

Stellungnahme des USV e. V. im Rahmen der Anhörung beteiligter Kreise zum Arbeitsentwurf für ein Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen

Vorwort

Der USV e.V. als gemeinnütziger Verein zur Förderung und Fortentwicklung der Regelungen zur Produktverantwortung möchte sich zunächst für die Gelegenheit zu einer Stellungnahme bedanken.

Die grundlegende Position der Sachverständigen bezüglich einer künftigen Zentralen Stelle wurde bereits im August dieses Jahres in Form eines Eckpunktepapiers der Fachöffentlichkeit vorgestellt; es ist der hier vorliegenden Stellungnahme als Hintergrundinformation beigegeben.

Darüber hinaus möchten wir folgende Anregungen und Hinweise geben.

Grundlegendes

Der USV e.V. begrüßt den vorgelegten Arbeitsentwurf für ein „Wertstoffgesetz“.

Der USV e.V. kann jedoch nicht erkennen, ob und wie den übergeordneten Zielen einer Ressourcenschonung im Rahmen der Produktverantwortung der Hersteller mit diesem Entwurf näher gerückt wurde. So sind zwar gegenüber dem status quo der Verpackungsentsorgung die nachzuweisenden Quoten differenziert und verbessert, eine Rückwirkung auf die Verpackungsvermeidung und -minimierung und umweltverträgliche Produkt-/Verpackungsgestaltung bleibt aber bei dem bisherigen Ansatz einer Kostenbeteiligung an einem Kollektivsystem stehen. Es fehlen ein Anreiz für Hersteller und eine gesetzliche Vorgabe, die formal in § 4 aufgenommenen Anforderungen der Ressourcenschonung, wie sie auch in der DIN EN 13427 ff formuliert wurden, im Wertstoffgesetz zu konkretisieren und dabei die Maßstäbe des von der Bundesregierung beschlossenen Ressourceneffizienzprogrammes anzusetzen. Vielmehr wird dieser zentrale Punkt auf die Förderung der werkstofflichen Verwertbarkeit reduziert und allein der Gestaltung von Anreizen über die Lizenzentgeltbemessung (§ 21) überlassen. Die Erfahrung zeigt aber, dass selbst eine gute Recyclingfähigkeit nicht zwangsläufig zu einer hohen werkstofflichen Verwertung führt. Die tatsächliche werkstoffliche Verwertung von z.B. Kunststoffverpackungen bleibt in der Realität weit hinter den gewünschten Zielen zurück. Es stellt sich zudem die Frage, wie der Gesetzgeber verhindern will, dass weiterhin im Systemwettbewerb „kreative“ Angebote an die Erstinverkehrbringer für eine Umdefinition von Problemmaterialien sorgen, so dass auch weiterhin Verbunde als einzelne Materialkomponenten lizenziert werden oder von definierten Materialfraktionen auf „kostengünstige sonstige Materialien“ ausgewichen wird.

Der USV spricht sich klar für eine stärkere und nachprüfbare Verankerung der Ziele der Ressourcenschonung und (werkstofflichen) Verwertung aus.

Die Aufgaben der Zentralen Stelle sind zudem auf die administrativen und überwachenden Tätigkeiten zu beschränken und nicht auf inhaltliche Fragen und Vorgaben der Verwertungstechnik auszudehnen.

Insgesamt hat der Arbeitsentwurf in keiner Weise die Möglichkeiten genutzt, mehr unabhängige Sachverständige in die Aufgaben einzubinden. So werden im vorliegenden Entwurf Systemprüfer ohne Beteiligung von Sachverständigen definiert, ebenso Schiedsstellen oder die sämtlichen Organe der Zentralen Stelle.

Es stellt sich die Frage, ob der Verordnungsgeber die deutlichen Hinweise der Vorsitzenden der 4. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes zur möglichst unabhängigen Besetzung der Zentralen Stelle (ZS) nicht vernommen hat, die sich insbesondere gegen die Einflussnahme von Stakeholdern mit unmittelbaren Wirtschaftsinteressen richten¹².

