

Öffentliche **Beschluss**vorlage

Vorlagen-Nr.:	V/0928/2017
Auskunft erteilt:	Frau Beckmann
Ruf:	60 52-59
E-Mail:	BeckmannS@awm.stadt-muenster.de
Datum:	16.11.2017

Betrifft

Umsetzung des Verpackungsgesetzes (Wertstofftonne)
Gemeinsamer Antrag der CDU-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL
vom 27.06.2017, A-R/0044/2017

Beratungsfolge

30.11.2017	Betriebsausschuss der Abfallwirtschaftsbetriebe	Vorberatung
30.01.2018	Ausschuss für Umweltschutz, Klimaschutz und Bauwesen	Vorberatung
31.01.2018	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
31.01.2018	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat nimmt den Zwischenbericht zur Umsetzung des Verpackungsgesetzes und zur Einführung einer Wertstofftonne in Münster zur Kenntnis.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, Verhandlungen mit den in NRW festgestellten Dualen Systemen mit dem Ziel aufzunehmen, in einem ersten Schritt die bisher in Münster für LVP durchgeführte Sacksammlung (gelber Sack) durch ein Tonnensystem zu ersetzen, das dem Standard der in Münster praktizierten Restmüllentsorgung entspricht.
Darüber hinaus sollen die Verhandlungen mit dem Ziel geführt werden, in Münster flächendeckend eine gemeinsame Wertstofftonne für restentleerte Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen (LVP) aus privaten Haushaltungen sowie für stoffgleiche Nicht-Verpackungsabfälle einzuführen.
3. Für Haushalte, die keinen Stellplatz für ein weiteres Müllgefäß haben, sollen alternative Lösungsmöglichkeiten verhandelt werden.
4. Für den Fall, dass die Verhandlungen nicht in angemessener Zeit aufgenommen werden können bzw. sich konkret abzeichnet, dass sie nicht zum Erfolg führen werden, wird die Verwaltung beauftragt zu prüfen, ob für die LVP-Sammlung bei privaten Haushaltungen eine Rahmenvorgabe gegenüber den Dualen Systemen gem. § 22 VerpackG zu erlassen ist.
5. Eine abschließende satzungsrechtliche Entscheidung bleibt dem Rat vorbehalten. Die AWM werden regelmäßig über den Fortgang der Verhandlungen mit den Dualen Systemen berichten.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Bei einer reinen Umstellung der Sacksammlung auf ein Tonnensystem würden keine zusätzlichen Kosten für den Gebührenzahler anfallen.

Mit der Einführung einer Wertstofftonne entstünden zusätzliche Kosten für die Erfassung, die Sammlung und den Transport der Behälter sowie Kosten für die Verwertung der Wertstoffe. Eine konkrete Belastung ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu ermitteln.

Begründung:

I. Ausgangslage

Schon unter Geltung der Verpackungsverordnung hatten die AWM entsprechend dem Ratsbeschluss vom 05.06.2013, V/0338/2013, Verhandlungen mit den in Münster festgestellten Dualen Systemen mit dem Ziel aufgenommen, in Münster flächendeckend eine Wertstofftonne zur gemeinsamen Erfassung von Wertstoffen aus privaten Haushaltungen, d.h. Leichtverpackungen (LVP) und sog. stoffgleiche Nicht-Verpackungen (sNVP) einzuführen und dabei die praktizierte Sacksammlung durch ein Behältersystem zu ersetzen.

Die Verhandlungen konnten jedoch nicht zum Erfolg geführt werden, da sich die Systembetreiber weigerten, das in Münster seit langem eingeführte kleinteilige Behältersystem und die damit einhergehende 14-tägliche Abfuhr auch für die Wertstofftonne zu akzeptieren.

Zwischenzeitlich hat der Deutsche Bundestag das neue Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz - VerpackG) beschlossen, das die bisherige Verpackungsverordnung (VerpackV) ablösen wird. Das Gesetz wurde am 05.07.2017 verkündet und wird am 01.01.2019 in seinen wesentlichen Teilen in Kraft treten.

Da dieses Gesetz im Gegensatz zur Verpackungsverordnung nunmehr den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) in gewissem Umfang die Möglichkeit eröffnet, einseitig Vorgaben zum Sammelssystem festzulegen, sollen die Verhandlungen mit den Systembetreibern wieder aufgenommen werden mit dem Ziel, nunmehr möglichst kurzfristig eine Umstellung von Sack- auf Behältersystem auch bei den LVP zu erreichen und darüber hinaus in einem zweiten Schritt die gemeinsame Erfassung der LVP und sNVP in einer Wertstofftonne.

II. Grundsätze des Verpackungsgesetzes

Nach diesem Gesetz bleibt es hinsichtlich der in Verkehr gebrachten Verpackungen bei der Produktverantwortung der Hersteller und Vertrieber, die Verpackungen vorrangig vermeiden und sie darüber hinaus einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuführen sollen, § 1 Abs. 1 und § 15 VerpackG.

