

Kommunale Unternehmen in Recht, Steuern und Beratung ***Teil 13: Das neue Verpackungsgesetz***

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit der Verkündung des neuen Verpackungsgesetzes (VerpackG) am 5. Juli 2017 hat ein bewegtes Gesetzgebungsverfahren seinen Abschluss gefunden. Bis zuletzt hatten sich Umweltverbände und Kommunen ein „echtes“ Wertstoffgesetz und die bundesweite Einführung einer Wertstofftonne erhofft; nun bleibt das Verpackungsgesetz, das am 1. Januar 2019 in Kraft tritt, hinter diesen hohen Erwartungen zurück. Für den Verbraucher ändert sich mit Ausnahme der kaum ausgeweiteten Pfand- und entsprechenden Kennzeichnungspflicht wenig, allerdings verspricht die Gesetzesbegründung den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern „eine deutlich stärkere Position bei der erforderlichen Abstimmung mit den dualen Systemen“ im Vergleich zur bisher bestehenden Rechtslage.

Da in vielen Entsorgungsgebieten bereits im Jahr 2018 eine Neuausschreibung der Systembetreiber für die Sammelleistungen 2019 - 2021 ansteht, sollen die mit dem Inkrafttreten des neuen Verpackungsgesetzes verbundenen Fragen und kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten sowie der daraus entstehende Handlungsbedarf insbesondere aufgrund des § 22 VerpackG zu Ihrer Information nachfolgend dargestellt werden:

Das Abstimmungs- gebot des § 22 Ver- packG

Trotz der bisher bestehenden Regelung des § 6 Abs. 4 Satz 1 und 4 Verpackungsverordnung (VerpackV), wonach ein System auf die vorhandenen Sammelsysteme der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger abzustimmen und die Belange der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger dabei besonders zu berücksichtigen sind, waren die Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Sammelsysteme der Systembetreiber bisher sehr beschränkt.

Auch das neue Verpackungsgesetz eröffnet keine direkte Einflussmöglichkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf die von den Systembetreibern beauftragten Sammelunternehmen, obwohl sich die Bürgerbeschwerden über den Einsatz von gelben Säcken (z. B. Verwehung von Säcken und Inhalt, fehlende Reißfestigkeit) regelmäßig an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger richten.

Im Verhältnis zu den Systembetreibern gibt es im § 22 VerpackG aber insbesondere für Leichtverpackungen neue Regelungen für die Abstimmung.

Gem. § 22 Abs. 1 VerpackG ist die Sammlung der Systembetreiber auf die „vorhandenen Sammelstrukturen“ der öffentlich-rechtlichen Entsor-

gungsträger abzustimmen. Gegenstand der Abstimmung ist die in § 14 Abs. 1 VerpackG geregelte Sammlung der Systembetreiber. Dadurch wird nicht allein die Sammlung bei allen privaten Endverbrauchern nach § 3 Abs. 11 VerpackG, also privaten Haushaltungen erfasst, sondern auch bei vergleichbaren Abfallstellen. Gleichzeitig wird die Sammelpflicht von den Verkaufsverpackungen auf alle restentleerten Verpackungen bei den privaten Endverbrauchern oder in deren Nähe ausgeweitet.

Diese Abstimmung ist durch eine schriftliche Abstimmungsvereinbarung gem. § 22 Abs. 1 Satz 2 VerpackG in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen den Systemen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern abzuschließen. Dabei sollen sich die Parteien im Sinne des Kooperationsprinzips, das dem Verpackungsgesetz zugrunde liegt, grundsätzlich auf gleichgeordneter Ebene gegenüber stehen, so die Gesetzesbegründung. Dieses Prinzip wird aber durchbrochen, soweit der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Möglichkeit eingeräumt bekommt, gem. § 22 Abs. 2 VerpackG einseitige Rahmenvorgaben zu machen (dazu unten).

Gemäß § 22 Abs. 7 VerpackG sind die Systembetreiber verpflichtet, in einem Gebiet, in dem mehrere Systeme eingerichtet sind, einen gemeinsamen Vertreter zu benennen, der die Verhandlungen über den erstmaligen Abschluss oder über Änderungen der Abstimmungsvereinbarung mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern führt.

Wann wird eine neue Abstimmungsvereinbarung erforderlich?

Die neuen Vorgaben zur Abstimmung nach § 22 Abs. 1 VerpackG sind bei allen zukünftigen Abstimmungsvereinbarungen, die ab dem 1. Januar 2019 geschlossen werden oder ab diesem Zeitpunkt gelten sollen, zu beachten.

