

## **Erläuterungen zur Fünften Novelle der Verpackungsverordnung**

### **Dr. Monika Kaßmann, Vorstandsmitglied Deutsches Verpackungsinstitut**

Die Verpackungsverordnung (VpVO) hat seit Beginn der 90er Jahre zum Schließen von Kreisläufen, zur Vermeidung, Wiederverwendung und Verwertung von Abfällen und somit auch zur Ressourcenschonung beigetragen. Sie leistet erwiesenermaßen auch einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz. Diese Bilanz zog kürzlich das Bundesumweltministerium. Die Erfahrungen mit der VpVO zeigen, dass sowohl mit Blick auf das Ziel der Abfallvermeidung als auch bei der Verwertung Erfolge erzielt wurden. Es ist gelungen, den Verpackungsverbrauch von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zu entkoppeln.

Bei Wertstoffen wie

- Glas und Altpapier wurden die Verwertungsquoten seit der Übertragung der Produktverantwortung auf Hersteller und Vertreiber von rund 50 % auf über 85 %,
- bei Behälterglas von rund 44 % auf knapp 80 %;
- das Recycling von Kunststoffen ist durch die Verpackungsverordnung überhaupt erst in Gang gekommen.

Die von dualen Systemen einer Verwertung zugeführte Abfallmenge betrug in den letzten Jahren rund 4,2 Millionen Tonnen jährlich. Die öffentliche Müllabfuhr hat im gleichen Zeitraum rund 15,6 Millionen Tonnen Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle eingesammelt. Sie wird also um rund ein Fünftel der Abfälle entlastet.

Auch die hochwertige werkstoffliche Verwertung der eingesetzten Kunststoffe hat zugenommen. Der deutliche Rückgang des Anteils von PVC in Verpackungen und die Entwicklung mittlerweile voll funktionsfähiger maschineller Sortiervorrichtungen haben dabei eine wesentliche Rolle gespielt. Über 36 % der lizenzierten Verpackungskunststoffe werden mittlerweile als Werkstoff für neue Produkte verwertet. Damit sind die Vorgaben der Verpackungsverordnung in der Praxis mehr als erfüllt worden.

Mit der fünften Novellierung der VpVO beabsichtigt das Bundesumweltministerium (BMU), die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb bei der Verpackungsentsorgung zu verbessern und die flächendeckende haushaltsnahe Erfassung von Verpackungsabfällen langfristig zu sichern. Sie soll das Trittbrettfahren eindämmen, denn fast ein Viertel der vertriebenen Verpackungen wird offenbar mittlerweile nicht mehr lizenziert und somit praktisch "schwarz" entsorgt. Auf der Ebene der dualen Systeme hat sich bereits in den vergangenen Jahren durch den Markteintritt weiterer Systemanbieter zunehmend Wettbewerb entwickelt. Dieser Wettbewerb zwischen dualen Systemen soll durch die Novelle gefördert werden. Die bewährte haushaltsnahe Sammlung, die eine anspruchsvolle Verwertung von Verpackungen ermöglicht, wird langfristig gesichert.

Für die Verbraucher ändert sich nichts. Sie können die gebrauchten Verpackungen weiterhin in die haushaltsnahen Sammelbehälter für die verschiedenen Verpackungsmaterialien werfen. Die Novelle eröffnet darüber hinaus die Möglichkeiten, die gelben Tonnen zu trockenen Wertstofftonnen auszubauen. Dann können in den gelben Tonnen, ähnlich wie bereits in den blauen Papiertonnen, nicht nur Verpackungen, sondern auch andere Abfälle aus den gleichen Materialien eingesammelt werden. Der zunehmende Wettbewerb der dualen Systeme wird, so hofft man, weitere positive Effekte auf die Entsorgungskosten bewirken.

