

Bundesrat

Drucksache 734/89

18.12.89

U - Wi

Antrag

des Landes Baden-Württemberg

EntschlieBung des Bundesrates über Maßnahmen zur Verringerung
der Abfallmengen im Verpackungsbereich

DER MINISTERPRÄSIDENT
DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG.

Stuttgart, den 15. Dezember 1989

- II 8973.10 -

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Walter Momper

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

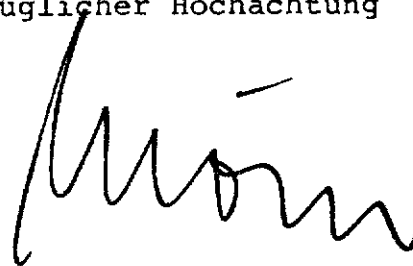
die Landesregierung von Baden-Württemberg hat beschlossen, dem
Bundesrat den in der Anlage beigefügten Antrag für eine

EntschlieBung des Bundesrates über Maßnahmen zur
Verringerung der Abfallmengen im Verpackungsbereich

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, den Antrag nach § 36 Abs. 1 der Geschäftsordnung
des Bundesrates den zuständigen Ausschüssen zuzuweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Mönn', written in a cursive style.

Entscheidung des Bundesrates über Maßnahmen
zur Verringerung der Abfallmengen im Verpackungsbereich

Der Bundesrat hält es für vordringlich, die entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaften bei ihren Bemühungen um Reduzierung der von ihnen zu entsorgenden Abfallmengen nachhaltig zu unterstützen. Verpackungsabfälle aller Art belasten das Aufkommen an Hausmüll mittlerweile mit einem Volumenanteil von rund 50 %. Rücknahme- und Pfandsysteme, verbunden mit Kennzeichnungspflichten für Kunststoffprodukte und Kunststoffverpackungen, versprechen am ehesten Erfolge bei der Eindämmung der Verpackungsflut, weil sie letztlich deren Verursacher treffen. Im Zuge der Verwirklichung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt hat diese Frage auch eine europaweite Bedeutung gewonnen.

Der Bundesrat

1. begrüßt die Aktivitäten des Bundesumweltministers im Bereich der Getränkeverpackungen. Die Bundesregierung wird gebeten, die geplanten Zielfestlegungen zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen von Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genußmittel sowie Konsumgüter zügig zu verabschieden und im Bundesanzeiger zu veröffentlichen;
2. fordert die Bundesregierung auf, folgende Maßnahmen durch Rechtsverordnung gemäß § 14 Abfallgesetz zu regeln und damit eine besonders vordringliche Teillösung des Verpackungsproblems und der Vermeidung schädlicher Stoffe im Produktionsprozeß voranzubringen:

a) Rücknahmepflichten im Verpackungsbereich

- Einführung einer generellen Pfandpflicht und einer Rücknahmeverpflichtung der Abfüller und des Handels für Getränkeverpackungen, beschleunigt für Getränkedosen,
- Einführung von Rücknahmeverpflichtungen und ggf. Pfandsystemen für Hersteller und Handel sowie Einführung von Mehrwegsystemen für Großbehälter bis zu 30 l Inhalt,
- Einführung einer Verpflichtung für den Einzelhandel ab 800 m² Verkaufsfläche oder für Filialbetriebe mit mehr als 10 Filialen, vom Käufer nicht gewünschte Verpackungen beim Kauf der Ware zurückzunehmen;

b) Verbot von Behältnissen, die aufgrund ihrer Konstruktion nicht vollständig zu entleeren sind;

c) Regelungen für Kunststoffprodukte mit dem Ziel, deren stoffliche Verwertung zu erleichtern, insbesondere die Kennzeichnung der verschiedenen Kunststoffarten;

d) Arznei- und Pflanzenschutzmittel

Einführung einer Rücknahmeverpflichtung der Hersteller und des Handels für unverbrauchte Arzneimittel sowie für unverbrauchte Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel einschließlich deren Behältnisse;

3. bittet die Bundesregierung, entsprechende Maßnahmen bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften anzuregen und auf eine europäische Verpackungsrichtlinie hinzuwirken, die insbesondere Rücknahmepflichten für den Handel vorsieht.

