



Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz



09.08.2019

Festsetzung der Sicherheitsleistung gem. § 18 Abs. 4 Verpackungsgesetz (VerpackG)
(Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH, Frankfurter Straße 720-726, 51145 Köln-
Porz-Eil)

Gemäß § 18 Absatz 4 des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG) vom 05. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234), erlässt das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz den folgenden

Bescheid:

- I. Die Nebenbestimmung in Ziffer 2.14 des Feststellungsbescheids vom 22. Dezember 1992 in der Fassung des zweiten Änderungsbescheids vom 05. September 2011 sowie der Ergänzung zum zweiten Änderungsbescheid vom 18. Oktober 2012 erhält folgende Fassung:

„Die Sicherheitsleistung gem. § 18 Abs. 4 VerpackG wird auf **4.108.300 €** festgesetzt.

Die Sicherheitsleistung ist spätestens zum 1. Januar 2020 durch Vorlage einer selbstschuldnerischen Bankbürgschaft auf erste Anforderung einer deutschen Sparkasse, Großbank oder Kreditversicherung unwiderruflich und unbefristet zu erbringen.

Soweit die Sicherheit durch Einzahlung von Geld erbracht werden soll, ist spätestens zum 1. Januar 2020 die Eröffnung eines Kontos zu beantragen.

Wird die Sicherheitsleistung erhöht, ist bei einer Hinterlegung von Geld der Differenzbetrag zu überweisen, bei einer Bankbürgschaft eine neue Bürgschaftsurkunde vorzulegen.“

- II. Der verfügende Teil wird öffentlich bekannt gegeben.

III. Die Kosten des Verfahrens trägt der Systembetreiber. Die Höhe der Kosten wird durch gesonderten Bescheid festgesetzt.

Begründung:

A) Sachverhalt

Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH ist Betreiberin eines im Freistaat Bayern genehmigten Systems gem. § 18 Abs. 1 VerpackG.

Die Feststellung erfolgte durch Bescheid des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 22. Dezember 1992, zuletzt geändert durch den zweiten Änderungsbescheid vom 05. September 2011 sowie seine Ergänzung vom 18. Oktober 2012. Mit Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes zum 01. Januar 2019 gilt die Systembetreiberin im Sinne des § 18 Abs. 1 VerpackG als genehmigt, da sie unter Geltung der Verpackungsverordnung (VerpackV) bereits wirksam festgestellt wurde und sie dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz eine Finanzierungsvereinbarung mit der Zentralen Stelle vorgelegt hat (vgl. § 35 Abs. 1 VerpackG). Zur Sicherstellung der Anforderungen an die Systeme verpflichtet Ziffer 2.14 des Feststellungsbescheids vom 22. Dezember 1992, zuletzt geändert durch den zweiten Änderungsbescheid vom 05. September 2011 sowie seine Ergänzung vom 18. Oktober 2012 die Betreiberin dazu, Sicherheit für den Fall zu leisten, dass der oder die von ihm Beauftragten die Pflichten nach der VerpackV ganz oder teilweise nicht erfüllen und die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder die zuständigen Behörden Kostenerstattung wegen Ersatzvornahme verlangen können.

Am 01. Januar 2019 trat das VerpackG in Kraft und löste die bis dahin geltende VerpackV ab. Im VerpackG wurde die Rechtsvorschrift zur Festsetzung einer Sicherheitsleistung gegenüber der bisherigen Regelung dahin geändert, dass ein Rückgriff auf die Sicherheitsleistung auch bei Verstößen gegen Pflichten aus der Abstimmungsvereinbarung nach § 22 Abs. 1 VerpackG oder gegen Pflichten aus einseitigen Vorgaben nach § 22 Abs. 2 VerpackG möglich ist. Folglich besteht Bedarf, die festgesetzten Sicherheitsleistungen an die neue Rechtslage anzupassen und sie in für alle Dualen Systeme gleicher Art und Weise auszugestalten.

Zur Änderung des Feststellungsbescheids für die Neufassung der Regelung der Sicherheitsleistung wurde die Systembetreiberin gem. Art. 28 Abs. 1 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) gehört. Dem Vortrag des Betreibers wurde insoweit Rechnung getragen, als die Sicherheitsleistung nicht bereits vier Wochen nach Zugang dieses Bescheids, sondern spätestens zum 1. Januar 2020 zu erbringen ist. Der im Jahr 2019 verbleibende Zeitraum wird als durch die derzeit geleistete Sicherheit gerade noch abgesichert angesehen. Das weitere Vorbringen zum Bezugsjahr des Marktanteils und einer kontinuierlichen Anpassung wurde bei der Entscheidung berücksichtigt.