Hersteller von mit Ware befüllten Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen - § 3 Abs. 8 – haben sich mit diesen Verpackungen gem. § 7 Abs. 1 zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme an einem oder mehreren Systemen zu beteiligen.

Die Systeme wiederum sind verpflichtet, im Einzugsgebiet der beteiligten Hersteller eine vom gemischten Siedlungsabfall getrennte, flächendeckende Sammlung aller restentleerten Verpackungen bei den privaten Endverbrauchern per Hol- und/oder Bringsystem in ausreichender Weise und für den privaten Endverbraucher unentgeltlich sicherzustellen, § 14 VerpackG.

Diese Sammlung ist gem. § 22 auf die vorhandenen Sammelstrukturen des örE, in deren Gebiet sie eingerichtet wird, abzustimmen, wobei die Belange des örE besonders zu berücksichtigen sind.

III. Abstimmung, § 22 VerpackG

Die zentrale Vorschrift für die Zusammenarbeit zwischen öRE und den Betreibern dualer Systeme ist § 22, der das Abstimmungsverhältnis ggü. dem bisherigen § 6 Abs. 4 VerpackV wesentlich umfangreicher und in weiten Teilen anders regelt.

1. Kooperations- bzw. Konsensualprinzip

Grundsätzlich geht auch § 22 davon aus, dass die Abstimmung einvernehmlich und kooperativ zwischen den Beteiligten erfolgt. Die Abstimmungspartner stehen sich bei der Abstimmung der Erfassungssysteme für LVP, PPK und Glas auf gleicher Stufe gegenüber.

2. Rahmenvorgabe LVP

Nur bei der Sammlung der restentleerten Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen (LVP) bei privaten Haushaltungen wird dieses Prinzip durchbrochen und den öRE die Möglichkeit eingeräumt, verbindliche Vorgaben zum Sammelsystem festzulegen.

Die Festlegung erfolgt durch schriftlichen Verwaltungsakt, sog. Rahmenvorgabe, gegenüber jedem einzelnen Systembetreiber

- zur Art des Sammelsystems: entweder Holsystem, d.h. Sammelbehälter, Bringsystem (Recyclinghöfe) oder die Kombination aus beiden Sammelsystemen,
- zu Art und Größe der Sammelbehälter, sofern es sich um Standard-Sammelbehälter handelt,
- sowie zur Häufigkeit und zum Zeitraum der Behälterentleerungen.

Die Vorgabe muss dabei geeignet sein, eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle sicherzustellen, und die Befolgung der Vorgabe darf den Systembetreibern nicht technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar sein.

Schließlich darf die Rahmenvorgabe nicht über den Standard hinausgehen, welchen der öRE den in seiner Verantwortung durchzuführenden Sammlungen der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen, insbesondere der Restabfallentsorgung zugrunde legt.

In Münster wird dieser Standard durch ein kleinteiliges, den örtlichen Verhältnissen angepasstes Behältersystem (120 l-, 240 l- und 1.100-l-Behälter), die daraus resultierende wöchentliche oder 14-tägliche Abfuhr sowie den Full-Service und den Einsatz von Unterflurbehältern nach der Abfallsatzung definiert. Ziel der AWM ist es daher, in einem ersten Schritt die LVP-Sammlung von den gelben Säcken auf ein dem beschriebenen Standard entsprechendes Behältersystem umzustellen.

3. Einheitliche Wertstoffsammlung/Wertstofftonne

Anders als noch in der Verpackungsverordnung geregelt, können die öRE nach dem Verpackungsgesetz nicht mehr im Rahmen der Abstimmung verlangen, dass stoffgleiche Nicht-Verpackungsabfälle gegen ein angemessenes Entgelt miterfasst werden. Gem. § 22 Abs. 5 der Neuregelung obliegt eine einheitliche Wertstoffeffassung vielmehr dem Kooperationsprinzip, mithin der Einigung in der Abstimmungsvereinbarung, ohne dass der Gesetzgeber Einzelheiten zur Durchführung der Wertstoffsammlung vorgegeben hätte.

Eine Rahmenvorgabe kann der öRE für die gemeinsame Erfassung von LVP und stoffgleichen Nicht-Verpackungsabfällen nicht erlassen.

IV. Auswirkungen der Regelungen für Münster

Im gemeinsamen Antrag der CDU-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL vom 07.06.2017, A-R/0044/2017 wird die Verwaltung u.a. damit beauftragt, die Wertstofftonne so bald wie möglich, spätestens zum 1. Januar 2019 einzuführen.

Das Verpackungsgesetz tritt grundsätzlich zum 01.01.2019 in Kraft.

Die bestehenden Verträge zur LVP-Abfuhr zwischen den Dualen Systemen und Remondis enden allerdings erst zum 31.12.2019. Für den dann folgenden Vertragszeitraum ab 2020 ist die Ausschreibung im 1. Quartal 2019 zu erwarten.

