



MITTEILUNGSVORLAGE

(115/2018)

LVP-Ausschreibung, Vorvereinbarung zur Abstimmungsvereinbarung

Gremium	Termin	TOP	Art
Werk- und Infrastrukturausschuss	28.08.2018	14a	zur Kenntnis

Mitteilung:

Der Werk- und Infrastrukturausschuss nimmt Kenntnis.

Begründung:

Mitte Juli 2017 verabschiedete der Bundestag ein neues Verpackungsgesetz ([Verpackungsgesetz vom 5. Juli 2017](#); VerpackG), das bis auf wenige Vorschriften, am 01.01.2019 in Kraft tritt und die bisherige Verpackungsverordnung ablöst. Diesem Gesetzgebungsverfahren waren lange, sehr kontroverse Diskussionen zwischen dem Bund und den dualen Systemen einerseits und der Mehrheit der Bundesländer und den kommunalen Spitzenverbänden andererseits über ein sogenanntes Wertstoffgesetz vorausgegangen, in denen es vor allem um die Zuständigkeit für die Erfassung der Verpackungen (weiterhin privatrechtlich oder hoheitlich) ging. Die Mehrheit der Bundesländer und die kommunalen Spitzenverbände setzen sich auf Grund der vielen Missstände bei der privaten LVP-Erfassung (Liegenlassen von gelben Säcken, keine Ansprechpartner bei den dualen Systemen, kein direkter Zugriff auf vertraglicher Basis der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (auf den von dualen Systemen beauftragten privaten Entsorger) stark für eine hoheitliche Erfassungszuständigkeit ein. Es konnte letztlich keine Einigung erzielt werden, die aber aufgrund des Zustimmungserfordernisses des Bundesrates erforderlich war. Die Bundesregierung hat daraufhin von dem Vorhaben, ein umfassendes Wertstoffgesetz umzusetzen, Abstand genommen und hat ein VerpackG in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, für das eine Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich war.

Die grundsätzlichen Regelungen der VerpackV wurden im VerpackG beibehalten. So haben die Hersteller bzw. Vertreiber von sogenannten systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sich mit diesen Verpackungen zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme an einem oder mehreren Systemen zu beteiligen (vgl. § 7 VerpackG). Unter System (vgl. § 3 Abs. 16 VerpackG) wird eine privatrechtlich organisierte juristische Person oder Personengesellschaft verstanden, die mit Genehmigung nach § 18 VerpackG in Wahrnehmung der Produktverantwortung der beteiligten Hersteller die in ihrem Einzugsgebiet beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallenden restentleerten Verpackungen flächendeckend erfasst und einer Verwertung zuführt. Am Rande sei erwähnt, dass die Systeme als die dualen Systeme bezeichnet werden, weil deren Entsorgungszuständigkeit neben die hoheitliche Entsorgungszuständigkeit der ÖRE getreten ist.

Neben vielen Änderungen wurde vor allem die Pflicht der dualen Systeme zu Abstimmung ihrer Erfassungssysteme mit denen des ÖRE verschärft (vgl. 22 VerpackG); nach Auffassung

der Mehrheit der Bundesländer, der kommunalen Spitzenverbände und der ÖRE allerdings unzureichend.

Nach § 22 Abs. 1 VerpackG haben die dualen Systemen mit den ÖRE in deren jeweiligen Entsorgungsgebieten neue Abstimmungsvereinbarungen auf Basis der Vorgaben des VerpackG zu schließen. Die bisher geschlossenen Abstimmungsvereinbarungen verlieren ihre Gültigkeit spätestens nach einer Übergangszeit von 2 Jahren am 31.12.2020, es sei denn sie enden vorher, weil sie bis zu einem früheren Zeitpunkt befristet sind oder zu einem früheren Zeitpunkt gekündigt werden / worden sind. Die derzeit für das Kreisgebiet Schleswig-Flensburg bestehende Abstimmungsvereinbarung endet am 31.12.2018, so dass vor diesem Hintergrund eine neue Abstimmungsvereinbarung noch in diesem Jahr auszuhandeln ist, um spätestens am 01.01.2019 in Kraft treten zu können.

Bestandteil der Abstimmungsvereinbarung sind u.a. die jeweiligen Systemfestlegungen zu Verpackungen aus

- Kunststoffen, Metallen, Verbundstoffen (so genannte Leichtverpackungen - LVP)
- Glas
- Papier, Pappe und Kartonagen (PPK)

Während die Sammlung und Verwertung der Verpackungen aus Glas und LVP von den dualen Systemen nach Abstimmung des betreffenden Sammelsystems alle drei Jahre ausgeschrieben wird, nutzen die dualen Systeme das PPK-Sammlungssystem der ASF für ihre PPK-Verpackungen mit und zahlen hierfür ein Mitbenutzungsentgelt; im Gegenzuge partizipieren sie an den von der ASF erzielten PPK-Verwertungserlösen.

