

Für Mensch & Umwelt

Umwelt- und Planungsrecht in Praxis und Wissenschaft
Sommersemester 2019
UPPW-Vortrag Nr. 49 am 14. Mai 2019

Das neue Verpackungsgesetz

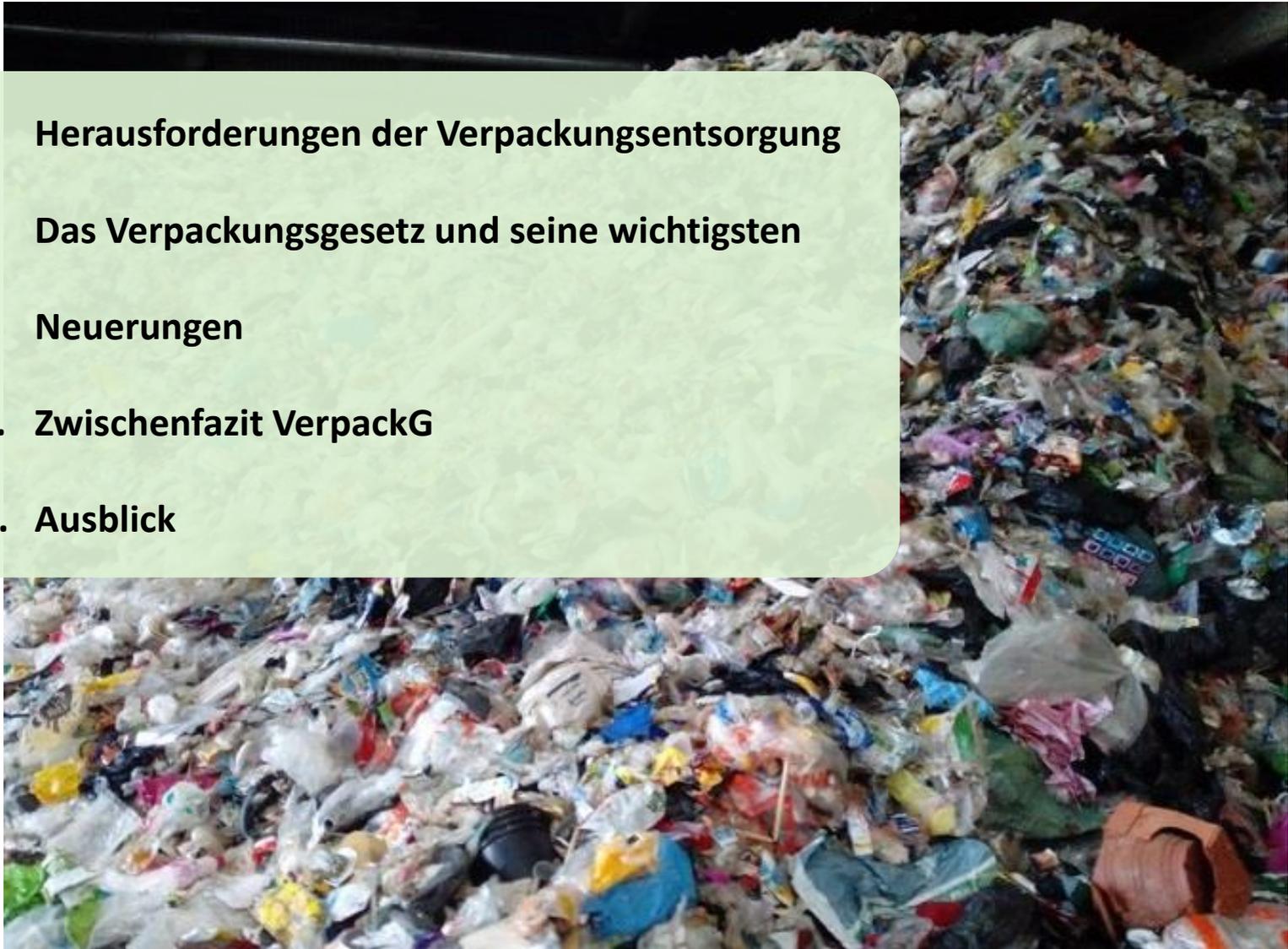
Anja Gerdung, LL.M.

Sachgebiet Vollzug Verpackungsgesetz (VerpackG)

