen angemessen reagieren zu können, schlagen wir vor, die Zahl „vier“ durch die Worte „angemessene Zahl“ zu ersetzen oder aber das Wort „mindestens“ voranzusetzen.

### IV.4. Förderung der werkstofflichen Verwertbarkeit (§ 21)

IV.4.1. Die Reclay Group begrüßt die Einführung ökologischer Anreize im Rahmen der Lizenzentgeltbemessung. Nur der guten Ordnung halber weisen wir darauf hin, dass der Begriff „Lizenzentgelte“ aus der Zeit stammt, in dem das damalige Monopolsystem das Markenzeichen „Der Grüne Punkt“ als Finanzierungszeichen vergeben und dafür auf markenrechtlicher Basis Lizenzentgelte erhoben hat. Wir empfehlen daher, stattdessen den neutralen Begriff der „Beteiligungsentgelte“ zu verwenden.

IV.4.2. Auch wenn der Grundansatz von der Reclay Group uneingeschränkt begrüßt wird, erscheint das für die Umsetzung gewählte Regelungsmodell eher mehr Fragen aufzuwerfen, als Lösungen aufzuzeigen. Insbesondere stellt sich die Frage, wie von den Systemen jeweils individuell bestimmte ökologische Lizenzierungsanreize bei Verwendung eines einheitlichen und gemeinsamen Sammelsystems in der Umsetzung funktionieren sollen.



Auch die in § 21 Abs. 3 vorgesehenen Mindeststandards lassen nicht erkennen, wie diese im Rahmen der Lizenzentgelte von zueinander in Wettbewerb stehenden Systemen umgesetzt werden sollen.

IV.4.3. Um gleichwohl ökologische Anforderungen im Rahmen der Lizenzierung zu berücksichtigen, schlägt die Reclay Group vor, die bislang verwendeten Begrifflichkeiten „Kunststoffe“ und „Verbunde“ weiter auszudifferenzieren. Beispielsweise könnten PET, PE und PP als eigene Materialfraktionen mit gesondert zu erreichenden Verwertungsquoten benannt werden. Dies würde im Ergebnis dazu führen, dass bei der Kalkulation der Lizenzentgelte die für diese Materialfraktionen erwirtschafteten positiven Verwertungserlöse spezifische Berücksichtigung fänden und nicht in der allgemeinen Kalkulation für die Verwertung sonstiger Kunststoffe, die Zuzahlungen erfordern, untergingen. Im Ergebnis wären diese – verwertungsfreundlicheren – Kunststoffe dann gegenüber den sonstigen Kunststoffen in der Lizenzierung preiswerter, was wiederum aus wirtschaftlichen Gründen die ökologisch gewollten Änderungen in der Produktion nach sich ziehen würde. Damit wäre der politisch gewünschte Lenkungseffekt hin zu verwertungsfreundlicheren Kunststoffen mindestens in gleicher Weise, allerdings ohne überbordende Administration, erreicht.

IV.4.4. Zur Ermittlung der anteiligen Höhe der an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu entrichtenden Nebenentgelte werden die Materialfraktionen derzeit in dem dazu entwickelten Clearingverfahren unterschiedlich gewichtet. Auch hier bestünde die Möglichkeit, zukünftig einheitlich für alle dualen Systeme die Berücksichtigung ökologischer Vorgaben zusätzlich vorzusehen, was ebenfalls unmittelbare Auswirkung auf die Preiskalkulation hätte und damit die gewünschte Lenkungswirkung entfalten könnte.

IV.5. Anschaffung von Wertstoffsammelbehältern durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (§ 22 Abs. 4)

IV.5.1. Mit der Möglichkeit, Wertstoffsammelbehälter nach § 22 Abs. 4 Nr. 2 zur Verfügung zu stellen, entfällt insbesondere für kleine und mittlere Entsorgungsunternehmen die Pflicht zur Behältergestellung im Rahmen der Übernahme eines neuen Vertragsgebiets. Dadurch haben auch diese Unternehmen die Möglichkeit, sich am Ausschreibungswettbewerb um die Erfassung zu beteiligen. Die Grundidee wird daher von der Reclay Group als wettbewerbsfördernd eingestuft und grundsätzlich begrüßt.

IV.5.2. Um allerdings die in diesem Zusammenhang erhobenen Befürchtungen eines Missbrauchs im Rahmen der Entgeltbemessung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu zerstreuen, schlägt die Reclay Group vor, den dualen Systemen die Möglichkeit der Zurverfügungstellung von Wertstoffsammelbehältern einzuräumen, da bei diesen ein „natürliches“ Kostenbegrenzungsinteresse gegeben ist. Dafür könnte von den



dualen Systemen z. B. ein spezieller Investitionsfonds aufgelegt werden, über den die Behälter angeschafft und bei Bedarf zur Verfügung gestellt werden.

#### IV.6. Beauftragung Dritter (§ 34)

Die in § 34 vorgesehene Beauftragung Dritter sollte nach Auffassung der Reclay Group noch einmal kritisch in Bezug auf verschiedene Individualpflichten und die Rolle des Bevollmächtigten nach § 3 Abs. 19 überprüft werden. Beispielsweise ist es ja gerade die Aufgabe eines Bevollmächtigten sicherzustellen, dass ein verpflichteter Importeur seinen Registrierungs- und Meldepflichten nachkommt. Nach dem derzeitigen Wortlaut könnten beispielsweise die dualen Systeme ihre Meldepflichten an die Zentrale Stelle auf Dritte übertragen, was sicherlich so nicht gewollt ist.

### V. Schlussbemerkungen

V.1. Der Arbeitsentwurf ist aus Sicht der Reclay Group in der Grundausrichtung vernünftig. Bei einem so komplexen Regelungswerk liegt es in der Natur der Sache, dass es in der Ausgestaltung der einzelnen Vorschriften im Detail noch zahlreiche Schwächen und Unstimmigkeiten gibt, die aber nach Auffassung der Reclay Group im weiteren Verfahren behoben werden können. Dabei sollten auch noch einmal kritisch die Aufgaben und die Ausgestaltung der Zentralen Stelle beleuchtet werden. Derzeit hat es den Anschein, dass diese in mancher Hinsicht überdimensioniert sind.

V.2. Bedauerlich ist es, dass verschiedene Unternehmen und Verbände der privaten und öffentlichen Entsorgungswirtschaft in ritualisierter Weise wiederum Fundamentalopposition betreiben, anstatt für inhaltliche Verbesserungen zu ringen. Es bleibt zu hoffen, dass der politische Prozess zum Schluss nicht an den Partikularinteressen einiger weniger scheitert. Die Reclay Group ist jedenfalls gewillt, sich uneingeschränkt konstruktiv in den Prozess einzubringen. Angesichts der zu erwartenden Mehrheitsverhältnisse und Diskussionen im Bundesrat ist für uns auch eine vernünftige und ausgewogene Einbindung der Kommunen geboten.

Köln, den 10.11.2015