



Sachstand

Zum System der Erfassung und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland

Zum System der Erfassung und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland in Deutschland

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 017/16
Abschluss der Arbeit: 03.05.2016
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit,
Bildung und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Verantwortlichkeiten	6
3.	Dokumentations- und Nachweispflichten	7
4.	Vollständigkeitserklärung	10
5.	Verstöße gegen den Pflichtenkreis der Verpackungsverordnung	10

1. Einführung

Mit der Verpackungsverordnung (**VerpackV**)¹ wurde die deutsche Wirtschaft ab 1991 dazu verpflichtet, Verpackungen nach dem Gebrauch zurückzunehmen und bei deren Entsorgung mitzuwirken.

Die Verpackungsverordnung verpflichtet Hersteller und Vertreiber, die mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen erstmals in den Verkehr bringen, sich an einem oder mehreren Sammel- und Verwertungssystemen zu beteiligen.

Die Pflicht der Hersteller und Vertreiber zur Systembeteiligung entfällt nur im Falle einer sogenannten Branchenlösung. Diese beinhaltet, dass diese Hersteller die von ihnen in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen selbst zurücknehmen und einer Verwertung zuführen. Dies geschieht durch gleichgestellte Anfallstellen, die von den Herstellern selbst oder durch zwischengeschaltete Vertreiber in nachprüfbarer Weise beliefert werden.

Die Verpackungsverordnung unterscheidet unter dem Oberbegriff Verpackungen verschiedene Verpackungsarten²:

- Verkaufsverpackungen
- Umverpackungen
- Transportverpackungen
- Getränkeverpackungen
- Mehrwegverpackungen.

In den vergangenen zehn Jahren sind in Deutschland jeweils zwischen 15,1 und 17,1 Millionen Tonnen Verpackungsabfälle angefallen.

Einen Überblick über die Entwicklung der Mengen an Verpackungsabfällen in Deutschland in den Jahren 2003 bis 2013 gibt die nachfolgende **Tabelle 1**, die der Bundestags-Drucksache 18/06318³ entnommen wurde.

Der Anteil des Verpackungsaufkommens bei privaten Endverbrauchern liegt zwischen 44,7 und 48,7 Prozent in den jeweiligen Jahren.

Der Verpackungsverbrauch bei nicht privaten Endverbrauchern erreicht Anteile von 51,3 bis 55,3 Prozent des Gesamtaufkommens⁴.

Im Jahr **2013** wurden in Deutschland 17,13 Millionen Tonnen Verpackungen verbraucht und fielen als Abfall an. Gegenüber 2012 hat der Verpackungsverbrauch damit um 3,3 Prozent zugenommen. Insgesamt wurden 16,71 Millionen Tonnen verwertet, davon 12,30 Millionen Tonnen stofflich und 4,41 Millionen Tonnen energetisch.

¹ Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - **VerpackV**) vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 17. Juli 2014 (BGBl. I S. 1061); im Internet unter:

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/verpackv_1998/gesamt.pdf

² Zur Definition der einzelnen Verpackungsarten siehe Paragraph 3 der Verpackungsverordnung.

³ Bundestags-Drucksache 18/06318, S. 2, abrufbar unter:
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/063/1806318.pdf>.

⁴ Ebd.

Zusätzlich wurden 2,05 Millionen Tonnen aus dem Ausland importierte Verpackungsabfälle in Deutschland verwertet.⁵