Fachgebiet III 1.2 Rechtsangelegenheiten, Vollzug VerpackG, ElektroG und BattG

Gliederung

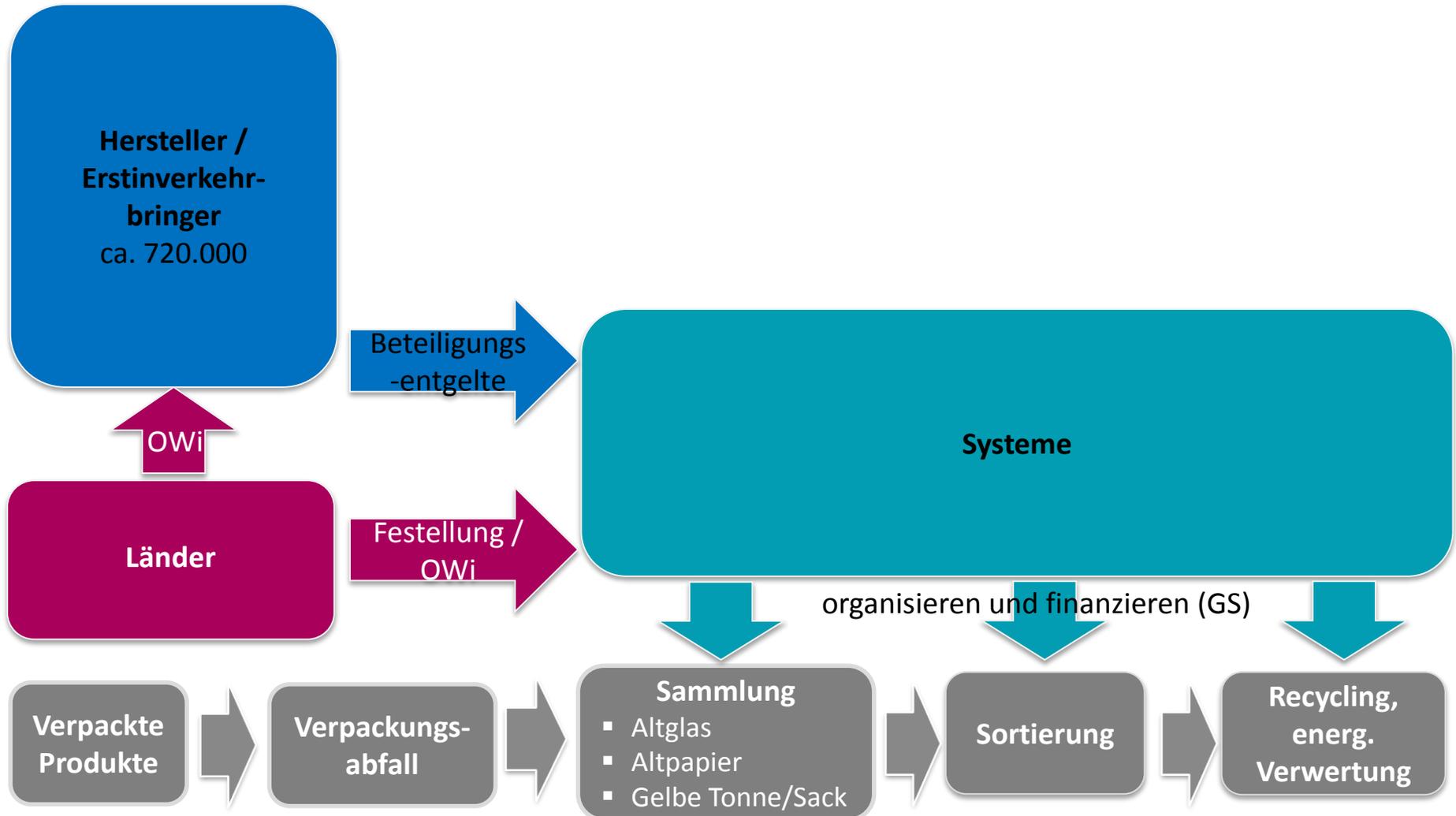
- I. Herausforderungen der Verpackungsentsorgung**
- II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen**
- III. Zwischenfazit VerpackG**
- IV. Ausblick**



Quelle: G. Kotschik/ UBA

I. Herausforderungen der Verpackungsentsorgung

Entsorgung von Verpackungsabfällen aus privaten Haushalten nach VerpackV (außer Einwegpfand)



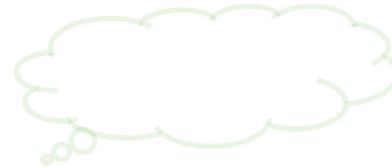
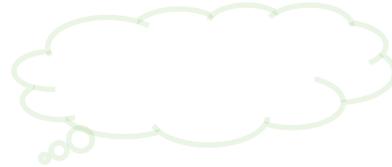
I. Herausforderungen der Verpackungsentsorgung

**Aufkommen an
Verpackungsabfällen**

**Abfalltrennung
der privaten Haushalte**

**Wahrnehmung der
Produktverantwortung
durch die Hersteller**

**Recycling und Einsatz von
Rezyklaten**

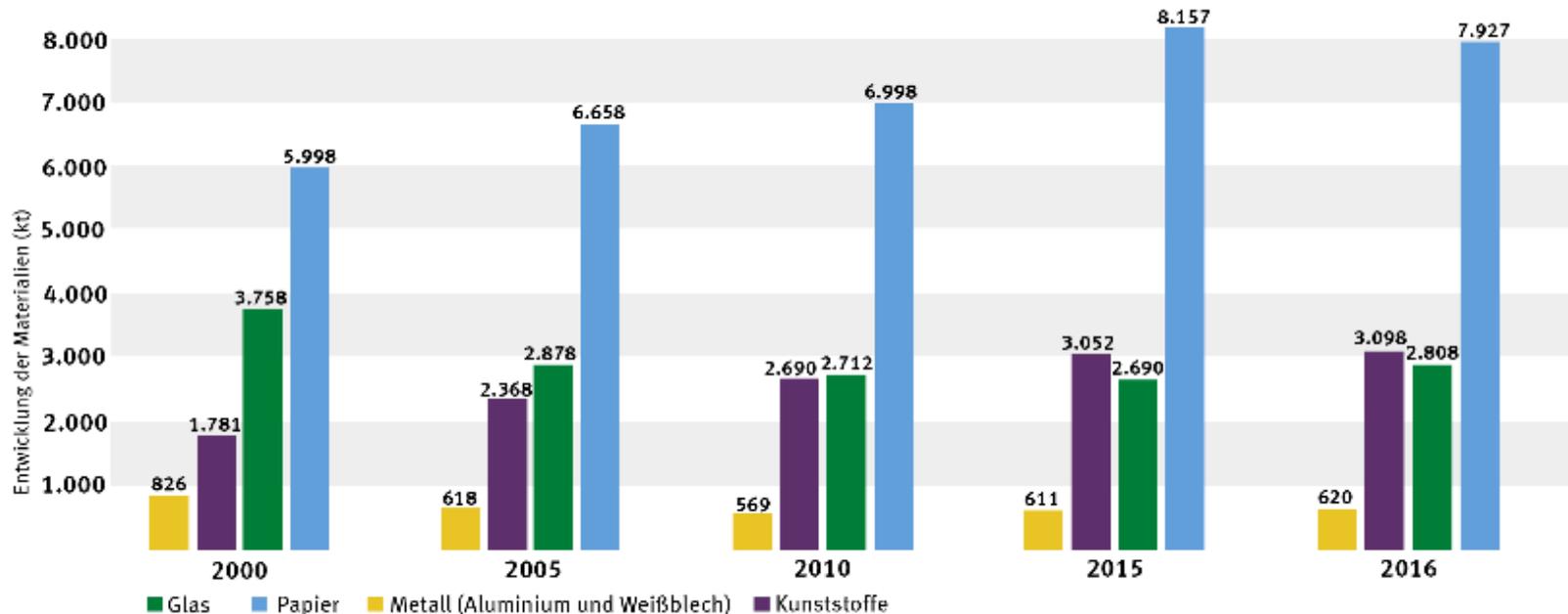


I. Herausforderungen der Verpackungsentsorgung

1. Hohes Verpackungsabfallaufkommen

- 220,5 kg pro Kopf (einschl. Industrie u. Gewerbe); 103,5 kg pro privatem Endverbraucher (2016)
- 16,7% Zunahme beim Anfall von Verpackungsabfällen von 1991 bis 2016
- größter Anteil: Papier, Pappe und Kartonagen sowie Kunststoffe

