

14.11.90

U - Fz - G - R - Wi**Verordnung**

der Bundesregierung

Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen
(Verpackungsverordnung - VerpackVO)**A. Zielsetzung**

Die Deponiekapazitäten in der Bundesrepublik Deutschland reichen in vielen Regionen nur noch für zwei bis fünf Jahre. Weder Abfallverbrennungsanlagen noch neue Deponien werden in dem Umfang ausgewiesen, der nötig wäre, um die heute entstehenden Abfallmengen auch künftig zu entsorgen. Verpackungsabfälle gehören mit rund 50 % nach dem Volumen und etwa 30 % nach dem Gewicht zur wichtigsten Abfallart des Hausmülls und der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle. Angesichts der Zielsetzung des Abfallgesetzes, vorrangig Abfälle zu vermeiden oder zu verwerten, haben entsprechende Maßnahmen im Verpackungsbereich daher besondere Priorität, um gravierende Entsorgungsengpässe zu vermeiden.

B. Lösung

Erlaß einer Rechtsverordnung nach § 14 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 - 3 des Abfallgesetzes, die im einzelnen folgende Regelungen vorsieht:

- Die schon im Januar 1990 von der Bundesregierung bei den Zielfestlegungen für Kunststoffverpackungen aufgestellten Forderungen zur Abfallvermeidung werden in der Verordnung als Leitlinie herausgestellt. Es wird gefordert, daß

- 2 -

Verpackungen vorrangig stofflich verwertet werden sollen, soweit die Voraussetzungen für eine Wiederbefüllung nicht vorliegen. Dazu wird der Wirtschaft eine zeitliche Vorgabe von fünf Jahren eingeräumt.

Für die einzelnen Verpackungsarten sind folgende Regelungen vorgesehen:

- Transportverpackungen und Verkaufsverpackungen haben Vertreiber und Hersteller zurückzunehmen und einer erneuten Verwendung zum selben Zweck oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallsorgung zuzuführen; sie können sich zur Erfüllung dieser Pflichten Dritter bedienen.
- Umverpackungen muß der Vertreiber an der Kasse entfernen oder dem Käufer die Möglichkeit eröffnen, die Umverpackungen von der erworbenen Ware zu entfernen und im Laden zurückzulassen.
- Verkaufsverpackungen muß der Vertreiber generell zurücknehmen; er kann von dieser Rücknahmepflicht auch durch die Beteiligung an einem System befreit werden, das eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verpackungen an den Haushaltungen oder in deren Nähe gewährleistet.

Als Regelungen speziell für den Getränkebereich werden vorgeschrieben:

- Die bisher nur für Einweg-Getränkeverpackungen aus

Kunststoff in Kraft getretenen Regelungen werden im Getränkebereich auf alle anderen Verpackungsarten und alle in der Richtlinie 85/339/EWG genannten Getränke ausgedehnt, um Substitutionsprozesse und damit verbundene Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Die Pfandregelungen sind damit auch auf Dosen, Glasflaschen, Karton- und andere Weichverpackungen auszudehnen; zu erfassen sind auch die Getränkebereiche Milch, Wein und Spirituosen. Über Getränkeverpackungen hinaus werden auch für weitere Verpackungsarten Rücknahme- und Pfandregelungen vorgeschrieben.

- Dem Handel wird die Möglichkeit eröffnet, durch Einrichtung sog. "Dualer Entsorgungssysteme" eine Freistellung von Pfand- und Rücknahmeverpflichtungen für Verkaufsverpackungen zu erlangen.
- Zum Schutz der bestehenden Mehrwegsysteme bei Massengetränken gibt es keine Freistellung über eine Beteiligung an "Dualen Entsorgungssystemen", wenn die bestehenden Anteile der Mehrwegsysteme unter bestimmte Bestandsgrenzen fallen.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Dem Bund entstehen für die Aufbereitung von Daten über die Anteile der Mehrwegsyste me und das Verpackungsaufkommen Kosten, die der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Rahmen besonderer Untersuchungen im Verpackungsmarkt trägt.

Den Ländern entstehen Kosten durch die Überwachung der in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen. Sie lassen sich gegenwärtig noch nicht beziffern. Diese Kosten sind bereits durch die §§ 1a, 14 Abs. 2 Abfallgesetz vorgegeben, deren zügige Umsetzung der Bundesrat in mehreren Entschliefungen gefordert hat.

Den Gemeinden entstehen keine Kosten; mittel- und langfristig werden die Entsorgungskosten der Gemeinden und Kreise in dem Maß sinken, wie sich "duale Entsorgungssysteme" in die Sammlung von Verpackungen einschalten.

Bei den Verpackungsherstellern und dem Handel entstehen Kosten durch den Aufbau von Rücknahmesystemen, die eine Verwertung gebrauchter Verpackungen außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung gewährleisten sollen. Die Wirtschaft beziffert die Kosten für die Entsorgung pro Verpackungseinheit mit rd. 3 Pf.

Preiswirkungen

Durch die in Buchstabe D genannten Kosten können sich Einzelpreise erhöhen; diese lassen sich im voraus nicht quantifizieren. Ihnen stehen jedoch mittel- und lang-

fristig Einsparungen gegenüber, die durch die Vermeidung von Abfällen und damit durch Einsparungen bei den kommunalen Gebühren für die Abfallentsorgung erzielt werden.

Soweit Einzelpreiserhöhungen entstehen, dürften diese wegen ihres Anteils an den Gesamtproduktionskosten so gering sein, daß somit keine quantifizierbaren Auswirkungen auf das Preisniveau bzw. Verbraucherpreisniveau zu erwarten sind.

