



S t e l l u n g n a h m e

des Vereins zur Förderung der Abfallwirtschaft
Region Rhein-Wupper e. V.

zum Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit

zur 5. Novelle der Verpackungsverordnung

Vorbemerkung

Die Probleme bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen haben sich in den letzten Jahren in einem Maße entwickelt, das den Bestand des Entsorgungssystems gefährdet. Eine von der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) eingesetzte adhoc-Arbeitsgruppe kam in ihrem Bericht im August 2006 zu dem Ergebnis, „dass die gegenwärtigen Probleme bei der Entsorgung von Verpackungsabfällen ... strukturell bedingt sind und nicht durch den behördlichen Vollzug gelöst werden können. Eine Novellierung der Verpackungsverordnung wird daher für erforderlich gehalten.“

Seit Oktober 2006 wurden in der Öffentlichkeit Arbeitsentwürfe zur 5. Novelle der Verpackungsverordnung diskutiert. Am 05.03.2007 hat das BMU den Referentenentwurf zur Novellierung vorgelegt.

Der vorgelegte Referentenentwurf enthält jedoch nur Regelungen, die vorwiegend die Finanzierungsprobleme des Verpackungsentsorgungssystems lösen sollen. Die Rahmenbedingungen bei der Entsorgung von Verpackungsabfällen haben sich u. a. durch die Umwandlung der ehemals am Gemeinwohl orientierten DSD AG zu einem



gewinnorientierten Unternehmen und durch den Zutritt weiterer dualer Systeme, die zum Teil von Entsorgungsunternehmen getragen werden, stark verändert. Eine tiefgreifende Neuordnung, die diesen veränderten Bedingungen Rechnung trägt, erfolgt nicht.

Die Probleme, die den Kommunen bei der Verpackungsentsorgung entstehen, werden durch den vorgelegten Referentenentwurf nicht aufgegriffen und gelöst. Den Kommunen wird kein stärkeres Mitspracherecht bei der Organisation und Durchführung der Verpackungsentsorgung in ihrem Gebiet eingeräumt, obgleich die Abstimmungsprobleme immer weiter zunehmen. Bei Entsorgungsproblemen fehlt den Kommunen ein praktikables Instrument, eine bessere Entsorgungsqualität für die Bürger im Sinne von besserem Service und besserer Stadtsauberkeit durchzusetzen.

Es ist insgesamt die Frage zu stellen, ob das bestehende System der Entsorgung von Verkaufsverpackungen ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist, oder ob es im Rahmen der europäischen Vorgaben bessere Lösungen gibt. Für die privaten und gewerblichen Verbraucher, die die dualen Systeme in vollem Umfang finanzieren, sind die entstehenden Kosten hoch und nicht transparent.

Zum vorgelegten Referentenentwurf zur 5. Novelle der Verpackungsverordnung nehmen wir im Einzelnen zu folgenden Punkten Stellung:

I. Einflussnahme der Kommunen

Aus Sicht des Vereins ist die Einflussnahme der Kommunen nicht ausreichend gewährleistet. Durch die zunehmende Anzahl von Systembetreibern verschwimmen die Verantwortlichkeiten für eine ordnungsgemäße Durchführung der Entsorgung. Bei Minder- und Fehlleistungen sind die Kommunen Anlaufstelle für Bürgerbeschwerden, ohne die Möglichkeit, eine bessere Leistungserfüllung durchzusetzen. Um ein Mindestmaß an Einfluss zu sichern, ist in der Novelle



§ 6 Abs. 2 letzter Satz wie folgt zu fassen: „Bei jeder wesentlichen Änderung der Rahmenbedingungen für den Betrieb des Systems im Gebiet des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist auf Verlangen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers eine Abstimmung des Systems mit diesem verpflichtend.“ Somit ist gewährleistet, dass die Systembetreiber zumindest bei der Ausschreibung von Entsorgungsleistungen den Kontakt zu den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) suchen müssen.