Entwicklung des Verpackungsverbrauchs seit 2000



Quelle: UBA 2018; Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2016

I. Herausforderungen der Verpackungsentsorgung

1. Hohes Verpackungsabfallsaufkommen

Gründe für das hohe Verpackungsabfallaufkommen, u.a.:

- Geringere Haushaltsgrößen → kleinere Verpackungseinheiten
- Alternde Gesellschaft → kleinere Verpackungseinheiten
- Außer-Haus-Verzehr → höherer Verpackungsaufwand
- Zusätzliche Funktionen von Verpackungen → höherer Verpackungsaufwand
- Zunahme Onlinehandel → höherer Verpackungsaufwand

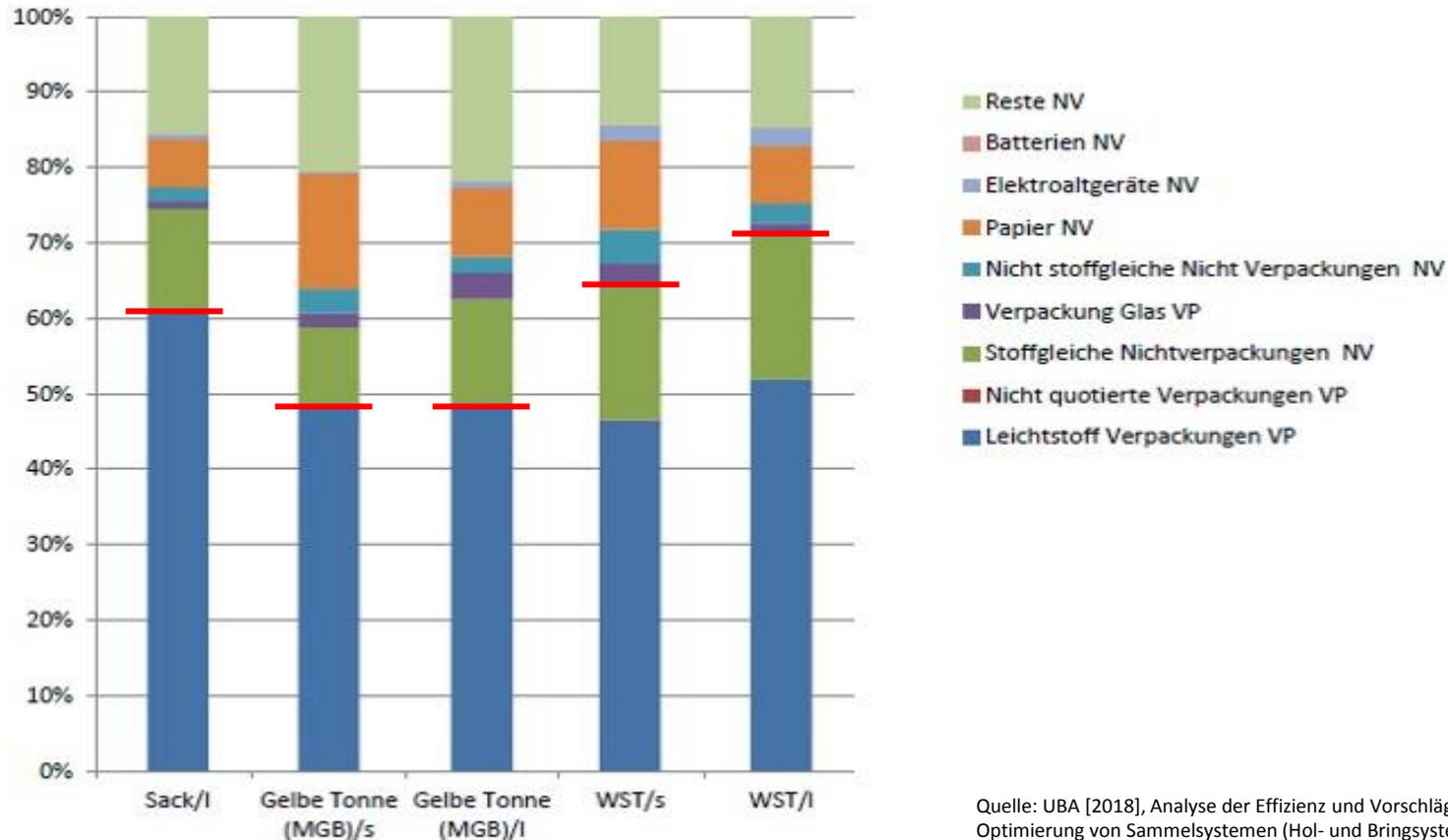
etc.

➡ Trotz abnehmender Einsatzgewichte von Verpackungen kontinuierlicher Anstieg bei Verpackungsabfällen.

Konsumverhalten und öffentliche Beschaffung können zu Abfallvermeidung beitragen.