Tabelle 1: In Deutschland angefallene Verpackungsabfälle in Kilotonnen (1000 Tonnen)
Quelle: Bundestags-Drucksache 18/06318, S. 2.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GLAS	3130,1	3073,3	2878,5	2894,9	2824,7	2868,5	2856,6	2711,8	2669,7	2807,1	2758,0
KUNSTSTOFF	2070,5	2254,8	2367,9	2591,2	2643,8	2732,4	2620,8	2690,1	2775,8	2836,7	2873,3
davon Kunststoffverbunde	26,5	27,0	27,7	28,8	27,0	28,2	28,6	27,4	29,4	29,3	31,5
PAPIER/ KARTON	6788,5	6947,2	6896,3	7104,1	7148,4	6939,5	6634,1	7196,2	7346,9	7272,4	7838,9
davon Flüssigkeitskarton	250,8	245,4	238,2	235,2	219,5	213,6	202,6	198,0	191,9	185,3	177,1
andere Papierverbunde	160,9	163,3	177,9	181,7	183,8	184,3	185,2	193,8	284,7	289,9	296,1
ALUMINIUM	92,5	85,9	83,5	88,3	91,0	93,4	87,9	90,6	93,0	95,7	97,7
davon Aluminiumverbunde	29,9	25,3	23,3	20,9	19,3	18,7	17,8	17,5	17,3	17,3	17,7
STAHL	857,4	818,2	814,7	798,9	762,4	818,3	721,8	742,8	788,1	808,8	792,5
davon Weißblechverbunde	135,1	111,1	96,9	84,0	84,8	82,5	77,0	76,8	74,2	79,0	75,0
HOLZ	2508,2	2319,1	2408,3	2633,0	2620,1	2570,9	2109,9	2549,7	2791,3	2743,0	2743,2
SONSTIGE	18,6	18,4	21,3	22,4	22,1	21,8	21,0	21,4	21,4	22,9	23,3
INSGESAMT	15465,8	15516,9	15470,5	16132,8	16112,5	16044,8	15052,1	16002,6	16486,2	16586,6	17126,9

5 Quelle: UBA-Texte 101/2015 „Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2013“, im Internet unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_101_2015_verpackungsabfaelle_2013.pdf [letzter Abruf 03.05.2016].

2. Verantwortlichkeiten

Rücknahme-, Pfanderhebungs- und Verwertungspflichten sind im Abschnitt II der Verpackungsverordnung (**VerpackV**) geregelt, aus der im Folgenden auszugsweise zitiert wird.

Gemäß § 4 Absatz 1 (**Rücknahmepflichten für Transportverpackungen**) sind Hersteller und Vertreiber dazu verpflichtet, „Transportverpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen. Im Rahmen wiederkehrender Belieferungen kann die Rücknahme auch bei einer der nächsten Anlieferungen erfolgen.

Die zurückgenommenen Transportverpackungen sind einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung zuzuführen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist (gemäß Paragraph 7 Absatz 4 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes), insbesondere für einen gewonnenen Stoff ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann.

Bei Transportverpackungen, die unmittelbar aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt sind, ist die energetische Verwertung der stofflichen Verwertung gleichgestellt.“

§ 5 Absatz 1 der Verpackungsverordnung (**VerpackV**) regelt die Rücknahmepflichten für **Umverpackungen**.

„Vertreiber, die Waren in Umverpackungen anbieten, sind verpflichtet, bei der Abgabe der Waren an Endverbraucher die Umverpackungen zu entfernen oder dem Endverbraucher in der Verkaufsstelle oder auf dem zur Verkaufsstelle gehörenden Gelände Gelegenheit zum Entfernen und zur unentgeltlichen Rückgabe der Umverpackung zu geben. [...]“

„Der Vertreiber ist verpflichtet, in der Verkaufsstelle oder auf dem zur Verkaufsstelle gehörenden Gelände geeignete Sammelgefäße zur Aufnahme der Umverpackungen für den Endverbraucher gut sichtbar und gut zugänglich bereitzustellen. Dabei ist eine Getrennthaltung einzelner Wertstoffgruppen sicherzustellen, soweit dies ohne Kennzeichnung möglich ist. Der Vertreiber ist verpflichtet, Umverpackungen einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung zuzuführen. [...]“

„Hersteller und Vertreiber, die mit Ware befüllte **Verkaufsverpackungen**, die typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen, erstmals in den Verkehr bringen,“ haben sich gemäß § 6 Absatz 1 der Verpackungsverordnung (**VerpackV**) „zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme dieser Verkaufsverpackungen an einem oder mehreren“ Rücknahme- und Verwertungssystemen zu beteiligen. [...]

Verkaufsverpackungen [...] dürfen an private Endverbraucher nur abgegeben werden, wenn sich die Hersteller und Vertreiber mit diesen Verpackungen an einem System für Rücknahme und Verwertung nach Absatz 3 beteiligen.“

Letztvertreiber von **Verkaufsverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen**, sind verpflichtet, vom Endverbraucher gebrauchte, restentleerte Verkaufsverpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe unentgeltlich zurückzunehmen und einer Verwertung zuzuführen. Die Verpflichtung beschränkt sich auf Verpackungen der Art, Form und Größe sowie solcher Waren, die der Vertreiber in seinem Sortiment führt. Es können abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung getroffen werden.

