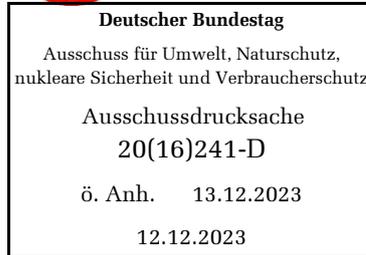


Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



12. Dezember 2023

Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU (Drucksache 20/8859 vom 17.10.2023)

Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle

Am 30.11.2022 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag einer Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (EU-Verpackungsverordnung) vorgestellt, welche die Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (EU-Verpackungsrichtlinie) ersetzen soll. Die Verpackungsrichtlinie wird in Deutschland durch das Verpackungsgesetz (VerpackG) umgesetzt. Als Ermächtigungsgrundlage dient die sog. „Binnenmarktklausel“ des Art. 114 AEUV.

Zunächst weisen die kommunalen Spitzenverbände darauf hin, dass der stetige Rückgriff der Europäischen Kommission auf Art. 114 AEUV als Ermächtigungsgrundlage mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung kaum zu vereinbaren ist. Jede Regelung, die in der EU gehandelte Waren betrifft, ist in gewissem Umfang auch binnenmarktrelevant. Eine solch weitläufige Anwendung wird jedoch dem Zweck der Vorschrift und der wichtigen Rolle des Binnenmarkts für die europäische Integration kaum gerecht.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die kommunalen Spitzenverbände sich eine frühzeitige Einbeziehung durch die Bundesregierung gewünscht hätten. Aufgrund der fortgeschrittenen Verhandlungen wird davon ausgegangen, dass die kommunale Position – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt berücksichtigt werden kann.

Notwendige Maßnahmen zur Stärkung der Abfallvermeidung (Art. 9 & 10)

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen grundsätzlich das mit dem Vorschlag verfolgte Ziel einer stärkeren Abfallvermeidung. Im Sinne der europäischen Abfallhierarchie muss eine Vermeidung von Abfällen zentrales Ziel aller europäischer Maßnahmen sein, um die vorhandenen Ressourcen möglichst effizient nutzen zu können. Dies gilt insbesondere für Verpackungen und vor allem solche, die nicht oder nur schwer recycelbar sind. Mit den Vorgaben, ausschließlich erforderliche Mengen an Verpackungen zu benutzen oder gar auf Mehrwegsysteme zurückzugreifen, können hier eine erhebliche Entlastung der Abfallentsorger erreicht und positive Umweltergebnisse erzielt werden. Die von der Kommission vorgesehene Vorgabe an die

Mitgliedstaaten, die pro Kopf anfallenden Verpackungsabfälle schrittweise zu verringern, werden insbesondere im Hinblick auf eine umfassende Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips begrüßt.

Fehlanreize durch pauschale Mehrwegquoten vermeiden

In diesem Zusammenhang ist aber auch wichtig zu beachten, dass pauschale Mehrwegquoten ebenfalls negative ökologische Auswirkungen haben können. In Art. 26 sollen Vorgaben für feste Mehrwegquoten gemacht werden. Wir regen an im weiteren Verfahren genau zu schauen, an welchen Stellen bereits ökologisch sinnvolle Mehrweglösungen bereitstehen. Die pauschale Substitution von gut recycelbaren Produkten durch Mehrwegverpackungen kann auch negative Effekte haben. Gerade im Bereich von PPK-Produkten zeigen Studien, dass Mehrwegverpackungen im Vergleich zu recycelbaren PPK-Kreislaufverpackungen bei bestimmten Anwendungen eine höhere Umweltbelastung zur Folge haben.

Die vorgeschlagenen Wiederverwendungsziele können dazu führen, dass gut recycelbare Materialien durch Mehrwegverpackungen ersetzt werden, die deutlich schlechtere Recyclingquoten aufweisen und ggf. nicht im ausreichenden Maße wiederverwendet werden. Mehrweglösungen leben von einer möglichst häufigen Wiederverwendung. Statt pauschaler Mehrwegquoten sollte im Einzelfall das tatsächliche Umweltprofil einer Verpackung über deren gesamten Lebenszyklus hinweg geprüft und als Entscheidungsgrundlage für weitere regulatorische Maßnahmen herangezogen werden.

Keine konkreten Vorgaben zur Organisation privater Rücknahmesysteme (Art. 40)

Die aktuell gültige Abfallrahmenrichtlinie enthält den Hinweis, dass es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, die Sammlung von Abfällen öffentlich oder privat zu organisieren (EG 7). Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände wird dieser Grundsatz von der Europäischen Kommission im aktuellen Vorschlag für eine Verpackungsverordnung nicht berücksichtigt und es werden stattdessen weitgehende Vorgaben zur Organisation der Sammlung und Rücknahme gemacht. In Deutschland muss festgestellt werden, dass die hierzulande bestehenden Rücknahmesysteme für Mehrweg- und Einwegverpackungen tatsächlich nicht überall einwandfrei funktionieren. In weiten Teilen sind die aktuellen Strukturen bereits zu umfangreich und dürfen keineswegs noch weiter ausgebaut werden. Bereits heute bestehen zu viele Anreize, durch eine Zunahme von Verpackungsabfällen finanzielle Vorteile zu generieren.