I. Herausforderungen der Verpackungsentsorgung

2. Abfalltrennung der privaten Haushalte



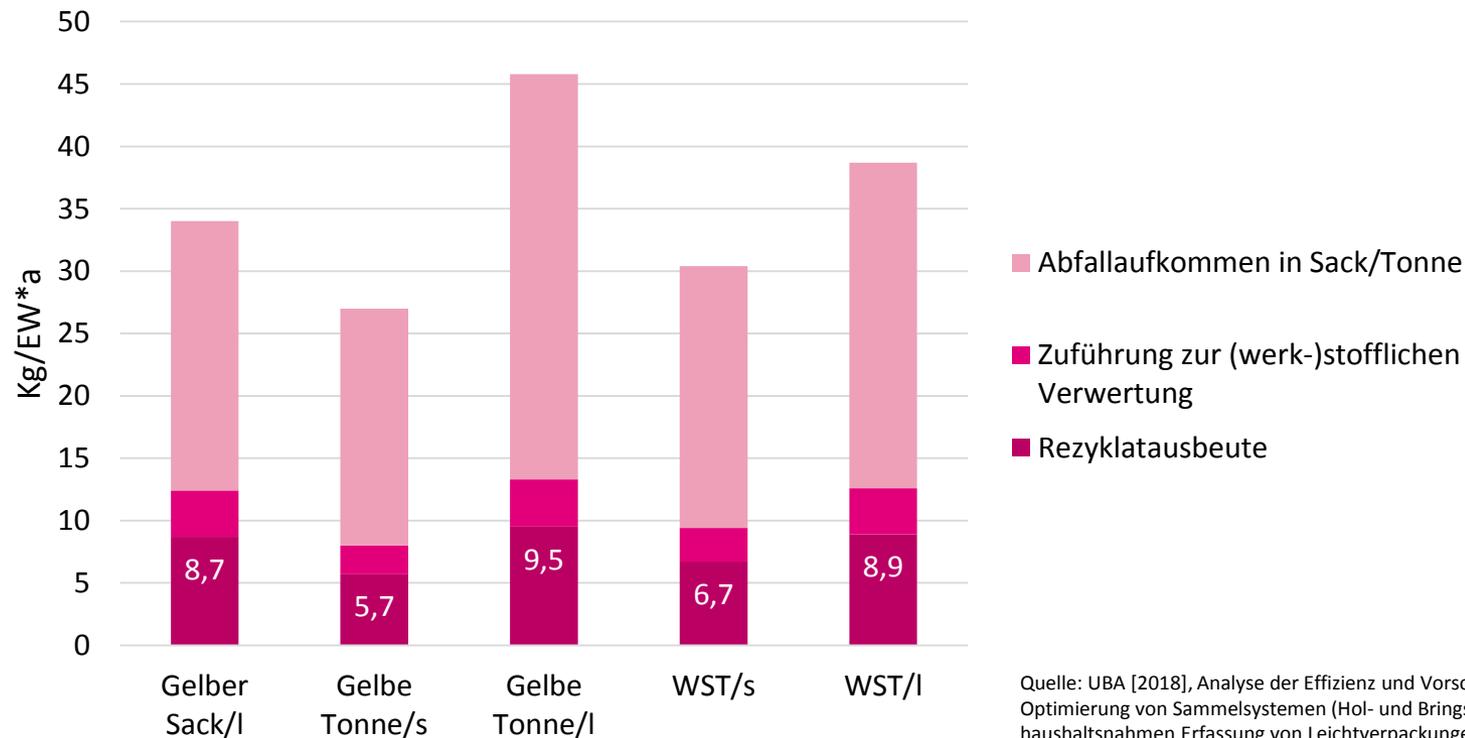
Quelle: UBA [2018], Analyse der Effizienz und Vorschläge zur Optimierung von Sammelsystemen (Hol- und Bringsystemen) der haushaltsnahen Erfassung von Leichtverpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen auf Grundlage vorhandener Daten (Auszug)

➡ Erhebliche Fehlwurf-Quoten

I. Herausforderungen der Verpackungsentsorgung

3. Herausforderungen beim Recycling von Verpackungsabfällen und beim Rezyklateinsatz

Recyclingergebnisse aus gelbem Sack/ gelber Tonne/ Wertstofftonne



Quelle: UBA [2018], Analyse der Effizienz und Vorschläge zur Optimierung von Sammelsystemen (Hol- und Bringsystemen) der haushaltsnahen Erfassung von Leichtverpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen auf Grundlage vorhandener Daten (Auszug)

