

Ausschuss für den ländlichen Raum, Umwelt und Regionalentwicklung am  
28.11.2018

## TOP 7 (öffentlich)

### Das neue Verpackungsgesetz 2019

#### Ausgangssituation

Mit der Verpackungsverordnung von 1991 wurde die Rücknahme, Erfassung und Verwertung von Verpackungsabfällen erstmals in die Hände der Hersteller und Vertrieber von Verpackungsmaterialien gelegt. Die Rücknahme kann durch die Beteiligung an einem dualen System erfolgen. Zu Beginn gab es nur den „Grünen Punkt“. Mit den privatwirtschaftlich organisierten dualen Systemen wurde damals ein zweites Abfallentsorgungssystem neben den Landkreisen und Städten geschaffen. Die dualen Systeme finanzieren sich über Lizenzentgelte, die den Verpackungen aufgeschlagen werden. Inzwischen gibt es neun duale Systeme; eines wurde 2018 insolvent. Die Systeme schreiben auch die Dienstleistungen für das Einsammeln und Verwerten der Verpackungen regelmäßig selbst neu aus. Der Landkreis Regensburg ist in diesem Szenario lediglich Abstimmungspartner für die Art des Sammelsystems (Tonne, Sack, Wertstoffhof) und hat keinerlei Einfluss auf die Auftragsvergabe.

Der Landkreis hatte bereits vor Erlass der Verpackungsverordnung 1991 erheblich in den Bau von Wertstoffhöfen investiert. Aus wirtschaftlichen Überlegungen entschied sich damals der Kreistag, dieses Konzept fortzuführen und neben den kommunalen Wertstoffen wie Eisenschrott, Bauschutt, Grüngut, Elektrogeräte etc. künftig auch Verpackungen auf den Wertstoffhöfen zu sammeln. Die Einbeziehung der Wertstoffhöfe zur Sammlung von Leichtverpackungen (LVP) ist seither mit den dualen Systembetreibern in einer Abstimmungsvereinbarung geregelt. Für die Mitbenutzung der Wertstoffhöfe erhalten wir ein Entgelt, das wieder in die Müllgebühr einfließt.

#### Sammlung von Leichtverpackungen (LVP) und Glas

Bis 2003 war der Landkreis selbst Leistungsvertragspartner des damals einzigen Systembetreibers Grüner Punkt und sammelte und verwertete eigenverantwortlich alle Verpackungen. Aus Wettbewerbsgründen war dies dann nicht mehr möglich. Seit 2004 wird die Mitbenutzung der Wertstoffhöfe auf Basis dreijähriger Entgeltverträge geregelt. Die Höhe der Entgelte wurde zuletzt 2007 gesenkt und blieb seither unverändert. Der Landkreis erhält für die Nutzung der Wertstoffhöfe ein einwohnerbezogenes Mitbenutzungsentgelt von 2,18 €/EW/a und ein Nebenentgelt für die freien Sammelstandorte Weißblech und Glas sowie für die Abfallberatung von 1,33 €/EW/a; insgesamt also derzeit ca. 667.000 € jährlich. Die Entgelte tragen zur Stabilisierung der Müllgebühren bei. Alle Dienstleistungen im Zusammenhang mit Verpackungen erbringt der Landkreis im Rahmen eines Betriebs gewerblicher Art, der der Steuerpflicht unterliegt.

Der prozentuale bundesweite Anteil an LVP der einzelnen dualen Systeme wird von einer Clearingstelle halbjährlich festgelegt und dem Landkreis mitgeteilt. Der Landkreis stellt dann das anteilige Entgelt jeweils gegenüber den einzelnen Systembetreibern in Rechnung.

Vertrags- und Entgeltverhandlungen sind mit einem regelmäßig wechselnden Vertretungsberechtigten der neun Systeme zu führen. Der derzeitige Verhandlungsführer BellandVision hatte im November 2017 dem Landkreis angeboten, vorzeitig die o.g. Entgeltregelungen bis Ende 2020 zu verlängern. Das Mitbenutzungsentgelt für die Wertstoffhöfe kann allerdings abweichend erstmals Ende 2018 jährlich gekündigt werden. Da nach den Feststellungen der Verwaltung auch andere Entsorgungsträger grundsätzlich keine Erhöhung der Entgelte erreichen konnten, empfiehlt die Verwaltung, das Angebot zu akzeptieren.

