

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.

10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com
douhaire@geulen.com

www.geulenklinger.com

26. Januar 2020

Kurzgutachten

zu

**Rechtsfragen der Getrenntsammlung
in Art. 9 der Richtlinie (EU) 2019/904**

von

Rechtsanwalt Professor Dr. Remo Klinger
GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte

Erstellt im Auftrag der reloop Inc., Rue du Congrès, 37-41, Brussels, B-1000

Commerzbank AG in Berlin BLZ 100 800 00 Kto.-Nr. 07 148 100 00

IBAN: DE79 1008 0000 0714 8100 00 BIC: DRESDEFF100 USt-ID Nr.: DE 222 926 725

A. Fragestellung

Der Verfasser ist beauftragt worden, ein Kurzgutachten zu drei Fragen hinsichtlich der Berechnung der Getrenntsammlerquote von Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff (im Folgenden auch: „Getränkeflaschen“) gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/904 vom 5. Juni 2019 (sog. „Einweg-Plastik-Richtlinie“) zu erstellen. Die Fragen betreffen die Einbeziehung von Getränkeflaschen aus der Restmülltonne, die Bestimmung der „in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel“ sowie die Ermittlung der tatsächlich eingesammelten Menge an Getränkeflaschen.

B. Zusammenfassung

Getränkeflaschen aus der Restmülltonne bleiben bei der Berechnung der Sammlerquote nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 der Einweg-Plastik-Richtlinie außer Betracht. Bei der Wahl der Berechnungsmethode zur Ermittlung der Sammlerquote ist vor dem Hintergrund der Ziele der Einweg-Plastik-Richtlinie zwingend eine Methode zu wählen, die ein genaues Bild des anfallenden und wieder eingesammelten Abfalls zeichnet. Dies ergibt sich sowohl aus der Einweg-Plastik-Richtlinie als auch aus allgemeinen Grundsätzen des europäischen Rechts.

C. Rechtliche Würdigung

Im Einzelnen ergibt sich folgende rechtliche Bewertung:

I. Getrennte Sammlung

Nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 der Einweg-Plastik-Richtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff bis zum Jahr 2029 eine Sammlerquote von 90% zu erreichen, zum Beispiel durch Pfandsysteme.

Die erste Frage zielt auf die Klärung der Frage, ob die Sammlerquote von zunächst 77% (bis 2025) bzw. schließlich 90% bedeutet, dass 77% bzw. 90% aller in den Verkehr gebrachten Einwegkunststoffflaschen ausschließlich per Pfandsystem, Gelbe Tonne o.ä. zum Zwecke des Recyclings zu sammeln sind oder ob die Sammlerquote vielmehr auch dadurch erreicht werden kann, dass – zusätzlich zu den bereits getrennt gesammelten Getränkeflaschen – Getränkeflaschen aus der Restmülltonne durch sog. „Restmüll-Splitting“ bei der Berechnung der Quote einbezogen werden können.

Nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 der Einweg-Plastik-Richtlinie („Getrennte Sammlung“) sollen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um zu gewährleisten, dass

zum Zwecke des Recyclings Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff entsprechend der Sammelquote getrennt gesammelt werden.

Die Einweg-Plastik-Richtlinie verweist in Art. 3 Nr. 13 für die Definition der „getrennten Sammlung“ auf Art. 3 Nr. 11 der Richtlinie 2008/98/EG vom 19. November 2008 (sog. EU-Abfallrahmenrichtlinie, kurz: AbfRRL). Dort ist eine „getrennte Sammlung“ definiert als „die Sammlung, bei der ein Abfallstrom nach Art und Beschaffenheit des Abfalls getrennt gehalten wird, um eine bestimmte Behandlung zu erleichtern“.