Über vorstehende Gegebenheiten wurde mehrfach im Werkausschuss (WA) berichtet; letztmalig in der Sitzung des WA am 14.11.2017 unter TOP 12c; vgl. hierzu die ausführliche [Beschlussvorlage zu TOP 12c der WA-Sitzung am 14.11.2017](#)

1. LVP-Sammlung 01.01.2019 bis 31.12.2021

Die von den Systembetreibern derzeit beauftragte Sammlung von LVP mittels Gelber Säcke endet zum 31.12.2018. Beauftragt ist die Remondis Kiel GmbH. Es bedarf also einer Neuausschreibung dieser Leistung im Jahr 2018 durch die Systembetreiber mit Wirkung ab 01.01.2019. Anzumerken ist, dass die ASF Logistik die Sammlung für ein Teilgebiet des Kreises Schleswig-Flensburg (Stadt Schleswig und Amt Kropp-Stapelholm) als Subunternehmerin der Remondis durchführt.

In der Beschlussvorlage zu TOP 12c der WA-Sitzung am 14.11.2017 wurde die Frage erörtert, ob die Erfassung von LVP mittels gelber Säcke durch eine Sammlung mit einer sogenannten Wertstofftonne abgelöst werden sollte, mit der entweder weiterhin nur LVP oder auch stoffgleiche Nichtverpackungen wie z.B. Kunststoffspielzeug, Plastikkorb, Bratpfanne etc. gesammelt werden können. Eine solche Wertstofftonne hat unbestreitbar gewisse Vorteile, aber auch erhebliche Nachteile.

§ 22 Abs. 2 VerpackG bietet dem ÖRE die Möglichkeit, mittels einer sogenannten Rahmenvorgabe nach § 22 VerpackG die Einführung einer Wertstofftonne auch gegen den Willen der dualen Systeme durchzusetzen. Hier ist allerdings zu bedenken, dass eine LVP-Sammlung mittels Wertstofftonne zu höheren Kosten führt als die Sammlung mittels Gelber Säcke. Zur Frage, ob diese zusätzlichen Kosten von den dualen Systemen oder dem Gebührenzahler zu tragen sind, ist die Rechtslage unklar, so dass diese Frage letztlich erst durch die Rechtsprechung geklärt werden wird. Überwiegende Gründe sprechen jedoch dafür, dass diese Kosten von den dualen Systemen zu tragen sind. Eine Forderung nach einer Mitentsorgung der stoffgleichen Nichtverpackungen wird allerdings auf jeden Fall eine Kostenbeteiligung des ÖRE erfordern.

Da sich das bisherige Erfassungssystem bewährt hat und hinsichtlich der Umsetzung und Finanzierung einer Wertstofftonne viele ungeklärte Punkte bestehen, hatte die ASF-Geschäftsleitung vorgeschlagen, die Sammlung von LVP für die nächste Ausschreibungsperiode vom 01.01.2019 bis 31.12.2021 weiterhin mittels gelber Säcke durchzuführen. Eine Umstellung auf eine Wertstofftonne ist auch zu einer späteren Leistungsperiode ab 01.01.2022 möglich. In der LVP-Systemfestlegung sollte aber, sofern durchsetzbar, die Möglichkeit der Nutzung einer sogenannten Komforttonne zur Aufbewahrung gelber Säcke aufgenommen werden, nicht zuletzt um beauftragte Entsorger anhalten zu können, auch die in einer Komforttonne bereitgestellten gelben Säcke mitzunehmen.

Der WA stimmte diesem Vorgehen zu. Da keine Umstellung vom gelben Sack auf eine Wertstofftonne zum 01.01.2019 erfolgen sollte, bedurfte es hierzu keiner ausdrücklichen Beschlussfassung durch den WA.

Ende April / Anfang Mai 2018 nahm der sogenannte LVP-Ausschreibungsführer der dualen Systeme für das Kreisgebiet Schleswig-Flensburg, die Interseroh Dienstleistungs GmbH die Verhandlungen über die LVP-Systemfestlegung für die Periode 01.01.2019 bis 31.12.2021 mit der ASF auf. Die bisherige LVP-Systemfestlegung wurde in einigen marginalen Punkten angepasst.

