

## Neues aus Umweltpolitik und Gesetzgebung

# Verpackung und Umwelt

## – Strategien des Gesetzgebers in der Abfallwirtschaft

H. Gehring

Dr. H. Gehring, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Postfach 12 06 29, D-W-5300 Bonn 1

### 1 Abfallwirtschaft-Gesamtkonzept

„Vom Abfall her denken“ heißt die abfallwirtschaftliche Philosophie, mit der die Bundesregierung eine Wende im Verhalten von Herstellern, Händlern und Konsumenten herbeiführen will. **Abfallvermeidung** und **stoffliche Abfallverwertung** (Recycling) sind das Gebot.

Nach neuesten Erhebungen des Statistischen Bundesamtes fallen in der Bundesrepublik Deutschland ca. 32 Mio Tonnen Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle pro Jahr an. Von diesen 32 Mio Tonnen werden heute ca. 22 Mio Tonnen über Deponien entsorgt. In ca. 3 bis 5 Jahren werden 50 % dieser Deponiekapazität, d.h. Deponien für ca. 11 Mio Tonnen Abfälle, aufgebraucht sein – wobei sich diese Zahlen nur auf die alten Bundesländer beziehen. Bedenkt man dabei den zunehmenden Widerstand gegen neue, nach dem Stand der Technik ausgerüstete Müllverbrennungsanlagen, so ergibt sich eine bedenkliche Situation.

Die Bundesregierung hat deshalb ein **Gesamtkonzept zur Abfallwirtschaft** vorgelegt, welches in dieser Legislaturperiode realisiert werden soll.

Bisher standen Herstellung und Vermarktung von Produkten im Vordergrund. Jetzt müssen die *Produktion* von Gütern, ihre *Verteilung*, ihr *Verbrauch* und ihre *Entsorgung* als **geschlossenes System** gesehen werden. Damit wird nicht nur begrenzter Deponieraum geschont, es werden auch knappe Ressourcen eingespart.

Mittelpunkt der Abfallwirtschaftspolitik der Bundesregierung stellt die Novelle des Abfallgesetzes 1986 mit folgenden Schwerpunkten dar:

- absoluter Vorrang der **Abfallvermeidung** (z.B. Mehrwegsysteme),
- **Verantwortlichkeit von Produzenten und Handel** auch für die stoffliche Verwertung bzw. Entsorgung der von ihnen hergestellten und vertriebenen Produkte,
- gesetzlicher Vorrang der **stofflichen Verwertung** aller unvermeidbaren Abfälle und Reststoffe, soweit dies ökologisch vertretbar ist,
- **Verbot von Produkten**, für die keine umweltverantwortliche Entsorgung nachgewiesen werden kann.

### 2 Neue Produktverantwortung

Noch werden zu viele Abfälle erzeugt:

- die Möglichkeiten der stofflichen Verwertung werden nicht ausgeschöpft,
- Abfallentsorgungsanlagen werden
  1. nicht schnell genug der technischen Entwicklung angepaßt und
  2. entsprechende Neuanlagen können nicht fristgerecht erstellt werden.

Eine „neue Produktverantwortung“ ist gefordert, die sowohl das System der Marktwirtschaft als auch die Bestrebungen eines einheitlichen europäischen Marktes berücksichtigt. Wer künftig ein Produkt erzeugt und wer es vermarktet, ist auch für dessen Entsorgung verantwortlich.

Dabei soll die **stoffliche Verwertung** solange Vorrang vor der thermischen Behandlung erhalten, wie dies ökologisch zu vertreten ist.

Die Marktbeteiligten dürfen sich selbstverständlich auch Dritter zur Erfüllung dieser Aufgaben bedienen, sie bleiben aber verantwortlich für die Entsorgung. Damit werden die Abfallvermeidung, die Entsorgbarkeit der Produkte und die Kosten für diese Maßnahmen erstmalig auch **Bestandteil des Wettbewerbs**.