Hersteller und Vorvertreiber von **Verkaufsverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen** sind verpflichtet, die zurückgenommenen Verpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe unentgeltlich zurückzunehmen und einer Verwertung zuzuführen. Auf der Grundlage dieser "Inpflichtnahme" wurde in Deutschland ein flächendeckendes Sammel- und Entsorgungssystem, das Duale System Deutschland ("Der Grüne Punkt") in Verantwortung der Wirtschaft eingerichtet, das seit dem Jahr 1993 tätig ist. Seit dem Jahr 2003 sind weitere Sammelsysteme hinzugekommen⁶.

Anforderungen an die o.g. **Rücknahme- und Verwertungssysteme** sind in Absatz 3 desselben Paragraphen 5 beschrieben:

„Ein System hat **flächendeckend** im Einzugsgebiet des verpflichteten Vertreibers **unentgeltlich** die **regelmäßige Abholung** gebrauchter, restentleerter Verkaufsverpackungen beim privaten Endverbraucher oder in dessen Nähe **in ausreichender Weise zu gewährleisten**.“

Ein solches System „hat die in seinem Sammelsystem erfassten Verpackungen einer Verwertung entsprechend den Anforderungen nach Anhang I Nr. 1 zuzuführen und die Anforderungen nach Anhang I Nr. 2 und 3 zu erfüllen. Mehrere Systeme können bei der Einrichtung und dem Betrieb ihrer Systeme zusammenwirken.“

Sie haben dabei die Entsorgung aller haushaltsnah erfassten Verkaufsverpackungen in allen Entsorgungsgebieten entsprechend ihrer Marktanteile sicherzustellen. Dies gilt auch im Fall der Mitbenutzung von Einrichtungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, insbesondere bei der Materialfraktion Papier, Pappe, Karton (Anhang I Nr. 1 Abs. 4 Satz 2) und ist nicht auf die Verpackungsmenge beschränkt, die in ein oder mehrere Systeme eingebracht wurden, sondern bezieht sich auf die tatsächlich erfasste Menge an restentleerten Verkaufsverpackungen.

Für Systeme, die ausschließlich regional vertriebene Verkaufsverpackungen unter Vertrag haben, gelten dieselben Anforderungen wie für alle anderen Systeme.

3. Dokumentations- und Nachweispflichten

Oberhalb bestimmter Mengenschwellen sind gemäß § 10 Absatz 4 in Verbindung mit Absatz 1 von den Erstinverkehrbringern von Verkaufsverpackungen, die typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen, **Vollständigkeitserklärungen** (siehe unter **4.**) abzugeben und zu hinterlegen. Darin müssen Angaben zu den in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen (Masse, Materialart) sowie zu den Entsorgungswegen (u. a. Systembeteiligungen, Beteiligungen an Branchenlösungen) gemacht werden.

Betreiber von Systemen und Branchenlösungen haben über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen einen Nachweis zu führen (Mengenstromnachweis).

Der **Mengenstromnachweis** ist der überprüfbare Nachweis der Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen gemäß Anhang I (zu § 6), der durch einen unabhängigen Sachverständigen bescheinigt wird.

⁶ z.B. die Landbell AG, der ISD Interseroh AG, der Vfw GmbH, der Zentek GmbH, der Redual GmbH, der Belland-Dual GmbH, der Veolia Umweltservice Dual GmbH und Eko-Punkt.

Die jeweiligen in eine Branchenlösung eingebrachten Mengen bilden die Grundlage (Nenner) für die Quotenberechnung. Die der Verwertung zugeführten Mengen bilden die entsorgerseitige Grundlage (Zähler).

Anfangspunkt des Mengenstromnachweises ist der Ort der Verpackungsrücknahme. Endpunkt des Mengenstromnachweises ist der Letztempfänger.⁷

Zur Führung eines Mengenstromnachweises verpflichtet sind:

- Betreiber von Systemen nach § 6 Abs. 3 **VerpackV**
- Betreiber von Branchenlösungen nach § 6 Abs. 2 **VerpackV**
- Hersteller/Vertreiber von Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter nach § 8 Abs. 3 **VerpackV**.