Nach Meinung der Industrie wird die Novelle der VpVO dem Anspruch, die Entsorgung von Verpackungen in Deutschland auf eine langfristige sichere Grundlage unter Beibehaltung

hoher ökologischer Standards zu stellen, nicht gerecht. Die Bemühungen um die Lösung der Trittbrettfahrerproblematik und die angestrebte Trennung von haushaltsnaher Erfassung und Selbstentsorgung sind zwar ein richtiger Schritt, aber es fehlen wirksame Instrumente für einen echten Wettbewerb zwischen den Systembetreibern sowie konkrete Ansätze zur Lösung der Probleme im Zusammenwirken von Systembetreibern und Kommunen. Die bestehenden Probleme bei der Entsorgung der Verpackungen sind struktureller Art. Das Hinzutreten weiterer dualer Systeme hat zu einem Scheinwettbewerb mit zusätzlichem bürokratischen Aufwand geführt, ohne an der Monopolstellung der DSD GmbH etwas zu ändern, wobei deren zunehmende Gewinnorientierung zu einem enormen Preisdruck für die Entsorger und damit zu sinkenden Qualitätsstandards führt. Von der Pflicht zur Lizenzierung bei dualen Systemen ausgenommen werden funktionierende branchenbezogene Rücknahmelösungen, die von den zuständigen Behörden genehmigt sind. Sie dürfen jedoch keine Verpackungen einbeziehen, die bei privaten Haushalten anfallen. Die Vertrieber müssen darüber hinaus eine Vollständigkeitserklärung über die Verpackungen abgeben, die sie in Verkehr bringen.

Weiterhin ungeklärt ist die Rechtslage bei der Entsorgung der PPK (Papier, Pappe, Karton)-Fraktion, und es treten Abstimmungsprobleme zwischen dualen Systemen und den Kommunen sowie Mängel bei der Verpackungssammlung vor Ort auf. Diese Probleme werden durch die Novellierung nicht geklärt.

Ein weiteres Problem ist die mit der Novellierung der VerpackV angestrebte Freistellung von Biokunststoffen von Verwertungs- und Entsorgungspflichten, wodurch sie sich bis 2012 nicht an einem dualen System beteiligen und dementsprechend auch keine Entsorgungsgebühren zahlen müssen und daraus gefertigte Getränkeflaschen bis 2010 pfandfrei bleiben.

Nach Ansicht der kommunalen Entsorger ist eine grundlegende Neukonzeption der Entsorgung von Verpackungen bei gleichzeitiger Stärkung der Rolle der Kommunen erforderlich. Der Fokus der Novelle sollte sich nicht ausschließlich auf die Abfallpolitik, sondern auf die Ressourcenpolitik richten. Auch ist ein fairer Wettbewerb zwischen allen dualen Systemen und allen Selbstentsorgern herzustellen. Aufbauend auf diesen Sachverhalten haben der VKS im VKU (Verband kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im Verband kommunale Unternehmen) und der bvse (Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V.) eine gemeinsame Erklärung zur Novellierung der VpVO abgegeben: sie begrüßen die Zielsetzung des BMU, mit geeigneten Maßnahmen gegen Trittbrettfahrer und Totalverweigerer vorzugehen. Mit den daraus entstehenden Mehreinnahmen an Lizenzentgelten sollten die Erfassung und Verwertung von Verpackungen flächendeckend und qualitativ hochwertig gesichert werden. Um sicherzustellen, dass die Hersteller und Vertrieber ihrer Lizenzierungspflicht nachkommen, ist zu prüfen, ein entsprechendes Testat eines Wirtschaftsprüfers als Bestandteil der Bilanz zu fordern. Auch begrüßen es die Kommunen, dass sie die Möglichkeit erhalten, stofflich geeignete Nichtverpackungen in der gelben Tonne mit zu erfassen.

Für die noch offen gebliebenen Fragen werden bereits jetzt Regelungen im Rahmen weiterer Novellierungsarbeiten angemahnt.