



Sitzungsvorlage

FB / Aktenzeichen		Vorlage	Datum
V/22	öffentlich	2019/139	09.08.2019

BERATUNGSFOLGE		Beratungsergebnis			
Gremium	Termin	EST	Ja	Nein	Enth.
Haupt- und Finanzausschuss	26.09.2019				
Gemeinderat	01.10.2019				

Umsetzung Verpackungsgesetz

Beschlussvorschlag:

Die Bereitschaft des Rates der Gemeinde Ostbevern vom 16.12.2014, eine Wertstofftonne zur gemeinsamen Sammlung von Verpackungsabfällen und den sog. stoffgleichen Nichtverpackungsabfällen in Ostbevern einzuführen, wird bekräftigt. Sollte dies in der anstehenden Verhandlungsrunde der AWG Kommunal mit den Systembetreibern noch nicht gelingen, wird die Einführung der gelben Tonne zum 01.01.2021 mit einem vierwöchentlichen Abfuhrhythmus beschlossen.

Haushaltsrechtliche Auswirkungen:

Da es sich um einen Gebührenhaushalt handelt, entstehen keine Belastungen des Haushaltes.

Gleichstellung:

Es werden gleichstellungsrelevante Fragen tangiert.

ja [] nein [**X**]

Sachdarstellung:

1. Entwicklung von der Verpackungsverordnung zum Verpackungsgesetz

Mit der Verpackungsverordnung sollte 1991 eine Trendwende hinsichtlich der Reduzierung von Verpackungen eingeleitet werden. Erstmals wurde die deutsche Wirtschaft verpflichtet, Verpackungen zurückzunehmen. Die kommunale Verantwortung für diese Abfälle wurde damit entzogen.

Auf dieser Grundlage wurde ein flächendeckendes Sammel- und Entsorgungssystem, das Duale System Deutschland (Der Grüne Punkt), eingerichtet. Um die Erfassung in Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden und anderen an der Entsorgung Beteiligten zu regeln, wurde eine Abstimmungsvereinbarung mit dem Dualen System Deutschland GmbH vereinbart. 10 Jahre später kamen aus kartellrechtlichen Gründen weitere Duale Systeme hinzu, mittlerweile sind 8 - 10 Duale Systeme (= Systembetreiber) tätig.

Die Kosten für das System zahlen letztendlich die Verbraucher/-innen mit dem Kauf der Produkte, wobei der Kostenanteil für die Entsorgung ebenso wenig transparent ist wie die Verwertungswege der eingesammelten Verpackungsabfälle. Heute muss man leider feststellen, dass die Verpackungsverordnung das wichtigste Ziel nicht erreicht hat: Die Vermeidung von Verpackungen!

Immer wieder traten die Schwachstellen dieses privaten Entsorgungssystems zutage. Sieben Novellen der Verpackungsverordnung konnten diese jedoch nicht beheben. Von kommunaler Seite wurde immer wieder gefordert, die damalige Verpackungsverordnung durch ein Wertstoffgesetz mit klaren Zielen zu ersetzen:

- Das Recyclingsystem sollte einfacher, bürgerfreundlicher und ökologisch effizienter gestaltet werden.
- Unabhängig davon, ob es sich um eine Verpackung handelt oder nicht, sollte sich die Abfalltrennung an der Materialart (Kunststoff, Metall) orientieren, damit das System für die Bürger/-innen verständlicher ist.
- Altpapier sollte aus den Regelungen der Produktverantwortung herausgenommen werden.
- Die Verantwortung für die Sammlung von Verpackungen und Wertstoffen sollte, wie bei anderen kommunalen Abfällen auch, bei den Kommunen liegen. Die Hersteller/Betreiber beteiligen sich an den entstehenden Sammlungs- und Verwertungskosten.

Es wurden dann in 2014 die ersten Entwürfe für ein Wertstoffgesetz intensiv diskutiert. Aufgrund der unterschiedlichsten Interessen von Kommunen, Handel und Dualen Systemen konnte jedoch kein Konsens zur Verabschiedung eines echten Wertstoffgesetzes gefunden werden.