Es ist zu sichern, dass auch die bereits festgestellten dualen Systeme eine Sicherheitsleistung nach § 6 Abs. 3 Satz 3 in angemessener Höhe hinterlegen müssen. Den Kommunen ist im Falle der Leistungsstörung ein schneller und unbürokratischer Ausgleich ihrer Aufwendungen aus den Sicherheitsleistungen zu gewährleisten.

II. Stoffgleiche Nicht-Verpackungen

Die Erfassung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen führt im Ergebnis zu den gleichen massiven Problemen, wie sie bereits bei der Erfassung und Entsorgung der PPK-Fraktion zu beobachten sind, und bei deren Lösung weder vom Gesetzgeber noch von den Kartellbehörden Unterstützung zu erwarten ist. Durch die gemeinsame Sammlung würde ein Stoffgemisch entstehen, für das es zwei verschiedene Entsorgungspflichtige und Eigentümer gibt. Eine einvernehmliche Festlegung der Mengenanteile als Grundlage für die Aufteilung der Kosten und Einigung bei der Auflösung des Gemeinschaftseigentums erscheint schwierig. Zudem besteht der Eindruck, dass den Systembetreibern über diese Regelung die Möglichkeit eröffnet werden soll, die Kommunen auch gegen deren Willen an der Finanzierung der dualen Systeme zu beteiligen, wenn die Einwohner im Gebiet des örE trotz Öffentlichkeitsarbeit satzungswidrig stoffgleiche Nichtverpackungen in die Behälter der dualen Systeme einfüllen. Den Bürgern ist nicht zuzumuten und sie können häufig auch bei bester Öffentlichkeitsarbeit nicht erkennen, welche stoffgleichen Materialien in das duale System gehören und welche nicht.



Insoweit dürfen die dualen Systeme auch nicht aus ihrer finanziellen Verantwortung entlassen werden.

Eine gemeinsame Erfassung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen erscheint ohne praktische Schwierigkeiten erst durchführbar, wenn es eine stoffstromorientierte, ökologisch und ökonomisch sinnvolle Lösung für diese Abfälle gibt.

III. Tätigkeitsbereiche Duale Systeme/ Selbstentsorger

Die klare Trennung der Tätigkeitsbereiche von dualen Systemen und Selbstentsorgern in der Novelle findet große Unterstützung. Somit wird die Praxis von Schein-Selbstentsorgerlösungen weitgehend verhindert. Zusammen mit der Verpflichtung zur Systembeteiligung für alle Verpackungen, die beim Endverbraucher anfallen können, wird ein wirksames Instrument geschaffen, um alle Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen an der Finanzierung der dualen Systeme zu beteiligen. Folgerichtig wäre es auch sinnvoll, den dualen Systemen die Gesamtverantwortung für alle Verpackungen, die in ihre Sammelbehältnisse eingefüllt werden, unabhängig von Form und Umfang der Finanzierungsbeteiligung, zu überlassen. Den Systembetreibern ist in § 6 Abs. 1 Satz 6 die Möglichkeit eröffnet, sich die entstehenden Kosten von Herstellern und Vertreibern, die sich nicht an einem dualen System beteiligen, erstatten zu lassen.

IV. Ausschreibungshoheit

Zweifelhaft erscheinen die möglicherweise beabsichtigten Regelungen zur Ausschreibung der Entsorgungsleistungen. Nach den Diskussionen um die Zuweisung von Entsorgungsgebieten nach Marktanteilen, in denen ein Systembetreiber die Ausschreibungsführerschaft hat, ist ein verstärkter Drang von Entsorgungsunternehmen zu beobachten, ein eigenes duales System zu schaffen und zur Freistellung zu bringen.



Es ist nicht zu erwarten, dass diese Entsorgungsunternehmen in den Gebieten, in denen sie die Ausschreibungsführerschaft haben, die Entsorgungsleistungen ausschreiben. Vielmehr werden hier Systembetreiber und Entsorger identisch sein.