14.11.90

U - Fz - G - R - Wi

Verordnung

der Bundesregierung

Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen
(Verpackungsverordnung - VerpackVO)

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Bonn, den 14. November 1990

121 (321) - 235 05 - Ve 14/90

An den
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene

Verordnung über die Vermeidung von
Verpackungsabfällen (Verpackungs-
verordnung - VerpackVO)

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Artikels 80 Absatz 2 des Grundgesetzes herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

V. J. Turner

**Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen
(Verpackungsverordnung - VerpackVO)**

Vom.....1990

Auf Grund des § 14 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1, 2 und 3 des
Abfallgesetzes vom 27. August 1986 (BGBl. I S. 1410) verordnet
die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise:

Abschnitt I

Abfallwirtschaftliche Ziele

Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

§ 1 Abfallwirtschaftliche Ziele

Abfälle aus Verpackungen sind dadurch zu vermeiden, daß
Verpackungen

1. nach Volumen und Gewicht auf das zum Schutz des Füllgutes
und auf das zur Vermarktung unmittelbar notwendige Maß
beschränkt werden,
2. so gestaltet werden, daß sie wiederbefüllt werden können,
soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar
sowie vereinbar mit den auf das Füllgut bezogenen Vor-
schriften ist,
3. vorrangig stofflich verwertet werden, soweit die Voraus-
setzungen für eine Wiederbefüllung nicht vorliegen.

§ 2 Anwendungsbereich

(1) Den Vorschriften dieser Verordnung unterliegt, wer gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen oder öffentlicher Einrichtungen im Geltungsbereich des Abfallgesetzes

1. Verpackungen oder Erzeugnisse herstellt, aus denen unmittelbar Verpackungen hergestellt werden (Hersteller) oder

2. Verpackungen oder Erzeugnisse, aus denen unmittelbar Verpackungen hergestellt werden, oder Waren in Verpackungen, gleichgültig auf welcher Handelsstufe, in Verkehr bringt (Vertreiber).

(2) Vertreiber im Sinne dieser Verordnung ist auch der Versandhandel.

(3) Die Vorschriften dieser Verordnung finden keine Anwendung auf Verpackungen

1. mit Resten oder Anhaftungen schadstoffhaltiger Füllgüter wie Pflanzenschutz-, Desinfektions- oder Schädlingsbekämpfungsmittel, Lösemittel, Säuren, Laugen, Mineralöle oder Mineralölprodukte,

2. die auf Grund anderer Rechtsvorschriften besonders entsorgt werden müssen.

§ 3 Begriffsbestimmungen

(1) Verpackungen im Sinne dieser Verordnung sind

1. Transportverpackungen:

Fässer, Kanister, Kisten, Säcke einschließlich Paletten, Kartonagen, geschäumte Schalen, Schrumpffolien und ähnliche Umhüllungen, die Bestandteile von Transportverpackungen sind und die dazu dienen, Waren auf dem Weg vom Hersteller bis zum Vertreiber vor Schäden zu bewahren, oder die aus Gründen der Sicherheit des Transports verwendet werden.

2. Verkaufsverpackungen:

geschlossene oder offene Behältnisse und Umhüllungen von Waren wie Becher, Beutel, Blister, Dosen, Eimer, Fässer, Flaschen, Kanister, Kartonagen, Schachteln, Säcke, Schalen, Tragetaschen oder ähnliche Umhüllungen, die vom Endverbraucher zum Transport oder bis zum Verbrauch der Waren verwendet werden.

3. Umverpackungen:

Blister, Folien, Kartonagen oder ähnliche Umhüllungen, die dazu bestimmt sind, als zusätzliche Verpackung um Verkaufsverpackungen

a. die Abgabe von Waren im Wege der Selbstbedienung zu ermöglichen oder

- b. die Möglichkeit des Diebstahls zu erschweren oder zu verhindern oder
- c. überwiegend der Werbung zu dienen.

(2) Getränkeverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind geschlossene Behälter wie Beutel, Dosen, Flaschen, Kartons, Schläuche aus Materialien jeder Art für flüssige Lebensmittel im Sinne des § 1 Abs. 1 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes, die zum Verzehr als Getränke bestimmt sind, ausgenommen Joghurt und Kefir.

(3) Mehrwegverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Behälter, die dazu bestimmt sind, zurückgegeben und erneut befüllt zu werden.

(4) Als Einzugsgebiet des Herstellers oder Vertreibers ist das Gebiet des Landes anzusehen, in dem diese die Waren in Verkehr bringen.

(5) Endverbraucher im Sinne dieser Verordnung ist der Käufer, der die Waren in der an ihn gelieferten Form nicht mehr weiter veräußert.

Abschnitt II:

Rücknahme- und Verwertungspflichten

§ 4 Rücknahmepflichten für Transportverpackungen

Hersteller und Vertreiber sind verpflichtet, Transportverpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen und einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen, es sei denn, der Endverbraucher verlangt die Übergabe der Waren in der Transportverpackung; in diesem Fall gelten die Vorschriften über die Rücknahme von Verkaufsverpackungen entsprechend.

§ 5 Rücknahmepflichten für Umverpackungen

(1) 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 der Umverpackung zu geben, es sei denn, der Endverbraucher verlangt die Übergabe der Ware in der Umverpackung; in diesem Fall gelten die Vorschriften über die Rücknahme von Verkaufsverpackungen entsprechend.

(2) Soweit der Vertreiber die Umverpackung nicht selbst entfernt, muß er an der Kasse durch deutlich erkennbare und lesbare Schrifftafeln darauf hinweisen, daß der Endverbraucher in der Verkaufsstelle oder auf dem zur Verkaufsstelle gehörenden Gelände die Möglichkeit hat, die Umverpackungen von der erworbenen Ware zu entfernen und zurückzulassen.

(3) Der Vertreiber ist verpflichtet, in der Verkaufsstelle oder auf dem zur Verkaufsstelle gehörenden Gelände geeignete Sammelgefäße zur Aufnahme der Umverpackungen bereitzustellen. Der Vertreiber ist verpflichtet, Umverpackungen einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen.