Der Mengenstromnachweis ist aufgeschlüsselt nach Materialart (z.B. Glas, Papier/Pappe/Karton) massenbezogen zu erstellen.

Die erforderliche **Dokumentation** umfasst:

- Angabe des/der Verpflichteten (im Fall von Branchenlösungen Nennung aller Beteiligten) mit vollständiger Bezeichnung, Firmensitz, gegebenenfalls Ansprechpartner
- Angabe des Erstellers der Dokumentation mit rechtsverbindlicher Unterschrift (Namen, Anschrift)
- Zusammenfassende Beschreibung des Dokumentationsumfangs
- ggf. Abgrenzung gegenüber anderen Rücknahme- und Erfassungssystemen
- ggf. Abgrenzung gegenüber Mehrwegverpackungen, Um- und Transportverpackungen, Exportanteilen, stoffgleichen Nicht-Verpackungen, langlebigen Verpackungen, Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter etc.
- Übersicht über vertragliche Vereinbarungen (Drittbeauftragte, Zusammenwirken etc.)
- Beschreibung des Vertriebs- und Rücknahmesystems:
 - Abgabestellen an den privaten Endverbraucher
 - Rücknahmestruktur
- Darstellung der Rückführungslogistik (z. B. Abholrhythmus, Behälter).

⁷ nach:
Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (**LAGA**) 37 „Umsetzung der Verpackungsverordnung - Anforderungen an Hersteller und Vertreiber, an Betreiber von Systemen und Branchenlösungen sowie an beauftragte Dritte, Sachverständige, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und vereidigte Buchprüfer“ nach den §§ 6, 10 u. Anhang I der Verpackungsverordnung (23. September 2015).
Im Internet:
http://www.laga-online.de/servlet/is/23874/2015-09-23_LAGA_M37.pdf?command=downloadContent&file-name=2015-09-23_LAGA_M37.pdf [letzter Abruf 03.05.2016].

In der Dokumentation ist die Rückführlogistik systematisch darzustellen (z.B. Erfassungsorte, Entsorger/Subunternehmer). Daraus muss auch hervorgehen, an welcher Stelle Vermischungen erfolgen, und welche Methodik (Schlüssel) in diesen Fällen für die Ermittlung der anrechenbaren Verkaufsverpackungen angewandt wurde.

In der Dokumentation ist auch darzulegen, in welchen Gebieten oder Teilgebieten für Glas, Papier/Pappe/Karton und Leichtstoffverpackungen (Aluminium, Weißblech, Kunststoff, Verbunde) Sondersammelsysteme oder Wertstofftonnen eingerichtet sind.

Die Gesamterfassungsmengen sind gebietsbezogen darzustellen und nach öffentlich-rechtlichen Erfassungs- und Systemanteilen zu differenzieren. Die Berechnungsmethode ist zu beschreiben.

Dokumentation der Erfassung

Mit Ausnahme der haushaltsnahen Erfassung über Systeme sind die Abfälle grundsätzlich bei der Abholung an der Anfallstelle zu verwiegen. Die Verwiegung ist per Wiegeschein zu belegen. Von der Verwiegung an der Anfallstelle kann abgesehen werden, wenn die Verwiegung am ersten Sammelpunkt der Verwertungskette erfolgt und:

- eine getrennte Erfassung von anderen Behälterinhalten bis dahin gewährleistet ist (keine Umleerbehälter)
- die Verwiegung dort mit Wiegescheinabdruck erfolgt und
- bei Übergabe das Behältervolumen mit Füllgrad dokumentiert wurde.

Bei leichten, voluminösen Verpackungsmaterialien (Styroporformkörper, -chips und Folien) kann eine Verwiegung durch eine Volumenerfassung ersetzt werden, wenn gewährleistet ist, dass

- Standard-Sammelbehälter mit bekanntem Füllvolumen eingesetzt werden
- der Befüllungsgrad bei der Übergabe dokumentiert wird und
- die Volumenangabe in Kubikmeter [m³] bis zur Umrechnung in Masse als Angabe erhalten bleibt.