Dazu zählen insbesondere die Rahmenvorgaben für Leichtverpackungen (LVP) (§ 22 Abs. 2 VerpackG), angemessene Entgelte für die Mitbenutzung von Wertstoffhöfen (§ 22 Abs. 3 VerpackG), angemessene Entgelte für die Mitbenutzung der Erfassungssysteme für Papier, Pappe, Karton (PPK) der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 22 Abs. 4 VerpackG) sowie Regelungen zur Vollstreckungsunterwerfung (§ 22 Abs. 6 VerpackG).

Wenn bestehende Abstimmungsvereinbarungen, die über den 1. Januar hinaus gelten sollen, den Vorgaben des § 22 VerpackG bereits entsprechen, können diese auch weiter gelten. Werden die Vorgaben aber nicht eingehalten (was häufig der Fall sein dürfte), besteht spätestens für die Zeit nach Ablauf der Übergangsfrist des § 35 Abs. 3 Satz 1 VerpackG (31. Dezember 2020) Anpassungsbedarf.

Auch wenn kein zwingender Anpassungsbedarf bestehen sollte, können sich die Parteien jederzeit auf eine geänderte Abstimmungsvereinbarung einigen, ab dem 1. Januar 2019 auch aufgrund von § 22 Abs. 8 VerpackG, wonach die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei jeder wesentlichen Änderung der Rahmenbedingungen für die Sammlung nach § 14 VerpackG sowie im Falle einer Änderung der Rahmenvorgaben nach § 22 Abs. 2 VerpackG von den Systemen eine Anpassung der Abstimmungsvereinbarung verlangen können.

Rahmenvorgaben § 22 Abs. 2 VerpackG

Für die Festlegung dieser Rahmenvorgaben lautet die endgültige Fassung des § 22 Abs. 2 VerpackG:

„Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann durch schriftlichen Verwaltungsakt gegenüber den Systemen festlegen, wie die nach § 14 Abs. 1 durchzuführende Sammlung der restentleerten Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen bei privaten Haushalten hinsichtlich

1. der Art des Sammelsystems, entweder Holsystem, Bringsystem oder Kombination aus beiden Systemen,
2. der Art und Größe der Sammelbehälter, sofern es sich um Standard-Sammelbehälter handelt, sowie
3. der Häufigkeit und des Zeitraums der Behälterentleerungen

auszugestalten ist, soweit eine solche Vorgabe geeignet ist, um eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushaltungen sicherzustellen, und soweit deren Befolgung den Systemen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz nicht technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist (Rahmenvorgabe). Die Rahmenvorgabe darf nicht über den Entsorgungsstandard hinausgehen, welchen der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger der in seiner Verantwortung durchzuführenden Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten zugrunde legt. 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.“

Ob damit tatsächlich den Kommunen die Möglichkeit eröffnet wird, die Art des Sammelsystems, die Art und Größe der Sammelbehälter sowie die Häufigkeit und den Zeitraum der Leerungen einseitig durch Verwaltungsakt festzulegen, ist u. E. noch offen und muss sich durch die Praxis künftig erst zeigen.

Gesetzliche Grenzen der Rahmen- vorgaben

Zunächst hatte der Gesetzentwurf eine *Erforderlichkeit* der Rahmenvorgabe zur Sicherstellung einer möglichst effektiven und umweltverträglichen Erfassung der Abfälle aus privaten Haushaltungen vorgesehen. Nunmehr muss die Rahmenvorgabe zur Erreichung dieser Ziele lediglich *geeignet* sein. In der Gesetzesbegründung wird betont, dass „die Förderung zumindest eines der Ziele ausreichend ist, sofern dies nicht zu Lasten des jeweils anderen Ziels geht.“ Die effektive und umweltverträgliche

Erfassung der Abfälle mündet in der Verwertung möglichst vieler Verpackungen, so dass jede Maßnahme, die zu einer Steigerung der Sammelmenge führt, immer auch als effektiv anzusehen ist.

Die Rahmenvorgabe darf auch nicht über den Entsorgungsstandard hinausgehen, den der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bei seiner Restmüllabfuhr zugrunde legt. Dies wird vor allem bei Regelungen zum Sammelrhythmus relevant, da ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, der für den Restmüll einen zweiwöchigen Sammelrhythmus anbietet, von den Privaten eine wöchentliche Abfuhr somit kaum wird verlangen können.