Zu den grundsätzlichen Anmerkungen zählen auch die folgenden Punkte:

Der Arbeitsentwurf enthält eine Reihe unzureichend definierter bzw. unbestimmter Rechtsbegriffe, u.a.:

- i. § 3 (2) Nr. 1 „Verkaufsstelle“ (der USV erinnert an die Diskussion um Zustell- und Internethandel)
- ii. § 3 (2) Nr.2 „Transportverpackungen“ als solche, die „ nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt sind“ (Woran erkennt man einen Bestimmungszweck? Vgl. auch Diskussion um entsprechende „Schuhkartonregelung“ im LAGA M37). Ist die zusätzliche Bedingung für Transportverpackungen: „ ... und beim Vertreiber anfallen“ mit Absicht entfallen?
- iii. § 3 (4) „Mehrwegverpackungen“: was ist mit Einwegbestandteilen wie Verschlüssen? Die Mehrwegverpackungsdefinition entspricht nicht der CEN 13429 (keine Kopplung mit Pfanderhebung)
- iv. § 3 (6) „marktfähiges Recyclat“ (Bezieht sich das nur auf Kunststoffe? Unzureichende Definition; was ist das „Recyclat“ eines WB-Alu-Verbundes?)
- v. **§ 3 (22) „Systemprüfer“.** Hier erheben wir die Forderung, dass entsprechend der Regelung zur VE auch akkreditierte Sachverständige in den Kreis der Prüfer neben WP, Steuerberater und vereidigte Buchprüfer aufzunehmen sind. Hinweis: Sachverständige erbringen über eine Zulassung den Nachweis einer entsprechenden Qualifizierung für diese Tätigkeit. Wieso müssen das WP's, Steuerberater unvereidigte Buchprüfer nicht? Schließlich geht es hier auch vorrangig um die korrekte Lizenzierung und Kumulation/Weiterleitung der Systembeteiligungsmengen und damit auch um die Frage der korrekten Anwendung der Begriffsdefinitionen.
- vi. § 3 (24) „weitere stoffliche Nutzung“ bleibt unbestimmt und sollte gerade angesichts der Abgrenzung zu § 8 (3) KrWG zur energetischen Verwertung klarer festgelegt werden.

¹ Eva-Maria Schulze: „ Zentrale Stelle und Lieferantenaudit“, Zukunftsforum Berlin 24.09.2015

² Auch der aktuell gebildete Beirat für den „Vorläufer der Zentralen Stelle“ (EUWID 46.2015), der BHIM GmbH, besteht ausschließlich aus Vertretern der Wirtschaft

- vii. „aufgeschlüsselt nach Materialart“, vgl. § 18 (2) oder § 20 (2) sollte einmal anhand z. B. der Auflistung in § 17 (2) Nr. 1-6 festgelegt werden.

Insgesamt besteht durch die aufgezeigten Definitionslücken weiterhin die große Gefahr willkürlicher Auslegung und „kreativer Schlupflöcher“.

Details

§ 7 (5) Systemverträglichkeit von Erzeugnissen

Der letzte Satz sollte lauten:

„Die Untersagung ist aufzuheben, wenn das System oder der Hersteller die Systemverträglichkeit des betreffenden Erzeugnisses **durch Gutachten eines akkreditierten Sachverständigen** glaubhaft macht.“

§ 12 (1) – Vollständigkeitserklärung

Der letzte Satz sollte lauten:

„Die Vollständigkeitserklärung bedarf der Prüfung durch akkreditierte Sachverständige oder besonders geschulte Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und vereidigte Buchprüfer.“

Begründung:

Bereits durch die Reihenfolge sollte betont werden, dass die VE-Prüfung besondere Anforderungen an die Fachkunde aus Sicht der Verpackungsverordnung bzw. des Wertstoffgesetzes stellt. Gerade bei den Mengenabmeldungen im Jahre 2013/2014 bei den Dualen Systemen und den Verschiebungen zu Branchenlösungen und Eigenrücknahmen handelte es sich um regelmäßig von Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern oder vereidigten Buchprüfern im Rahmen der VE bestätigte Mengen.

Die VE-Prüfung stellt besonders hohe Anforderungen nicht nur an das Erkennen betriebswirtschaftlicher Zusammenhänge, sondern gerade auch an die Auslegung und Abgrenzungstatbestände der §§ 4 – 7 der Verpackungsverordnung.