Sofern die Masseangaben errechnet wurden, ist die Herleitung nachvollziehbar zu dokumentieren und die Angabe selbst als berechnete Größe zu kennzeichnen.

Der Erstinverkehrbringer muss durch Bescheinigung eines Sachverständigen gemäß § 6 Absatz 2 Satz 2 nachweisen, dass er oder ein von ihm hierfür beauftragter Dritter:

- a) bei allen in die Branchenlösung eingebundenen und von ihm selbst oder durch zwischengeschaltete Vertreiber nachweislich belieferten Anfallstellen eine geeignete branchenbezogene Erfassungsstruktur eingerichtet hat.
Die Erfassungsstruktur ist so auszugestalten, dass eine regelmäßige kostenlose Rücknahme aller von ihm dort in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen gewährleistet ist,
- b) schriftliche Bestätigungen aller in die Branchenlösung eingebundenen und von ihm selbst oder durch zwischengeschaltete Vertreiber belieferten Anfallstellen über deren Einbindung in die Erfassungsstruktur seiner Branchenlösung vorliegen hat,
- c) die Verwertung der erfassten Verkaufsverpackungen gemäß Anhang I Nr. 1 gewährleistet.

4. Vollständigkeitserklärung

Wer Ware in Verkaufsverpackungen gemäß § 6 VerpackV erstmals in Verkehr bringt, muss jährlich prüfen, ob er bis spätestens 1. Mai eine sogenannte „Vollständigkeitserklärung“ (VE) für das vorherige Kalenderjahr abgeben muss.

Diese Abgabepflicht gilt aber nur bei Überschreitung zumindest einer der folgenden Mengenschwellen:

- mehr als 80 Tonnen pro Jahr an Glasverpackungen oder
- mehr als 50 Tonnen pro Jahr an Papier/Pappe/Kartonverpackungen oder
- mehr als 30 Tonnen pro Jahr an Verpackungen aus Aluminium, Weißblech, Kunststoffen und Verbundstoffen (Summe dieser vier Materialarten).

Diese Mengenangaben beziehen sich auf das Gewicht der leeren b2c⁸-Verpackungen. Wenn ein Unternehmen alle genannten Mengenschwellen unterschreitet, muss es keine Vollständigkeitserklärung abgeben.

Einzige Ausnahme wäre, wenn es von der zuständigen Abfallbehörde ausdrücklich zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung schriftlich aufgefordert wird.

5. Verstöße gegen den Pflichtenkreis der Verpackungsverordnung

Verstöße gegen den Pflichtenkreis der Verpackungsverordnung (**VerpackV**) sind als mit Bußgeldern bewehrte Ordnungswidrigkeiten zu ahnden, die in Paragraph 15 im Abschnitt IV der Verpackungsverordnung (**VerpackV**) definiert werden (Einzelheiten hierzu siehe **VerpackV** S. 9 ff).

8 **b2c**-Verpackungen: Verkaufsverpackungen, die beim privaten Endverbraucher anfallen

Weiterführende Links:

Eine nichtamtliche Übersetzung einer früheren (nicht aktuellen) Version der **VerpackV** ist in englischer Sprache abrufbar unter dem Link:

<http://www.bellandvision.de/downloads.htm> [letzter Abruf 03.05.2016].

Hinweise der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) zur Verpackungsverordnung in englischer Sprache finden sich im Internetauftritt der IHK Nordwestfalen unter dem nachfolgenden Link:

http://www.ihk-nordwestfalen.de/fileadmin/medien/02_Wirtschaft/33_Innovation_Umwelt/22_Umwelt/medien/PDF_Word/Abfall/2013_01_VerpackV_eng.pdf [letzter Abruf 03.05.2016].

Internetauftritt des Umweltbundesamtes:

Thema Verpackungen (in englischer Sprache):

<http://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/product-stewardship-waste-management/packaging> [letzter Abruf 03.05.2016].

Internetauftritt des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit – Thema Verpackungsabfälle:

<http://www.bmub.bund.de/en/topics/water-waste-soil/waste-management/types-of-waste-waste-flows/packaging-waste/> [letzter Abruf 03.05.2016].

Ende der Bearbeitung