

DGAW • Nieritzweg 23 • 14165 Berlin

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
WR II 3
Frau Heike Schroeder-Behrendt
Frau Gesine Janusch
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

PER E-MAIL
WR113@bmu.bund.de

Vorstand

Dr. Alexander Gosten – Berlin - Vorstandssprecher
Sieglinde Groß – Dresden – stellv. Vorstandssprecherin
Aloys Oechtering – Lünen – stellv. Vorstandssprecher
Gerd Mehler – Hünfelden – Schatzmeister

Benjamin Borngräber - Hamburg
Prof. Dr. Martin Faulstich – Düsseldorf
Prof. Dr. Sabine Flamme – Münster
Dr.-Ing. Julia Hobohm – Hamburg
Prof. Dr. Michael Nelles – Rostock
Dr. Anno Oexle – Köln
Prof. Dr.-Ing. Rüdiger Siechau - Hamburg
Dr. Gerd-Dieter Uhlenbrauck – St. Leon-Rot

Ehrevorsitzender

Thomas Obermeier – Berlin

Ehrenmitglied

Prof. Dr. Wolfgang Klett - Köln

Geschäftsführer

Ludolf C. Ernst – Berlin

28. Februar 2020

Anhörung zum Referentenentwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Batteriegesetzes

Sehr geehrte Frau Schroeder-Bischoff,
sehr geehrte Frau Janusch,

die Deutsche Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V. (DGAW) sieht die Rücknahme und Bewirtschaftung von Altbatterien als wesentliche Maßnahme an, um durch die ordnungsgemäße Entsorgung die menschliche Gesundheit sowie die Umwelt vor Risiken und Gefahren aus Inhaltsstoffen von Batterien schützen. Die Rücknahme von Altbatterien ist auch deshalb von großer Bedeutung, weil Altbatterien Stoffe enthalten können, deren Rückgewinnung im Hinblick auf knappe Ressourcen große Bedeutung zukommen kann.

Verbraucherinnen und Verbrauchern muss die Möglichkeit gegeben werden, nach Gebrauch entleerte Batterien an Einrichtungen zurück zu geben, die sich um die weitere Entsorgung durch ordnungsgemäße und schadlose Verwertung oder – soweit eine Verwertung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist – um die gemeinwohlverträgliche Beseitigung von Altbatterien kümmern.

Die DGAW sieht im Rahmen der Produktverantwortung nach § 23 ff. KrWG Hersteller und Vertreiber von Batterien als primäre Adressaten einer Rücknahme- und Verwertungspflicht an.

Dieser Ansatz ist bereits in dem seit 2009 geltenden Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Batterien und Akkumulatoren (Batteriegesetz – BattG) berücksichtigt worden.

Da durch zwischenzeitliche Marktentwicklungen die Beteiligungsmöglichkeit der Hersteller von Gerätebatterien an einem gemeinsamen Rücknahmesystem nicht mehr besteht, ist es zur Gewährleistung der Entsorgung von Altbatterien sachgerecht, Hersteller zu Einrichtung und Betrieb eines eigenen Rücknahmesystems zu verpflichten.

Dabei müssen wirtschaftliche und gesetzliche Anreize geboten werden, um die bisherigen Sammelmengen aufrechtzuerhalten und möglichst noch zu erweitern.

Im Zusammenhang mit der Umstellung auf ausschließlich herstellereigene Rücknahmesysteme sollten folgende Punkte im Referentenentwurf berücksichtigt werden:

- Hersteller sind im Rahmen der Produktverantwortung in vollem Umfang verantwortlich für
 - die Erreichung von Sammelzielen,
 - die qualitative Verbesserung der Rücknahme- und Sammelstrukturen,
 - die Verbraucherkommunikation.
- Umwelt- und Sammelziele müssen einem oder mehreren Akteuren spezifisch zugewiesen werden, so dass diese Akteure für das Erreichen oder auch Nicht-Erreichen eindeutig verantwortlich gemacht werden können. Aufgrund der großen Anzahl von pflichtigen Herstellern geschieht dieses sinnvollerweise über entsprechend verpflichtete Systemorganisationen.
- Diese Systemorganisationen müssen ebenfalls verpflichtet und ermächtigt werden, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln die notwendigen infrastrukturellen und kommunikativen Maßnahmen zur Erreichung der vorgegeben Umweltziele zu ergreifen.
- Zur Vermeidung einer möglichen Verantwortungsdiffusion müssen behördliche Vollzugs- und Überwachungsaufgaben von operativen System- und Kommunikationsaufgaben strikt getrennt werden.
- Es müssen klare Vollzugsgrundlagen geschaffen werden, die belastbar das Erreichen oder Nicht-Erreichen der Umwelt- und Sammelziele feststellen können.
- Der Rechtsrahmen muss den Zielerreichungspflichtigen ermöglichen, beteiligte Dritte wie z.B. Erfassungsstellen der öRE oder des Einzelhandels) entsprechend einzubinden und eigenständig über die notwendigen infrastrukturellen und kommunikativen Maßnahmen zur Erreichung der vorgegeben Umweltziele frei entscheiden zu können.
- Die Einbindung nicht-gewinnorientierter Systemorganisationen kann zudem eine freiwillige Übererfüllung von Umweltzielen ermöglichen.
- Die Zielsetzungen müssen zu einem konkret bestimmten Termin klar erfüllt werden. Ein Nicht-Erreichen muss zwingend mit strikten Sanktionen verbunden werden.
- Die gesetzliche Systembeteiligungspflicht sollte nicht nur für Hersteller von Gerätebatterien gelten, sondern auch für Hersteller von Industriebatterien obligatorisch sein.
- Die Rücknahmesysteme sollten gesetzlich verpflichtet werden, eigenverantwortlich, bedarfsgerecht und zielorientiert
 - Kommunikationsmaßnahmen unter Einbindung aller Stakeholder,
 - geeignete Rücknahmestrukturen,
 - geeignete Anreizmaßnahmen, Belohnungssysteme, Pfandsysteme,
 - Verfahren zur gerechten Lastenverteilungzu planen, zu finanzieren und umzusetzen.

- Durch Installation einer Clearingstelle sollen die für eine Erfüllung der Pflichten erforderlichen Maßnahmen und Kollektivaufgaben gemeinsam geplant, koordiniert, finanziert und umgesetzt werden.
- Hersteller/Rücknahmesysteme werden gesetzlich verpflichtet die durchschnittliche Sammelquote pro Jahr jeweils um mindestens 1 %-Punkte gegenüber dem Vorjahr zu erhöhen bis eine Gesamtsammelquote von mindestens 85 % erreicht wird

Zu einzelnen Regelungen des Referentenentwurfes (RE-BattG) nehmen wir sodann wie folgt Stellung:

1. § 2 (14) Satz 1 RE-BattG – Begriff „Vertreiber“

„Vertreiber“ im Sinne des BattG soll künftig nur sein, wer „im Geltungsbereich dieses Gesetzes“ Batterien gewerbsmäßig für den Endnutzer anbietet.

Die Beschränkung des Vertreiberbegriffs auf den Geltungsbereich des BattG soll zur Klarstellung dienen, dass ein Verkauf von Batterien lediglich ins Ausland keine Vertreibereigenschaft in Deutschland begründet.

Die Regelung könnte indes auch Anlass zu Missverständnissen geben, wenn Batterien über außerhalb Deutschlands gelegene Vertriebsseinrichtungen verkauft werden („Marketplace“-Angebote). Ein Anbieter, der Batterien per Internet von einem außerhalb Deutschlands liegenden Firmensitz aus anbietet, könnte sich nach dem Wortlaut darauf berufen, dass er Batterien nicht „im Geltungsbereich dieses Gesetzes“ anbietet. Die insoweit drohende Lücke bei der Gesetzesanwendung könnte dadurch geschlossen werden, dass nicht darauf abgestellt wird, dass Batterien im Geltungsbereich des BattG angeboten werden, sondern dass maßgeblich ist, dass sich das Angebot an Endnutzer im Geltungsbereich des BattG richtet.

2. § 2 (16a) RE-BattG – Begriff „Freiwillige Sammelstelle“

Die Definition der freiwilligen Sammelstelle sollte zur Abgrenzung von Sammelstellen, die dem Rücknahmesystemen nach § 7 BattG angehören, präzisiert werden.