Auch sonst sind die Systembetreiber nicht an das Vergaberecht gebunden. Es besteht die Möglichkeit des Missbrauchs der Ausschreibungen, da unternehmens-gebundene Systembetreiber Einblick in die Kalkulationspraxis konkurrierender Bieter erhalten. Im Sinne eines fairen Marktes und Wettbewerbs kann das nicht gewollt sein, da insbesondere die mittelständischen Entsorgungsunternehmen chancenlos sind. Wir schlagen daher vor, dass die Verantwortung für das Einsammeln und Transportieren von Verkaufsverpackungen als neue Aufgabe an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) bei gleichzeitiger Sicherung der Finanzierung durch die Clearingstelle als Gemeinschaft der dualen Systeme übertragen wird. Die örE werden verpflichtet, die Leistungen „Einsammeln und Transportieren“ entsprechend den Regelungen des Vergaberechts auszuschreiben. Eine Verknüpfung mit bereits bestehenden Entsorgungsverträgen ist dabei nicht zulässig. Somit ist auch eine Möglichkeit zur rechtlichen Überprüfung der Vergabe gegeben. Außerdem bestehen für alle potenziellen Bieter gleiche Ausschreibungsbedingungen, so dass auf diesem Weg eine wettbewerbsgerechte Ausschreibungspraxis gesichert ist. Dies ist im Sinne eines funktionierenden Wettbewerbs und gibt auch den mittelständischen Unternehmen der Entsorgungswirtschaft neue Chancen.

V. Aufgaben der Clearingstelle

Da die Clearingstelle ohnehin die Nebenentgeltanteile der Systembetreiber feststellt und den örE die Ergebnisse dieser Ermittlung als Basis zur Abrechnung der Nebenentgelte (und Mitbenutzungsentgelte) mitteilt, halten wir es für geboten, dass der Clearingstelle auch die Aufgaben zur Verwaltung,



Abrechnung und Auszahlung übertragen werden. Den örE würde damit die Möglichkeit geboten, wie in der Vergangenheit die Neben- und Mitbenutzungsentgelte gegenüber nur einem Partner abzurechnen.

VI. Gestaltung der Gewerbeschnittstelle

Durch die neue Formulierung des § 3 Abs. 11 sind auch Verwaltungen aus der Entsorgungspflicht der dualen Systeme entfallen.

Dies ist nicht nachvollziehbar. Durch eine behälter- und leerungstaktbezogene Regelung, analog den Anfallstellen des Freizeitbereiches, sollten Verwaltungseinrichtungen wieder unter die Entsorgungspflicht der dualen Systeme fallen.

Zusammenfassung

Dem Ziel, die strukturellen Probleme bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen zu lösen, kann der vorliegende Referentenentwurf der 5. Novelle der Verpackungsverordnung nicht gerecht werden.

Zu begrüßen sind die nunmehr klare Trennung der Tätigkeitsbereiche der haushaltsnahen dualen Systeme und der Selbstentsorgungsgemeinschaften sowie die Regelungen zur vollständigen Beteiligung der Hersteller und Vertrieber von Verkaufsverpackungen an den dualen Systemen.

Die Probleme der Kommunen können nur dann gelöst werden, wenn man ihnen mehr Mitspracherechte einräumt und die Aufgaben zur Ausschreibung der Leistungen „Einsammeln/ Transportieren“ überträgt.

Eine gemeinsame Erfassung der Verpackungen mit stoffgleichen Nichtverpackungen mit einer damit verbundenen Finanzierungsverpflichtung der örE wird abgelehnt.

Der Clearingstelle der dualen Systeme sollte die Aufgabe zugewiesen werden, alleiniger Abrechnungspartner der örE für die Neben- und Mitbenutzungsentgelte zu sein.