Begründung

Zu 1.:

Die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung und des Bundesumweltministers im Bereich des Verpackungswesens sind zwar geeignet, die Verpackungsflut und die Vielfalt der Verpackungen zurückzudrängen, diese Maßnahmen reichen jedoch nicht aus. Deshalb müssen die vom Bundesumweltminister seit langem vorbereiteten Zielfestlegungen der Bundesregierung für die Verpackungsindustrie und den Handel sofort erlassen werden. Dies gilt umsomehr, als nach Auffassung des Bundesumweltministers erfolglose Zielfestlegungen nach § 14 Abs. 2 Abfallgesetz Voraussetzung für Rechtsverordnungen sind, mit denen verbindliche Regelungen für Kennzeichnung bzw. Rücknahme bestimmter Erzeugnisse, insbesondere von Verpackungen und Behältnissen, getroffen werden sollen.

Zu 2.:

Rücknahmeverpflichtungen des Handels haben gegenüber Geboten und Verboten für einzelne Verpackungsarten den Vorteil, daß sie den Kräften des Marktes Spielraum lassen und den Wettbewerb um die Vermeidung von Verpackungsmaterial bzw. um umweltfreundliche Verpackungen sowie zukunftsweisende Verpackungstechniken und -systeme nicht behindern, sondern fördern. Rücknahmeverpflichtungen haben gegenüber Abgaben den Vorteil, daß sie sich unmittelbar auf das Abfallaufkommen auswirken und eine saubere und sortenreine Verwertung ermöglichen.

In der Vergangenheit sind immer wieder Behältnisse auf den Markt gelangt, die aufgrund ihrer Konstruktion dem Benutzer eine vollständige Entleerung nicht erlaubt haben. Die teilweise problematischen Restinhalte dieser Behältnisse gelangten in die Hausmüllentsorgung.

Die vom Bundesumweltminister betriebene Kennzeichnung der Kunststoffverpackungen reicht nicht aus, um die Verwertung oder umweltfreundliche Entsorgung der Kunststoffe im Hausmüll sicherzustellen. Die Kennzeichnung aller Kunststoffprodukte nach Stoffarten, hilfsweise auch die Begrenzung der Kunststoffarten, ist unabdingbare Voraussetzung für den Aufbau flächendeckender Verwertungs- und Entsorgungssysteme für Kunststoffe und Kunststoffverpackungen. Diese Auffassung wird auch von Vertretern der Verpackungswirtschaft und der Kunststoffproduzenten geteilt.

Die Entsorgung schädlicher bzw. problematischer Reststoffe aus Haushaltungen, wie z.B. Arzneimittel und Pflanzenschutzmittel, soll über den sachkundigen Handel und den Produzenten erfolgen. Die Entsorgungskosten sind nicht bei der Rückgabe zu erheben, sondern in den Verkaufspreis einzukalkulieren.

Zu 3.:

Rücknahme- und Kennzeichnungspflichten haben mit zunehmendem freien Warenverkehr Auswirkungen auf den Handel und die Produzenten in der Europäischen Gemeinschaft. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat in ihrer Mitteilung an den Rat und das Parlament über die Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft vom 18. September 1989 die Verhütung der Abfallentstehung als erste Generallinie bezeichnet und u.a. gefordert, daß die in Verkehr gebrachten Produkte bei Fertigung, Verwendung und endgültiger Entsorgung nur minimal zum Gesamtaufkommen oder zur Schädlichkeit von Abfällen beitragen dürfen. In ihrer zweiten Generallinie spricht die Kommission die Wiederverwertung durch Rückführungen in den Wirtschaftskreislauf an. Sie hält die Wiederverwertung für vorrangig vor der Entsorgung und fordert u.a. die Optimierung der Systeme zur Sammlung und Sortierung von Abfällen, die Verminderung externer Kosten der Wiederverwertung und die Schaffung von Märkten für Produkte aus der Wiederverwertung von Abfällen. Die Kommission fordert ausdrücklich Vorschläge für Kunststoffabfälle und Metallverpackungen. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Maßnahmen formulieren hier für den Verpackungsbereich konkrete Schritte aus.