§ 6 Rücknahmepflichten für Verkaufsverpackungen

(1) Der Vertreiber ist verpflichtet, vom Endverbraucher gebrauchte Verkaufsverpackungen in oder in unmittelbarer Nähe der Verkaufsstelle zurückzunehmen. Diese Verpflichtung beschränkt sich auf Verpackungen der Art, Form und Größe und auf Verpackungen solcher Waren, die der Vertreiber in seinem Sortiment führt.

(2) Hersteller und Vertreiber sind verpflichtet, die von Vertreibern nach Absatz 1 zurückgenommenen Verpackungen zurückzunehmen und einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen. Diese Verpflichtung beschränkt sich auf Verpackungen der Art, Form und Größe sowie auf Verpackungen solcher Waren, welche die jeweiligen Hersteller und Vertreiber in Verkehr bringen.

(3) Die Verpflichtungen nach Absatz 1 und 2 entfallen für solche Hersteller und Vertreiber, die sich an einem System beteiligen, das im Einzugsgebiet des nach Absatz 1 verpflichteten Vertreibers eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen an den Haushaltungen oder in der Nähe der Haushaltungen gewährleistet und die im Anhang zu dieser Verordnung genannten Anforderungen erfüllt. Daß ein solches System eingerichtet ist, stellt die zuständige Behörde auf Antrag durch öffentliche Bekanntmachung fest. Die Freistellung nach Satz 1 wird vom Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung an wirksam. Wird der Antrag vor dem 1. Januar 1993 gestellt, so genügt für die Freistellung bis zum 1. März 1993 der Nachweis, daß ein System eingerichtet ist, das eine regelmäßige Erfassung gebrauchter Verkaufsverpackungen an den Haushaltungen oder in der Nähe der Haushaltungen gewährleistet.

(4) Die zuständige Behörde kann ihre Entscheidung nach Absatz 3 Satz 2 widerrufen, sobald und soweit sie feststellt, daß die im Anhang zu dieser Verordnung genannten Anforderungen nicht eingehalten werden. Sie macht den Widerruf ebenfalls öffentlich bekannt. Sie kann den Widerruf auf bestimmte Stoffarten beschränken, soweit nur für diese die im Anhang zu dieser Verordnung genannten Erfassungs-, Sortierungs- und Verwertungsquoten nicht erreicht werden. § 6 Abs. 1 und 2 findet am ersten Tage des auf die Bekanntmachung des Widerrufs folgenden sechsten Kalendermonats Anwendung.

(5) Der Versandhandel wird von seiner Verpflichtung nach Absatz 1 frei, wenn er sich an den nach Absatz 3 Satz 1 eingerichteten Systemen beteiligt.

Abschnitt III :

Rücknahme- und Pfanderhebungspflichten für Getränkeverpackungen sowie für Verpackungen für Wasch- und Reinigungsmittel und Dispersionsfarben

§ 7 Pfanderhebungspflicht für Getränkeverpackungen

Vertreiber, welche flüssige Lebensmittel in Getränkeverpackungen, die keine Mehrwegverpackungen sind, mit einem Füllvolumen ab 0,2 l abgeben, sind verpflichtet, von ihrem

Abnehmer ein Pfand in Höhe von 0,50 DM einschließlich Mehrwertsteuer je Getränkeverpackung zu erheben. Das Pfand ist von jedem weiteren Vertreiber auf allen Handelsstufen bis zur Abgabe an den Endverbraucher zu erheben. Das Pfand ist jeweils bei Rücknahme der Verpackungen (§ 6 Abs. 1 und 2) zu erstatten.

**§ 8 Pfanderhebungspflichten für Verpackungen
von Wasch- und Reinigungsmitteln sowie von Dispersionsfarben**
§ 7 gilt entsprechend für Verpackungen

1. für Wasch- und Reinigungsmittel im Sinne von § 2 Abs. 1 des Wasch- und Reinigungsmittelgesetzes mit einem Füllvolumen ab 0,2 l, ausgenommen Weichverpackungen und kartongestützte Weichverpackungen, in denen Wasch- oder Reinigungsmittel zum Nachfüllen in Verkehr gebracht werden,
2. für Dispersionsfarben mit einem Füllvolumen ab 2 kg.

**§ 9 Befreiung von Rücknahme- und Pfandpflichten -
Schutz der Mehrwegsyste**

(1) Die §§ 7 und 8 finden keine Anwendung, sofern im Einzugsbereich des letzten Vertreibers ein System nach § 6 Abs. 3 eingerichtet ist und die zuständige Behörde dies durch öffentliche Bekanntmachung festgestellt hat.

(2) Für Getränkeverpackungen für Bier, Mineralwasser, Quellwasser, Tafelwasser, Trinkwasser und Heilwässer, Erfrischungsgetränke mit oder ohne Kohlensäure, Fruchtsäfte, Fruchtnektare, Gemüsesäfte und Wein (ausgenommen Perl-, Schaum-, Wermut- und Dessertweine) gilt die Freistellung nach Absatz 1 nur solange, wie der Anteil für Mehrwegverpackungen dieser Getränke insgesamt im Geltungsbereich des Abfallgesetzes nicht unter 72 v.H. sinkt; bei Mehrwegverpackungen für pasteurisierte Konsummilch beträgt der entsprechende Anteil 17 v.H..

(3) Die Bundesregierung gibt die nach Absatz 2 erheblichen Mehrwegverpackungsanteile jeweils bis zum 30. Juni jeden Jahres im Bundesanzeiger bekannt. Ist danach der Anteil der Mehrwegverpackungen unter die in Absatz 2 genannten vom Hundert-Sätze gesunken, so wird zu dem ersten Tag des auf die Bekanntmachung folgenden sechsten Kalendermonats eine erneute Erhebung über die nach Absatz 2 erheblichen Mehrwegverpackungsanteile durchgeführt. Auch diese Erhebung wird im Bundesanzeiger bekanntgemacht. Liegt auch bei dieser erneuten Erhebung der Anteil der Mehrwegverpackungen unter den in Absatz 2 genannten vom Hundert-Sätzen, findet § 7 vom ersten Tage des auf die letzte Bekanntmachung folgenden sechsten Kalendermonats Anwendung.

