

Telefon: 0 233-31900
Telefax: 0 233-31902
Az.: VR

Kommunalreferat
Abfallwirtschaftsbetrieb

**Abfallwirtschaftsbetrieb München (AWM);
Das neue Verpackungsgesetz**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09659

**Kurzübersicht zur Bekanntgabe im Kommunalausschuss als Werkausschuss
für den Abfallwirtschaftsbetrieb München am 14.09.2017**
Öffentliche Sitzung

Anlass	Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes (VerpackG) zum 01.01.2019
Inhalt	Wesentliche neue Inhalte des VerpackG; Auswirkungen auf die kommunale Müllentsorgung
Gesamtkosten/ Gesamterlöse	-/-
Entscheidungs- vorschlag	Bekanntgabe
Gesucht werden kann im RIS auch nach:	Verpackungsgesetz; Wertstoffgesetz
Ortsangabe	-/-

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag des Referenten	
1. Einleitung	1
2. Wesentliche Inhalte des VerpackG	2
2.1 Erhöhung der Recyclingquoten	2
2.2 Neudefinition der „Verpackungen“	2
2.3 Informationspflicht der Dualen Systeme gegenüber privaten Endverbrauchern	3
2.4 Abstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern	3
2.5 Erfassung der Fraktion Papier Pappe Kartonagen (PPK)	3
2.6 Möglichkeiten der gemeinsamen Wertstoffsammlung für Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen	4
2.7 Hinweisschilder für Einweg- und Mehrweggebinde im Getränkebereich	4
2.8 Zielvorgabe zur Erreichung von Mehrwegquoten	4
2.9 Einrichtung einer zentralen Stelle	4
3. Bewertung des Neuen VerpackG aus Sicht des AWM	5
4. Auswirkungen des neuen VerpackG auf die Münchner Hausmüllentsorgung	6
5. Beteiligung der Bezirksausschüsse	7
6. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin	7
II. Bekanntgegeben	7

Telefon: 0 233-31900
Telefax: 0 233-31902
Az.: VR

Kommunalreferat
Abfallwirtschaftsbetrieb

**Abfallwirtschaftsbetrieb München (AWM);
Das neue Verpackungsgesetz**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09659

Anlage:

Münchner Appell zum Wertstoffgesetz

**Bekanntgabe im Kommunalausschuss als Werkausschuss für den
Abfallwirtschaftsbetrieb München am 14.09.2017**
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Einleitung

Am 12.05.2017 hat der Bundesrat dem bis zuletzt umstrittenen Verpackungsgesetz (VerpackG) zugestimmt. Damit kann das neue VerpackG in weiten Teilen zum 01.01.2019 in Kraft treten.

Nach jahrelangen Auseinandersetzungen, zunächst über den Entwurf eines sogenannten Wertstoffgesetzes, haben die Bundesländer letztendlich den Kompromiss akzeptiert, den das Umweltministerium nach dem Scheitern des Wertstoffgesetzes erarbeitet hatte. Das ursprünglich geplante Wertstoffgesetz konnte aufgrund des massiven Widerstands der Kommunalen Spitzenverbände sowie des Verbands Kommunaler Unternehmen verhindert werden. In seiner Sitzung am 15.10.2015 wurde der Kommunalausschuss als Werkausschuss für den Abfallwirtschaftsbetrieb München (AWM) im Rahmen der Beschlussvorlage „Wertstoffgesetz – Münchner Appell zum Wertstoffgesetz“ über das seinerzeit geplante Wertstoffgesetz und die von Seiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sowie den Kommunalen Spitzenverbänden vorgebrachten Gegenargumente informiert.

Mit dieser Bekanntgabe möchte der AWM die wesentlichen Inhalte des neuen VerpackG und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Münchner Abfallentsorgung aufzeigen sowie die nach wie vor bestehenden Bedenken gegen das nunmehr verabschiedete VerpackG darlegen.