### 3 Verpackungsverordnung (VerpackV)

Die Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen vom 12. Juni 1991 macht die „neue Produktverantwortung“ deutlich (BGBl. I, Nr. 36, S. 1234, 1991).

Die **Verpackungsverordnung** markiert die Abkehr von der Wegwerfgesellschaft und ist gleichzeitig ein entscheidender Schritt zur Abfallvermeidung und stofflichen Verwertung. Gewünscht wird eine Verpackungsgestaltung, die für den gesamten Weg des Produktes – von der Entstehung bis zur Entsorgung – umweltrelevanten Kriterien Rechnung trägt. Schon bei der Gestaltung und Entwicklung von Verpackungen sind alle konstruktiven werkstofftechnischen Möglichkeiten zu nutzen, um Material und Energie zu sparen, die

Nutzungsdauer zu verlängern und die Rückgewinnung und Verwertung gebrauchter Werkstoffe oder Bauteile zu erleichtern.

Mit der Verordnung werden folgende Ziele erreicht:

- die Verpackungsflut wird durch Vermeidung und Verwertung erheblich vermindert,
- die stoffliche Verwertung hat eindeutig Vorrang vor der thermischen Behandlung,
- Hersteller und Handel müssen künftig als Verursacher die Verantwortung für gebrauchte Verpackungen übernehmen, Kommunen werden von Entsorgungsaufgaben entlastet.

Im einzelnen sind folgende Regelungen im Rahmen der Verpackungsverordnung verabschiedet worden:

**Transportverpackungen** (ab 1. Dezember 1991), **Umverpackungen** (ab 1. April 1992) und **Verkaufsverpackungen** (ab 1. Januar 1993) müssen von Erzeuger und Vertreiber zurückgenommen und einer Wiederverwendung oder stofflichen Verwertung zugeführt werden. Für Getränkeeinwegverpackungen, Verpackungen für Wasch- und Reinigungsmittel (ausgenommen Nachfüllverpackungen) sowie Verpackungen für Dispersionsfarben wird ab 1. Januar 1993 ein **Pflichtpfand** eingeführt.

#### 4 Duale Systeme

Was die Verpflichtung betrifft, gebrauchte Verpackungen zurückzunehmen, so haben die Marktbeteiligten die Möglichkeit, in eigener Verantwortung flächendeckend verbraucherfreundliche Rücknahmesysteme, sog. **Duale Systeme**, aufzubauen. Dabei können sowohl Hol- als auch bereits existierende Bringsysteme (z.B. Containersysteme) benutzt werden. Der Wirtschaft wird damit die Möglichkeit gegeben, eigenverantwortliche und marktwirtschaftliche Konzepte zur Lösung der wichtigsten Anliegen in der Abfallwirtschaft – Abfallvermeidung und Abfallverwertung – zu realisieren.

Damit auch bei diesen von der Wirtschaft eigenverantwortlich geführten Systemen die Ziele der Verpackungsverordnung verwirklicht werden, sind strenge Anforderungen festgeschrieben worden:

##### 1. Gewährleistung einer konkreten Erfassungsquote

Zunächst müssen ab 1. Januar 1993 bis 30. Juni 1995 jährlich mindestens 50 % aller Verpackungen erfaßt werden. Ab 1. Juli 1995 beträgt die Quote dann mindestens 80 %, und zwar für jeden Rohstoff, von Glas, Papier, Metallen, Kunststoffen bis zu den Verbundverpackungen.

##### 2. Gewährleistung einer konkreten Sortierungsquote

Ab 1. Juli 1995 müssen für Glas, Weißblech und Aluminium 90 %, für die übrigen Verpackungen jeweils 80 % Sortierquote erreicht werden. Bereits zum 1. Januar 1993 sind in einem Zwischenschritt zwischen 30 % und 70 % je nach dem einzelnen Rohstoff auszusortieren.

##### 3. Recyclingpflicht für alle aussortierten Wertstoffe

Alle aussortierten Wertstoffe sind stofflich zu verwerten. Die Verbrennung aussortierter Verpackungswertstoffe ist ausgeschlossen.