§ 10 Beschränkung der Rücknahme- und Pfanderstattungspflichten

Vertreiber in einem Einzugsgebiet, in dem die § 7 und 8 Anwendung finden, können die Pfanderstattung für solche Verpackungen verweigern, die aus Einzugsgebieten stammen, in denen eine Freistellung nach § 6 Abs. 3 erfolgt ist, wenn sie ihre unter die §§ 7 und 8 fallenden Verpackungen zusätzlich kennzeichnen oder Pfandmarken ausgeben.

Abschnitt IV

Ordnungswidrigkeiten, Übergangs- und Schlußbestimmungen

§ 11 Beauftragung Dritter

Hersteller und Vertreiber können sich zur Erfüllung der in dieser Verordnung bestimmten Pflichten Dritter bedienen. Die Rücknahme von Verpackungen und die Erstattung von Pfandbeträgen kann auch über Automaten erfolgen.

§ 12 Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrig im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 11 des Abfallgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 4 Transportverpackungen nicht nach Gebrauch zurücknimmt oder nicht einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuführt,
2. entgegen § 5 Abs. 1 Umverpackungen nicht entfernt oder dem Endverbraucher keine Gelegenheit zum Entfernen von Umverpackungen gibt,
3. entgegen § 5 Abs. 2 die dort bezeichneten Hinweise nicht gibt,
4. entgegen § 5 Abs. 3 Satz 1 Sammelgefäße nicht bereit stellt,
5. entgegen § 5 Abs. 3 Satz 2 Umverpackungen nicht einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuführt,
6. entgegen § 6 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 1 Verkaufsverpackungen nicht zurücknimmt,
7. entgegen § 6 Abs. 2 Satz 1 zurückgenommene Verkaufsverpackungen nicht einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuführt, oder
8. entgegen § 7, auch in Verbindung mit § 8, ein Pfand nicht erhebt oder nicht erstattet.

§ 13 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Ausnahme der §§ 5 bis 10 und des § 12 Nr. 2 bis 8 am 1. Dezember 1991 in Kraft. § 5 und § 12 Nr. 2, 3, 4, und 5 treten am 1. April 1992, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie die §§ 7 bis 9 und § 12 Nr. 6, 7 und 8 treten am 1. Januar 1993 in Kraft. § 6 Abs. 3 und der Anhang zu § 6 Abs. 3 und § 10 treten am Tage nach der Verkündung dieser Verordnung in Kraft.

§ 14 Außerkrafttreten

Die Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2455) tritt am 1. Januar 1993 außer Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Anhang zu § 6 Abs. 3

Die zuständige Behörde trifft die Feststellung nach § 6 Abs. 3, wenn folgende Anforderungen erfüllt sind:

I. Allgemeine Anforderungen

Es ist mit geeigneten Systemen sicherzustellen, daß Verpackungen an den Haushaltungen (Holsysteme) oder in der Nähe der Haushaltungen durch Container oder andere geeignete Sammelbehältnisse (Bringsysteme) oder durch eine Kombination beider Systeme erfaßt und anschließend sortiert und stofflich verwertet werden. Dabei sind die nach

- Ziffer II festgelegten Erfassungsquoten,
- Ziffer III festgelegten Sortierungsquoten und die nach
- Ziffer IV festgelegten Verwertungsquoten

zu erreichen.

Stofflich nicht verwertbare Sortierreste sind den Trägern der öffentlichen Abfallentsorgung als Gewerbeabfall zu überlassen.

Als stofflich nicht verwertbare Sortierreste gelten nur Stoffe, die

- nicht mit Hilfe manueller oder maschineller Sortierung in stofflich verwertbare Fraktionen zerlegt werden können,
- durch andere als die ursprünglichen Füllgüter oder durch verpackungsfremde Stoffe verschmutzt oder kontaminiert sind,
- keine Verpackungsbestandteile sind.

II. Quantitative Anforderungen an Erfassungssysteme

Es müssen im Jahresmittel im Einzugsgebiet (§ 3 Abs. 4) vom Antragsteller mindestens folgende tatsächlich erfaßte Anteile, jeweils bezogen auf das gesamte Aufkommen an Verpackungsmaterialien im Einzugsgebiet in Gewichtsprozent nachgewiesen werden:

am 1. Januar 1993

Material

Glas	60%
Weißblech	40%
Aluminium	30%
Pappe, Karton	30%
Papier	30%
Kunststoff	30%
Verbunde	20%

In der Zeit vom 1. Januar 1993 bis zum 30. Juni 1995 gelten die für die einzelnen Verpackungsmaterialien angegebenen Quoten als erfüllt, wenn mindestens 50% der insgesamt anfallenden Verpackungsmaterialien tatsächlich erfaßt werden.

Ab 1. Juli 1995 sind für die einzelnen Verpackungsmaterialien folgende Anteile nachzuweisen:

Material

Glas	80%
Weißblech	80%
Aluminium	80%
Pappe, Karton	80%
Papier	80%
Kunststoff	80%
Verbunde	80%

Die Bundesregierung gibt alle drei Jahre, erstmals bis zum 31. August 1991, auf der Grundlage geeigneter Erhebungen das auf jeden Einwohner im Mittel entfallende Aufkommen an gebrauchten Verpackungen, aufgeschlüsselt nach Verpackungsmaterialien und Pro-Kopf-Verbrauch, im Bundesanzeiger bekannt.