2. Wesentliche Inhalte des VerpackG

2.1 Erhöhung der Recyclingquoten

Das neue VerpackG richtet sich ebenso wie die nunmehr außer Kraft getretene Verpackungsverordnung (VerpackV) in erster Linie an Hersteller und Vertreiber von Verpackungen. Diese sind nach wie vor verpflichtet, sich zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme von Verpackungen an einem oder mehreren Systemen (sog. Duale Systeme) zu beteiligen (§ 7 VerpackG). Die Systeme wiederum sind verpflichtet, im Einzugsbereich der beteiligten Hersteller eine vom gemischten Siedlungsabfall getrennte, flächendeckende Sammlung aller restentleerten Verpackungen bei den privaten Endverbrauchern (Holsystem) oder in deren Nähe (Bringsystem) oder durch eine Kombination beider Varianten in ausreichender Weise und für den privaten Endverbraucher unentgeltlich sicherzustellen.

Die Systeme sind weiter verpflichtet, die durch die Sammlung erfassten Verpackungen nach den Vorgaben des VerpackG hochwertig zu verwerten. Das neue VerpackG sieht im Vergleich zur früheren VerpackV wesentlich höhere Recyclingquoten vor; die vorgegebene Quote für Kunststoffverpackungen beispielsweise steigt bis zum Jahr 2022 von heute 36 % auf 63 %, die Quote für Metalle, Papier und Glas auf 90 % (derzeit 80 %). Die Recyclingquoten beziehen sich jedoch, ebenso wie in der früheren VerpackV, auf die bei den Dualen Systemen lizenzierten – also am System beteiligten – Verpackungen. Das VerpackG führt jedoch neuerdings eine **zweite** Verwertungsquote ein, die sich auf **alle** von den Systemen erfassten Abfälle bezieht. Danach sind die Systeme künftig verpflichtet, im Jahresmittel mindestens 50 Masseprozent der insgesamt erfassten Abfälle dem Recycling (werkstofflich) zuzuführen. Nach wie vor bezieht sich die Recyclingquote jedoch auch hier auf die reine Inputmenge und nicht auf die tatsächlich stoffgleich verwertete Menge.

2.2 Neudefinition der „Verpackungen“

Die Definition der „Verpackungen“ orientiert sich im wesentlichen an der Definition der EU-Verpackungsrichtlinie und bezieht erstmalig auch sog. Serviceverpackungen (z. B. Pappschale für Speisen), Versandverpackungen sowie Umverpackungen (sog. Bündelungsverpackung) in die Systembeteiligungspflicht mit ein.

2.3 Informationspflicht der Dualen Systeme gegenüber privaten Endverbrauchern

Das neue VerpackG sieht erstmalig vor, dass die Dualen Systeme verpflichtet sind, private Endverbraucher in angemessenem Umfang über Sinn und Zweck der getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen, die hierzu eingerichteten Sammelsysteme und die erzielten Verwertungsergebnisse zu informieren (§ 14 VerpackG).

2.4 Abstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern

Von entscheidender Bedeutung für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind die Regelungen in § 22 VerpackG. In neun Absätzen wird durch einen sehr komplexen Abstimmungsmechanismus versucht, einen Interessenausgleich zwischen Dualen Systemen, Entsorgern und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu regeln.

In § 22 Abs. 2 VerpackG wird dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger neben der Möglichkeit, eine Mitbenutzung der vorhandenen kommunalen Sammelsysteme gegen Entgelt zu verlangen, das Recht eingeräumt, durch schriftlichen Verwaltungsakt gegenüber den Systemen festzulegen, wie die duale Sammlung für restentleerte Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen bei privaten Haushaltungen hinsichtlich

- der Art des Sammelsystems
- der Art und Größe der Sammelbehälter
- der Häufigkeit und des Zeitraums der Behälterleerungen auszugestalten ist.

Diese vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Wege des Verwaltungsakts einseitig getroffene Festlegung der Rahmenbedingungen für die Leichtverpackungs(LVP)-Erfassung hat dann Eingang in die Abstimmungsvereinbarung mit den Dualen Systemen zu finden. Eingeschränkt sind die Möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers allerdings dahingehend, als dass diese Vorgaben geeignet sein müssen, um eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung von Abfällen aus Privathaushalten sicherzustellen. Des Weiteren muss die Befolgung der Kommunalen Vorgaben den Systemen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar sein.

