

## **Zukünftige Erfassung von Verkaufsverpackungen (Leichtverpackungen) ab dem 01.01.2021**

### **I.**

Die Erfassung der Verkaufsverpackungen erfolgt seit Inkrafttreten der Verpackungsverordnung im Landkreis Ammerland über die sogenannten gelben Wertstoffsäcke. Diese Art der Erfassung der Verkaufsverpackungen hat der Landkreis Ammerland im Rahmen einer Abstimmungsvereinbarung sowie einer hierzu erstellten Systembeschreibung mit den Dualen Systemen entsprechend vereinbart. Das für die Erfassung der Leichtverpackungen mit den Dualen Systemen abgestimmte Entsorgungssystem hat noch eine Laufzeit bis zum 31.12.2020.

Eine mögliche Änderung des Erfassungssystems bietet sich für den Landkreis Ammerland daher ab dem 01.01.2021 an.

Mit dem Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes am 01.01.2019 ergeben sich für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger neue Möglichkeiten, den Dualen Systemen insbesondere bei der Erfassung von Leichtverpackungen Vorgaben für das Erfassungssystem zu machen.

§ 22 (1) Verpackungsgesetz (VerpackG) sieht weiterhin ein schriftliches Abstimmungserfordernis vor. Dabei sind die Belange des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger besonders zu berücksichtigen.

Das neue Verpackungsgesetz ermöglicht den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nach § 22 (2) VerpackG zudem die Möglichkeit, den dualen Systemen durch Erlass eines schriftlichen Verwaltungsaktes Rahmenvorgaben vorzugeben, wie die durchzuführende Sammlung der restentleerten Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen bei privaten Haushalten ausgestaltet werden soll.

Diese einseitigen Vorgaben erstrecken sich dabei auf die folgenden Vorgaben:

- Die Art des Sammelsystems, entweder Holsystem, Bringsystem oder Kombination aus beiden Sammelsystemen,
- die Art und Größe der Sammelbehälter, sofern es sich um Standard-Sammelbehälter handelt,
- sowie um die Häufigkeit und des Zeitraumes der Behälterleerungen.

Materiell fordert das Verpackungsgesetz, dass mit dem Erlass der Rahmenvorgabe sichergestellt wird, dass die zu erfassenden Abfälle auf der Grundlage einer möglichst effektiven

und umweltverträglichen Erfassung gesammelt werden. Darüber hinaus dürfen die Vorgaben weder technisch noch wirtschaftlich unmöglich sein.

Auch wenn der Gesetzgeber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern das Mittel der Rahmenvorgabe an die Hand gibt, bleibt abzuwarten, ob und in welchem Umfang hier Rahmenvorgaben durchgesetzt werden können, da die rechtlichen Anforderungen an die Rahmenvergabe durch unbestimmte Rechtsbegriffe bestimmt werden, die aufgrund fehlender Rechtsprechung nicht abschließend ausgefüllt werden können.

Gleichwohl werden die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger beim Erlass einer Rahmenvorgabe nicht über den eigenen Restabfallentsorgungsstandard hinausgehen können.

Der Gesetzgeber gibt den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern mit dem Abschluss einer Abstimmungsvereinbarung sowie der einseitigen Rahmenvorgabe zwei Handlungsoptionen an die Hand, die Entsorgung der Leichtverpackungen zu organisieren.

Nachfolgend soll daher kurz auf das Verhältnis von Abstimmungsvereinbarung und Rahmenvorgabe eingegangen werden:

- Der Grundsatz der Kooperation besteht fort
- Rahmenvorgabe als einseitige kommunale Handlungsmöglichkeit
- Verhandlungsmacht der Systembetreiber eingeschränkt.