Der Nachweis der tatsächlich erfaßten Anteile ist 1993 und 1994 vom Antragsteller bis zum 1. März des jeweiligen Jahres, ab 1995 bis zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres, auf der Grundlage der Einwohnerstatistik für das Einzugsgebiet (§ 3 Abs. 4) und des von der Bundesregierung bekanntgemachten Pro-Kopf-Aufkommens an gebrauchten Verpackungen zu erbringen.

III. Quantitative Anforderungen an Sortieranlagen

Von den im Einzugsgebiet (§ 3 Abs. 4) erfaßten Verpackungen müssen im Jahresmittel mindestens folgende Stoffarten in stofflich verwertbarer Qualität in Gewichtsprozent aussortiert werden:

Material	am 1. Januar 1993	am 1. Juli 1995
Glas	70%	90%
Weißblech	65%	90%
Aluminium	60%	90%
Pappe, Karton	60%	80%
Papier	60%	80%
Kunststoff	30%	80%
Verbunde	30%	80%

Die Sortierungsquoten sind vom Antragsteller in überprüfbarer Form zu den in Ziffer II genannten Terminen nachzuweisen.

IV. Anforderungen an die Wertstoffverwertung

Die nach Ziffer III aussortierten Wertstoffmengen sind einer stofflichen Verwertung zuzuführen. Der Antragsteller hat in überprüfbarer Form zu den in Ziffer II genannten Terminen Nachweise zu erbringen, daß eine höchstmögliche stoffliche Verwertung der aussortierten Wertstoffe gewährleistet ist.

Begründung

I. Allgemeines

1. Ausgangslage

In der Bundesrepublik Deutschland fallen jährlich fast 32 Mio t Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle an (der Anteil des Hausmülls beträgt rd. 14 Mio t/a). Verpackungsabfälle gehören dabei mit rund 50% nach dem Volumen und etwa 30% nach dem Gewicht zur wichtigsten Abfallart des Hausmülls und der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle.

Angesichts der Zielsetzung des Abfallgesetzes, vorrangig Abfälle zu vermeiden oder zu verwerten, haben entsprechende Maßnahmen im Verpackungsbereich besondere Priorität. Die Deponiekapazitäten in der Bundesrepublik Deutschland reichen in vielen Regionen nur noch für zwei bis fünf Jahre. Weder Abfallverbrennungsanlagen noch neue Deponien werden in dem Umfang ausgewiesen, der nötig wäre, um die heute entstehenden Abfallmengen auch künftig zu entsorgen.

Besonders ernst ist die Situation in den neuen Bundesländern, wo durch das veränderte Warenangebot und Verbraucherverhalten ein Verpackungsaufkommen zu verzeichnen ist, dem die bisherige Entsorgungswirtschaft nicht gewachsen ist.

Gravierende Entsorgungsengpässe sind damit unausweichlich, wenn nicht umgehend weitere Maßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Abfällen getroffen werden.

Die Bundesregierung hat die Instrumente des neuen § 14 Abfallgesetz bisher sowohl im Schadstoffbereich (§ 14 Abs. 1 AbfG) wie im Mengenbereich (§ 14 Abs. 2 AbfG) eingesetzt. Dabei wurden bei den schadstoffhaltigen Abfällen zunächst die wichtigsten Teilbereiche - Altöle (rd. 560.000 t/a Altöle) und halogenhaltige Lösemittel (200.000 t/a) - durch den Erlass der Altölverordnung vom 27. Oktober 1987 (BGBl. I S. 2335) und der Verordnung über die Entsorgung gebrauchter halogenhaltiger Lösemittel vom 23. Oktober 1989 (BGBl. I S. 1918) geregelt. Durch Selbstbindung der Batterieindustrie wurde der Quecksilbergehalt in Gerätebatterien drastisch gesenkt und die Rücknahme schadstoffhaltiger Gerätebatterien über den Handel organisiert. Bundesweit wurde auf der Grundlage von Empfehlungen des Bundesumweltministers die Rücknahme gebrauchter Kühlschränke (jährlich 2,5 Mio Geräte) und die Entsorgung der FCKW und FCKW-haltigen Altöle eingeführt. Die FCKW-Hersteller nehmen die dabei erfaßten FCKW und Altöle zurück.

Zur Vermeidung von Verpackungsabfällen erließ die Bundesregierung zunächst die Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen vom

20. Dezember 1988, die zu einer Stabilisierung der Mehrwegsysteme für Getränke beitrug. Diese Verordnung führte zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit der EG-Kommission. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse gingen in den vorliegenden Verordnungsentwurf ein (vgl. hierzu Begründung I 7).

Ebenfalls bei Getränkeverpackungen, aber auch allgemein bei Kunststoffverpackungen, legte die Bundesregierung ihre Ziele zur Abfallvermeidung und Abfallverwertung nach § 14 Abs. 2 Satz 1 Abfallgesetz fest. Damit folgte sie dem Auftrag des Gesetzgebers, die erforderlichen Maßnahmen zunächst im Wege des Kooperationsprinzips einzufordern.

Die Zielfestlegungen zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus Verpackungen für Getränke vom 26. April 1989 (BundesAnz. 1989, S. 2237, 2733) legen u.a. Anteile für Mehrwegverpackungen und Recyclingquoten für Glas und Weißblech fest.

Die Zielfestlegungen zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen von Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genußmittel sowie Konsumgüter vom 17. Januar 1990 (BundesAnz. S. 513) führten erstmals wichtige Leitlinien für die Verwertung von rd. 700.000 t/a gemischter Kunststoffabfälle ein; bisher wurden nur ca. 20.000 t/a verwertet.