2.5 Erfassung der Fraktion Papier Pappe Kartonagen (PPK)

Auch das neue VerpackG gibt den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in § 22 Abs. 4 VerpackG die Möglichkeit, die Mitbenutzung der Kommunalen Sammelsysteme, in München der Blauen Papiertonne, zur Erfassung der PPK-Verpackungen zu verlangen. Neu ist die Festlegung, dass die angemessenen Mitbenutzungsentgelte künftig nach § 9 Bundesgebührengesetz (BGebG) festgelegt werden sollen. § 9 BGebG sieht vor, dass die Gebühr, „*die mit der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung verbundenen Kosten aller an der Leistung Beteiligten deckt,...*“.

Im Zusammenhang mit der PPK-Sammlung sieht das neue VerpackG erstmalig auch die Möglichkeit vor, dass die Dualen Systeme einen tatsächlichen Herausgabeanspruch auf den entsprechenden Anteil PPK-Verkaufsverpackungen geltend machen können (§ 22 Abs. 4 VerpackG).

Ein Herausgabeanspruch der Dualen Systeme auf den entsprechenden Anteil PPK-Verkaufsverpackungen wird immer dann in Betracht kommen, wenn sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und die Dualen Systeme nicht auf eine gemeinsame Verwertung der gesamten PPK-Fraktion einigen können. Im Falle der Geltendmachung eines Herausgabeanspruchs haben die Dualen Systeme jedoch die damit verbundenen Kosten zu tragen und sind weiter verpflichtet, dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger entsprechende bei der Verwertung erzielte Mehrerlöse zu vergüten, die dadurch entstehen, dass sich in den herausgegebenen Gemischen neben Verpackungen auch hochwertige Deinkingware befindet, auf die die Dualen Systeme jedoch keinen Anspruch haben.

2.6 Möglichkeit der gemeinsamen Wertstoffsammlung für Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen

Das neue VerpackG sieht in § 22 Abs. 5 VerpackG erstmals die Möglichkeit vor, dass sich die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und die Dualen Systeme im Rahmen der Abstimmungsvereinbarung auf eine freiwillige gemeinsame Wertstoffsammlung für Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen der Fraktionen Kunststoff, Metall und Verbunde einigen. Elektroaltgeräte sowie Batterien dürfen dabei jedoch nicht erfasst werden. Öffentlich-rechtliche Entsorger und Duale Systeme können freiwillig im Detail hierzu Vereinbarungen treffen.

2.7 Hinweisschilder für Einweg- und Mehrweggebinde im Getränkebereich

Erstmalig im VerpackG vorgesehen ist die Verpflichtung für Letztvertreiber von mit Getränken befüllten Verpackungen deutlich sicht- und lesbare Hinweisschilder auf die Einweg- oder Mehrwegeigenschaft der angebotenen Getränkeverpackungen anzubringen (§ 32 VerpackG).

2.8 Zielvorgabe zur Erreichung von Mehrwegquoten

Das neue VerpackG enthält eine Zielvorgabe zur Erreichung von Mehrwegquoten in Höhe von 70 %, das Nichterreichen dieser Zielvorgabe ist jedoch nicht bußgeldbewährt.

2.9 Einrichtung einer zentralen Stelle

Mit der Einrichtung einer zentralen Stelle (§ 24 ff. VerpackG) sollen zukünftig wesentliche Aufgaben der Marktüberwachung sowohl im Hinblick auf die Pflichten der Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen als auch im Hinblick auf die Pflichten der Dualen Systeme bei einer Bundesbehörde gebündelt und effektiver wahrgenommen werden können als bisher. Zu den von der zentralen Stelle hoheitlich durchzuführenden Aufgaben gehören insbesondere die Registrierung der Hersteller und Sachverständigen, die Überwachung der Branchenlösungen, die Entgegennahme und Prüfung der Mengenmel-

dungen der Hersteller (einschließlich Vollständigkeitserklärungen) und der Systeme, die Entgegennahme und Prüfung der Mengenstromnachweise der Systeme, die Berechnung der Marktanteile der Systeme sowie Einzelfallentscheidungen zu bestimmten Verpackungsarten.