Es folgte der Entwurf eines Verpackungsgesetzes, das mit seinen Regelungen fast ebenso strittig diskutiert wurde wie das Wertstoffgesetz, weil kommunale Interessen zu wenig berücksichtigt wurden. Die Insolvenz eines Dualen Systems (ELS) in 2018 hat dann noch einmal mit aller Deutlichkeit die Schwächen des Systems offenbart. Entsorger und Kommunen blieben auf ihren Kosten sitzen.

Das neue Verpackungsgesetz (VerpackG) trat am 01.01.2019 in Kraft. Es gelten jedoch Übergangsregelungen für bestehende Abstimmungsvereinbarungen. Das VerpackG enthält Regelungen über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen und ersetzt die bisher geltende Verpackungsverordnung. Es gilt allerdings, wie vorher die Verpackungsverordnung, nur für Verpackungen. Für stoffgleiche Nichtverpackungen sind weiterhin die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zuständig.

Eines der wichtigsten Themen ist die zukünftige Sammlung der Leichtverpackungen (LVP). Hier haben die Städte und Gemeinden ab dem 01.01.2019 die Möglichkeit, Rahmenvorgaben für das Sammelsystem durch einen schriftlichen Verwaltungsakt festzulegen. So kann beispielsweise jede Stadt entscheiden, ob Verpackungen zukünftig über gelbe Säcke oder gelbe Tonnen gesammelt werden.

Das Sammelsystem soll laut Gesetz möglichst effektiv sein und eine umweltverträgliche Erfassung sicherstellen. Es muss für die Systembetreiber technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar sein und darf nicht über den Entsorgungsstandard der Restmüllsammlung hinausgehen.

Das VerpackG erlaubt weiterhin die Möglichkeit zur Einführung einer Wertstofftonne, dies ist jedoch nur im Einvernehmen mit den Dualen Systemen möglich.

Wie schon im Rahmen der alten Verpackungsverordnung ist auch im neuen Verpackungsgesetz vorgesehen, dass die Sammlung auf die Sammelstrukturen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger abzustimmen ist. Dies soll im Rahmen einer neuen Abstimmungsvereinbarung geregelt werden.

Um nicht mit jedem der derzeit acht Systembetreiber (Stand: April 2019) die Abstimmungsvereinbarung zu verhandeln, sollen diese Systembetreiber einen gemeinsamen Vertreter benennen, der mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern die Verhandlungen führen soll. Allerdings benötigt dieser Verhandlungsführer vor Abschluss einer neuen Abstimmungsvereinbarung die Zustimmung von mindestens 2/3 der Systembetreiber.

Die kommunalen Spitzenverbände haben sich mit den Systembetreibern auf eine Orientierungshilfe für zukünftige Abstimmungsvereinbarungen verständigt, die eine Hilfestellung für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (in NRW: Stadt, Gemeinde, Kreis) bieten soll.

Weiterhin sehr strittig ist das Thema der Mitbenutzung des kommunalen Erfassungssystems für Altpapier.

2. Gespräche und Ergebnisse zur Einführung einer Wertstofftonne im Kreis Warendorf seit 2010

Die Städte und Gemeinden im Kreis Warendorf haben in Zusammenarbeit mit der AWG Kommunal schon seit 2010 in Arbeitskreisen Gespräche zur Einführung einer Wertstofftonne geführt, und das INFA in Ahlen hat in 2012 ein Gutachten über Synergien in der Abfallwirtschaft im Kreis Warendorf unter Berücksichtigung der Wertstofftonne erstellt.

In 2014 wurde der AWG Kommunal der Auftrag erteilt, die Rahmenbedingungen zur Einführung der Wertstofftonne zu prüfen und Verhandlungen mit dem zuständigen Ausschreibungsführer der Dualen Systeme aufzunehmen. Eine der Bedingungen der Dualen Systeme war eine kreiseinheitliche Umsetzung zur Einführung der Wertstofftonne.