Am 21. Mai 1990 legte der Bundesumweltminister Zielfestlegungen für die Verwertung von Kunststoff-Folien, Anzuchtgefäßen und Verpackungen aus Kunststoff vor, die in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau verwendet werden. Dabei wurde u.a. auf das Problem der Entleerbarkeit von Behältnissen (UMK-Forderung) eingegangen und eine EntschlieÙung des Bundesrates vom 11. Mai 1989 (BR-Drucks. 294/90) zu biologisch abbaubaren Kunststoffen aufgegriffen.

Im Bereich der Massenabfälle legte der Bundesumweltminister am 3. Januar 1990 weitere Zielfestlegungen für die Verwertung von Bauschutt, Baustellenabfälle, Erdaushub und StraÙenaufbruch (Baureststoffe) vor, die mit einem jährlichen Aufkommen von rd. 200 Mio t neben Hausmüll und hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen eine der wichtigsten Abfallgruppen stellen. Diese Zielfestlegungen sollen mittel- und langfristig die bisher überwiegend noch praktizierte Ablagerung von Baureststoffen nachhaltig einschränken. Der verstärkte Einsatz von Sekundärrohstoffen soll zugleich dazu beitragen, Eingriffe in die Landschaft (z.B. durch den Abbau von Sand, Kies und Natursteinen) zu verringern.

Am 14. Mai 1990 hat der Bundesumweltminister Zielfestlegungen zur Verringerung von Altpapierabfällen vorgelegt. Angesprochen ist hierbei eine Abfallmenge von rd. 5 Mio t/a. Sie soll u.a.

durch eine erhöhte Einsatzquote von Altpapier durch die Papierindustrie verringert werden. Das kann vor allem bei der Produktion graphischer Papiere und von Zeitungspapier geschehen. Das Beschaffungswesen von Bund, Ländern und Gemeinden kann wichtige Beiträge für den Einsatz graphischer Recycling-Papiere leisten, das gilt auch für die Parlamentsverwaltungen.

Am 15. August 1990 legte der Bundesumweltminister schließlich den Entwurf für Zielfestlegungen zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus der Kraftfahrzeugentsorgung vor. Der Schwerpunkt liegt hier bei der Entsorgung von Kunststoffen aus Kraftfahrzeugen, die überwiegend das Bild von rd. 400.000 t/a Shredderabfällen prägen.

2. Schlußfolgerungen aus den bisher getroffenen Maßnahmen

Mit den bisherigen Maßnahmen erfüllte die Bundesregierung einerseits die ihr vom Abfallgesetz prioritär gestellten Aufgaben, andererseits wurden mit den getroffenen Maßnahmen in Teilbereichen wichtige Vorentscheidungen getroffen, die entscheidende Impulse für andere Produktgruppen bzw. für die Lösung der von ihnen ausgehenden Abfallprobleme geben.

Beispielsweise wird die in den o.g. Zielfestlegungen vom 17. Januar 1990 enthaltene Empfehlung für die Kennzeichnung

von Kunststoffverpackungen in Kürze auch die Kennzeichnung anderer Erzeugnisse aus Kunststoffen nach sich ziehen.

Insbesondere von der EG-Kommission wird gegenüber den bisher getroffenen Maßnahmen eingewandt, daß sie nur Teillösungen seien, die zudem diskriminierende Wirkungen auslösen können. Es wurde bemängelt, daß die Pfandverordnung nicht die in der EG-Richtlinie 85/339/EWG aufgeführte Milch erfasse, von den französischen Mineralwasserabfüllern wurde gerügt, daß die Pfandverordnung nur eine Verpackungsart (Kunststoffverpackungen) treffe. Auch der Bundesrat forderte Regelungen, die sich in ein Gesamtkonzept einordnen lassen.

Die Bundesregierung hat am 17. Januar 1990 anlässlich der Verabschiedung von Zielfestlegungen für Verkaufsverpackungen aus Kunststoff ein solches Gesamtkonzept für alle im Verpackungsbereich gebräuchlichen Materialien (Glas, Pappe, Papier, Holz, Metalle, Kunststoffe) beschlossen, das von folgenden gemeinsamen abfallwirtschaftlichen Zielen bestimmt ist:

- Verpackungen sind nach Volumen und Gewicht auf das zum Schutz des Füllgutes und auf das zur Vermarktung unmittelbar notwendige Maß zu beschränken.

- Soweit technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar sowie vereinbar mit den auf das Füllgut bezogenen Vorschriften, sollen Verpackungen so gestaltet werden, daß sie wiederbefüllt werden können.

- Soweit die Voraussetzungen für eine Wiederbefüllung nicht vorliegen, sind Materialien einzusetzen, die einer umweltverträglichen stofflichen oder thermischen Verwertung zugeführt werden können.

3. Zu berücksichtigende Verpackungsarten

Bei der Erstellung eines Gesamtkonzepts für den Verpackungsbereich ist davon auszugehen, daß Verpackungsabfälle sich überwiegend aus folgenden Gruppen zusammensetzen:

- Transportverpackungen, deren Funktion es ist, den sicheren Transport von Waren bis zum Einzelhandel oder zum gewerblichen Abnehmer zu gewährleisten (Fässer, Kanister, Kisten einschließlich Paletten, Kartonagen, Folien, Schalen usw.). Sie gelangen bisher zu einem großen Teil in den Haus- und Gewerbeabfall, obwohl eine Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung möglich wäre.

- Verkaufsverpackungen, die vom Endverbraucher für den Transport bzw. bis zum bestimmungsgemäßen Ver- oder Gebrauch

der Waren verwendet werden (Becher, Beutel, Säcke, Schalen, Tragetaschen oder ähnliche Umhüllungen).