Das Verpackungsgesetz wird in seinen wesentlichen Teilen am 01.01.2019 in Kraft treten, lediglich eine Übergangsvorschrift (§ 35 VerpackG) ist am Tage nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft getreten.

3. Bewertung des Neuen VerpackG aus Sicht des AWM

Im sog. Münchner Appell zum geplanten Wertstoffgesetz, der von Seiten des Werkausschusses in seiner Sitzung am 15.10.2015 zugestimmt wurde, hat der AWM seine Bedenken gegen das damals geplante Wertstoffgesetz deutlich formuliert.

Auch das nunmehr in Kraft getretene VerpackG ist nicht geeignet, die seinerzeit vom AWM formulierten Bedenken auszuräumen. Die damals aufgezeigten Defizite im Bereich der Verpackungsentsorgung konnten und werden mit dem neuen VerpackG nicht hinreichend beseitigt.

So wird das VerpackG weder dazu führen, dass die Verpackungsmengen abnehmen werden, noch dass die Mehrweganteile bei Getränkeverpackungen wieder zunehmen werden. Der im VerpackG eingeführte Herausgabeanspruch für PPK-Verpackungen wird zu neuen Streitigkeiten zwischen Kommunen und den Dualen Systemen führen.

Insgesamt werden die Fehlentwicklungen der Verpackungsverordnung nicht nur nicht eliminiert, sondern sogar noch ausgeweitet. Hinzu kommen durch die Einrichtung der zentralen Stelle zusätzliche Bürokratiekosten in Höhe von ca. 50 Mio. €/a, die von den Konsumenten zu finanzieren sind.

Die Outputqualitäten der Recyclingprodukte bleiben weiterhin unberücksichtigt. Ebenso fehlt eine bürgerfreundliche Kennzeichnung der Recycling-Fähigkeit der Verpackungen mittels eines Recyclinglabels.

Diese Punkte werden auch von der Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft e. V. (DGAW) heftig kritisiert. Darüber hinaus beurteilt die DGAW das VerpackG als sehr innovationsfeindlich.

Auch wenn im VerpackG nunmehr höhere Recyclingquoten für Kunststoffverpackungen gefordert werden, wird das nicht dazu führen, dass die Recyclinganteile bei Kunststoffverpackungen, die derzeit (incl. der PET-Flaschen) bei ca. 25 % liegen, deutlich zunehmen werden.

Das VerpackG ist deshalb sowohl aus ökonomischer wie auch aus ökologischer Sicht äußerst kritisch zu bewerten. Letztendlich dient es nur zur Sicherstellung der Finanzierung der Dualen Systeme. Der längst notwendige Paradigmenwechsel wird damit nicht erreicht.

4. Auswirkungen des neuen VerpackG auf die Münchner Hausmüllentsorgung

Der AWM erwartet, dass das neue VerpackG zunächst keine Auswirkungen auf die in München eingeführte und bewährte Hausmüllentsorgung haben wird. Die Fraktionen Restmüll, Bio und Papier werden auch künftig durch den AWM im sog. Holsystem entsorgt.

Der AWM hält weiter daran fest, die Entsorgung von Glasverpackungen sowie Kunststoff- und Metallverpackungen im sog. Bringsystem mittels Depotcontainer im öffentlichen Straßenraum zu erfassen. Das Hauptargument für die ausschließliche Sammlung der Verpackungen an Containerstandorten ist die **Sortenreinheit** der Wertstoffe, denn in die Sammelsysteme des Dualen Systems dürfen ausschließlich Verkaufsverpackungen mit dem grünen Punkt eingebracht werden. In gelben Tonnen oder in der Sachsammlung landen oftmals neben dem eingebrachten leichten, aber platzraubenden Restmüll (wie Babywindeln) auch Plastikspielzeug und Wertstoffe ohne grünen Punkt, so dass bundesweit bis zu 65 % Fehlwürfe in typischen Holsystemen zu verzeichnen sind.

Im Bringsystem befinden sich max. 15 % Fehlwurfanteile. Ursächlich hierfür ist unter anderem die Tatsache, dass die Größe der Einwurföffnungen das Einbringen von Restmülltüten oder sonstigen Störstoffen (z. B. Plastikspielzeug) weitgehend ausschließt. Dies bedeutet selbstverständlich auch, dass die Wertstoffe einzeln eingeworfen werden müssen und nicht ganze Plastiktüten im Container verschwinden. Im Interesse der Sortenreinheit von Wertstoffen erscheint dies jedoch durchaus als zumutbar.