### **Sammlung von Verpackungen aus Papier, Pappe, Kartonagen (PPK)**

Die dualen Systeme nutzen auch das Sammelsystem Papiertonne und –container des Landkreises für die Miterfassung ihres Altpapier-Verpackungsanteils mit. Sammlung, Transport und Vermarktung des gesamten Altpapiers wird vom Landkreis regelmäßig europaweit ausgeschrieben. Die neun dualen Systeme beteiligen sich entsprechend ihrem PPK-Anteil an den Logistikkosten. Anhand eines bundesweit angewendeten Gutachtens beträgt der Anteil an Verkaufsverpackungen im Altpapier innerhalb des Landkreises derzeit 15 Gewichtsprozent. Aus kartellrechtlichen Gründen kann nur der Auftragnehmer des Landkreises –derzeit die Bietergemeinschaft Meindl-Pöppel- die geforderte Kostenbeteiligung am Sammelsystem mit den dualen Systemen verhandeln. Die Höhe der Kostenbeteiligung wird jährlich neu verhandelt und die Entgelte sind dann von der Bietergemeinschaft an den Landkreis abzuführen. Der Papieranteil an Verpackungen wird von den dualen Systemen bzw. dem Auftragnehmer Meindl-Pöppel selbst vermarktet.

### **Das neue Verpackungsgesetz 2019 und deren Gestaltungsmöglichkeiten**

Nachdem die Verpackungsverordnung von 1991 trotz mehrfacher Novellierungen eher für Konflikte und gerichtliche Auseinandersetzungen zwischen den Beteiligten gesorgt hatte, arbeitete der Gesetzgeber seit 2008 in einer mehrjährigen Diskussion an einem Konzept zur Fortentwicklung einer haushaltsnahen Wertstoffeffassung. Forderungen nach Abschaffung der dualen Systeme wurden laut. Ein zunächst geplantes Wertstoffgesetz scheiterte vor allem am Widerstand der Kommunen.

Im Juli 2017 wurde dann ein neues Verpackungsgesetz verkündet. Es tritt zum 01.01.2019 in Kraft.

Das wichtigste Ziel des neuen Verpackungsgesetzes ist es, die Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern. Dies soll über Vermeidung und Recycling von Verpackungsabfällen erzielt werden. Besonders die in der ursprünglichen Verpackungsverordnung festgelegten Recyclingquoten, die seit 1991 nicht verändert wurden, werden einer ersten Stufe zum 01.01.2019 und dann zum 01.01.2022 spürbar angehoben.

Das Verpackungsgesetz hat für die künftige Zusammenarbeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Systembetreibern erhebliche Auswirkungen. Alle bisher bestehenden vertraglichen Vereinbarungen sind zum 01.01.2019 neu zu regeln. Allerdings räumt das Gesetz in Einzelfällen eine Übergangsfrist bis Ende 2020 ein. Wie bisher haben die dualen Systeme das Sammelsystem für Verpackungen mit den jeweils zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern abzustimmen. Die Entsorgungsträger können künftig (unter Berücksichtigung von Übergangsfristen) bei Leichtverpackungen weitestgehend festlegen, wie die Sammlung bei den Haushaltungen z. Bsp. hinsichtlich

1. der Art des Sammelsystems (Bring- oder Holsystem) oder
2. der Art und Größe der Sammelbehälter (Sack oder Tonne) erfolgen soll.

Auch wenn die Kommunen künftig nach dem Verpackungsgesetz mehr einseitige Gestaltungsrechte und Ansprüche haben, bleibt es grundsätzlich beim gegenseitigen Konsensual- bzw. Kooperationsprinzip. Für alle kommunalen Entgeltansprüche sind künftig die Kalkulationsgrundsätze des Bundesgebührengesetzes anzuwenden.

Die Verwaltung hat Anfang September mit dem gemeinsamen Vertreter aller dualen Systeme ein erstes Verhandlungsgespräch geführt. Dabei wurden die bisherigen Sammelstrukturen des Landkreises für Glas, Leichtverpackungen und Altpapier unter der Mitbenutzung der Wertstoffhöfe zugrunde gelegt. Die kommunalen Entgeltansprüche orientierten sich an den erstellten Kalkulationen. Die neue Entgeltregelung zum Altpapier steht wegen noch laufender vertraglicher Bindung an die derzeitigen Vertragspartner Meindl-Pöppel bis Ende 2019 noch aus. Die Verhandlungen werden noch fortgeführt.

## **Beschlussvorschlag**

1. Vom Vortrag der Verwaltung wird Kenntnis genommen.
2. Das bisherige Sammelsystem für Verpackungen unter Mitbenutzung der Wertstoffhöfe bleibt zunächst erhalten.
3. Frau Landrätin wird ermächtigt, die hierzu notwendigen Vereinbarungen zur Mitbenutzung und Kostenerstattung mit den dualen Systembetreibern abzuschließen.

Landkreis Regensburg

Hügel, Andreas

L 16, 22.11.2018