Schon aus dem Wortlaut der Einweg-Plastik-Richtlinie als auch aus der Definition der EU-Abfallrahmenrichtlinie wird das vorrangige Ziel, die Getränkeflaschen von vornherein getrennt zu sammeln, deutlich. Splitten ist nicht Sammeln. Die Wortwahl „Getrennte Sammlung“, „getrennt gesammelt wird“ und vor allem „getrennt gehalten wird“ (engl.: „is kept separately“) zeigt deutlich, dass die Vermischung verschiedener Arten von Müll mit Blick auf das Ziel einer wirtschaftlichen und effektiven Kreislaufwirtschaft gerade verhindert werden soll. Bei einer getrennten Sammlung geht es gem. Art. 3 Nr. 11 AbfRRL ausdrücklich darum, „eine bestimmte Behandlung“ des Abfalls zu erleichtern. Diese bezweckte erleichterte Behandlung würde durch die Einbeziehung des Restmüll-Splitting konterkariert.

Die Einbeziehung der Restmülltonne widerspricht der Idee der getrennten Sammlung grundlegend. Beim Restmüll-Splitting geht es nicht um die *Sammlung* von Müll, sondern allein um die spätere *Sortierung*. Die Einweg-Plastik-Richtlinie zielt aber gerade darauf ab, schon im ersten Schritt die getrennte Sammlung des Mülls voranzutreiben, um nicht auf eine nachgelagerte Sortierung des Restmülls durch Abfallverwertungsunternehmen angewiesen zu sein.

Dass die Quotenregelung auf eine Sammlung „im ersten Schritt“ abzielt, verdeutlicht auch die beispielhafte Nennung der Einführung von Pfandsystemen in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 lit. a) der Einweg-Plastik-Richtlinie. Zudem zielt die Richtlinie darauf ab, Verbrauchsgewohnheiten zu ändern (siehe Erwägungsgrund Nr. 13) und ein verantwortungsvolles Verbraucherverhalten zu fördern (siehe Erwägungsgrund Nr. 26). Die Vermüllung durch Plastik ist vor allem in ineffizienten Systemen der getrennten Abfallsammlung und in der geringen Beteiligung der Verbraucher an diesen Systemen begründet, weshalb ausweichlich der Richtlinie „unbedingt wirksamere Systeme der getrennten Abfallsammlung eingerichtet werden [müssen]“ (Erwägungsgrund Nr. 27).

Diese Ziele würden durchkreuzt, wenn Abfälle aus der Restmülltonne in die getrennte Sammlung nach Art. 9 Abs. 1 der Einweg-Plastik-Richtlinie mit einbezogen würden. Insbesondere die Anmahnung der noch immer geringen Verbraucherbeteiligung macht deutlich, dass es bei der „Mindestquote für die Getrenntsammlung“ (Erwägungsgrund Nr. 27) nicht um getrennten Müll durch Restmüll-Splitting gehen kann. Die getrennte Sammlung soll gerade auch die Bevölkerung in die Verantwortung nehmen. Die Sammelquote soll durch die Einweg-Plastik-Richtlinie positiv beeinflusst werden. Das Wissen darum, dass auch Getränkeflaschen, die man unter Missachtung der Mülltrennung in den Restmüll wirft, dennoch zur „getrennten Sammlung“ gezählt werden, vermindert den Anreiz der Verbraucher, sich an den Systemen zur Mülltrennung zu beteiligen, ganz erheblich. Die Einbeziehung der Restmülltonne stünde daher der Mindestquote als wirksames Instrument zu Erreichung der Ziele der Richtlinie entgegen.

Dem steht auch nicht Art. 9 Abs. 1 UAbs. 4 der Einweg-Plastik-Richtlinie entgegen, nach dem UAbs. 1 unbeschadet des Art. 10 Abs. 2 und Abs. 3 lit. a) AbfRRL gilt. Der Verweis darauf, dass es auch weiterhin möglich sein soll, bestimmte Arten von Abfällen zusammen zu sammeln, stellt lediglich klar, dass Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff nicht zwingend komplett getrennt von anderem Plastikmüll (z.B. Joghurtbechern) entsorgt werden müssen, sondern dass beispielsweise die Entsorgung in der Gelben Tonne weiterhin möglich ist. Eine Aussage, dass Getränkeflaschen aus der Restmülltonne bei der Berechnung der Sammelquote des UAbs. 1 einbezogen werden können, ist damit keines verbunden. Das zeigt sich auch daran, dass nur bestimmte Arten von Abfällen zusammen gesammelt werden können und diese Möglichkeit ausgeschlossen ist, wenn dies ein qualitativ hochwertiges Recycling entsprechend der Abfallhierarchie gem. Art. 10 Abs. 2 und Abs. 3 lit. a) AbfRRL beeinträchtigt. Danach ist die Vermischung von Restmüll und Plastikmüll ohnehin unzulässig. Dies käme einer Aufhebung der Mülltrennung gleich und stünde damit im Widerspruch zu Art. 10 Abs. 3 UAbs. 2 AbfRRL, wonach die Mitgliedstaaten bei der Prüfung der Ausnahmeregelungen den bewährten Verfahren der getrennten Abfallsammlung Rechnung tragen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff, die durch sog. Restmüll-Splitting aus der Restmülltonne aussortiert werden, nicht bei der Berechnung der Sammelquote einbezogen werden können. Zudem verdeutlichen Systematik und Zweck der Einweg-Plastik-Richtlinie das vorrangige Ziel, dass die EU-Mitgliedstaaten Systeme für eine getrennte Sammlung von Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff einrichten, wobei eine teilweise separate Erfassung (z.B. in der Gelben Tonne) weiterhin zulässig ist.