B) Entscheidungsgründe

1. Das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz ist gem. Art. 29 Abs. 2 Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz (BayAbfG) in Verbindung mit § 1a Abfallzuständigkeitsverordnung (AbfZustV) Genehmigungsbehörde i.S.d § 18 Abs. 1 VerpackG und daher auch zuständige Behörde zur Festsetzung der Sicherheitsleistung gem. § 18 Abs. 4 VerpackG.

2. Die zuständige Behörde kann gem. § 18 Abs. 4 VerpackG jederzeit verlangen, dass ein System eine angemessene, insolvenzfeste Sicherheit für den Fall leistet, dass es oder die von ihm beauftragten Dritten Pflichten nach dem VerpackG, aus der Abstimmungsvereinbarung nach § 22 Abs. 1 VerpackG oder aus den Vorgaben nach § 22 Abs. 2 VerpackG nicht, nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß erfüllen und den öffentlich rechtlichen Entsorgungsträgern oder den zuständigen Behörden dadurch zusätzliche Kosten oder finanzielle Nachteile entstehen.

2.1 Die Sicherheitsleistung zur Absicherung der Kosten bei Leistungsausfällen ist entsprechend den Pflichten aus § 14 VerpackG so zu bemessen, dass bei einer Nichtabholung der Verpackungsabfälle die Kosten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers für die Abholung und Entsorgung dieser Abfälle abgedeckt werden. Den Verpackungsabfällen kommt in aller Regel ein negativer Marktwert zu, so dass im Fall einer Systemeinstellung Kosten für Abholung und Entsorgung entstehen, ohne dass die durch die Systembetreiber vereinnahmten Entgelte zur Verfügung stehen.

Demzufolge werden der Berechnung der Höhe der Sicherheitsleistung, die eine Prognoseentscheidung darstellt,

- die Menge der nicht abgeholten Verpackungsabfälle,
- die Kosten der Erfassung der nicht abgeholten Verpackungsabfälle bei den privaten Endverbrauchern und
- die Kosten der Entsorgung der Verpackungsabfälle zugrunde gelegt.

Alle zur Berechnung der Sicherheitsleistung für diesen Bescheid herangezogenen Daten stammen aus dem Jahr 2017. Dies ist das derzeit aktuellste Bezugsjahr, zu dem für alle Berechnungspositionen Daten verfügbar sind.

a) Grundlage der Ermittlung der Menge nicht abgeholter Verpackungsabfälle ist die tatsächlich von den Systembetreibern in einem regelmäßigen Zeitraum realisierte Sammelmenge. Sie wird in den Mengenstromnachweisen der Systembetreiber als materialbezogene Erfassungsmenge pro Kalenderjahr und Bundesland ausgewiesen. Hieraus ergibt sich die näherungsweise maximal mögliche Verpackungsmenge, die aufgrund eines Verstoßes des Systembetreibers gegen die flächendeckende Abholung von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu ent-

sorgen sein kann. Zum Schutz des Gebührenzahlers und der öffentlichen Hand kann von einem worst-case-Szenario ausgegangen werden.

Als Zeitraum für prospektiv anfallende Kosten der Ersatzvornahme unter Berücksichtigung des Zeitbedarfs für Androhung und Vollziehung der Ersatzvornahme wird ein Monat als verhältnismäßig und für den Systembetreiber zumutbar in Ansatz gebracht werden.

- b) Das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz hat sich zur Prognose der Erfassungskosten von drei Systembetreibern, die unterschiedlich stark am Markt vertreten sind, zusammen jedoch einen Lizenzmengenanteil von etwa 65% im Jahr 2017 aufwiesen, insgesamt neun Erfassungsverträge für die Fraktion LVP vorlegen lassen. Hiervon bilden jeweils drei Verträge die Kosten für die Erfassung in einer städtischen bzw. großstädtischen, in einer ländlich-dichten und einer ländlichen Strukturklasse ab. Der daraus errechnete Durchschnittswert in Höhe von 166, 69 €/Tonne wird als Erfassungskosten der Berechnung der Sicherheitsleistung zugrunde gelegt; wobei die Strukturklassen entsprechend ihrer Häufigkeit in Bayern gewichtet wurden (Groß-/Städtische Gebiete: 23; Ländlich-dichte Gebiete: 35; Ländliche Gebiete: 38).
- c) Die Schätzung der Kosten der Entsorgung der Verpackungsabfälle fußt auf den Verbrennungskosten, die jährlich in der Fachzeitschrift EUWID publiziert werden. Sie entsprechen näherungsweise den Kosten für die Sortierung und Verwertung der gesammelten Verpackungsabfälle.
In der Zeitschrift EUWID, Ausgabe 50/2018, ist für die Region „Süden“ eine Preisspanne für die Verbrennung der kommunalen Abfälle in Höhe von 60-150 €/Tonne ausgewiesen. Daraus ergibt sich ein Mittelwert von 105 €/Tonne.
- d) Grundlage für die Berechnung ist die Menge der in einem Monat erfassten Verpackungsabfälle, berechnet auf Basis der Daten der Mengenstromnachweise. Diese Menge wird dem Durchschnitt der prognostizierten Erfassungskosten (siehe b)) und dem Mittelwert der Kosten der Verbrennung (siehe c)) multipliziert und entsprechend der Lizenzmengenanteile auf die einzelnen Systembetreiber umgelegt.