Es wird folgende Fassung von § 16a vorgeschlagen:

„(16a) „Freiwillige Sammelstelle“ ist jedes gemeinnützige Unternehmen, gewerbliche oder sonstige wirtschaftliche Unternehmen oder jede öffentliche Einrichtung, das oder die – ohne an ein Rücknahmesystem nach § 7 angeschlossen zu sein – an der Sammlung von Geräte-Alt-Batterien mitwirkt, indem es die bei sich anfallenden Geräte-Alt-Batterien oder Geräte-Alt-Batterien anderer Endnutzer sammelt.“

3. Neuregelung der Quotenberechnung (§ 2 Abs. 19 Satz 2 und 3 RE-BattG)

§ 2 (19) Sätze 2 und 3 RE-BattG-RE sehen vor, dass Batteriemengen, die von einem ein Herstellerrücknahmesystem wechselnden Hersteller in den beiden Vorjahren des Berichtsjahres in Verkehr gebracht worden sind, nicht dem „neuen“ Rücknahmesystem, sondern dem Rücknahmesystem, dem der Hersteller zuvor angehörte, „zuzurechnen“ sind.

Die vorgeschlagene Regelung steht in Widerspruch zu den Berechnungsmaßgaben des Leitfadens des Umweltbundesamtes vom 06.12.2017 (BANz AT 22.12.2017 B8, dort Ziffer 5.3 und Anlage 5), der die nach geltendem Recht gebotene Vorgehensweise bei der Berechnung der Erfüllung der systembezogenen Sammelquoten im Falle des „Systemwechsels“ zutreffend beschreibt (Fallbeispiel V2).

Entsprechend den gesetzlichen Zielen erscheint es nicht nur zweckmäßig, sondern erforderlich, dass in einem bestimmten Berichtsjahr die anteilige Rücknahmepflicht für einen Batteriehersteller immer durch dasjenige Rücknahmesystem zu erfüllen ist, dem der Hersteller in diesem Berichtszeitraum angehört. Unterjährige Wechsel des Rücknahmesystems sollten analog § 9 (2) RE-BattG auch für Hersteller ausgeschlossen werden.

4. § 3 und 4 RE-BattG – Registrierungspflicht

Es erscheint fraglich, ob die Registrierungspflicht eine wirksame Sicherstellung der Pflichtenerfüllung durch die Hersteller und die von ihnen beauftragten Rücknahmesysteme ermöglicht.

Die Registrierung ist – anders als etwa die Registrierungspflicht nach § 20 VerpackG – nicht mit einer Kontrolle der Quotenerfüllung durch die hierfür zuständige Stelle verbunden.

Die Registrierungspflicht führt für die Hersteller zu einem Zusatzaufwand, der keine erkennbaren Wirkungen für die Erfüllung der Ziele des Batteriegesetzes hat.

5. Abschaffung des Gemeinsamen Rücknahmesystems

Soweit mit dem RE-BattG das Gemeinsame Rücknahmesystem durch rein wettbewerbsorientierte Rücknahmesysteme ersetzt werden soll, mag dies der Marktentwicklung geschuldet sein.

Bei der Übertragung der Entsorgungsverantwortung auf wettbewerbsorientierte Rücknahmesysteme ist es zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung bzw. gemeinwohlverträglichen Entsorgung aus abfallwirtschaftlicher Sicht zwingend erforderlich, Vorkehrungen zu treffen, um die Einhaltung der Sammel- und Verwertungsziele sicherzustellen.

6. § 7 RE-BattG – Genehmigung der (herstellereigenen) Rücknahmesysteme

Das Verhältnis zwischen § 6 (1) RE-BattG und § 7 (1) RE-BattG ist nicht deutlich.

Gemäß § 6 (1) RE-BattG unterliegen Hersteller von Gerätebatterien bzw. deren Bevollmächtigte einer Beteiligungspflicht an einem genehmigten Rücknahmesystem.

§ 7 (1) RE-BattG regelt dagegen die Pflicht, ein eigenes genehmigtes Rücknahmesystem für Geräte-Alt-Batterien einzurichten und zu betreiben.

Die gesetzliche Handlungsanweisung zur Beteiligung an einem System (§ 6 (1)) oder zur Einrichtung eines eigenen Rücknahmesystems ist nicht eindeutig.

Die Regelung in § 7 (2) Satz 1 RE-BattG zur auflösenden Bedingung für den Fall der Nichterreichung von Sammelzielen ist sprachlich unklar. Das mit dieser Regelung verfolgte Ziel, dass eine Genehmigung nur erteilt wird, wenn das Rücknahmesystem die Sammelziele erreicht, wird durch die bisher geltende Regelung in § 7 (2) Satz 1 BattG 2009 klarer dargestellt. Die bisher geltende Regelung sollte deshalb beibehalten werden.