16.03.90

Beschluß

des Bundesrates

zur

Entschließung des Bundesrates über Maßnahmen zur Verringerung
der Abfallmengen im Verpackungsbereich

Der Bundesrat hat in seiner 610. Sitzung am 16. März 1990
beschlossen, die nachstehende Entschließung zu fassen:

Der Bundesrat hält es für vordringlich, die entsorgungspflichtigen
Gebietskörperschaften bei ihren Bemühungen um Reduzierung der von
ihnen zu entsorgenden Abfallmengen nachhaltig zu unterstützen.
Verpackungsabfälle aller Art belasten das Aufkommen an Hausmüll
mittlerweile mit einem Volumenanteil von rund 50 %. Rücknahme- und
Pfandsysteme, verbunden mit Kennzeichnungspflichten für Kunst-
stoffprodukte und Kunststoffverpackungen, versprechen am ehesten
Erfolge bei der Eindämmung der Verpackungsflut, weil sie letztlich
deren Verursacher treffen. Im Zuge der Verwirklichung des freien
Warenverkehrs im Binnenmarkt hat diese Frage auch eine europaweite
Bedeutung gewonnen.

Der Bundesrat

1. begrüßt die Aktivitäten des Bundesumweltministers im Bereich
der Getränkeverpackungen wie z. B. die Zielfestlegungen zur
Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen von Ver-
kaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genusmittel
sowie Konsumgüter;

...

2. fordert die Bundesregierung auf, weitere Maßnahmen auf der Grundlage des § 14 Abfallgesetz zu ergreifen. Dabei können die notwendigen Anstrengungen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen effizient nur realisiert werden, wenn alle Beteiligten - Produzenten, Handel, Verbraucher und staatliche Stellen - eng zusammenarbeiten und die erforderlichen Maßnahmen primär im Rahmen des Kooperationsprinzips treffen. Soweit erfolgversprechend, sollte diesem Prinzip und anderen marktwirtschaftlichen Instrumenten der Vorrang vor direkten Eingriffen und staatlichen Reglementierungen gegeben werden.

Ist die notwendige Reduzierung der Abfallmengen auf diesem Weg nicht erreichbar, kommen abfallrechtliche Regelungen auf der Grundlage des § 14 Abfallgesetz in Betracht:

a) Rücknahmepflichten im Verpackungsbereich

- Einführung von Bestimmungen, nach denen Mehrweggebinde für Getränke zu vereinheitlichen und bestimmte nicht verwertbare Einwegverpackungen (z.B. Verbundverpackungen) auch durch gesetzliche Verbote zurückzudrängen oder auszuschließen sind;
- grundsätzliche Einführung einer Pfandpflicht und einer Rücknahmeverpflichtung der Abfüller und des Handels für Getränkeverpackungen, beschleunigt für Getränkedosen;
- Einführung von Rücknahmeverpflichtungen und gegebenenfalls Pfandsystemen für Hersteller und Handel sowie von Mehrwegsystemen für bestimmte Großbehälter für Flüssigkeiten (bis 30 l Inhalt);
- Einführung einer Verpflichtung für den Handel, vom Käufer nicht gewünschte Verpackungen beim Kauf der Ware zurückzunehmen;
- Verbot von Einweg-Getränkeverpackungen, wenn sich durch eine Bepfandungsregelung keine drastische Verringerung des daraus entstehenden Abfalls erzielen läßt;

- b) das Verbot von Behältnissen, die aufgrund ihrer Konstruktion nicht vollständig zu entleeren sind,

...

- c) Regelungen auch für Kunststoffprodukte, um die stoffliche Verwertung zu erleichtern (z.B. Kennzeichnung, Begrenzung der Kunststoffarten),
 - d) die Einführung von Rücknahmeverpflichtungen der Hersteller und des Handels für unverbrauchte Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel einschließlich deren Behältnisse;
3. fordert die Bundesregierung auf, in Bereichen, in denen die ergänzende Erhebung von Verpackungsabgaben das effizientere Instrument darstellt, unverzüglich die Voraussetzungen für die Einführung solcher Abgabensysteme zu schaffen;
4. bittet die Bundesregierung, entsprechende Maßnahmen bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften anzuregen und auf eine europäische Verpackungsrichtlinie hinzuwirken, die insbesondere Rücknahmepflichten für den Handel und die Hersteller vorsieht.