Sollte sich der europäische Gesetzgeber für die Rechtsform einer Verordnung entscheiden, wäre es deshalb sinnvoller, auf europäischer Ebene von konkreten Vorgaben zur Ausgestaltung der Rücknahmesysteme für Mehrweg- und Einwegverpackungen gänzlich abzusehen, um eine Diskussion auf nationaler Ebene über eine Neuordnung der Sammelzuständigkeiten nicht zu behindern. Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit haben, Anforderungen weiter anzupassen oder diese im Laufe der Zeit zu erweitern.

Ergänzung von Vorgaben zu Distickstoffoxid-Kanistern/-Flaschen („Lachgas“) und anderen komprimierten Gaskanistern

In Deutschland, aber auch in vielen anderen nordwestlichen EU-Mitgliedstaaten, treten vermehrt Schwierigkeiten im Umgang mit weggeworfenen oder im öffentlichen Raum abgestellten Distickstoffoxid-Kanistern/-Flaschen („Lachgas“) auf. Diese Behälter entsprechen häufig nicht

den internationalen gesetzlichen Richtlinien für die Verpackung von gefährlichen Stoffen, insbesondere der ISO (International Organization for Standardization) und ADR (Accord Dangereux Routier) und führen zu erheblichen Risiken für den Transport und Import. Nach dem Gebrauch stehen die Kanister unter hohem Druck oder enthalten oft noch Rückstände, wenn sie entweder über die kommunale Restmüllsammlung oder auf der Straße entsorgt werden. Sie können explodieren, wenn sie in Abfallsammelfahrzeugen, in Sortieranlagen und in Müllverbrennungsanlagen zusammengedrückt werden, was ein Gesundheits- und Sicherheitsrisiko für die Beschäftigten darstellt und Schäden in Millionenhöhe an Fahrzeugen und Anlagen verursacht. Wir stellen eine erhebliche Zunahme der Menge an Kanistern fest, die auf den Straßen und im Restmüll anfallen.

Um dieser Situation zu begegnen und auch um ähnliche Probleme mit anderen komprimierten Gaskanistern, z. B. Helium- bzw. Ballongasflaschen, anzugehen, schlagen wir vor, den Vorschlag der Kommission um allgemeine Vorgaben zu diesen Behältern zu ergänzen, die an die nationale Entscheidung angepasst werden können. Dies könnte entweder die Einführung eines Verbots bzw. eines Verkaufsverbots aller Einweg-Druckgasflaschen, einschließlich Distickstoffoxid-Kanistern, oder ein obligatorisches Pfandsystem für alle Druckgas-Kanister/-Flaschen sein – entsprechend der Beiratsempfehlung der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister. Ein koordinierter Ansatz in den aktuellen Verhandlungen auf europäischer Ebene ist hierfür zwingend erforderlich.

Klare Vorgaben zu kompostierbaren Verpackungen (Art. 8)

Die in Deutschland eingesetzten Bioabfallverwertungstechnologien, beispielsweise auch die Technologie der Trockenfermentation, lassen den Einsatz von Plastik aus erneuerbaren Rohstoffen nicht zu, da die Verweildauer der Materialien in den jeweiligen Fermentern zu kurz ist, um eine vollständige Verrottung des Materials sicherzustellen. In verschiedenen deutschen Sammlungsgebieten ist es daher verboten, diese sog. kompostierbaren Plastikteile über die Bioabfalltonne zu entsorgen. Es besteht zusätzlich die Gefahr, dass Fragen zum Ökodesign bei der Verwendung von biologisch abbaubaren „guten“ Kunststoffverpackungen in den Hintergrund geraten. Neben der Behinderung innerhalb der Bioanlagen ist hier auch die Problematik der Rückstände von Mikroplastik in den Komposten zu beachten, denn auch verrottende Plastikartikel hinterlassen letztlich Rückstände in den Anlagen, die sich dann in den Endprodukten der Bioanlagen wiederfinden.

Um diesen besonderen Voraussetzungen gerecht zu werden, muss sichergestellt werden, dass es bei diesen Verpackungen nicht zu einer Verwirrung und Vermischung des Abfallstroms von Verpackungen aus kohlenstoffhaltigem Plastik kommt, die gesammelt und für das Recycling aufbereitet werden.

Erweiterte Herstellerverantwortung im europäischen Abfallrecht nur im Rahmen einer kommunalen Sammelverantwortung

Darüber hinaus sind die kommunalen Spitzenverbände der Ansicht, dass die kommunale Sammelzuständigkeit durch europäische Vorgaben zur erweiterten Herstellerverantwortung nicht weiter schrittweise eingeschränkt werden darf. Die Europäische Kommission sieht in ihren jüngsten Vorschlägen (u.a. jenen zur Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie) vermehrt die Einrichtung von Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung im Sinne von Sammelstellen und -zuständigkeiten für Alttextilien vor. Während eine stärkere Einbeziehung der Hersteller in

Vorgaben zur Abfall- und Kreislaufwirtschaft – wie bereits dargestellt – grundsätzlich für sinnvoll gehalten wird, sollten diese sich auf die Leistung eines finanziellen Beitrags zur Errichtung und Unterhaltung von kommunalen Sammel- und Verwertungssystemen beschränken und keinesfalls die Einrichtung paralleler privater Strukturen vorsehen, die in gewissem Umfang immer auch auf die Erzielung von Gewinnen ausgerichtet sind.

Abschließend bitten wir darum, unsere Hinweise und Anregungen im Weiteren zu berücksichtigen, und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.