Für das Bundesland Bayern errechnet sich entsprechend seinem Anteil an den im Kalenderjahr 2017 insgesamt erfassten Leichtverpackungen, bezogen auf eine einmonatige Erfassungsmenge, die Sicherheitsleistung wie folgt:

LVP-Erfassungsmenge Bayern gesamt	270.336,4	t/a
Erfassungsmenge Bayern bezogen auf 1 Monat	22.528,03	t

Kosten der Erfassung	166,69	€/t
Kosten der Verbrennung	105	€/t
Kosten der Erfassung und Verbrennung	271,69	€/t
Gesamt	6.120.641,38	€

2.2 In

die

Berechnung der Sicherheitsleistung sind darüber hinaus auch Zahlungsverpflichtungen der Systembetreiber gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern für Kosten der Abfallberatung, Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung sowie Sauberhaltung von Flächen (Nebentgelte), und für die Mitbenutzung der kommunalen Wertstoffhöfe und des kommunalen PPK-Sammelsystems (Mitbenutzungsentgelte) eingeflossen.

Die Absicherung dieser Zahlungsverpflichtungen ist nach § 18 Abs. 4 VerpackG möglich und erforderlich, um sicherzustellen, dass finanzielle Verluste bei Zahlungsunfähigkeit eines Systembetreibers nicht von der Allgemeinheit getragen werden müssen.

- a) Zur Ermittlung der Höhe der Sicherheitsleistung für die Zahlung vereinbarter Mitbenutzungs- und Nebentgelte wird maßgeblich auf die zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Systembetreibern vereinbarten Mitbenutzungs- und Nebentgelte abgestellt. Die Mitbenutzungs- und Nebentgeltansprüche sind gem. § 22 Abs. 3, 4 und 9 VerpackG seit dem 01. Januar 2019 nach den Vorgaben des Bundesgebührenrechts zu kalkulieren. Hierzu liegen noch keine Daten vor. Es ist deshalb angemessen, auf die noch aufgrund der VerpackV zwischen den Systembetreibern und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern ausgehandelten Entgelte als Berechnungsgrundlage zurückzugreifen. Aus der ermittelten Gesamtsumme berechnet sich die Sicherheitsleistung anhand der prognostizierten Dauer eines Leistungsausfalls und im Verhältnis zum Marktanteil des Systembetreibers.

Ein Absicherungszeitraum von einem Monat ist angemessen. Es unterliegt der Vertragsgestaltung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und Systembetreiber, die Ausfallrisiken bei Mitbenutzungs- und Nebentgelten durch geeignete Zahlungsmodalitäten zu begrenzen.

- b) Zur Ermittlung dieser Daten wurden alle Landratsämter und kreisfreie Städte im Freistaat um Übermittlung der Höhe der Entgelte für das Kalenderjahr 2017 gebeten. Hieraus errechnet sich ein Gesamtbetrag für unmittelbare Zahlungsverpflichtungen der Systembetreiber gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in Höhe von 51.045.050,67 €; hiervon entfällt ein Betrag in Höhe von 27.475.940,10 € auf die Mitbenutzungsentgelte und 23.569.110,57 € auf die Nebentgelte.