7. Erfolgskontrolle (§ 15 BattG-RE)

Eine Prüfung der Erfolgskontrolle durch unabhängige Sachverständige erscheint nicht ausreichend. Zur Sicherstellung valider Mengenmeldungen sollten – analog zu § 20 VerpackG – in eine obligatorische Erfolgskontrolle neben den Sachverständigen auch Wirtschaftsprüfer einbezogen werden.

8. § 20 RE-BattG – Behördlicher Vollzug

Diesbezüglich fehlen Regelungen, die im Falle der Nichterfüllung der Sammelquoten durch ein einzelnes Rücknahmesystem die Durchsetzung der Herstellerverantwortung für die in den Verkehr gebrachten Batterien ermöglichen.

Die Nichterfüllung von Sammelquoten mag zwar dazu führen, dass das betroffene herstellereigene Rücknahmesystem die Genehmigung verliert, weil die entweder die Bedingung für die Genehmigung fehlt (vgl. dazu § 7 (2) Satz 1 BattG 2009) oder die in § 7 (2) Satz 1 RE-BattG vorgesehene auflösende Bedingung greift.

Der ressourcenwirtschaftlich relevante Aspekt, dass die durch das betroffene System gesammelten Batterien auch im Falle des Erlöschens der Genehmigung nach § 7 (2) BattG ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder gemeinwohlverträglich entsorgt werden müssen, ist bisher nicht berücksichtigt.

9. Anregung der Einrichtung einer Clearingstelle

Um Wettbewerbsverzerrungen und damit verbundene Nachteile für eine möglichst weitgehende Erfassung von gebrauchten Batterien zu vermeiden und einen einheitlichen Vollzug sicherzustellen, erscheint die Einrichtung einer Clearingstelle erforderlich.

10. Sicherung der Einhaltung von Rücknahme- und Verwertungspflichten

Es erscheint notwendig, Sicherungsvorkehrungen gegen die Nichterfüllung der Rücknahme- und Verwertungspflichten durch herstellereigene Rücknahmesysteme und die ihnen angeschlossenen Hersteller zu treffen.

Um den Notwendigkeiten des Ressourcenschutzes sowie den Grundsätzen der Produktverantwortung und des Verursacherprinzips hinreichend Rechnung zu tragen, sollten deshalb Regelungen über eine Sicherheitsleistung aufgenommen werden, die ein Rücknahmesystem zur Sicherung seiner Verpflichtungen zu erbringen hat.

Das Fehlen jeglicher Regelungen über Sicherheitsleistungen erscheint im Hinblick auf Art. 8a Abs. 3 lit. c) und Abs. 5 der Richtlinie (EU) 2018/851, deren Umsetzung der Referentenentwurf u. a. dient, bedenklich.

10. § 27 RE-BattG – Ordnungswidrigkeiten

§ 27 RE-BattG enthält zahlreiche Ordnungswidrigkeitentatbestände zur Ahndung formaler Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften.

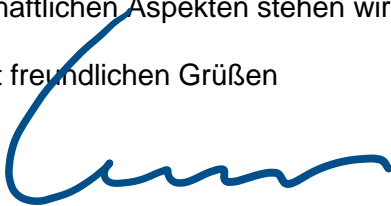
Die mangelnde Erfüllung der Herstellerverantwortung, insbesondere die unterbliebene Befolgung der Rücknahme- und Verwertungspflicht ist dagegen nicht bußgeldbewehrt.

Es sollte geprüft werden, ob es zweckmäßig ist, einen entsprechenden Ordnungswidrigkeitentatbestand aufzunehmen.

Vorrangig sollte allerdings daran gedacht werden, eine mangelhafte Erfüllung dieser Pflichten durch klare und eindeutige Regelungen zu bekämpfen, die über die bisher einzige Konsequenz hinausgehen, dass ein Rücknahmesystem bei Nichterfüllung von Pflichten die Genehmigung verliert.

Für Rückfragen und für eine persönliche Erörterung des Gesetzesentwurfs unter ressourcenwirtschaftlichen Aspekten stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



(Ludolf C. Ernst)
Geschäftsführer