Es folgte eine intensive Diskussion über eine mögliche, aber kostenpflichtige Einführung einer Wertstofftonne in den Städten und Gemeinden. Die Kostenbeteiligung für den kommunalen Anteil (stoffgleiche Nichtverpackungen) war die einzige Möglichkeit, um von einer Erfassung über Säcke auf ein Behältersystem umzusteigen. Neben den Vorteilen für die Bürger/-innen (System der Wertstofffassung wird verständlicher) wurde auch die kommunale Einflussmöglichkeit auf die Erfassung und Verwertung gesehen. Dies im Besonderen vor dem Hintergrund der damals noch geplanten Einführung eines Wertstoffgesetzes.

Viele Städte und Gemeinden im Kreis Warendorf haben sich in 2014 für die Einführung einer Wertstofftonne entschieden. In einigen Städten wurden jedoch die zusätzlichen Kosten kritisch betrachtet.

Als in der ersten Stadt ein negativer Beschluss zur Einführung einer Wertstofftonne gefasst wurde, scheiterte die kreisweite Umsetzung, weil damit eine kreiseinheitliche Umsetzung zur Einführung der Wertstofftonne nicht mehr erreichbar war.

Daher wurde zunächst für weitere drei Jahre (2016 - 2018) die Verpackungsentsorgung durch die Dualen Systeme in der bisherigen Form ausgeschrieben. In 2018 mussten die Leistungen zur Verpackungsentsorgung ab dem 01.01.2019 durch den zuständigen Ausschreibungsführer der Dualen Systeme neu vergeben werden. Auf Basis des Verpackungsgesetzes konnten die Städte und Gemeinden keine Vorgaben für ein Sammelsystem machen, da dieses noch nicht angewendet werden konnte.

Die Ausschreibung sollte wieder für weitere drei Jahre erfolgen (2019-2021), allerdings hat die AWG Kommunal hier interveniert und den Kommunen eine Handlungsempfehlung gegeben, damit der Ausschreibungsführer die Übergangsregelungen beachtet. Diese sehen vor, dass bestehende Abstimmungsvereinbarungen längstens bis zum 31.12.2020 ihre Gültigkeit behalten. Es wurde eine Sonderkündigungsklausel aufgenommen. Der Vertrag mit dem beauftragten Unternehmen (PreZero - ehemals Tönsmeier) kann zum 31.12.2020 gekündigt werden, wenn von Seiten der Städte und Gemeinden eine Rahmenvorgabe zur Umstellung des Sammelsystems erlassen wird.

Die Städte und Gemeinden müssen in 2019 eine Entscheidung treffen, sofern eine Umstellung des bestehenden Sammelsystems (frühestens zum 01.01.2021 möglich) erfolgen soll. Diese Entscheidungen werden dann auch in der neuen Abstimmungsvereinbarung berücksichtigt, die die AWG Kommunal im Auftrag der Städte und Gemeinden mit dem Verhandlungsführer der Dualen Systeme vereinbaren wird.

3. Weiteres Vorgehen

Mit dem neuen Verpackungsgesetz ist eine Umstellung vom gelben Sack auf die gelbe Tonne für Verpackungen unter den im Gesetz genannten Rahmenbedingungen ohne zusätzliche Kosten möglich.

Dies war in 2014 nur über den Umweg einer Wertstofftonne möglich. Trotzdem hat die Wertstofftonne weiterhin den großen Vorteil, dass die Sortierung für die Bürger/-innen einfacher ist. Dies war auch einer der Gründe, warum auch damals die Wertstofftonne empfohlen wurde.

Die weiteren strategischen Gründe, die kommunalen Einflussmöglichkeiten zu erhöhen, wurden in 2014 noch vor dem Hintergrund der Diskussion um ein Wertstoffgesetz gesehen.