Die entsprechenden Nachweise sind gegenüber der obersten Abfallbehörde der einzelnen Bundesländer zu führen. Werden die Anforderungen nicht erfüllt, so wird die Genehmigung für solche Sammelsysteme nicht erteilt bzw. widerrufen. Im Fall des Widerrufs greift nach einer Übergangsfrist von 6 Monaten wieder die Rücknahme- und Pfandpflicht der Verordnung.

##### 4. Integration Kommunalen Systeme

Freiwillige duale Systeme sind mit bestehenden kommunalen Sammel- und Verwertungssystemen abzustimmen. Die Kommunen können die Übernahme- bzw. Mitbenutzung ihrer Systeme gegen ein angemessenes Entgelt verlangen.

##### 5. Schutz von Getränke-Mehrwegsystemen

Getränke-Einwegverpackungen können nur solange von der Rücknahmepflicht am Laden befreit werden, wie der Mehrweganteil bei den Massengetränken im gesamten Bundesgebiet nicht unter den heutigen Anteil von durchschnittlich 72 % sinkt und auch nicht die entsprechenden Mehrweganteile der Länder unterschreitet. Dies gilt für Bier, Wasser mit oder ohne Kohlensäure, Erfrischungsgetränke, Säfte und Wein. Bei Milch beträgt der entsprechende Anteil 17 %.

##### 5 Auswirkungen der Verpackungsverordnung auf die Pharma-Industrie

Die Verpackungsverordnung erfaßt grundsätzlich **alle** Verpackungen, die in der Bundesrepublik Deutschland in Verkehr gebracht werden, also auch alle Verpackungen von Produkten der Pharma-Industrie. Dies gilt für Arzneimittelverpackungen, Verpackungen therapeutischer Hilfsmittel oder Geräte, Verpackungen medizinischer Instrumente, für Spritzen, Kanister und Infusionsflaschen in Krankenhäusern und vieles mehr.

Nicht von der Verordnung erfaßt werden Verpackungen mit Resten oder Anhaftungen schadstoffhaltiger oder gesundheitsschädlicher Füllgüter. Dies kann für Verpackungsabfälle aus Krankenhäusern gelten, z.B. wenn Infektionsverhütungsmaßnahmen geboten sind oder eine besondere Behandlung aufgrund § 10 a Bundes-Seuchengesetz erforderlich ist. Die bei der Erfassung, Verwertung und Entsorgung von Verpackungen dieser Art anstehenden Fragen werden in einer weiteren Verordnung nach § 14 Abs. 1 AbfG beantwortet.

Es ist jedoch davon auszugehen, daß für die meisten der in die privaten Haushalte gelangenden Arzneimittelverpackungen – und selbst für den Großteil der in Krankenhäusern verwendeten Medikamentenverpackungen – die Regelungen der Verpackungsverordnung greifen. Für Produkte, die im Krankenhaus zur Versorgung der Patienten gebraucht

werden, z.B. für alle Lebensmittelverpackungen, gelten die Regelungen ohnehin.

Arzneimittelverpackungen, d.h. Schachtel, Beipackzettel und unmittelbare Arzneimittelaufbewahrungspackung werden dabei in aller Regel insgesamt als Verkaufsverpackung im Sinne der Verordnung und nicht etwa teilweise als Umverpackung anzusehen sein. Demnach greift die Rücknahmeverpflichtung für Arzneimittelverpackungen ab dem **1. Januar 1993** (dabei gilt auch die Möglichkeit der Beteiligung an Dualen Systemen).

**6 Ausblick**

Entsprechende Maßnahmen im Bereich von Altautos, Elektro- bzw. Elektronikgeräten, Druckerzeugnissen und Bauschutt- bzw. Baustellenabfällen werden folgen. Desweiteren hat der Bundesumweltminister die Vorlage eines Referentenentwurfes zur Stärkung des Getränkemehrwegsystems noch für dieses Jahr angekündigt.