§ 12 (3) Nr. 1 – Vollständigkeitserklärung

§ 12 (3) Nr. 1 umfasst auch die Angabe „... zu Materialart und Masse aller Verkaufs- und Umverpackungen, die typischerweise nicht beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen ...“.

Es bleibt unklar, was mit „typischerweise nicht“ gemeint ist, zumal die bisherige Definition der §-7-Verpackungen (gültige VerpackV) sich im § 12 nicht mehr wiederfindet. Die Einschränkung „typischerweise“ findet sich auch nicht in § 16 (1) Nr. 2 wieder.

§ 12 (3) Nr. 4 – Vollständigkeitserklärung

Anstatt „nach § 8 zurückgenommenen wertstoffhaltigen Abfälle“ sollte es besser heißen „nach § 8 zurückgenommenen und verwerteten systembeteiligungspflichtigen Erzeugnissen“.

§ 14 und § 15 – Getrennte Sammlung und Systempflichten

Zur Klarstellung und Abgrenzung gegenüber Gewerbeabfällen sollte hier ein Verweis auf die anstehende Gewerbeabfallverordnung aufgenommen werden. Hier ist insbesondere auch die Frage zu klären, wie

sich die gleichgestellten Anfall-Stellen hinsichtlich der getrennten Sammlung von Kunststoffen und Metallen künftig einordnen.

§ 17 – Anforderungen an die Verwertung

Zu der Wirkung rein massebezogener Quoten auf die Produktverantwortung der Hersteller wurde bereits eingangs hingewiesen. In der Praxis zeigt sich bei der Quotenermittlung häufig die Schwierigkeit der Bestimmung der Quotenschnittstelle. Die Quoten nach § 17 (2) beziehen sich auf Zuführung zur „Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling“. Die Zuführung allein sagt aber noch nichts über den tatsächlichen Umfang der anschließenden Verwertung aus. Wir verweisen hierzu auf die Beschlüsse des USV e. V. bzgl. der Ermittlung von Verwertungsquoten im Rahmen der Mengenstromnachweise und in Bezug auf die bescheinigten Verwertungsquoten zertifizierter Verwertungsanlagen.

§ 18 (2) – Nachweispflichten

Bezieht sich die materialspezifische Darstellung gem. § 18 (2) letzter Satz auf die in § 17 (2) Nr. 1-6 genannten Materialien?

§ 18 (3) – Nachweispflichten

Aufgrund § 18 (3) ist der Erfassungsnachweis nach § 18 (1) und der Mengenstromnachweis nach § 18 (2) durch einen akkreditierten Sachverständigen zu prüfen und zu bestätigen. Dies gilt nach Abs. 2 Satz 2 für Systeme wie auch für Branchenlösungen. Diese Formulierung steht im Widerspruch zu § 26 (1) Nr. 16, wonach die Zentrale Stelle „die Anzeigen nach § 8 (2) sowie die Mengenstromnachweise nach § 8 (3)“ prüft.

Es kann nicht Aufgabe der Zentralen Stelle sein, die Mengenstromnachweise zu prüfen!

§ 21 (1) – Förderung der werkstofflichen Verwertbarkeit

Es wurde bereits auf die grundsätzliche Problematik der Anreize für eine werkstoffliche Verwertung anhand der Lizenzentgeltbemessung hingewiesen. Angesichts der bisherigen Erfahrungen kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich im Wettbewerb ein dieses Zielen verpflichtetes Anreizsystem herausbildet.

§ 21 (3) – Förderung der werkstofflichen Verwertbarkeit

Grundsätzlich erscheint die „Recyclingfähigkeit“ eines Produktes nicht als geeigneter Maßstab zur Setzung von Mindeststandards. Es liegen bereits heute eine Reihe von Bescheinigungen vor, die eine 100 %ige Recyclingfähigkeit bestätigen, obwohl tatsächlich 0 % recycelt wird. Die Gründe hierfür können in der konkreten Materialzusammensetzung und dem Produktdesign ebenso zu suchen sein wie in der mangelnden Wirtschaftlichkeit der Erfassung, Sortierung oder Verwertung bzw. fehlender Verwertungsverfahren oder Recyclatnachfragen. Maßstab für ein Anreizsystem könnte also eher das tatsächliche Recycling bzw. die Verwertungseffizienz sein!