- Umverpackungen, die als zusätzliche Verpackung um Verkaufsverpackungen in erster Linie nur den Ladendiebstahl verhindern sollen oder Werbezwecke erfüllen (voluminöse Blister, Folien, Kartonagen und Verbünde dieser Materialien). Umverpackungen haben in letzter Zeit immer weiter an Bedeutung gewonnen. Die fortschreitende Konzentration im Einzelhandel, die Zunahme von Selbstbedienungsläden und Selbstbedienungswarenhäusern, begleitet von Einsparungen beim Verkaufspersonal bedingen ein erhebliches Ansteigen dieser Verpackungen für Waren, die früher ohne diese zusätzlichen Verpackungen erworben werden konnten. Besonderen Umfang hat diese Entwicklung zuletzt z.B. in bestimmten Ladenketten der Unterhaltungselektronik, in Bau- und Hobbymärkten und Selbstbedienungswarenhäusern angenommen, die ihre Waren in besonders aufwendigen Umverpackungen anbieten.

4. Umfassende Maßnahmen für alle Verpackungsarten

Für alle Verpackungsarten kann auf Grundlage der Ermächtigungen des § 14 Abs. 2 Nr. 3 Abfallgesetz als umfassende Regelung vorgeschrieben werden, daß der Vertreiber bzw. der Hersteller verpflichtet ist, gebrauchte Verpackungen zurück-

zunehmen und einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen. Die Effizienz einer solchen Rücknahmepflicht kann wesentlich durch eine Pfanderhebung verstärkt werden, die den Verbraucher zur Rückgabe gebrauchter Verpackungen veranlaßt. Pfandsysteme eignen sich vorzugsweise für bestimmte Waren, die - wie die Getränke - einen sehr großen Teil des Sortiments einnehmen und überwiegend auch in abfallvermeidenden Mehrwegsystemen vertrieben werden können.

Der Ermächtigung des § 14 Abs. 2 Abfallgesetz folgend setzt eine umfassende Verpackungsverordnung beim Handel an, der es im wesentlichen in der Hand hat, welche Waren in welchen Verpackungen auf den Markt kommen.

Der Handel soll daher grundsätzlich verpflichtet werden, in oder in unmittelbarer Nähe der Verkaufsstelle Verpackungen zurückzunehmen. Unter bestimmten Voraussetzungen soll er jedoch die Möglichkeit erhalten, sich durch Beteiligung an flächendeckenden neuen Sammel- und Verwertungssystemen ("Duale Entsorgungssysteme", vgl. I 6) von dieser Verpflichtung zu befreien. Alle weiteren Vertreiber und Hersteller - gleichgültig auf welcher Handelsstufe - werden in den Pflichtenkreis der Verordnung einbezogen; jeder kann sich zur Erfüllung dieser Pflichten Dritter bedienen.

Eine solche Verordnung steht nicht im Widerspruch zu der vom Gesetzgeber geforderten und von der Bundesregierung vertretenen Linie, vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen möglichst weitgehend vom Kooperationsprinzip Gebrauch zu machen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß ein Teil ihrer Ziele bei den Kunststoffverpackungen bis Ende dieses Jahres freiwillig umgesetzt sein wird. Hierzu gehört die Kennzeichnung und die Vereinheitlichung bei den Kunststoffarten für bestimmte Füllgüter wie z.B. Joghurt. Daß Zielfestlegungen durchaus den Anstoß zu den geforderten Maßnahmen geben können, zeigt auch der Mitte Mai bekanntgegebene Beschluß der Kunststoffherstellenden Industrie, aktiv in die Verwertung von Kunststoffabfällen einzutreten und dabei besonders die stoffliche Verwertung voranzutreiben.

Es zeichnet sich aber ab, daß nicht alle Ziele von der Wirtschaft - insbesondere der Aufbau freiwilliger Rücknahmesysteme - in einem zeitlichen Rahmen und in einem Umfang umgesetzt werden, der im Hinblick auf kommende Entsorgungseingpässe geboten wäre. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der stofflichen Verwertung von Verpackungen aus Kunststoff.

Außerdem ist zu besorgen, daß ohne einen bestimmten ordnungsrechtlichen Rahmen nicht alle beteiligten Wirtschaftskreise zum Aufbau und zur Beteiligung an freiwilligen Rücknahmesystemen bereit sind. Dadurch käme es zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der kooperativ handelnden Wirtschaft.

Zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit hält es die Bundesregierung nicht mehr für zielführend, die in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen zunächst über Zielfestlegungen nach § 14 Abs. 2 Satz 1 Abfallgesetz von der Wirtschaft im Wege des Kooperationsprinzips einzufordern.

5. Grundzüge der Verpackungsverordnung

Ausgehend von den vorstehenden allgemeinen Erwägungen sind für Verpackungen folgende Regelungen zu treffen:

- Die schon im Januar 1990 von der Bundesregierung bei den Zielfestlegungen für Kunststoffverpackungen aufgestellten Forderungen werden der Verordnung in § 1 als Leitlinie vorangestellt, wobei gefordert wird, daß Verpackungen vorrangig stofflich verwertet werden sollen, soweit die Voraussetzungen für eine Wiederbefüllung nicht vorliegen. Dazu wird der Wirtschaft eine zeitliche Vorgabe von fünf Jahren eingeräumt (Ziffer II bis IV des Anhangs zu § 6 Abs. 3).

- Transportverpackungen und Verkaufsverpackungen haben Vertreiber und Hersteller zurückzunehmen und einer erneuten Verwendung zum selben Zweck oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen; sie können sich zur Erfüllung dieser Pflichten Dritter bedienen.