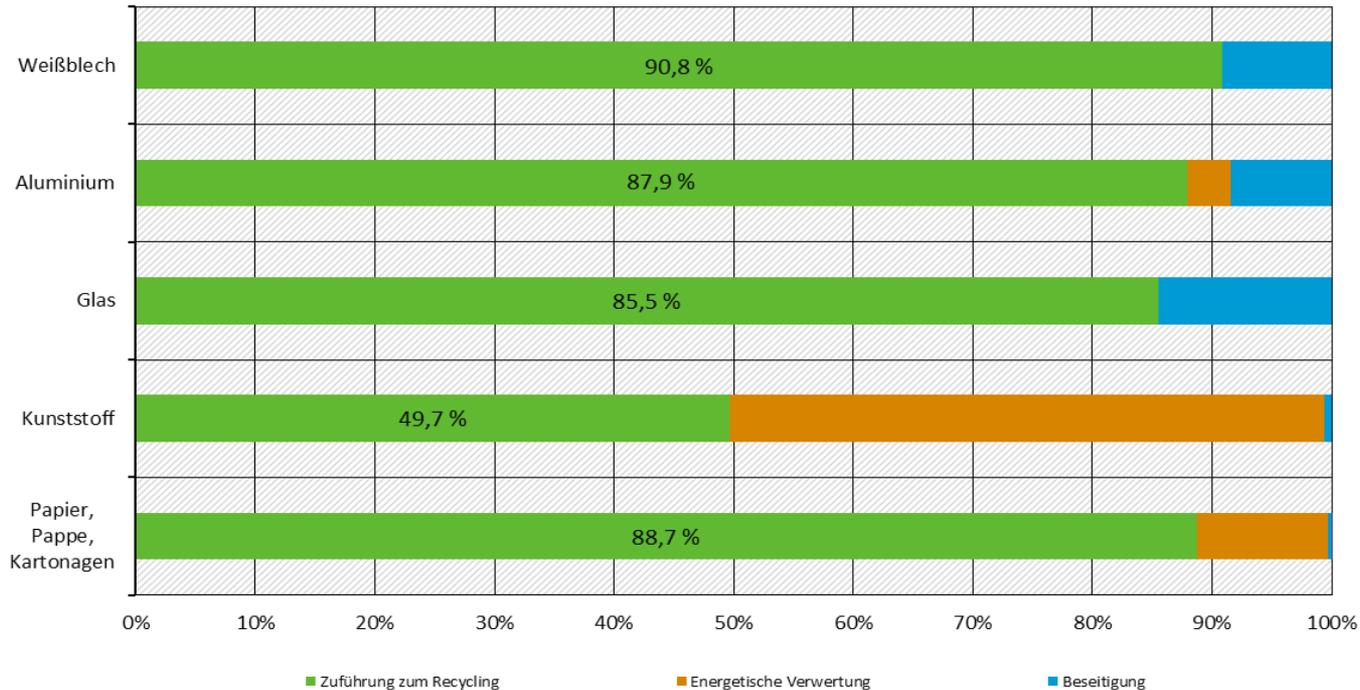


Geringe Zuführung zum Recycling und geringe Rezyklatausbeute

I. Herausforderungen der Verpackungsentsorgung

3. Herausforderungen beim Recycling von Verpackungsabfällen und beim Rezyklateinsatz

Zuführung zum Recycling (alle Verpackungen) in 2016:



Quelle der Daten: Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH (GVM), Mainz, Stand: 03/2017; Darstellung: UBA

➡ Besonders angezeigt: Steigerung des Recyclings von Kunststoffen

I. Herausforderungen der Verpackungsentsorgung

3. Herausforderungen beim Recycling von Verpackungsabfällen und beim Rezyklateinsatz

Gründe für Defizite im Recycling, u.a.:

- Schlechte Sammelqualität in gelbem Sack/ gelber Tonne/ Wertstofftonne
- Teilweise schwierige Sortierbarkeit
- Einsatz derzeit nicht oder schlechter recycelbarer Werkstoffe, u.a. aus preislichen Gründen
- Nicht oder schlecht trennbare Verpackungskomponenten
- Materialkombinationen oder Substanzen, die den Verwertungserfolg verhindern
- Störstoffe in Verpackungen
- Fehlen von Infrastruktur für hochwertiges werkstoffliches Recycling

➡ Ansatzpunkte bestehen beim Herstellen von Verpackungen,
bei der Weiterentwicklung von Sortier- und Verwertungsinfrastruktur,
aber auch bei der Aufklärung der Verbraucher

I. Herausforderungen der Verpackungsentsorgung

3. Herausforderungen beim Recycling von Verpackungsabfällen und beim Rezyklateinsatz

Gründe für den geringen Einsatz von Rezyklaten in Verpackungen, u.a.

- Qualität der Rezyklate (physikalische Eigenschaften, Farbgebung etc.)
- Bereitstellung der Rezyklate (Menge, Preise etc.)
- Teilweise Bedenken gegenüber Einsatz in Lebensmittelverpackungen
- Marketing



Quelle: digitalstock / Fotolia.com

I. Herausforderungen der Verpackungsentsorgung

4. Herausforderungen beim Vollzug der Produktverantwortung

- Ca. 720.000 Verpackungshersteller (Schätzung der GVM)
 - Kontrollschwierigkeiten bzgl. regelkonformen Verhaltens der Marktakteure, u.a. durch dezentrale Information unter VerpackV:
 - keine Registrierungspflicht für Hersteller
 - Meldungen an verschiedene Stellen
 - Kein Datenabgleich
 - Fehlverhalten von Herstellern und Systemen schwer nachweisbar
 - Unterlizenzierung/„Trittbrettfahren“ ca. 30 % (Studie der GVM 2015/16)
 - Quotenerfüllung der Systeme schwer verlässlich prüfbar
-  Notwendig sind v.a. Transparenz der Systembeteiligung und Abgleichbarkeit der Informationen von Herstellern und Systemen über in Verkehr gebrachte, gesammelte und verwertete Verpackungsmengen

II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

- In Kraft seit 1. Januar 2019; hat die VerpackV abgelöst
- Ziele (§ 1 VerpackG i.V.m. § 23 KrWG), u.a.:
 - Minimierung der Umweltauswirkungen von Verpackungen
 - Produktverantwortung durchsetzen
- WertstoffG gescheitert an Uneinigkeit über stoffgleiche Nichtverpackungen;
VerpackG als reduzierte Variante mit Möglichkeit zur gemeinsamen Sammlung stoffgleicher NVP
- Einbindung in das Kreislaufwirtschaftsrecht:
 - Abfallrahmenrichtlinie (RL 2008/98/EG) – Kreislaufwirtschaftsgesetz (u.a. Abfallhierarchie)
 - Verpackungsrichtlinie (RL 94/62/EG) – Verpackungsgesetz

II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

Aufkommen an
Verpackungsabfällen

- **Regalkennzeichnung von Einweg und Mehrweg**

Abfalltrennung
der privaten Haushalte

- **Informationspflicht der dualen Systeme**

Wahrnehmung der
Produktverantwortung
durch die Hersteller

- **Zentrale Stelle Verpackungsregister**
- **Registrierungs- und Meldepflichten von Herstellern und Systemen**

Recycling und Einsatz von
Rezyklaten

- **Ambitionierte Recyclingquoten**
- **Anreize für umweltfreundlichere Verpackungen**



II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister

- Stiftung bürgerlichen Rechts
- beliehen mit hoheitlichen Aufgaben zur Marktüberwachung, v.a.:
 - Registrierung der Hersteller und von Sachverständigen/Prüfern
 - Entgegennahme und Prüfung der Mengenmeldungen u. VE der Hersteller
 - Entgegennahme und Prüfung der Mengenmeldungen der Systeme
 - Prüfung der Mengenstromnachweise – Nachweis der Verwertung
 - Berechnung der Marktanteile der Systeme
 - Einordnungsentscheidungen zu Verpackungsarten
 - Zusammenarbeit mit Landesvollzugsbehörden – Meldung von Verstößen