II. Rechtliche Vorgaben für die Berechnung der Getrenntsammlerquote

Zwar ist eine konkrete Methode für die Berechnung und Überprüfung der Ziele für die getrennte Sammlung in der Einweg-Plastik-Richtlinie nicht festgelegt und obliegt der näheren Ausgestaltung durch die EU-Kommission (Art. 9 Abs. 3). Dennoch ergeben sich bereits aus der Einweg-Plastik-Richtlinie sowie aus allgemeinen Grundsätzen des europäischen Rechts rechtlich verbindliche Vorgaben für die Berechnung.

1. Bestimmung der in Verkehr gebrachten Produkte

Die Festlegung der Sammlerquote erfolgt nach dem eindeutigen Wortlaut der Einweg-Plastik-Richtlinie auf der Grundlage der Menge der in einem Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff oder alternativ auf der Grundlage des Abfallaufkommens an Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff in einem Mitgliedstaat (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 und UAbs. 2). Es wird vermutet, dass die in Verkehr gebrachte Menge der Menge des Abfallaufkommens entspricht.

Art. 3 der Einweg-Plastik-Richtlinie definiert das „Inverkehrbringen“ als die erstmalige Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt eines Mitgliedstaats (Nr. 6) und die Bereitstellung wiederum als jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, zum Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Markt eines Mitgliedstaats im Rahmen einer Geschäftstätigkeit (Nr. 7).

Fest steht daher bereits zum jetzigen Zeitpunkt, dass die Richtlinie die *tatsächlich* in den Verkehr gebrachten Produkte für die Berechnung zugrunde legt. Das bedeutet auch, dass bei der alternativen Berechnungsmethode (Menge des Abfallaufkommens in einem Mitgliedstaat) das *gesamte* Abfallaufkommen berücksichtigt werden muss, einschließlich der achtlos weggeworfenen Flaschen, die nicht eingesammelt werden (siehe auch Erwägungsgrund Nr. 27). Daraus folgt auch, dass Grundlage für die Bestimmung der Berechnungsgrundlage nicht lediglich die im dualen System bei den Abfallverwertern lizenzierte Menge sein kann. Berechnungsgrundlage kann vor dem Hintergrund des klaren Wortlauts der Richtlinie keine Mengenangabe sein, in der das Abfallaufkommen von sog. Systemverweigerern (die keine Lizenzgebühren verrichten) oder Teilmengenlizenzierern (die zu wenig lizenzieren, sog. „Unterlizenzierung“) nicht erfasst wird.

Auch vor dem Hintergrund der Ziele der Richtlinie ist es unzulässig, lediglich auf die lizenzierte Menge abzustellen. Eine Richtlinie ist so umzusetzen, dass die von der Richtlinie verbindlich vorgegebenen Ziele erreicht werden. Die Umsetzung hat in effektiver Weise zu erfolgen (*Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 288 Rn. 28;

Wolf, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, 40. Aufl. 2009, A 1. Grundzüge Rn. 26). Dabei sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, innerhalb der ihnen belassenen Entscheidungsfreiheit die Formen und Mittel zu wählen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (*effet utile*) der Richtlinie unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen (EuGH, Rs. 48/75, Slg. 1976, 497, Rn. 69/73 a. E. – Royer).

