

Vorlage		Vorlage-Nr:	E 18/0119/WP17
Federführende Dienststelle: Aachener Stadtbetrieb		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n:		AZ:	
		Datum:	30.01.2018
		Verfasser:	
Umsetzung des neuen Verpackungsgesetzes			
Beratungsfolge:			
Datum	Gremium	Zuständigkeit	
13.03.2018	Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb		
11.04.2018	Bezirksvertretung Aachen-Mitte	Kenntnisnahme	
25.04.2018	Bezirksvertretung Aachen-Haaren	Kenntnisnahme	
02.05.2018	Bezirksvertretung Aachen-Brand	Kenntnisnahme	
02.05.2018	Bezirksvertretung Aachen-Eilendorf	Kenntnisnahme	
02.05.2018	Bezirksvertretung Aachen-Richterich	Kenntnisnahme	
09.05.2018	Bezirksvertretung Aachen-Kornelimünster / Walheim	Kenntnisnahme	
29.05.2018	Bürgerforum	Kenntnisnahme	
30.05.2018	Bezirksvertretung Aachen-Laurensberg	Kenntnisnahme	
12.06.2018	Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb	Kenntnisnahme	

Beschlussvorschlag:

Der Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb nimmt die Ausführungen des Aachener Stadtbetriebes zustimmend zur Kenntnis und beauftragt den Aachener Stadtbetrieb die Verhandlungen mit den Dualen Systemen dahingehend aufzunehmen, die Sammlung der Leichtverpackungen weiterhin über den Gelben Sack beizubehalten. Hierbei sollen jedoch Säcke mit einer höheren μ -Stärke eingeführt werden.

Erläuterungen:

1. Einleitung

Seit 1993 wird in Deutschland die Erfassung von gebrauchten Einweg-Verkaufsverpackungen über ein rein privatwirtschaftliches Erfassungssystem geregelt. Hierzu betreiben zurzeit 10 Systembetreiber (Duale Systeme) die flächendeckende Erfassung von gebrauchten Verkaufsverpackungen. Die Art und Weise dieser Erfassung ist nach der Verpackungsverordnung (VerpackV) mit den Kommunen über die sog. Abstimmungsvereinbarung festzulegen.

Am 12.05.2017 hat der Bundesrat dem bis zuletzt umstrittenen Verpackungsgesetz (VerpackG) zugestimmt. Das neue VerpackG wird zum 01.01.2019 in seinen wesentlichen Teilen in Kraft treten und damit die Verpackungsverordnung ablösen.

2. Grundsätze des neuen Verpackungsgesetzes

Das neue VerpackG richtet sich, ebenso wie die bisherige VerpackV, in erster Linie an die Hersteller und Vertreiber von Verpackungen. Diese sind auch weiterhin verpflichtet, sich zur Sicherstellung einer flächendeckenden Rücknahme von Verpackungen an einem oder mehreren Dualen Systemen zu beteiligen (§ 7 VerpackG). Die Systeme sind wiederum verpflichtet, im Einzugsgebiet der beteiligten Hersteller und Vertreiber eine flächendeckende Sammlung aller restentleerten Verpackungen bei den privaten Endverbrauchern unentgeltlich sicherzustellen (§14 VerpackG).

Weiterhin sind die Dualen Systeme verpflichtet, die erfassten Verpackungen nach den Vorgaben des VerpackG hochwertig zu verwerten. Hierbei schreibt das neue VerpackG wesentlich höhere Recyclingquoten vor als die VerpackV. Somit steigt die Quote für Kunststoffverpackungen bis zum Jahr 2022 von derzeit 36 % auf 63 %, die Quote für Metalle, Papier und Glas von 80 % auf 90 %.

Die zentrale Vorschrift für die Zusammenarbeit zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) und den Dualen Systemen ist der § 22 VerpackG, der das Abstimmungsverhältnis zwischen örE und den Dualen Systemen regelt.

Danach soll die Abstimmung über die Erfassungssysteme einvernehmlich und kooperativ zwischen dem örE und dem Verhandlungsführer der Dualen Systeme erfolgen.

Bei der Erfassung von Leichtverpackungen (LVP) aus privaten Haushaltungen wird dem örE allerdings die Möglichkeit eingeräumt, verbindliche Vorgaben zum Sammelsystem festzulegen. Diese Festlegung ist durch einen schriftlichen Verwaltungsakt durchzuführen, der sogenannten Rahmenvorgabe. Dies hat gegenüber jedem einzelnen Systembetreiber zu erfolgen.