Schließlich darf die Rahmenvorgabe den Systemen nicht technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar sein. Technisch unmöglich ist eine Vorgabe insbesondere dann, wenn sie aus räumlichen oder technologischen Gründen objektiv nicht umsetzbar ist, etwa kein ausreichender Platz für das Aufstellen einer gelben Tonne gegeben ist. Entsprechend der Definition des § 7 Abs. 4 S. 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), die hier zur Auslegung herangezogen werden kann, besteht eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit nur dann, wenn die Mehrkosten außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck steht, was allein bei erhöhten Kosten nicht der Fall ist.

Mitbenutzungsansprüche nach § 22 Abs. 3 und 4 VerpackG

Schon in § 6 Abs. 4 Satz 5 VerpackV wurde den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern ein Anspruch auf Mitbenutzung ihrer Einrichtungen, die für die Sammlung von Verkaufsverpackungen erforderlich sind, eingeräumt. Dieser Anspruch wurde aber bislang nur dann durchgesetzt, wenn (ausnahmsweise) Leichtverpackungen über Wertstoffhöfe erfasst wurden. In § 22 Abs. 3 und 4 VerpackG werden diese Mitbenutzungsansprüche nun wesentlich konkreter geregelt. Der Schwerpunkt der Darstellung der Neuerungen liegt hier auf § 22 Abs. 4 VerpackG, soweit § 22 Abs. 3 VerpackG inhaltsgleiche Regelungen trifft, sind nachfolgende Ausführungen weitgehend übertragbar.

Nach § 22 Abs. 4 VerpackG ist die Gesamtregelung zu den PPK-Verkaufspackungen einschließlich der Entgeltregelung und der Entscheidung über die Erlösauskehr (alternativ Herausgabe eines Teils des Sammelgemischs gegen einen Wertausgleich) künftig Teil der Abstimmungsvereinbarung. Das bedeutet, dass im Gegensatz zur bisherigen Praxis (Kommune und Systeme einigen sich über gemeinsame Papiererfassung und Systeme regeln die Konditionen mit den tatsächlich operativ tätigen Entsorgern) die Kommune den Entsorger künftig mit der gesamten Erfassungsleistung beauftragen und sich den Kostenersatz für den Verpackungsanteil über die in der Abstimmungsvereinbarung vereinbarte Entgeltregelung von den Systemen zurück holen kann.

Dies hat zur Folge, dass künftig die Verhandlungen nicht mehr mit allen Systemen stattfinden, sondern gemäß § 22 Abs. 7 VerpackG nur mit einem von den Systemen zu bestimmenden gemeinsamen Vertreter. Dieser hat dann die Aufgabe, die für das Verhandlungsergebnis erforderliche Zweidrittelmehrheit der an der Abstimmungsvereinbarung beteiligten Systeme herbeizuführen.

Bei der Findung des Entgelts für die Erfassung kann die Kommune zudem bestimmen, ob der von den Systemen zu übernehmende Anteil nach Masse oder Volumen zu berechnen ist.

Künftig wird gem. § 22 Abs. 4 S. 6 ff. VerpackG auch die Regelung der Verwertungsseite bei PPK Inhalt der Abstimmungsvereinbarung. Das Gesetz sieht dabei zwei Möglichkeiten vor: die Mitverwertung des Verpackungsanteils durch die Kommune und die Herausgabe eines dem Masseanteil der Verpackungen entsprechenden Anteils des Sammelgemischs an die Systeme, wobei der Herausgabeanspruch nach der Gesetzesbegründung subsidiär ist.

Verwertet die Kommune nach § 22 Abs. 4 S. 6 VerpackG den Verpackungsanteil an PPK mit, so hat sie die mit den Verpackungen erzielten Mehreinnahmen bereits bei der Bestimmung des angemessenen Entgelts für die Erfassung zu berücksichtigen. Dazu ist ein Vergleich des tatsächlich erzielten Gesamterlöses mit dem Erlös erforderlich, den die Kommune bei Fehlen des Verpackungsanteils erzielt hätte. Da die Verpackungs- und Nichtverpackungsabfälle aus PPK aber unterschiedlich wertvoll sind, kann dabei nicht einfach der Masseanteil der Verpackungen zur Bestimmung des Mehrerlöses herangezogen werden.