Die Forderung nach Einführung einer Komforttonne lehnte Interseroh nach Prüfung mit der Begründung ab, dass die zwei parallelen LVP-Sammelsysteme „Sack und Tonne“ zu wesentlich höheren Kosten führen würden. Die dualen Systeme seien nicht bereit, die zusätzlichen Kosten zu tragen. Die Ablehnung war zu erwarten, da seitens der Systeme so die Einführung einer Wertstoff- bzw. Verpackungstonne unter kommunaler Regie ohne Ausschreibung befürchtet wird.

Die Interseroh hat daraufhin die Ausschreibung der LVP-Sammlung im Kreis Schleswig-Flensburg über ein Ausschreibungsportal der dualen Systeme bekanntgemacht und die betreffenden Unterlagen in das Portal zum Abruf durch interessierte Entsorger eingestellt. Die Angebotsphase endete am 10.08.2018 um 12:00 Uhr, an die sich die Angebotsauswertung und Auftragsvergabe anschließt. Die Ergebnisse sind der ASF daher noch nicht bekannt.

2. Abstimmungsvereinbarung ab 01.01.2019

In der WA-Sitzung am 14.11.2017 wurde ferner berichtet (vgl. Beschlussvorlage zu TOP 12c), dass auf Bundesebene von den kommunalen Spitzenverbänden zusammen mit dem VKU versucht wird, eine Muster-Abstimmungsvereinbarung mit Vertretern der Dualen Systeme zu vereinbaren. Die betreffenden Verhandlungen gestalten sich sehr schwierig. Diese Verhandlungen zogen bis Mai 2018 hin. Die Muster-Abstimmungsvereinbarung, die aus kartellrechtlichen Gründen in eine Orientierungshilfe umbenannt wurde, enthält grundsätzliche Regelungen zur Zusammenarbeit der Dualen Systeme und des jeweiligen ÖrE. In Anlagen zur Orientierungshilfe werden die den jeweiligen ÖrE bzw. sein Entsorgungsgebiet betreffenden Einzelheiten geregelt; es handelt sich um folgende Anlagen:

- Anlage 1: Abfallwirtschaftssatzung
- Anlage 2: Abfallwirtschaftskonzept
- Anlage 3: Systemfestlegung LVP
- Anlage 4: Systemfestlegung Glas
- Anlage 5: Systemfestlegung PPK
- Anlage 6: Mitbenutzung von Wertstoffhöfen
- Anlage 7: Mitbenutzung der PPK- Sammelstruktur
- Anlage 8: gemeinsame Wertstofffassung, falls vereinbart

(Die oben unter Ziffer 1 erwähnte LVP-Systemfestlegung würde danach als Anlage 3 in das Vertragswerk aufgenommen werden).

Die Verhandlungen über die Abstimmungsvereinbarung werden von Seiten der dualen Systeme durch deren gemeinsamen Vertreter (vgl. § 22 Abs. 7 VerpackG) geführt. Dieser ist allerdings von dualen Systemen auf Grund von Auseinandersetzungen der dualen Systeme untereinander immer noch nicht bestellt. Allerdings hieß es informell, dass der LVP-Ausschreibungsführer des betreffenden Entsorgungsgebietes auch der für dieses Gebiet zuständige gemeinsame Vertreter ist.

Die ASF hat mit Interseroh bereits diesbezügliche Gespräche im Mai 2018 geführt. Es wurde Einigkeit erzielt, dass die Verhandlungen Mitte September 2018 aufgenommen werden sollen, weil voraussichtlich erst zu diesem Zeitpunkt die Ergebnisse bundesweiter PPK-Gutachten in Bezug auf die Anteilsverhältnisse zwischen in der Zuständigkeit der dualen Systemen liegender PPK-Verpackungen und sonstigen, in der Zuständigkeit der ÖrE liegender Papiere vorliegen werden. Diese Anteilsbestimmung ist enorm wichtig für die Frage, mit welchem Anteil sich die dualen Systeme an den Sammlungskosten zu beteiligen haben. Sie ist auch relevant für die Frage der Bestimmung einer PPK-Erlösbeteiligung bzw. der Herausgabe von PPK-Mengen, die naturgemäß nicht nur PPK-Verkaufsverpackungen, sondern auch sonstige Papiere beinhalten werden. Ziel ist es, die Verhandlungen noch diesem Jahr 2018 zum Abschluss zu bringen und die Abstimmungsvereinbarung abzuschließen. Allerdings muss man dazu beachten, dass sich die Verhandlungen trotz der Orientierungshilfe voraussichtlich als schwierig erweisen werden und der gemeinsame Vertreter der dualen Systeme lediglich die Verhandlungen führt und das Verhandlungsergebnis den anderen dualen Systemen zur Zustimmung vorlegen muss. Stimmen zwei Drittel der dualen Systeme dem Verhandlungsergebnis zu, kann die Vereinbarung geschlossen werden (vgl. § 22 Abs. 7 VerpackG), ansonsten muss weiter verhandelt werden.