# Die Schweizerische Störfallverordnung

D. Bonomi, M. Schiess

Sektion Sicherheitstechnik, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Hallwylstraße 4, CH-3003 Bern

**1 Einleitung**

Der Schweizerische Bundesrat hat die Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung, StFV) für den 1. April 1991 in Kraft gesetzt. Die Störfallverordnung ist die letzte wichtige Verordnung zum heutigen Umweltschutzgesetz (USG). Sie konkretisiert Artikel 10 USG über den Katastrophenschutz und schließt damit eine noch bestehende Lücke (vgl. auch → *UWSF 2 (3), S. 142*).

Das Ziel der Verordnung besteht darin, Bevölkerung und Umwelt vor schweren Schädigungen durch Störfälle zu schützen, die beim Betrieb von Anlagen entstehen können. Es werden Betriebe erfaßt, in denen bestimmte Mengen an gefährlichen Substanzen vorhanden sind oder in denen gefährliche natürliche oder gentechnisch veränderte Mikroorganismen in geschlossenen Systemen verwendet werden. Auch die Verkehrswege, auf denen gefährliche Güter transportiert werden, sind in den Geltungsbereich aufgenommen.

**2 Anhörungsverfahren**

Der Entwurf der Störfallverordnung wurde in der Vernehmlassung von einer großen Mehrheit der angesprochenen Behörden, Wirtschafts- und Fachverbände sowie Umweltorganisationen begrüßt, insbesondere hinsichtlich der Zielsetzung und inhaltlichen Schwerpunkte.

Geteilt waren die Stellungnahmen zum Geltungsbereich: Die Wirtschafts- und Fachverbände verlangten eine Beschränkung auf Großrisiken, die Umweltorganisationen und verschiedene Kantone eine Erweiterung. Der Geltungs-

bereich wurde schließlich präziser und einschränkender formuliert. Als Ausgleich erhielt die Behörde die Möglichkeit, in begründeten Einzelfällen nicht erfaßte Betriebe sowie Verkehrswege der Verordnung zu unterstellen.

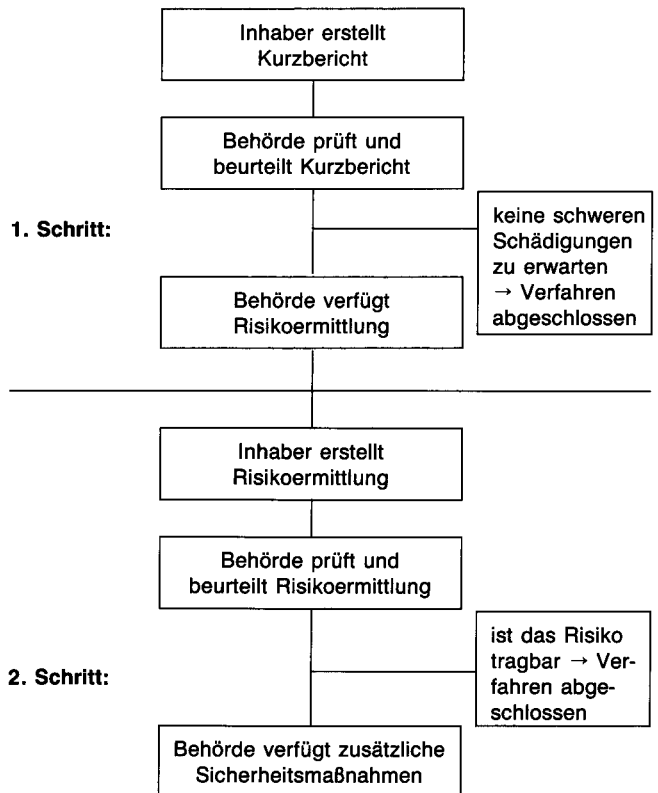


Abb. 1: Kontroll- und Beurteilungsverfahren