

Neue Fassung des Marktanteilsbegriffes sowie der Prüfleitlinie Systemprüfer veröffentlicht

Stand: November 2023

1 Hintergrund und Herausforderungen

Die Entsorgungskosten der dualen Systeme werden auf der Grundlage der Marktanteilsberechnung der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR), mit den entsprechenden Verwaltungsakten, verteilt. Schätzungen zufolge belaufen sich diese Kosten auf ungefähr 1,3 Mrd. EUR jährlich. Zugrunde liegt diesem Vorgang das sogenannte Marktanteilsbegriffes (MAB-Konzept) sowie die Prüfleitlinie der Systemprüfer (PLL-Systemprüfer), da die Meldungen der Systeme durch einen Wirtschaftsprüfer testiert werden müssen. Die Marktanteilsberechnung hat eine hohe Auswirkung auf den Wettbewerb der Systeme. Daher sieht das Verpackungsgesetz das Einvernehmen des Bundeskartellamtes zu den PLL-Systemprüfer und damit auch dem zugrundeliegenden MAB-Konzept vor.

Unterjährig teilen die Systeme der ZSVR die Prognosemengen mit, jeweils bezogen auf die einzelnen Hersteller für das kommende Quartal. Die sich daraus ergebenden Marktanteile werden bundesweit von den Entsorgern angewendet, um die Rechnungen für die entsorgten Verpackungsmengen auf die Systeme aufzuteilen.

Nach Abschluss des Jahres, zum 01. Juni des Folgejahres, werden dann für jeden Hersteller die Ist-Mengen an die ZSVR gemeldet. Die darauf basierenden Verwaltungsakte werden zwischen den Systemen für das abschließende Kostenclearing des entsprechenden Jahres genutzt.

Über das Verpackungsregister LUCID erhält die ZSVR sowohl die Meldungen der Systeme als auch die Meldungen der Hersteller, so dass ein Abgleich vorgenommen werden kann. Für die größeren Hersteller liegen ab dem 15. Mai daneben die durch einen Prüfer testierten Vollständigkeitserklärungen (VE) vor.

Das ursprüngliche Marktanteilsbegriffes basierte auf dem vorangegangenen, auf privatvertraglicher Grundlage basierenden Konzept des Clearings der Systeme. Viel davon wurde übernommen, bestimmte Themen (z.B. das Verfahren der unterjährigen Prognose) wurden zunächst den Systemen überlassen, um eine Überfrachtung der Regelungen zu vermeiden.

Die Erkenntnisse aus den Systemmeldungen bzw. Prüfungen der vergangenen Jahre haben die ZSVR veranlasst, im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt sowie in Abstimmung mit dem Umweltbundesamt, das MAB-Konzept und die PLL-Systemprüfer grundlegend zu überarbeiten. Die Überarbeitung soll insbesondere den effizienten Umgang mit folgenden Herausforderungen verbessern:

- ◆ > 800.000 aktuell registrierte, Hersteller (weltweit) – oft mit Differenzen zwischen den Datenmeldungen der Hersteller und der Systeme
- ◆ Starke unterjährige Schwankungen der Prognosemengen bzw. starke Abweichungen zwischen unterjähriger Prognosemenge und Jahresabschlussmenge einzelner

Systeme (z.T. verbunden mit unterschiedlicher Qualität der Prüferleistung und häufig eingeschränkten Testaten)

- ◆ Divergierende Wirtschaftsprüferbescheinigungen (VE-Prüfer bescheinigt andere Menge als Systemprüfer)

Das Ziel ist es, gemäß dem gesetzlichen Auftrag der ZSVR, Marktanteile so präzise wie möglich zu erfassen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

2 Anpassungen

Die rechtskonforme Prüfung der Meldung sowie die Erstellung der Verwaltungsakte führte, vor dem Hintergrund der geschilderten Herausforderungen, zu aufwendigen Verwaltungsverfahren bei der ZSVR. Es liegt auf der Hand, dass die Prüfung von Meldungen der Systeme bei der ZSVR, ohne auf die entsprechenden Unterlagen und Informationen zurückgreifen zu können, deutlich erschwert ist und den Prüfprozess verlängert. Bitten um Stellungnahmen bei den Systemprüfern führten oft nicht zur Aufklärung, so dass die ZSVR unzählige Sachverhalte selbst ermitteln musste.