Hierbei kann der örE folgende Rahmenbedingungen festlegen:

- Art des Sammelsystems: entweder Holsystem, Bringsystem (Recyclinghöfe) oder die Kombination aus beiden Sammelsystemen
- Art und Größe der Sammelbehälter
- sowie Häufigkeit und Zeitraum der Behälterleerungen

Diese, im Rahmen eines Verwaltungsaktes einseitig getroffene Festlegung der Rahmenbedingungen für die Erfassung von LVP ist in die Abstimmungsvereinbarung aufzunehmen.

Die Vorgaben des öRE müssen jedoch eine möglichst effektive und umweltschonende Erfassung der Abfälle sicherstellen und dürfen technisch nicht unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar sein.

Schließlich darf die Rahmenvorgabe nicht über den Entsorgungsstandard der öRE für die Erfassung von Siedlungsabfällen aus privaten Haushalten, insbesondere der Restabfallentsorgung, hinausgehen.

Das neue VerpackG gibt den öRE weiterhin in § 22 die Möglichkeit, die Mitbenutzung der Kommunalen Sammelsysteme zur Erfassung von Papier, Pappe, Kartonagen (PPK)-Verpackungen zu verlangen.

Neu ist hierbei die Festlegung, dass die angemessenen Nutzungsentgelte zukünftig nach § 9 Bundesgebührengesetz (BGebG) bestimmt werden sollen. Weiterhin sieht es auch erstmalig die Möglichkeit vor, dass die Dualen Systeme einen Herausgabeanspruch auf ihren Anteil an PPK-Verkaufsverpackungen geltend machen können (§22 Abs. 4 VerpackG).

In § 22 Abs. 5 sieht das VerpackG die Möglichkeit vor, im Rahmen einer Abstimmungsvereinbarung eine freiwillige gemeinsame Wertstoffsammlung für Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen aus Kunststoff, Metall und Verbunde einzuführen.

3. Derzeitige Situation nach VerpackV

Zur Erfassung von LVP ist für die Stadt Aachen in der Abstimmungsvereinbarung mit den Dualen Systemen flächendeckend der „Gelbe Sack“ mit 14-täglicher Leerung einschließlich Vollservice in den Vollservicerevieren der Innenstadt festgelegt. Diese Abstimmungsvereinbarung ist die Grundlage für die alle drei Jahre neu von den Dualen Systemen auszuschreibende Entsorgungsleistung. Derzeitiger Verhandlungsführer der Dualen Systeme für die Stadt Aachen ist die „Reclay Systems GmbH“. Die aktuelle Vereinbarung endet zum 31.12.2019.

Die Erfassung von Verkaufsverpackungen aus Glas erfolgt über Depotcontainer, die an ca. 215 Standplätzen im Aachener Stadtgebiet verteilt sind. Die Systembeschreibung sieht eine Leerung nach Bedarf, mindestens jedoch 14-täglich vor. Ausschreibungsführer für die Dualen Systeme für die Verkaufsverpackungen aus Glas ist zurzeit Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH. Die aktuelle Systemvereinbarung endet ebenfalls zum 31.12.2019.

Für beide Abstimmungsvereinbarungen ist die Übergangsvorschrift des § 35 Abs. 3 S.1 VerpackG, einschlägig, wonach bestehende, noch auf der VerpackV beruhende, Vereinbarungen über Verkaufsverpackungen um max. zwei Jahre über das Inkrafttreten des VerpackG hinaus fortbestehen können; aber keinesfalls über die eigene Vertragslaufzeit hinaus. Das bedeutet für die Stadt Aachen hinsichtlich der bestehenden beiden Abstimmungsvereinbarungen einen angesichts der Kompliziertheit der zu treffenden Entscheidungen und zu führenden Verhandlungen einen dringend nötigen Zeitpuffer von einem Kalenderjahr, nämlich vom 01.01.2019 bis zum 31.12.2019. Ohne eine solche Übergangsvorschrift hätte sich die Notwendigkeit des Abschlusses neuer Vereinbarungen bereits zum 01.01.2019 ergeben.