1. Zur Rahmenvorgabe

Eine frühere, schon im laufenden Vertragszeitraum erfolgende Einführung einer gelben Tonne bzw. einer Wertstofftonne hat nach Einschätzung der AWM wenig Aussicht auf Realisierung. Zum einen müssten die anfallenden zusätzlichen Kosten (Beschaffung von Behältern, andere Abfuhrhythmen, Steigerung der Personal- und Fahrzeugkosten) voraussichtlich über den allgemeinen Haushalt bzw. über den Gebührenzahler gedeckt werden. Zum anderen wäre eine Kündigung bzw. einvernehmliche Änderung der Verträge zwischen Remondis und RKD als dem derzeit für Münster zuständigem Systembetreiber erforderlich. Schließlich müsste die Umstellung entweder im Verhandlungswege erfolgen oder aber schon vor 2020 eine unanfechtbare Rahmenvorgabe wirksam werden können. Da es sich bei der Rahmenvorgabe aber um einen Verwaltungsakt handelt, der jedem einzelnen Systembetreiber zuzustellen ist, stehen auch jedem einzelnen Systembetreiber Rechtsbehelfe wie Widerspruch und Klage zur Verfügung, die das Inkrafttreten der Vorgabe auf mehrere Jahre hinauszögern können.

2. Zur Abstimmungsvereinbarung

Zudem muss nach der Neuregelung grds. bis zum 01.01.2019 eine neue Abstimmungsvereinbarung mit den Systembetreibern verhandelt werden. Die Übergangsregelung des § 35 Abs. 3 VerpackG greift in Münster nicht, da hier seit geraumer Zeit keine Abstimmungsvereinbarung, auf die für einen Übergangszeitraum zurückgegriffen werden könnte, mehr vorliegt.

Die Verwaltung ist nach den Erfahrungen aus der Vergangenheit und im Einklang mit den Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände bestrebt, die einzelnen Fraktionen nicht separat abzustimmen, sondern auch die PPK- und die Glassammlung in die Verhandlungen über LVP einzubeziehen. Verweigern sich die Systembetreiber dann den Vorgaben der Stadt zu LVP, riskieren sie ggf. selbst bei Übereinkunft über die anderen Sammelstrukturen gem. § 18 VerpackG die Genehmigung durch die zuständige Landesbehörde.

Für die Abstimmungsverhandlungen haben die Systembetreiber, anders als bei der Rahmenvorgabe, einen gemeinsamen Vertreter zu benennen, der im Falle einer Einigung die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der beteiligten Systeme einholen muss.

Damit möglichst frühzeitig die Abstimmungsverhandlungen durchgeführt und nötigenfalls eine Rahmenvorgabe erlassen werden kann, haben die AWM die Dualen Systeme bereits im August und im Oktober 2017 zur Benennung eines Verhandlungs- und eines Ausschreibungsführers aufgefordert und sie von ihrer Absicht einer umfassenden Systemumstellung im Bereich LVP und der gemeinsamen Erfassung der stoffgleichen Nicht-Verpackungen mit LVP in Kenntnis gesetzt.

Es sind bisher nur zwei Reaktionen von Systembetreibern eingegangen, beide mit dem Inhalt, zu einer Benennung von Ausschreibungs- und Verhandlungsführer derzeit noch nicht in der Lage zu sein. Zwischenzeitlich steht sogar im Raum, dass die Systeme vor dem 01.01.2019 gar keinen gemeinsamen Vertreter benennen und damit umfassende Verhandlungen im Jahr 2018 verhindern.

Diese Situation dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Systembetreiber untereinander erneut wegen des sog. Mengenclearings heftig zerstritten sind. Nach 2015 bestehen auch für 2016 erhebliche Differenzen (rund 90.000 Tonnen) bei der Meldung der Lizenzmengen an das DIHK-Register und an die Clearingstelle. Hierdurch soll, wie man der einschlägigen Fachpresse entnehmen konnte, ein Schaden von ca. 50 bis 60 Millionen Euro entstanden sein.

V. Weiteres Vorgehen

Sollte sich konkret abzeichnen, dass sich die Systembetreiber tatsächlich einer zügigen Umsetzung des Verpackungsgesetzes verweigern und damit kurzfristig eine Abstimmung der Sammelstrukturen nicht zu erreichen ist, werden die AWM prüfen, ob für die künftige LVP-Sammlung, sprich die Umstellung vom gelben Sack auf eine im Regelfall 120 l-Tonne und eine 14-tägliche Abfuhr eine Rahmenvorgabe nach § 22 Abs. 2 VerpackG mit Wirkung zum 01.01.2020 erlassen werden kann.

Die Verwaltung weist darauf hin, dass die im gemeinsamen Antrag der CDU-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL v. 27.06.2017 (A-R/0044/2017) genannten Terminvorgaben voraussichtlich nicht eingehalten werden können.

Wegen der aufgezeigten Rechtsschutzmöglichkeiten der Systembetreiber gegen eine Rahmenvorgabe wird in erster Linie eine Verhandlungslösung angestrebt, die dann auch die gemeinsame Entsorgung von Verpackungs- und stoffgleichen Nicht-Verpackungsabfällen beinhalten soll.

I. V.

gez.

Peck
Stadtrat