Die nun veröffentlichten Vorgaben zielen daher im Wesentlichen darauf ab,

- 1) gleiche rechtliche Rahmenbedingungen für Massensachverhalte explizit zu verankern;
- 2) die Aussagekraft der Prüfung und Dokumentation im Hinblick auf bestehende Mengendifferenzen zu verbessern;
- 3) allgemein die Qualität der zu prüfenden Systemmeldung bereits vor der Jahresabschlussprüfung deutlich zu steigern;
- 4) die Prognose der Mengen stärker an den Meldungen der Hersteller zu orientieren, um unterjährig überhöhte Prognosemengen zu vermeiden und
- 5) den Prüfungsprozess für den Systemprüfer und die ZSVR zu verschlanken.

Der neu eingeführte, risikobasierte Prüfansatz für die Systemprüfer zielt darauf ab, wesentliche Abweichungen zu erkennen, die Prüfung zu fokussieren und über das Vorgehen eine belastbare Aussage seitens des Prüfers zur gesamten Meldung abgeben zu können, ohne allen Abweichungen nachgehen zu müssen. Der Prüfer kann nunmehr eine uneingeschränkte Bescheinigung erteilen, wenn er

- ◆ sich von der grundsätzlichen Ordnungsmäßigkeit der Mengenermittlung durch das System überzeugt und
- ◆ die konkret vorgegebenen Prüfungen und weitere Stichproben durchgeführt hat.

Dies gilt auch, wenn nach diesen Prüfungen ggf. noch Mengenabweichungen bestehen, sofern der Prüfer die Meldung des Systems als ordnungsgemäß bewertet und führt zu einer deutlichen Entlastung des Verfahrens. Bei uneingeschränktem Prüfungsurteil würde die ZSVR grundsätzlich die Systemmeldung heranziehen.

Verbleiben erhebliche Zweifel an der Richtigkeit der Systemmeldung oder ist die Bescheinigung des Systemprüfers eingeschränkt oder versagt, kann die ZSVR künftig einen

Zweitprüfer mit der Mengenermittlung beauftragen. Auch dies zählt auf die Effizienzsteigerung ein, da so die Prüfung der Mengenmeldung direkt anhand der notwendigen Unterlagen und Informationen erfolgen kann.

Ergänzt wird dieses neue Vorgehen durch Elemente, die auf die Erhöhung der Datenqualität einzahlen. Systeme müssen künftig unterjährig (so dies möglich), spätestens jedoch direkt nach der Jahresabschlussmeldung der Hersteller und vor der Prüfung durch den Systemprüfer, Anstrengungen unternehmen, um etwaige Mengendifferenzen und Unplausibilitäten aufzuklären. Des Weiteren sind Vorgaben implementiert, dass in den unterjährigen Mengenprognosen die vorhandenen unterjährigen Ist-Mengenmeldungen von Herstellern berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird klargestellt, für welche Verträge eine Meldung zu erfolgen hat. Das System muss vorgenommene Bemühungen zur Verbesserung der Datenqualität und die daraus resultierenden Erkenntnisse für den Systemprüfer dokumentieren.

Der Systemprüfer seinerseits unterliegt für bestimmte Mengenabweichungen, darunter u.a. bei Unternehmen oberhalb gewisser Mengenschwellen, ebenfalls einer erhöhten Prüf- und Dokumentationspflicht.

3 Fazit

Die Marktanteile der Systeme verhalten sich wie korrespondierende Röhren. Sowohl vereinzelte überhöhte Mengen als auch zu niedrige Mengenmeldungen haben eine sofortige Wettbewerbsverzerrung zur Folge, da sie immer eine Auswirkung auf die finanzielle Situation aller Mitbewerber haben. Hinzu kommt, dass bedingt durch jahreszeitliche Schwankungen, auch der Zugriff auf Verwertungsmengen beeinflusst wird – und damit auch die Chance, die anspruchsvollen Recyclingquoten zu erreichen.

Eine möglichst präzise Feststellung der tatsächlichen Marktanteile ist im Sinne aller Beteiligten, sichert einen fairen Wettbewerb und zählt gleichzeitig auf die Rahmenbedingungen der ökologischen Ziele des Verpackungsgesetzes ein.

Die vorliegende grundlegende Überarbeitung stellt einen wesentlichen Schritt dar, die Qualität der Systemmeldungen zu erhöhen und gleichzeitig den Prozess der Systemprüfung und der ggf. notwendigen Nachprüfung durch die ZSVR zu verschlanken. Die neuen Regelungen finden Anwendung für Zwischenmeldungen ab dem 2. Quartal 2024 und für Jahresmeldungen ab dem Bezugsjahr 2024 (ausgenommen sind im ersten Jahr die Verträge mit beauftragten Dritten).

* * *