Allerdings bietet die Abstimmungsvereinbarung aber Vorteile gegenüber der Rahmenvorgabe:

- bewährtes Mittel: erhöhte Rechtssicherheit; anders als bei der Rahmenvorgabe keine Anfechtungsmöglichkeit
- bislang keine Rechtsprechung zur Rahmenvorgabe
- erhöhtes Maß an Regelungsflexibilität
- die Abstimmungsvereinbarung unterliegt keinen Begrenzungen des § 22 (2) VerpackG
- keine Begrenzung auf den Bereich der haushaltsnahen LVP-Erfassung (z.B. Einbeziehung gewerblicher Anfallstellen möglich)
- Etablierung einer einheitlichen Wertstofftonne nur durch Abstimmungsvereinbarung möglich

Unter den beschriebenen Rahmenbedingungen lassen sich folgende Empfehlungen aussprechen:

- Abstimmungsvereinbarung bietet mehr Gestaltungsspielräume
- Rahmenvorgabe kann als Druckmittel über eine Abstimmungsvereinbarung eingesetzt werden
- Vor Erlass einer Rahmenvorgabe sind die Systembetreiber anzuhören (Zeitfaktor)
- den Systemen ist ausreichend Zeit zu gewähren; bei Änderungen von Rahmenvorgaben sieht der Gesetzgeber einen Vorlauf von einem Jahr vor (§ 22 (2) S. 4 VerpackG)
- Änderungen erst nach drei Jahren möglich

## II.

Unabhängig von der Herangehensweise für eine zukünftige Erfassung der Leichtverpackungen ab dem 01.01.2021 sind für den Landkreis Ammerland folgende Möglichkeiten der haushaltsnahen Entsorgung der Leichtverpackungen möglich:

- 1. Erfassung der LVP über gelben Wertstoffsack (zweiwöchentlich)**
- 2. Erfassung der LVP über gelbe Tonne (vierwöchentlich)**
- 3. Erfassung der LVP über gelbe Tonne sowie zusätzlich über Säcke**
- 4. Erfassung der LVP mit stoffgleichen Nichtverpackungen über gelbe Tonne**

### **1. Erfassung der LVP über gelben Wertstoffsack (zweiwöchentlich)**

Die Erfassung der LVP über den gelben Wertstoffsack im zweiwöchentlichen Rhythmus stellt das derzeitige Entsorgungssystem der LVP dar. Auch wenn dieses System insbesondere bei Wind, der Qualität der Säcke oder Tierverbiss seine Schwächen aufzeigt, liegen die Vorteile aber besonders in seiner platzsparenden und flexiblen Nutzungsart. Dieses System bietet für die Dualen Systeme zudem die Möglichkeit, die Sammelqualität durch Liegenlassen fehlgefüllter gelber Wertstoffsäcke positiv zu beeinflussen.

### **2. Erfassung der LVP über gelbe Tonne (vierwöchentlich)**

Als Alternative zur jetzigen Entsorgungsform ist die grundsätzliche Entsorgung der LVP über gelbe Tonnen möglich. Denkbar wäre, die Entsorgung in einem vierwöchentlichen Rhythmus anzubieten und hierfür 240 l Müllgroßbehälter einzusetzen. Mit der Einführung einer Behälterabfuhr werden auf jeden Fall die unter 1. beschriebenen Nachteile umgangen. Gleichwohl sind mit diesem Erfassungssystem auch Nachteile verbunden. Insbesondere wird durch dieses System die platzsparende und flexible Nutzung aufgegeben. Besonders der flexible Umgang bei einem Mehrbedarf an Entsorgungsvolumen wird durch das starre Behältervolumen nicht ermöglicht. Darüber hinaus kann es bei Parallelabfuhren von Rest- oder Bioabfällen im Straßenraum zu Stellplatzproblemen kommen, die in der Folge die Verkehrssicherheit gefährden könnten. Ferner dürfte ein vierwöchentlicher Abfuhrhythmus gerade in den Sommermonaten zu Hygieneproblemen führen. Aus abfallwirtschaftlicher Sicht besonders problematisch ist bei dieser Art der Erfassung von LVP, dass die auch schon beim gelben Wertstoffsack bekannte Fehlwurfquote deutlich ansteigen wird. Werden über den gelben Wertstoffsack die sogenannten intelligenten Fehlwürfe einer Entsorgung zugeführt, dürfte sich bei einer Tonne die Fehlwurfquote noch deutlich erhöhen, weil dann auch klassischer Restmüll über die gelbe Tonne entsorgt werden wird. Fehlbefüllte Tonnen können im Gegensatz zu fehlgefüllten transparenten gelben Wertstoffsäcken nur schwer festgestellt werden.