Die Erfassung der Verkaufsverpackung aus PPK erfolgt gemeinsam mit der Erfassung des kommunalen Papiers über den blauen Abfallbehälter, der durch den Aachener Stadtbetrieb eingesammelt wird. Über die Miterfassung der Verkaufsverpackungen aus Papier, Pappe, Kartonagen hat der Aachener Stadtbetrieb mit jedem der zehn Dualen Systeme einen Vertrag zur Miterfassung über die kommunale Sammlung abgeschlossen. Für die Erfassung der PPK-Verkaufsverpackungen gibt es keine Abstimmungsvereinbarung im hier verstandenen und zuvor erläuterten Sinne. Die bestehenden PPK-Miterfassungsverträge sind befristet und laufen sämtlich zum 31.12.2018 aus.

4. Handlungsbedarf und -empfehlung

Die vorstehenden Ausführungen bedeuten hinsichtlich der Handlungsoptionen den klaren Auftrag für den Aachener Stadtbetrieb und die Politik, nunmehr schnell, möglichst die Fragen nach den für die Stadt Aachen gewollten Systementscheidungen zu klären. Im Falle der Erfassung der LVP- Fraktion heißt das insbesondere die Antwort auf die Frage nach der Art und Ausgestaltung des Erfassungssystems, also auf den Punkt gebracht: „Sack oder Tonne“.

Angesichts der gesammelten Erfahrungen und im Einklang mit den Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände sollte sodann auch alles daran gesetzt werden ab dem 01.01.2020 eine einzige, alle Verpackungsfraktionen umfassende neue Abstimmungsvereinbarung auf der Grundlage des neuen VerpackG abzuschließen.

Um dies zu gewährleisten, wird anzustreben sein, die noch laufenden PPK-Leistungsverträge um ein weiteres Jahr zu verlängern, um auf diese Weise auch für die PPK-Fraktion das Zeitziel 01.01.2020 zu erreichen. Da der konkrete systemseitige Verhandlungspartner für die Stadt Aachen aktuell noch nicht bestimmt ist, können diesbezügliche Gespräche derzeit noch nicht aufgenommen werden.

5. Darstellung der möglichen Varianten

1. Sammlung im Bringsystem

Eine Möglichkeit die LVP-Sammlung zukünftig durchzuführen ist die ausschließliche Erfassung über das Bringsystem. Sammelstellen wären demnach die Recyclinghöfe der Stadt Aachen sowie eine zeitlich begrenzte mobile Sammlung ähnlich zu den Grünschnittcontainern.

Die Vorteile bei diesem System liegen zum einen darin, dass keine Standplatzprobleme bei den Bürgerinnen und Bürgern entstehen und es zu keiner Verunreinigung durch „Flugmüll“ kommt. Jedoch weist dieses System einen sehr geringen Servicegrad auf, und es ist davon auszugehen, dass größere Mengen der Verkaufsverpackungen im Restabfall landen würden. Dies würde beim Aachener Stadtbetrieb zu höheren Verbrennungskosten führen.

2. Sammlung im Holsystem

a) Einführung der gelben Tonne

Eine zweite Möglichkeit die LVP-Sammlung zukünftig durchzuführen ist die stadtweite Einführung der gelben Tonne. Der Vorteil dieses Sammelsystems liegt vor allem in einer geringeren Beeinträchtigung der Stadtsauberkeit. Die Nachteile hierbei sind jedoch, dass vor allem in der Innenstadt bei Kellerstandplätzen kein zusätzlicher Stellplatz für einen/mehrere Behälter vorhanden ist und stadtweit eine Systemumstellung erfolgen müsste. Nach den weitreichenden Veränderungen im Zuge der Neuausrichtung der Abfallwirtschaft, würde dieses System für die Bürgerinnen und Bürger erneut eine Veränderung gewohnter und etablierter Abfallentsorgungsprozesse bedeuten. Die gelbe Tonne ist

zudem unflexibel bei Mehrmengen, da den Bürgerinnen und Bürgern durch die Größe der Tonne eine maximale Sammelmenge vorgegeben ist. Ein weiterer Nachteil ist, dass mit steigenden Störstoffen in der LVP-Sammlung zu rechnen ist.