Interseroh hat in den oben erwähnten Gesprächen vom Mai 2018 zugesagt, unverzüglich nach der Sommerpause 2018 in Verhandlungen über die endgültige Abstimmungsvereinbarung einzutreten und diese so rechtzeitig abzuschließen, dass noch in diesem Jahr eine Abstimmungsvereinbarung geschlossen werden kann. Um bereits jetzt anlässlich der LVP-Systemfestlegung eine gewisse Verbindlichkeit bei der vorgenannten Zusage zu erhalten, wurde der Entwurf einer Vorvereinbarung zwischen Interseroh und Kreis erarbeitet. Diese liegt bereits in von der Interseroh unterzeichneter Form vor; siehe Anlage. Sollten sich keine Bedenken seitens des Werk- und Infrastrukturausschusses (WIA) ergeben, wird die ASF für den Kreis diese Vorvereinbarung ebenfalls unterzeichnen.

3. PPK (Papier, Pappe, Kartonagen)

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Ausführungen in der Beschlussvorlage 12c zur WA-Sitzung am 14.11.2017 verwiesen und den obigen Ausführungen unter Ziffer 2.

Das bundesweite PPK-Gutachten bezüglich der Anteilsbestimmung soll dem Vernehmen nach Mitte / Ende September 2018 vorliegen. Auf Basis dieses Gutachtens werden dann die Verhandlungen über die Anlage 7 „Mitbenutzung der PPK-Sammelstruktur“ zu führen sein. Da es dabei um erhebliche Beträge gehen wird, werden die Verhandlungen sich als sehr schwierig erweisen; dies wird jedenfalls erwartet.

4. Nebenentgelte

Die Systembetreiber sind nach der bisherigen VerpackV, aber auch nach dem zukünftigen VerpackG (§ 22 Abs. 9) verpflichtet, sich an den Kosten des öffentlich-rechtlichen Entsor-

gungsträgers zu beteiligen, die durch Abfallberatung für sein System und durch die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung sowie Sauberhaltung von Flächen für die Aufstellung von Sammelgroßbehältnissen im Zusammenhang mit den Wertstofffraktionen Leichtverpackungen, Glas sowie den Verkaufsverpackungen aus Papier/Pappe/Kartonagen (PPK) entstehen (sog. Depotcontainerstandplätze).

Das neue VerpackG sieht in seinem § 22 Abs. 9 vor, dass bei der Berechnung der Kosten für die Abfallberatung und Containerstandplätze die in [§ 9 des Bundesgebührengesetzes](#) festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätze anzuwenden sind.

Entgegen der noch in der Beschlussvorlage zu TOP 12c der WA-Sitzung am 14.11.2017 geäußerten Befürchtung wird es nach derzeitigem Stand bei den bislang geltenden Konditionen bleiben. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich in Verhandlungen mit den dualen Systemen im Frühjahr 2018 diesbezüglich durchsetzen können. Die auch über die Nebenentgeltvereinbarung verhandelt haben.

5. Vertragspartner

In der Beschlussvorlage zu TOP 12c der WA-Sitzung am 14.11.2017 wurde die zu dem Zeitpunkt noch offene Frage angesprochen, ob die Abstimmungsvereinbarung wie bisher von der ASF als beauftragte Dritte oder direkt vom Kreis Schleswig-Flensburg mit den Systembetreibern abgeschlossen werden sollte. Diese ist inzwischen entschieden, denn nur der Kreis Schleswig-Flensburg selbst hat die Möglichkeit eine gegebenenfalls erforderliche Rahmenvorgabe zu setzen.

Auch die damals noch bestehende Unklarheit, ob die Abstimmungsvereinbarung mit jedem System einzeln abgeschlossen werden sollte oder nur einmal mit der Gesamtheit der Systeme, ist zwischenzeitlich geklärt. Die Abstimmungsvereinbarung muss mit jedem System einzeln abgeschlossen werden. Die gilt vor allem auch deswegen, weil die dualen Systeme unterschiedliche Interessen bezüglich der Anlage 7 (Herausgabe von PPK-Verpackungsanteil oder PPK-Erlösbeteiligung) haben.

Die Geschäftsleitung der ASF wird nach Abschluss der Verhandlungen den Kreisgremien die ausgehandelte Abstimmungsvereinbarung zur Beschlussfassung vorlegen.

Anlage:
Entwurf „Vorvereinbarung zur Abstimmungsvereinbarung“

Im Auftrag

gez. Thon
Werkleiter