2.3 Unter Zugrundelegung Ihres Marktanteils von 39,60 % im Kalenderjahr 2017 errechnet sich insoweit eine **Sicherheitsleistung in Höhe von 4.108.300 € gerundet auf die vollen Hundert.**

Sicherheitsleistung bzgl. LVP		
Gesamtkosten aller Systeme = (Erfassungskosten + Verbrennungskosten) x Erfassungsmenge/Monat	6.120.641,38	€
Marktanteil des Systems	39,60%	
Sicherheitsleistung des Systems unter Berücksichtigung des Marktanteils für LVP	2.423.773,99	€
Sicherheitsleistung bzgl. Nebentgelten		
Berechnungszeitraum Absicherung Nebentgelte	1	Monat
Gesamtsumme der Nebentgelte	23.569.110,57	€
Marktanteil des Systems	39,60%	
Anteil an den Nebentgelten gemessen am Marktanteil für den Berechnungszeitraum als Sicherheitsleistung	777.780,65	€
Sicherheitsleistung bzgl. Mitbenutzungsentgelten		
Berechnungszeitraum Absicherung Mitbenutzungsentgelte	1	Monat
Gesamtsumme der Mitbenutzungsentgelte	27.475.940,10	€
Marktanteil des Systems	39,60%	
Anteil an den Mitbenutzungsentgelten gemessen am Marktanteil für den Berechnungszeitraum als Sicherheitsleistung	906.706,02	€
Gesamtsumme Sicherheitsleistung	4.108.260,66	€

Hinweis: Da die die Höhe der Sicherheitsleistung bestimmenden Faktoren variabel sind, sich insbesondere die Marktanteile der Dualen Systeme verändern, wird die Höhe der Sicherheitsleistung jährlich überprüft, um die Angemessenheit der Sicherheitsleistung sicherzustellen. Die erste turnusmäßige Überprüfung wird im Laufe des Jahres 2020 stattfinden.

2.4 Die Sicherheitsleistung ist durch Vorlage einer selbstschuldnerischen Bankbürgschaft auf erste Anforderung einer deutschen Sparkasse, Großbank oder Kreditversicherung unwiderruflich und unbefristet oder durch Hinterlegung von Geld zu erbringen. Dies stützt sich auf § 18 Abs. 4 VerpackG, wonach eine insolvenzfeste Sicherheit zu erbringen ist.

Als insolvenzsicher ist eine Sicherheitsleistung dann anzusehen, wenn der Betrag der Sicherheitsleistung aus dem Vermögen des Systembetreibers ausgesondert ist, so dass er im Fall einer Insolvenz nicht in die Insolvenzmasse fällt.

3. Die derzeit geleistete Sicherheit, die aufgrund der Rechtslage nach der VerpackV festgesetzt wurde, wird bis zur Erbringung der nach diesem Bescheid zu leistenden Sicherheit für alle Sicherungsfälle nach § 18 Abs. 4 VerpackG verwendet werden.
4. Die Pflicht zur Zahlung der Kosten des Verfahrens ergibt sich aus Art. 1 und 2 Kostengesetz (KG). Die Höhe der Kosten wird durch Bescheid gesondert festgesetzt.
5. Der Bescheid ist gemäß § 18 Abs. 1 Satz 3 VerpackG in Verbindung mit Art. 41 Abs. 3 und 4 BayVwVfG öffentlich bekannt zu geben und vom Zeitpunkt der Bekanntgabe an wirksam. Die öffentliche Bekanntgabe wird dadurch bewirkt, dass sein verfügender Teil ortsüblich bekanntgemacht wird. Dieser Bescheid kann für die Dauer eines Monats nach Bekanntgabe im Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Rosenkavalierplatz 2, 81925 München, Montag bis Freitag in der Zeit von 09.00 bis 18.00 Uhr an der Pforte eingesehen werden. Der Bekanntgabebetext ist auch auf der Homepage des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz (<http://www.stmuv.bayern.de>) einsehbar.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann **innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Klage** bei dem

Bayerischen Verwaltungsgericht München
Postfachanschrift: Postfach 20 05 43, 80005 München
Hausanschrift: Bayerstraße 30, 80335 München

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle dieses Gerichts erhoben werden. Die **Klage muss den Kläger, den Beklagten (Freistaat Bayern) und den Gegenstand des Klagebegehrens** bezeichnen und soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, der angefochtene Bescheid soll in Urschrift oder Abschrift beigefügt werden. Der Klage und allen Schriftsätzen sollen Abschriften für die übrigen Beteiligten beigefügt werden.

Hinweise zur Rechtsbehelfsbelehrung:

Die Klageerhebung in elektronischer Form (z.B. durch E-Mail) ist unzulässig.

Kraft Bundesrechts ist in Prozessverfahren vor den Verwaltungsgerichten seit 1. Juli 2004 grundsätzlich ein Gebührevorschuss zu entrichten.

Dr. Monika Kratzer
Ministerialdirigentin