Für diese wichtige Frage muss der Gesetzgeber im Wertstoffgesetz Vorgaben machen und dies nicht der Zentralen Stelle in Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt überlassen.

§ 24 (3) – Errichtung und Rechtsform

Es sollte näher bestimmt werden, dass es sich um **Gutachten von akkreditierten Sachverständigen** handeln muss.

§ 26 – Aufgaben

Neben den administrativen und überwachenden Tätigkeiten werden auch solche Tätigkeiten mit inhaltlichen Aufgabestellungen festgelegt. Im Sinne einer Trennung überwachender und regelsetzender Tätigkeiten sollten diese gestrichen werden, zumal sie unbestimmte Aufgaben definieren wie „die notwendigen vorbereitenden und begleitenden Tätigkeiten“. Dies betrifft

§ 26, Abs. 1, Nrn. 21, 22, 23 und 25

§ 26, Abs. 2, Nrn. 3 und 8

Der USV e.V. hat als unverzichtbare Bedingung bereits in seiner ersten Stellungnahme (s. Anlage) die unbedingte Transparenz der inhaltlichen Festlegungen und ihr Zustandekommen in Abstimmung mit Herstellern und Entsorgungswirtschaft gefordert.

§ 28 – Akkreditierung Sachverständige (SV)

Der Begriff „Akkreditierung“ ist irreführend, da es sich lediglich um eine Listung handelt. Es bleibt offen, was passiert, wenn sich der SV nicht an der vorgeschriebenen Fortbildung beteiligt oder seinen Pflichten als SV nicht nachkommt. Ist eine Auslistung vorgesehen? Was hat das für Konsequenzen?

Der USV e.V. wird sich in jedem Fall für eine Gütesicherung der SV-Tätigkeit weiterhin einsetzen und auch für die Durchführung entsprechender Weiterbildungen in Absprache mit der Zentralen Stelle bereitstehen.

Der Gesetzgeber sollte in geeigneter Form klarstellen, dass die bereits nach VerpackV anerkannten Sachverständigen grundsätzlich in eine Akkreditierung überzuleiten sind, soweit die Voraussetzungen des § 28 erfüllt sind.

§ 29 Organisation Zentrale Stelle

Es muss mit Entschiedenheit kritisiert werden, dass für kein Organ der Zentralen Stelle die Beteiligung von unabhängigen Sachverständigen vorgesehen ist. Dies wäre noch zu akzeptieren, wenn die Aufgaben der Zentralen Stelle sich auf administrative und überwachende Tätigkeiten beschränken würden. Bei der inhaltlichen Aufgabenbestimmung, vgl. Anmerkungen zu § 26 ist die Frage zu stellen, wer außer den legitimierten Sachverständigen dafür besser geeignet ist?

§ 32 Pfand- und Rücknahmepflichten Einweggetränkeverpackungen

Ist es richtig, dass „ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen“ im WertstoffG nicht mehr berücksichtigt werden sollen?

Anlage 2:

Aus dem vorgelegten Entwurf ist noch nicht zu entnehmen, wie künftig die Vorgehensweise zur Systemverträglichkeitsbegutachtung von schadstoffhaltigen Füllgütern erfolgen soll. Das bereits Ende der neunziger Jahre entwickelte und abgestimmte Prüfkonzept ist nach wie vor anwendbar, führt aber zu unverständlichen Bewertungen angesichts der vielen inzwischen geltenden Ausnahmen nach der ChemVerbotsV in Verbindung mit dem Selbstbedienungsverbot (z.B. ätzende Stoffe zulässig, brennbare Aerosole zulässig, aber brennbare Flüssigkeiten nicht, Gerätekraftstoffe aber doch usw.)

Es wäre wünschenswert, wenn das Wertstoffgesetz die separate Sammlung von Problemverpackungen („Störmaterialien“) durch entsprechende „Branchenlösungen“ unterstützt, damit Öldosen, Bauschäume oder Pflanzenschutzmittelverpackungen und andere besonders gefährliche Stoffe nicht in die LVP-Sortierung gelangen.

Sarstedt, den 11.11.2015

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'R' with a loop at the top and a vertical line extending downwards.

Für den Vorstand des USV e.V.

Dr. Hans-Bernhard Rhein, 2. Vorsitzender

Anlage: Stellungnahme des USV e.V. zur Zentralen Stelle 08/2015