Für die Landeshauptstadt München war es von Anfang an entscheidend, dass mit dem Erfassungssystem möglichst hochwertige Wertstoffe, weitgehend unverschmutzt, erfasst werden, um eine effektive Verwertung zu erreichen. Die Leistungsnehmer der dualen Systeme bestätigen seit Jahren, dass die Wertstofffraktion in München sowohl sortenrein als auch kaum verschmutzt ist und tatsächlich wieder zu neuem Material recycelt wird.

Zudem wird das eingeführte Sammelsystem bei der Münchner Bevölkerung sehr gut angenommen, da es auch den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt sehr wichtig ist, einen Beitrag zur ökologischen Verwertung von Wertstoffen zu leisten und nicht nur deshalb Wertstoffe zu sammeln, damit diese letztendlich als Sekundärbrennstoff in z.B. Zementwerken verbrannt werden. Die Landeshauptstadt München hat in langjährigem Kundenkontakt festgestellt, dass diese Wertvorstellung und auch das Interesse an einer sauberen Stadt einen immer größeren Stellenwert bei den Münchnerinnen und Münchnern innehat. Gerade in den letzten drei Jahren wird der Ruf nach weiteren Containerinseln und vor allem auch nach mehr Kunststoffsammelbehältern an den bestehenden Sammelstellen aus der Bevölkerung und den Stadtteilgremien (Bezirksausschüsse) laut, um noch effizienter Verpackungsmüll zu trennen.

Der AWM hat im April 2017 mit den Dualen Systemen nochmals eine Abstimmungsvereinbarung auf Grundlage von § 6 Abs. 4 VerpackV abgeschlossen mit einer Laufzeit vom 01.01.2018 bis 31.12.2020. Diese Abstimmungsvereinbarung entspricht den Regelungen der Übergangsvorschriften in § 35 VerpackG. Im Rahmen dieser Abstimmungsvereinbarung wurde festgelegt:

- Erfassung der Fraktionen Glas, Metall und Kunststoffe im öffentlich zugänglichen Depotcontainersystem (Bringsystem)
- Erfassung der Fraktion PPK über die sog. Blaue Tonne (Mitbenutzung)
- keine Mitbenutzung der Wertstoffhöfe für die Erfassung von Verpackungen.

Der AWM wird jedoch die notwendigen Überlegungen anstellen, wie eine künftige Abstimmungsvereinbarung auf Grundlage des neuen VerpackG, beginnend zum 01.01.2021, ausgestaltet werden muss. Des Weiteren wird der AWM Vorbereitungen treffen für einen entsprechenden Verwaltungsakt i. S. v. § 22 Abs. 2 VerpackG mit Rahmenvorgaben zur Art des Sammelsystems etc. für die Erfassung von Kunststoffverbund und Metall. In diesem Zusammenhang werden erneut die Vor- und Nachteile der jeweiligen Erfassungssysteme Depotcontainersystem (Bringsystem) versus Tonne/Sack am Haus (Holsystem) beleuchtet.

5. Beteiligung der Bezirksausschüsse

In dieser Angelegenheit besteht kein Anhörungsrecht eines Bezirksausschusses.

6. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin

Der Korreferentin des Kommunalreferates, Frau Stadträtin Ulrike Boesser, und der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Heide Rieke, wurde ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet.

II. Bekanntgegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Der Referent

Josef Schmid
2. Bürgermeister

Axel Markwardt
Berufsmäßiger Stadtrat

- III. Abdruck von I. und II.
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an das Direktorium - Dokumentationsstelle
z.K.
- IV. Wv. Kommunalreferat - Abfallwirtschaftsbetrieb VR

Kommunalreferat

- I. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
- II. An
Kommunalreferat – Geschäftsleitung
AWM – Zweiter Werkleiter
AWM – PR
AWM – BdWL
AWM – Pressestelle
AWM – MV
AWM – LO
AWM – VR-GL
z.K.

Am _____