b) Beibehaltung des Gelben Sackes

Eine weitere Variante ist die Beibehaltung des Gelben Sackes. Ein großer Vorteil dieses Systems liegt vor allem darin, dass es sich hierbei um ein etabliertes Entsorgungssystem handelt und die Bürgerinnen und Bürger nicht erneut vor Veränderungen in der Abfallentsorgung stellt. Weiterhin sind dadurch keinerlei stadtweite aufwendige Umstellungsprozesse notwendig. Der Gelbe Sack ist im Gegensatz zu einem Behälter zudem flexibel, bei kurzzeitigem Mehrbedarf kann einfach ein weiterer Sack befüllt werden. Den Bürgerinnen und Bürgern wird somit kein bestimmtes Volumen vorgeschrieben, sondern es erfolgt eine bedarfsgerechte Erfassung der Leichtverpackungen. Ein weiterer wichtiger Vorteil ist, dass sich der Gelbe Sack auch bei Platzproblemen meist gut unterbringen lässt und somit gerade in dicht besiedelten Gebieten das Grundstück nicht neben den Restabfall-, Bioabfall- und Altpapierbehältern durch einen weiteren Behälter „zustellt“. Neben den vorgenannten Vorteilen sind bei der Sammlung über den Gelben Sack kaum Fehlwürfe zu verzeichnen.

Nachteilig bei der Sammlung über den gelben Sack ist der bei Wind entstehende „Flugmüll“. Diesem kann jedoch durch die Erhöhung der Sackstärke entgegen gewirkt werden und damit zu einer höheren Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern führen.

c) Mischsystem gelbe Tonne / Gelber Sack

Das neue VerpackG eröffnet dem öRE weiterhin die Möglichkeit ein nach gebietsspezifischen Aspekten aufgeteiltes Mischsystem, bestehend aus der gelben Tonne und dem Gelben Sack einzuführen. Ein gebietsspezifischer Aspekt nach dem VerpackG könnte eine Unterteilung nach Vollservice- und Teilservicegebieten sein. Für den Vollservicebezirk Aachen-Mitte würde der Gelbe Sack weiterhin bestehen bleiben und in den Stadtbezirken 1-6 die gelbe Tonne eingeführt werden. Der Vollservicebezirk Aachen-Mitte verfügt jedoch sowohl über Voll- und Teilservicereviere als auch über siedlungsähnliche Strukturen wie in den Stadtbezirken 1-6. Hierbei käme es mithin u. U. zu einer Ungleichbehandlung im Vergleich mit den Gegebenheiten in den Stadtbezirken 1-6.

Nach Einschätzung des Aachener Stadtbetriebes würde eine vorgeschriebene Zweiteilung der Stadt bei einer Vielzahl der Bürgerinnen und Bürger zu einem Ungerechtigkeitsempfinden führen. So gibt es in den Stadtbezirken Bürgerinnen und Bürger, die die Sammlung über den Gelben Sack der Sammlung über die gelbe Tonne favorisieren würden und in Aachen-Mitte genau andersherum. Ebenso sind die Rahmenbedingungen (Teilservice und Siedlungsstruktur) im Außenbereich des Stadtbezirkes Aachen-Mitte nicht anders als in den Stadtbezirken 1-6.

Da die Befolgung der Vorgaben den Systemen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar sein darf, hätten die Systeme im Rahmen der erforderlichen Verhandlungen unter Umständen das Recht, einem derartigen Mischsystem wegen Unwirtschaftlichkeit nicht zuzustimmen. Eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit liegt dann vor, wenn die Umsetzung der Rahmenvorgabe zusätzliche Kosten verursachen würde, welche außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die das mit den Systemen bisher abgestimmte Sammelsystem verursacht.

d) Wertstofftonne

Als weitere mögliche Alternative kann nach dem VerpackG die Wertstofftonne eingeführt werden. Bei der Wertstofftonne liegen die gleichen Vor- und Nachteile wie bei der gelben Tonne vor. Durch die zusätzliche Sammlung der stoffgleichen Nichtverpackungen über die Wertstofftonne, würde sich bei diesem System die Begrenzung der Sammelmenge auf die Behältergröße noch einmal verschärfen. Weiterhin muss sich der öRE entsprechend dem Anteil an stoffgleichen Nichtverpackungen in der Wertstofftonne an der Finanzierung dieses Systems beteiligen. Die Kosten hierfür liegen bei etwa 3 Euro pro Einwohner und Jahr, mithin in Summe bei ca. 750.000 Euro Mehrbelastung für den Gebührenhaushalt.

6. Fazit

Aufgrund der vorherigen Ausführungen empfiehlt der Aachener Stadtbetrieb entsprechend rechtzeitig mit den Dualen Systemen die Verhandlungen aufzunehmen. Als Ziele dieser Verhandlungen sollten die Beibehaltung der Sacksammlung mit höherer μ -Stärke sowie eine PPK-Übergangsregelungen für das Jahr 2019 verfolgt werden.