Mit dem neuen Verpackungsgesetz sind jetzt ambitionierte Recyclingziele vereinbart worden, die grundsätzlich zu begrüßen sind. Es bleibt aber abzuwarten, ob diese auch tatsächlich durch die Dualen Systeme unter Kontrolle der neu geschaffenen zentralen Stelle eingehalten werden können. Zudem ist aufgrund der erheblichen Veränderungen bei den Dualen Systemen (Insolvenz ELS in 2018, Einstellung Systembetrieb RKD in 2019, Pre-Zero Dual als eigenes System des Handels) nicht abzusehen, wie sich das System der Verpackungsentsorgung tatsächlich entwickeln wird.

Eine Wertstofftonne, also die gemeinsame Sammlung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen, ist zwar grundsätzlich möglich, aber nur im Einvernehmen mit den zuständigen Dualen Systemen. Die Gemeinde muss dafür zusätzlich Geld an die Dualen Systeme zahlen, was dann wiederum auf die Abfallgebühren durchschlägt; nach derzeitiger Einschätzung der AWG läge die zusätzliche Gebührenbelastung etwa zwischen 2 und 4 Euro pro Einwohner/-in im Jahr. Außerdem gestalten sich die Verhandlungen zu diesem Thema äußerst schwierig und es ist jetzt noch nicht abzusehen, wie hoch diese Kosten sein werden. Zudem ist fraglich, ob einzelne Kommunen eine Wertstofftonne einführen können oder die Dualen Systeme dies nur als kreiseinheitliche Lösung zulassen.

Es wird daher eine bessere kommunale Verhandlungsposition gegenüber den Dualen Systemen gesehen, wenn bereits die gelbe Tonne als „Verpackungstonne“ eingeführt würde und diese dann im zweiten Schritt zu einer Wertstofftonne ausgeweitet wird.

Die Gemeindeverwaltung sieht als langfristiges Ziel durchaus die Einführung einer Wertstofftonne als sinnvoll an. Zum jetzigen Zeitpunkt kann die Umstellung auf eine Wertstofftonne aufgrund der oben genannten Problematiken jedoch vermutlich nicht zuverlässig erreicht werden. Insofern wird vorgeschlagen, zunächst die gelbe Tonne mit einem vierwöchentlichen Abfuhrhythmus einzuführen. Dennoch soll durch den Beschlussvorschlag das Ziel „Einführung einer Wertstofftonne in Ostbevern“ unterstrichen werden.

Eine 240-Liter-Tonne kann den Inhalt von ca. 8 gelben Säcken fassen. Auch Kreise, die über eine Wertstofftonne verfügen, also zusätzlich stoffgleiche Nichtverpackungen erfassen, lassen die Behälter vierwöchentlich abfahren und machen damit in der Praxis gute Erfahrungen.

Schon jetzt werden die gelben Säcke teilweise mit Restmüll befüllt. Ein Vergleich mit anderen Kreisen zeigt allerdings leider auch, dass diese Mengen bei der Erfassung über eine Tonne ansteigen. Bei einer vierzehntäglichen Abfuhr würde es eine deutliche Verlagerung von Restmüll in die gelbe „Verpackungstonne“ geben.

Hinzu kommt, dass viele Haushalte das Volumen bei einer früheren Leerung (z. B. 14-tägig) nicht ausschöpfen würden. Daher sollte auch im Rahmen des Klima- und des Umweltschutzes angestrebt werden, die Fahrten der Müllfahrzeuge auf ein Minimum zu reduzieren.

Durch die Einführung einer gelben Tonne würden zudem die derzeitigen Probleme durch Verwehungen von gelben Säcken bei starkem Wind, aufgeplatzte Säcke, Tierverbiss etc. gelöst.

In der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 26.09.2019 wird Herr Meschede von der AWG Kommunal zugegen sein und für Rückfragen zur Verfügung stehen.

Wolfgang Annen
Bürgermeister

Dr. Michael König
Fachbereichsleiter