 Bündelung wesentlicher Aufgaben der Marktüberwachung an einer Stelle

II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

Neue Aufgaben des Umweltbundesamtes

**Rechts- und Fachaufsicht
über ZSVR**

**Widerspruchsbehörde
bzgl. ZSVR**

**Genehmigung
Umlageaufkommen**

**Einvernehmensstelle
§ 21 VerpackG**

Nicht: Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten – Zuständigkeit der Länder

II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

Entsorgung von Verpackungsabfällen aus privaten Haushalten VerpackG (außer Einwegpfand)



II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

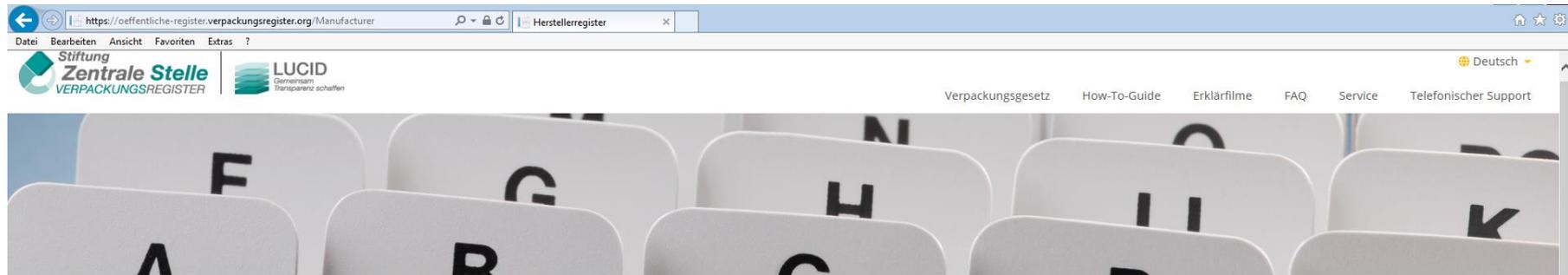
Registrierungspflicht von Herstellern/Erstinverkehrbringern im Verpackungsregister

- Vor dem ersten Inverkehrbringen systembeteiligungspflichtiger Verpackungen
- Ohne Registrierung: Inverkehrbringungs- und Vertriebsverbot für Hersteller bzw. Vertreiber
- Angaben, u.a.: Herstellerangaben, Markennamen, Systembeteiligungserklärung
- bisher 163.000 Registrierungen
- Transparenz durch öffentliche Einsehbarkeit des Registers

 Transparenz erhöhen – „Trittbrettfahren“ verhindern

II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

Verpackungsregister LUCID – Herstellerregister



Herstellerregister

Im öffentlichen Register werden die registrierten Hersteller mit Markennamen, Registrierungsnummer und weiteren Registrierungsdaten veröffentlicht. Die Suche gibt alle Treffer aus, in denen der Suchbegriff vorkommt. Auch wenn Sie nicht die vollständige Bezeichnung eingeben, werden alle Treffer angezeigt, die die gesuchte Bezeichnung beinhalten. Groß- und Kleinschreibung muss nicht beachtet werden.

Sie erhalten eine Übersicht über alle Ergebnisse und können dann über das farblich gekennzeichnete Dreieck links am Unternehmensnamen Details aufrufen. Die Detaildarstellung gliedert sich weiter in die Auflistung der Markennamen und die Herstellerdaten. Die geöffnete Detailansicht ist jeweils farblich unterstrichen. Durch das Klicken auf den Begriff „Markenname“ oder „Hersteller“ können Sie zwischen beiden Detailansichten wechseln.

Eine Sortierung in der Übersicht und in der Detailansicht ist durch Klicken in die Überschriftenzeile möglich. Dort erscheinen dann kleine Pfeile, mit denen Sie aufwärts bzw. abwärts sortieren können. Das Erstregistrierungsdatum des Herstellers bezieht sich auf das Datum, zu dem der Hersteller bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister erstmalig registriert wurde. Das Beendigungsdatum ist das Datum des Marktaustritts. Die Datumsangaben der Marken können von dem Erstregistrierungsdatum des Herstellers abweichen, wenn ein Markenname zu einem späteren Zeitpunkt registriert bzw. beendet wurde.

Registerabfrage Hersteller

Unternehmensname	Registrierungsnummer	PLZ
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ort	Land	Markenname
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