...

Begründung

Zu 1.:

Die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung und des Bundesumweltministers im Bereich des Verpackungswesens sind zwar geeignet, die Verpackungsflut und die Vielfalt der Verpackungen zurückzudrängen, diese Maßnahmen reichen jedoch nicht aus.

Zu 2.:

Rücknahmeverpflichtungen des Handels haben gegenüber Geboten und Verboten für einzelne Verpackungsarten den Vorteil, daß sie den Kräften des Marktes Spielraum lassen und den Wettbewerb um die Vermeidung von Verpackungsmaterial bzw. um umweltfreundliche Verpackungen sowie zukunftsweisende Verpackungstechniken und -systeme nicht behindern, sondern fördern.

In der Vergangenheit sind immer wieder Behältnisse auf den Markt gelangt, die aufgrund ihrer Konstruktion dem Benutzer eine vollständige Entleerung nicht erlaubt haben. Die teilweise problematischen Restinhalte dieser Behältnisse gelangten in die Hausmüllentsorgung.

Die vom Bundesumweltminister betriebene Kennzeichnung der Kunststoffverpackungen reicht nicht aus, um die Verwertung oder umweltfreundliche Entsorgung der Kunststoffe im Hausmüll sicherzustellen. Die Kennzeichnung aller Kunststoffprodukte nach Stoffarten, hilfsweise auch die Begrenzung der Kunststoffarten, ist unabdingbare Voraussetzung für den Aufbau flächendeckender Verwertungs- und Entsorgungssysteme für Kunststoffe und Kunststoffverpackungen. Diese Auffassung wird auch von Vertretern der Verpackungswirtschaft und der Kunststoffproduzenten geteilt.

Die Entsorgung schädlicher bzw. problematischer Reststoffe aus Haushaltungen, wie z.B. Arzneimittel und Pflanzenschutzmittel, soll über den sachkundigen Handel und den Produzenten erfolgen. Die Entsorgungskosten sind nicht bei der Rückgabe zu erheben, sondern in den Verkaufspreis einzukalkulieren.

Zu 3.:

Ausschließliche Rücknahmeverpflichtungen würden nur im Fall einer anschließenden Wiederverwertung zu einer unmittelbaren Reduzierung des Abfallaufkommens führen. Es kann jedoch nicht generell von einer Wiederverwertung ausgegangen werden.

Hinsichtlich der sauberen und sortenreinen Verwertung von Verpackungen sind nachteilige Auswirkungen des Abgabensystems nicht erkennbar, da eine wirkungsvoll gestaltete Verpackungsabgabe gerade zu einer erheblichen Reduzierung des mit der Abgabe belasteten Verpackungsaufkommens führt und eine Ausweichreaktion der Konsumenten auf umweltfreundlichere - beispielsweise mit einem Pfand belastete Mehrwegverpackungen aus Glas - bewirkt.

Zu 4.:

Rücknahme- und Kennzeichnungspflichten haben mit zunehmendem freien Warenverkehr Auswirkungen auf den Handel und die Produzenten in der Europäischen Gemeinschaft. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat in ihrer Mitteilung an den Rat und das Parlament über die Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft vom 18. September 1989 die Verhütung der Abfallentstehung als erste Generallinie bezeichnet und u.a. gefordert, daß die in Verkehr gebrachten Produkte bei Fertigung, Verwendung und endgültiger Entsorgung nur minimal zum Gesamtaufkommen oder zur Schädlichkeit von Abfällen beitragen dürfen. In ihrer zweiten Generalinie spricht die Kommission die Wiederverwertung durch Rückführungen in den Wirtschaftskreislauf an. Sie hält die Wiederverwertung für vorrangig vor der Entsorgung und fordert u.a. die Optimierung der Systeme zur Sammlung und Sortierung von Abfällen, die Verminderung externer Kosten der Wiederverwertung und die Schaffung von Märkten für Produkte aus der Wiederverwertung von Abfällen. Die Kommission fordert ausdrücklich Vorschläge für Kunststoffabfälle und Metallverpackungen. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Maßnahmen formulieren hier für den Verpackungsbereich konkrete Schritte aus.