Ziel der Einweg-Plastik-Richtlinie ist insbesondere, die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern (Art. 1). Dieses Ziel kann nur dann effektiv erreicht werden, wenn die Berechnungsgrundlage das reale Gesamtabfallaufkommen abbildet. Für die vorliegende Fragestellung sind vor dem Hintergrund dieser Ziele daher solche Berechnungsmethoden vorzuziehen, die am geeignetsten sind, das Ziel des Umweltschutzes am besten zu erreichen.

Die Berechnungsmethode ist daher zwingend so festzulegen, dass ein möglichst genaues Bild gezeichnet wird. Berechnungsmethoden, die nicht die tatsächlich in Verkehr gebrachte Produktmenge bzw. das tatsächliche Abfallaufkommen widerspiegeln, sind rechtswidrig.

2. Bestimmung der Gewichtsprozent der gesammelten Abfälle

Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 der Einweg-Plastik-Richtlinie gibt vor, dass 77 bzw. 90 Gewichtsprozent der Abfälle an den in einem bestimmten Jahr in Verkehr gebrachten Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff getrennt gesammelt werden müssen.

Bei der Berechnung der Gewichtsprozent gelten ebenfalls die dargelegten allgemeinen Grundsätze. Auf die obigen Ausführungen wird verwiesen. Es ist eine vor dem Hintergrund des größtmöglichen Umweltschutzes geeignete und effektive Berechnungsmethode festzulegen. Das Ziel der Einweg-Plastik-Richtlinie kann nur dann am besten erreicht werden, wenn die zugrundeliegenden Berechnungsmethoden geeignet sind, die tatsächlich eingesammelte Abfallmenge zu ermitteln.

Im Sinne einer größtmöglichen praktischen Wirksamkeit (*effet utile*) der Einweg-Plastik-Richtlinie ist daher möglichst genau festzustellen, wie viele Getränkeflaschen tatsächlich wieder eingesammelt wurden. Dabei ist insbesondere hohen Fehlerquoten vorzubeugen, wie sie etwa mit nur stichprobenartigen Prüfungen einhergehen. Vor dem Hintergrund der Ziele der Richtlinie muss sichergestellt sein, dass es verlässliche Methoden gibt, die Gewichtsprozent genau zu bestimmen. Bei Gewichtsbestimmungen ist insoweit

zu bedenken, dass beim Sortieren von Flaschen und anschließendem Wiegen Restfüllmengen, Verschmutzungen u.ä. zu beachten sind.

Zwischen mehreren in Betracht kommenden Methoden ist diejenige vorzuziehen, die zur Zielerreichung am besten geeignet ist, also ein möglichst akkurates Bild der eingesammelten Abfallmenge zeichnet. Dies ist beispielsweise vor allem bei solchen Systemen der Fall, in denen die Sammelvorgänge für jede einzelne Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff dokumentiert wird.

Um die Erreichung der Quoten zur getrennten Sammlung nachzuweisen, müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 lit. c) der Einweg-Plastik-Richtlinie gegenüber der EU-Kommission Bericht über die jährlich getrennt gesammelten Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff erstatten. Den von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten und Informationen ist ein Qualitätskontrollbericht beizulegen (Abs. 2 Satz 1). Anhand der Berichterstattung muss die EU-Kommission in die Lage versetzt werden, zu überprüfen, ob die Berechnung und Überprüfung der Ziele für die getrennte Sammlung im jeweiligen Mitgliedstaat sachgerecht erfolgt ist. Insbesondere müssen Berechnungsmethode und ermittelte Mengen nachvollzogen werden können. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass sich die Mitgliedstaaten nicht einfach nur blind auf z.B. vom Dualen System des Mitgliedstaates gemeldeten Mengen verlassen dürfen. Vielmehr müssen Mitgliedstaaten (zusätzlich) eigene (Prüf-)Mechanismen entwickeln, die sicherstellen, dass Abfallaufkommen und Sammelmenge bei der Gewichtsbestimmung akkurat abgebildet werden.

Prof. Dr. Remo Klinger
Rechtsanwalt