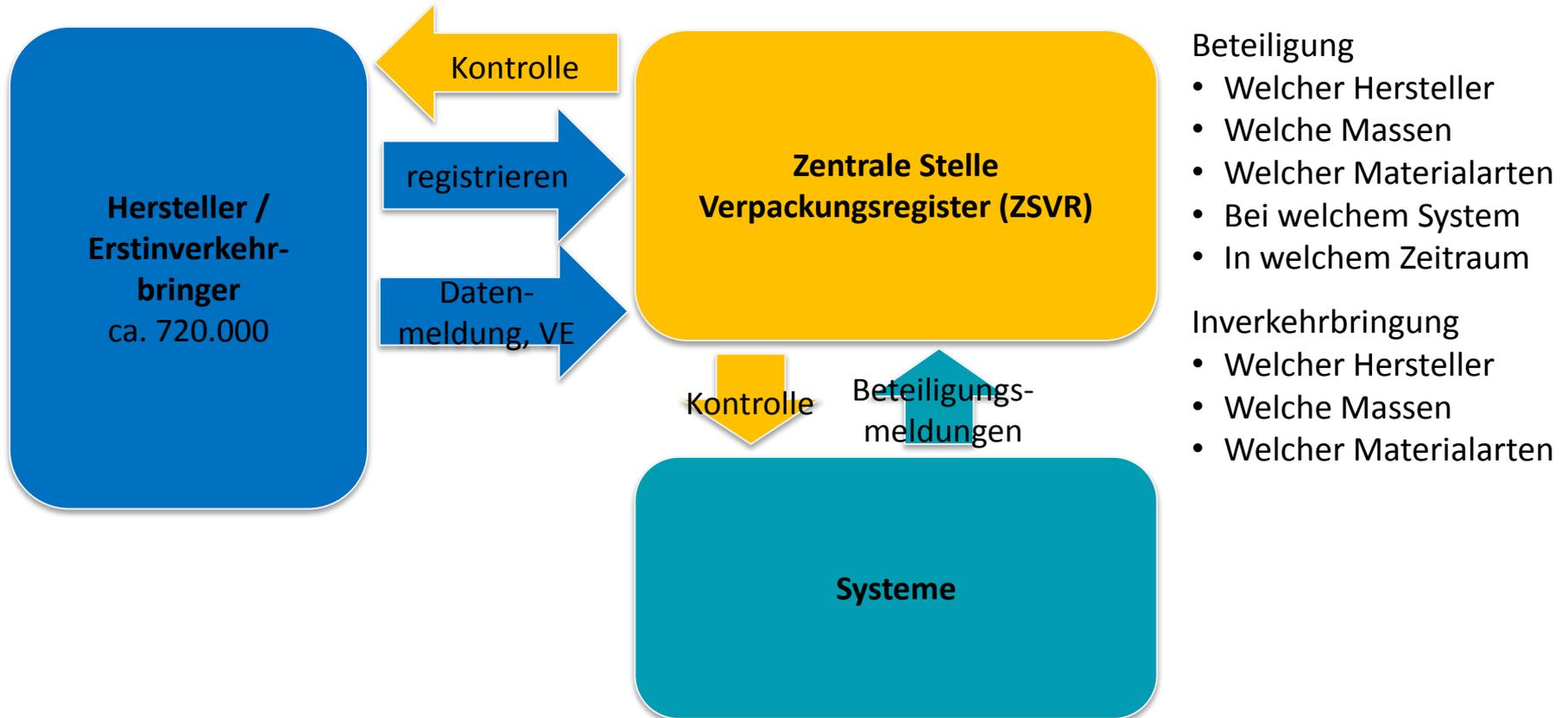
Abfrage starten

Information

Vor dem ersten Inverkehrbringen systembeteiligungspflichtiger Verpackungen sind Hersteller bzw. Erstinverkehrbringer verpflichtet, sich bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister registrieren zu lassen. Die Veröffentlichung der registrierten Hersteller soll es jedermann ermöglichen, nach bestimmten Herstellern und

II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

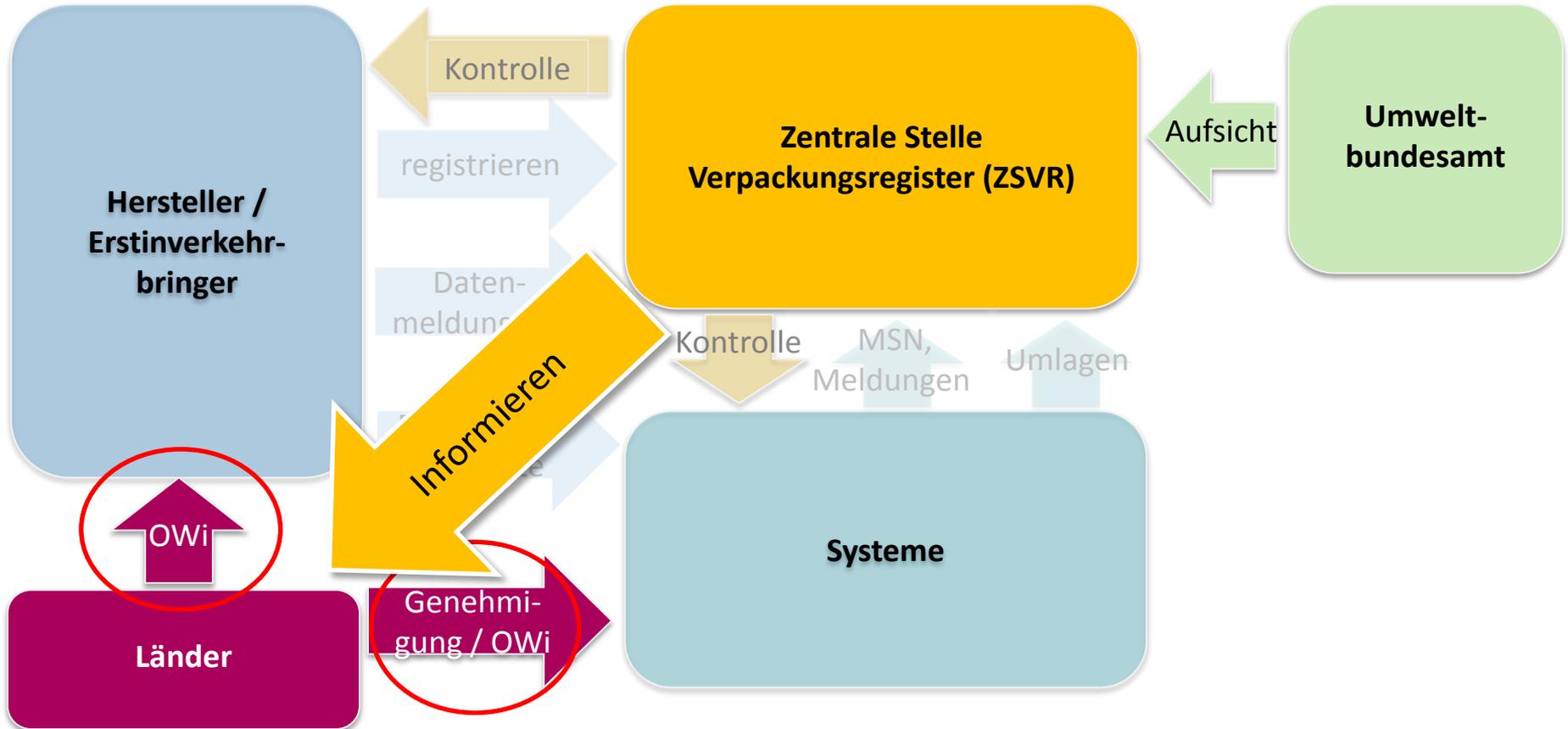
Registrierungs- und Meldepflichten gegenüber Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister



➡ Abgleichbarkeit der Informationen durch Bündelung an einer Stelle
– verlässliche Daten für Pflichtenkontrolle und Marktanteilsberechnung

II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

Neuerungen bei Ordnungswidrigkeiten (§ 34 VerpackG)



II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

Genehmigung von Systemen (§ 18 VerpackG)

- Neue Bezeichnung als „Genehmigung“

- Genehmigungsvoraussetzungen:
 - Flächendeckende Einrichtung in dem Land
 - Abstimmungsvereinbarungen des System mit allen öRE in dem Land
 - ausdrücklich: System verfügt über die notwendigen Sortier- und Verwertungskapazitäten
 - Finanzierungsvereinbarung zwischen System und ZSVR (neu)

- Genehmigungswiderruf:
 - Gebundene Entscheidung:
 - Systembetrieb eingestellt
 - Ermessen:
 - System erfüllt Pflichten zur Sammlung und Verwertung nicht – inkl. Quoten
 - eine Genehmigungsvoraussetzung liegt nicht mehr vor

II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

Abstimmung Systeme – öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger über Sammlung

- Stärkung der Position der öRE:
 - Recht auf einseitige Festlegung von Abholintervallen, Hol-/Bringsystem, Behälterart
- Pappe, Papier, Kartonagen:
 - Anspruch auf Herausgabe des Masseanteils bei nichtgemeinsamer Verwertung
- Freiwillige Einigung auf gemeinsame Wertstoffsammlung von Verpackungsabfällen und stoffgleichen Nichtverpackungen aus Kunststoff und Metall (Wertstofftonne oder Alternativen)



Quellen: A. Gerdung/UBA, A. Gerdung/UBA, Zauberhut/fotolia.com; von links nach rechts

II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

Höhere Quoten für Systeme

Quote für Zuführung zu VzW oder Recycling bzgl. an den Systemen **beteiligten Massen**:

Materialarten	Ab 01.01.2019	Ab 01.01.2022
Glas	80 Masseprozent	90 Masseprozent
PPK	85 Masseprozent	90 Masseprozent
Eisenmetalle	80 Masseprozent	90 Masseprozent
Aluminium	80 Masseprozent	90 Masseprozent
Getränkekartonverpackungen	75 Masseprozent	80 Masseprozent
Sonstige Verbundverpackungen	55 Masseprozent	70 Masseprozent
Kunststoffe werkstoffliche Verwertung	58,5 Masseprozent	63 Masseprozent

Quote für Zuführung zum Recycling bzgl. **Sammelgemisch**: 50 Masseprozent (zzt. ca. 1/3)



Es müssen mehr Verpackungen recycelt werden.

- Ein Faktor: gute Recyclingfähigkeit von Verpackungen.

II. Das Verpackungsgesetz und seine wichtigsten Neuerungen

Anreizsetzung für umweltfreundliche Verpackungsgestaltung, § 21 VerpackG

- Systeme haben die Höhe ihrer Beteiligungsentgelte auch an ökologischen Kriterien zu bemessen:
 - Höhe der Recyclingfähigkeit der Verpackung unter Praxis der Sortierung und Verwertung
 - Verwendung von Recyclaten sowie von nachwachsenden Rohstoffen bei der Herstellung

- Jährliche Berichte über Umsetzung der Anreizgestaltung und Anteil hochwertigen Recyclings
 - Berichtspflicht ist bußgeldbewehrt
 - Plausibilitätsprüfung (bzgl. Anteil Abgleich mit Mengenstromnachweis)

- Jährlicher Mindeststandard zur Bemessung der Recyclingfähigkeit: ZSVR im Einvernehmen mit UBA 2018 Orientierungshilfe mit Mindestkriterien zur Ermittlung:
 - Vorhandensein von Sortier- und Verwertungsinfrastruktur für hochwertiges werkstoffliches Recycling
 - Sortierbarkeit der Verpackung sowie ggf. die Trennbarkeit ihrer Komponenten
 - Recyclingunverträglichkeiten von Komponenten/enthaltenen Stoffen

- Bis 1. Januar 2022 Entscheidung der Bundesregierung über weiter gehende Anforderungen

III. Zwischenfazit VerpackG

Debatte über ökologische Verpackungsgestaltung ist angestoßen.

Erhebliche Investitionen in Sortieranlagen sind angelaufen.

Zentrale Stelle Verpackungsregister ist reibungslos gestartet.

Transparenz durch Verpackungsregister LUCID beginnt, sich auszuzahlen.

Effekt auf Beteiligungsmengen ist bislang begrenzt.

Abfallvermeidung muss verstärkt werden.

IV. Ausblick

Ab 2019:

- Vollzug durch alle zuständigen Behörden
- Berichte der Systeme § 21 VerpackG bis 1.6.
- Mindeststandard Bemessung der Recyclingfähigkeit bis 1.9.

2020:

- VerpackG-Novelle zur Umsetzung des EU-Kreislaufwirtschaftspakets und der Single-Use-Plastics-Richtlinie
- technische Anpassungen nach Vollzugserfahrungen?

**bis 2022/
2025:**

- Evaluation und ggf. Änderung § 21
- Evaluation Recycling- und Mehrwegquoten
- Evaluation Zentrale Stelle & VerpackG

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Anja Gerdung, LL.M.

Sachgebiet Vollzug Verpackungsgesetz (VerpackG)

Fachgebiet III 1.2 Rechtsangelegenheiten, Vollzug VerpackG, ElektroG
und BattG

Diese Präsentation enthält auch Material anderer Kolleginnen und
Kollegen der Fachgebiete III 1.2 und III 1.6 – dafür herzlichen Dank.