Bei der Herausgabe eines dem Masseanteil der Verpackungen entsprechenden Anteils des Sammelgemischs ist hingegen ein Vergleich zwischen dem Wert des tatsächlich erfassten Sammelgemischs und dem Wert des Sammelgemischs vorzunehmen, das nur Verpackungen enthält. Zusätzlich sind die Kosten zu tragen, die durch die Übergabe entstehen. Diese sind regelmäßig nach gebührenrechtlichen Grundsätzen zu ermitteln.

Diese unterschiedlichen Berechnungsmethoden helfen jedoch nicht dabei, die Wertanteile rechtssicher zu bestimmen. Daher wird den an der Abstimmungsvereinbarung Beteiligten angeraten, eine einheitliche Methode zur Bestimmung der Wertanteile zu entwickeln.

Dieses neue Verfahren steht im Widerspruch zur Entscheidung des BGH vom 16.10.2015 (Az. V ZR 240/14), wonach die Systeme kein Eigentum an Verpackungspapier erwerben, das von der Kommune selbst und in ihrem Auftrag von Dritten eingesammelt wird. Der VKU hat sich entsprechend gegen die neue Regelung im VerpackG ausgesprochen, da

so einseitig Partei für die Systeme ergriffen werde. Zudem dürfe sich ein Herausgabeanspruch der Systeme schon gar nicht auf den Masseanteil beziehen. Allerdings besteht künftig die Gefahr, dass die zuständigen Gerichte § 22 Abs. 4 VerpackG analog anwenden, sofern keine Regelung in der Abstimmung getroffen wird. Daher sollten Art und Weise der Verwertung des Verpackungspapiers konkret zwischen den Kommunen und den Systemen in den Abstimmungsvereinbarungen geregelt werden, um Nachteile für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu vermeiden.

Gerichtlich durchsetzbarer Zahlungsanspruch?

Daneben stellt sich die Frage, ob die Kommunen aus den Mitbenutzungsansprüchen nach § 22 Abs. 3 und 4 VerpackG zukünftig einen einseitigen Zahlungsanspruch ableiten können, der sich ggf. auch gerichtlich durchsetzen lässt. Da Gesetz und Gesetzesbegründung keine eindeutige Aussage dazu treffen, ist momentan davon auszugehen, dass die Parteien zunächst verpflichtet sind, in die Abstimmungsvereinbarung eine einvernehmliche Entgeltregelung zur Mitbenutzung nach § 22 Abs. 3 bzw. 4 VerpackG aufzunehmen, die sich an den gebührenrechtlichen Grundätzen orientiert. Sollte dieses Einvernehmen nicht hergestellt werden können, steht dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger der Verwaltungsrechtsweg offen, wo er im Rahmen einer Leistungsklage ein nach den Grundsätzen des § 9 Bundesgebührengesetz kalkuliertes Entgelt einklagen kann.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass schon jetzt ein erheblicher Handlungs- und Verhandlungsbedarf für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und ihre kommunalen Unternehmen besteht.

Insbesondere sollten die bestehenden Abstimmungsvereinbarungen auf ihren Anpassungsbedarf überprüft und erste Verhandlungen mit den Systemen geführt werden.

In Gebieten mit verteilter Zuständigkeit, mit Übertragungsregelungen auf Zweckverbände oder Anstalten öffentlichen Rechts sowie im Verhältnis der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu ihren Unternehmen wird es notwendig sein, Regelungen zur rechtlichen Zuständigkeit zu treffen. Dabei sollte Ziel sein, dem gemeinsamen Vertreter der dualen Systeme auch auf kommunaler Ebene nur einen Verhandlungspartner gegenüber zu stellen, der auch in der Lage ist, einseitige Ansprüche der Kommunen geltend zu machen.

Die Systemabstimmung wird künftig sowohl zeitlich als auch inhaltlich anspruchsvoll, birgt aber gleichzeitig die Chance, die bisherigen Regelungen vor dem Hintergrund der neuen Möglichkeiten des Verpackungsgesetzes zu überarbeiten. Dabei ist zu beachten, dass die Neuregelungen eine verlässliche Grundlage für die Zusammenarbeit bieten

sollen, eine nachträgliche Änderung der Abstimmungsvereinbarung oder einer Rahmenvorgabe unter den jeweiligen gesetzlichen Voraussetzungen steht nämlich allein der Kommune und nicht dem dualen System zu.

Ausblick

Zum einen ist zu hoffen, dass die kommunalen Spitzenverbände (mit dem VKU) und die Systembetreiber grundsätzliche Fragen einheitlich für alle klären. Hier ist z. B. an eine bundesweite Festlegung der Bestimmung der Masseanteile von PPK für die Herausgabe oder eine Musterabstimmungsvereinbarung in Sachen LVP zu denken.