### **3. Erfassung der LVP über gelbe Tonne sowie zusätzlich über Säcke**

Ein Mischsystem kann zuvorderst sicherlich sämtliche Interessen der Bürgerinnen und Bürger abdecken, da hier eine Wahlfreiheit geschaffen wird, die den jeweiligen Nutzungsgrad des Abfuhrbehältnisses in das Belieben des Bürgerinnen und Bürger stellt. Gleichwohl wird aber davon auszugehen sein, dass ein derartiges Entsorgungssystem nicht mit den Dualen Systemen verhandelbar sein wird. Insbesondere die nicht kalkulierbaren Risiken des jeweiligen Nutzungsgrades der beiden Nutzungssysteme sind bei Vergaben nicht darstellbar. Vor-

stellbar wäre allerdings, dass für die Nutzer von gelben Wertstoffsäcken eine verpflichtende Entsorgung dieser Säcke über die Deponie Mansie und die Recyclinghöfe im Bringsystem denkbar wäre. Allerdings müssten hier wiederum die entstehenden Kosten mit den Dualen Systemen verhandelt werden.

#### **4. Erfassung der LVP mit stoffgleichen Nichtverpackungen über gelbe Tonne**

Die gemeinsame Erfassung der LVP und der sogenannten stoffgleichen Nichtverpackungen im Rahmen des kommunalen Mitbenutzungsrechtes gegenüber den Dualen Systemen stellt eine weitere Entsorgungsmöglichkeit dar. Diese Form der Entsorgung erleichtert insbesondere dem Bürger das Trennen der kunststoffhaltigen Abfälle, da eine Unterscheidung nach Leichtverpackungen und sonstigen Kunststoffabfällen nicht mehr vorgenommen werden muss. Diese Form der Entsorgung beinhaltet ein hohes Konfliktpotential hinsichtlich des festzulegenden Mitbenutzungsentgeltes (z.B. anteilige Sammlung, Sortierung, Handling). Ferner wird das Problem des darüber hinaus entsorgten klassischen Hausmülls zu einem weiteren Problem des Landkreises Ammerland, da die damit verbundenen Zusatzkosten für diese Entsorgung dem Landkreis Ammerland auf Dauer in Rechnung gestellt werden. Streitigkeiten mit den Dualen Systemen sind insoweit vorprogrammiert, da die Dualen Systeme ständig darauf achten werden, dass der kommunale Anteil an stoffgleichen Nichtverpackungen hoch bemessen werden wird, um eine möglichst hohe Kostenlast dem Landkreis zuzuordnen zu können. Diese Kosten sind dann letztlich zusätzlich aus dem Gebührenhaushalt zu finanzieren.

### **III.**

#### **Welche Entsorgungsform bietet sich für den Landkreis Ammerland ab dem 01.01.2021 an?**

Unter Berücksichtigung der Ausführungen unter I. und II. sind aus Sicht der Betriebsleitung nur die unter II. Nr. 1 und 2 aufgezeigten Varianten umsetzbar. Die sogenannte Wertstofftonne (II. Nr. 4) wird aufgrund zu erwartender Differenzen mit den Dualen Systemen hinsichtlich der mit den Fehlwürfen verbundenen zusätzlichen Entsorgungskosten sowie des festzulegenden Mitbenutzungsentgeltes für den Landkreis Ammerland nicht weiter verfolgt.

Das Festhalten an der derzeit bewährten Entsorgungsstruktur der LVP über die gelben Wertstoffsäcke mit 14-tägiger Abfuhr wird mit den Dualen Systemen problemlos verhandelbar sein, da für beide Seiten keine Änderungen eintreten werden. Es ist auch davon auszugehen, dass eine deutliche Verbesserung der Sackqualität durchsetzbar ist, da im Rahmen der Abstimmungsvereinbarung die Belange der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger besonders zu berücksichtigen sind. Im Übrigen trifft diese Vorgabe den Auftragnehmer der Dualen Systeme, der das wirtschaftliche Risiko hierfür trägt. Mit einer Verbesserung der Sackqualität wird zudem ein häufiger Kritikpunkt der Bürgerinnen und Bürger aufgenommen. Für eine Verbesserung der Sackqualität wird eine Rahmenvorgabe nach § 22 (2) VerpackG aller Voraussicht nach nicht notwendig werden.

Neben dem bestehenden und bewährten „Sacksystem“ ist auch eine vollständige Abfuhr der Leichtverpackungen über 240 l Müllgroßbehälter denkbar. Allerdings ist fraglich, ob eine der-

artige Form der Entsorgung im Rahmen einer Abstimmungsvereinbarung erzielt werden kann. Bereits in der Vergangenheit hat das Duale System –Der Grüne Punkt Deutschland– deutlich gemacht, dass eine Umstellung im Landkreis Ammerland auf Tonnen nicht verhandelbar ist und hat hierfür entsprechende Gründe vorgetragen. Insoweit wäre hier eine Zielerreichung nur mit einer Rahmenvereinbarung gem. § 22 (2) VerpackG zu erreichen. Die Erfolgsaussichten eines entsprechenden Widerspruchs- bzw. Klageverfahrens werden als gering bewertet, soweit als Erfassungsmedium ein 240 l Müllgroßbehälter mit vierwöchentlicher Leerung vorgegeben wird. Insoweit wird man sich am derzeitigen Standard der Restmüllabfuhr orientieren.

Sofern eine Tonnenabfuhr beabsichtigt wird, wird aber noch die Frage zu klären sein, wer das System zur Verfügung stellen wird. Aus Sicht der Betriebsleitung kann das System aus 240 l Müllgroßbehältern nur von Seiten des Landkreises gestellt werden. Die Systemstellung durch den Landkreis Ammerland ist von Seiten der Betriebsleitung vorzunehmen, um ggf. bei einer Einführung einer sogenannten Wertstofftonne einen Zugriff auf die werthaltigen Abfälle zu erhalten und um ggf. gewerbliche Sammlungen zu erschweren. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass die Dualen Systeme klaglos auf eine Bereitstellung der Müllgroßbehälter Tonnen verzichten werden. Es ist im Gegenteil davon auszugehen, dass eine Systemstellung ausschließlich durch die Dualen Systeme zu erfolgen hat, da die Abfälle im Rahmen der Produktverantwortung erfasst werden und hierzu keine Rahmenvorgaben gemacht werden können.

#### **IV.**

##### **Entscheidungsvorschlag**

Aus Sicht der Betriebsleitung des Abfallwirtschaftsbetriebes soll an der gewohnten Erfassung der LVP über den gelben Wertstoffsack festgehalten werden. Gleichzeitig soll mit den Dualen Systemen eine Einigung hinsichtlich einer verbesserten Qualität der gelben Wertstoffsäcke erzielt werden.

Parallel dazu wird die Einführung von Tonnensystemen einschl. der Erfassung von stoffgleichen Nichtverpackungen in vergleichbaren Gebietskörperschaften hinsichtlich der Umsetzung und der Erfahrungen beobachtet.

2. Herrn Kappelmann z.K. und weiteren Besprechung zur zukünftigen Vorgehensweise



Hauschke  
Betriebsleiter