Zum anderen zeigt sich bereits jetzt sehr deutlich, dass die Umsetzung des VerpackG die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger fordern wird. Die Themenpalette ist groß, hierzu gehören sicherlich u. a. die PPK-Mitbenutzung, die künftige Struktur der LVP-Sammlungen sowie die konkrete Gestaltung der Abstimmungsvereinbarungen.

Wir unterstützen Sie gern bei der Bestandsaufnahme der bestehenden Abstimmungsvereinbarungen sowie der Ermittlung der wirtschaftlich und kommunalrechtlich vorteilhaften Zielstruktur. Dazu gehört u. a. die Formulierung und Ausgestaltung der Rahmenvorgaben und Abstimmungsvereinbarungen, die Abstimmung zwischen den kommunalen Abfallunternehmen und den Aufgabenträgern sowie die Vertretung und Begleitung in rechtlichen Streitigkeiten mit den Systembetreibern.

Auch bei weiteren Fragen zu diesem Thema stehen wir – und Ihre bekannten PwC-/ WIBERA-Ansprechpartner – Ihnen gerne zur Verfügung.

Dr. Hans-Martin Dittmann
Tel. 030-2636 5371
martin.dittmann@de.pwc.com

Philipp Hermisson
Tel. 030-2636 5379
philipp.hermisson@de.pwc.com

Im nächsten Teil unserer Herbstserie befassen wir uns mit dem Thema „Aktuelles zur Umsatzsteuer II“

Ihre Ansprechpartner in den Regionen

Ansprechpartner Region Nord
Niederlassung Hamburg und Kiel

Jan Philipp Otter

Rechtsanwalt

Tel.: 040 6378-2357

jan.philipp.otter@de.pwc.com

Dr. Erik Ohde

Rechtsanwalt · Steuerberater

Tel.: 040 6378-1316

erik.ohde@de.pwc.com

Ansprechpartner Region West-Nord
Niederlassung Bielefeld, Bremen,
Hannover und Osnabrück

Arnulf Starck

Rechtsanwalt · Steuerberater

Tel.: 0511 5357-5735

arnulf.starck@de.pwc.com

Ansprechpartner Region West
Niederlassung Düsseldorf, Essen und Köln

Eike Christian Westermann

Rechtsanwalt · Steuerberater

Tel.: 0211 981-1741

eike.christian.westermann@de.pwc.com

Matthias Beier

Steuerberater

Tel.: 0211 981-2473

matthias.beier@de.pwc.com

Ansprechpartner Region Mitte
Niederlassung Frankfurt, Kassel und Mainz

Dr. Michael Bierle

Rechtsanwalt · Steuerberater

Tel.: 069 9585-3856

michael.bierle@de.pwc.com

Harald Maas

Rechtsanwalt

Tel.: 069 9585-5396

harald.maas@de.pwc.com

Antje Probst

Steuerberaterin

Tel.: 069 9585-5025

antje.probst@de.pwc.com



Ihre Ansprechpartner in den Regionen

Ansprechpartner Region Süd
Niederlassung Mannheim und Saarbrücken

Matthias Fischer

Rechtsanwalt · Steuerberater
Tel.: 0621 40069-113
matthias.fischer@de.pwc.com

Markus Morsch

Rechtsanwalt · Steuerberater
Tel.: 0681 9814-110
markus.morsch@de.pwc.com

Ansprechpartner Region Süd
Niederlassung Stuttgart

Thomas Bettenburg

Wirtschaftsprüfer · Steuerberater
Tel.: 0711 25034-3564
thomas.bettenburg@de.pwc.com

Dr. Michael Klett

Rechtsanwalt · Steuerberater
Tel.: 0711 25034-4260
michael.j.klett@de.pwc.com

Ansprechpartner Region Süd
Niederlassung München und Nürnberg

Karl-Hubert Eckerle

Steuerberater
Tel.: 089 5790-6756
karl-hubert.eckerle@de.pwc.com

Christine Kraupa

Steuerberaterin
Tel.: 0911 94985-317

Ansprechpartner Region Ost
Niederlassung Berlin, Erfurt, Leipzig
und Schwerin

Steffen Döring

Rechtsanwalt · Steuerberater
Tel.: 030 2636-3909
steffen.doering@de.pwc.com

Rainer Schindler

Steuerberater
Tel.: 0341 9856-162
rainer.schindler@de.pwc.com