- Umverpackungen muß der Vertreiber an der Kasse entfernen oder dem Käufer die Möglichkeit eröffnen, die Umverpackung von der erworbenen Ware zu entfernen und in der Verkaufsstelle oder auf dem zur Verkaufsstelle gehörenden Gelände zurückzulassen.
- Verkaufsverpackungen muß der Vertreiber generell zurücknehmen; er kann von dieser Rücknahmepflicht durch die Beteiligung an einem System freigestellt werden, das eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verpackungen an den Haushaltungen oder in deren Nähe gewährleistet.
- Die bisher nur für Einweg-Getränkeverpackungen aus Kunststoff in Kraft getretenen Regelungen werden im Getränkebereich auf alle anderen Verpackungsarten und alle in der Richtlinie 85/339/EWG genannten Getränke ausgedehnt, um Substitutionsprozesse und damit verbundene Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Die Pfandregelungen sind damit auch auf Dosen, Glasflaschen, Karton- und andere Weichverpackungen auszu dehnen; zu erfassen sind auch die Getränkebereiche Milch, Wein und Spirituosen.
- Über Getränkeverpackungen hinaus sind für auch für weitere Verpackungsarten Rücknahme- und Pfandregelungen vorzuschreiben.

- Dem Handel wird die Möglichkeit eröffnet, durch Einrichtung sog. "Dualer Entsorgungssysteme" eine Freistellung von Pfand- und Rücknahmeverpflichtungen für Verkaufsverpackungen zu erlangen.

- Zum Schutz der bestehenden Mehrwegsysteme bei Massengeräßen gibt es keine Freistellung über eine Beteiligung an "Dualen Entsorgungssystemen", wenn die bestehenden Anteile der Mehrwegsysteme unter bestimmte Bestandsgrenzen fallen.

6. Entsorgung außerhalb der öffentlichen Entsorgung -

"Duale Entsorgungssysteme"

Nach § 1 Abs. 3 Nr. 7 Abfallgesetz können bestimmte Stoffe von den Vorschriften des Abfallgesetzes ausgenommen werden, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen Verwertung zugeführt werden, sofern dies den entsorgungspflichtigen Körperschaften nachgewiesen wird und nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Vorschrift die gewerbliche Verwertung von Papier, Pappe, Metallen, Glas und ähnlichen Stoffen, vor allem aus dem Verpackungsbereich, unterstützen, die bisher überwiegend im Rahmen der Abfallentsorgung erfaßt werden. Die Vorschrift hat bisher nur regional Bedeutung erlangt: in Berlin (West) hat z.B. ein privates Entsorgungsunternehmen in Großsiedlungen

bestimmte Sekundärrohstoffe aus den Haushaltungen in Sammelsystemen erfaßt. Solche Sekundärrohstoffe werden auch im Rahmen der öffentlichen Abfallentsorgung als getrennte Sammlungen mit sog. "Grünen Tonnen" eingesammelt. Insgesamt sind in der Bundesrepublik Deutschland jedoch weniger als 10% der Einwohner an solche Wertstoffentsorgungssysteme angeschlossen.

Gewerbliche Sammlungen i.S. von § 1 Abs. 3 Nr. 7 AbfG waren bisher vor allem aus wirtschaftlichen Gründen nicht erfolgreich, denn die Erlöse aus dem Verkauf von Sekundärrohstoffen decken meistens nicht die Kosten der Sammlung.

Inzwischen haben maßgebende Teile des Einzelhandels und der Verpackungsindustrie ihre Bereitschaft bekundet, entsprechende Sammelsysteme aufzubauen, mit denen Verpackungen in eine Verwertung außerhalb der öffentlichen Entsorgung als einer zweiten- "dualen" - Entsorgungsschiene erfaßt werden können. Nach den Berechnungen dieser Wirtschaftskreise sollen auf diesem Weg bis zu 8 Mio t/a Verpackungen gesammelt und im Wirtschaftskreislauf gehalten werden. Die heute anfallende reine Hausmüllmenge (rd. 14 Mio t/a) könnte damit halbiert werden. Die Kosten dieser Sammlung würden die beteiligten Wirtschaftskreise (Verpackungshersteller, Handel) auf die Produkte umlegen.

Damit käme voll das Verursacherprinzip zum Tragen. Gegenüber der heute üblichen pauschalen Umlage über die Hausmüllgebühren zahlt nunmehr der Verbraucher pro Verpackungseinheit die Sammlung und Verwertung direkt beim Kauf der Ware. Er kann seine Kosten gering halten durch die Wahl von Mehrwegverpackungen. Für die Bereitstellung der Sammelsysteme fallen keine zusätzlichen Kosten an.

Die für die Sammlung und für das Recycling Verantwortlichen (Verpackungshersteller, Abfüller, Handel) werden aus Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsgründen darauf hinwirken, daß die anfallenden Verpackungsmengen so gering wie möglich gehalten werden und für eine stoffliche Verwertung geeignet sind. Dieser Zwang folgt vor allem aus der Tatsache, daß der Markt für Sekundärrohstoffe begrenzt ist. Damit wird den grundsätzlichen Zielen der Verordnung (§ 1) entsprochen.

§ 6 Abs. 3 und der dazugehörige Anhang eröffnet die Einrichtung dualer Entsorgungssysteme.

7. EG-Problematik

Artikel 3 Abs. 1 der Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (75/442/EWG) verpflichtet die Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu treffen. Hinsichtlich der Verpackungen für flüssige

Lebensmittel vom 6. Juli 1985 (85/339/EWG) werden diese Pflichten näher konkretisiert und dabei Pfandsysteme als Mittel zur Rückgabe gebrauchter Verpackungen definiert. Im Rahmen eines Schriftwechsels zur Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen teilte die EG-Kommission der Bundesregierung mit:

"Die Kommission hat sich die Erhaltung der Umwelt zum vorrangigen Ziel gesetzt, und wir unterstützen Sie beim Kampf gegen Plastikmüll. Wir haben auch nichts gegen ein Rücknahmesystem mit Flaschenpfand, ein Weg, der von der Richtlinie 85/339/EWG ja ausdrücklich vorgesehen ist. Wir wollen, daß dieses System möglichst effizient und unbürokratisch funktioniert..."

In diesem Zusammenhang führte der Bundesumweltminister am 16. April 1990 auf Wunsch der EG-Kommission in Brüssel eine Anhörung durch, die darüber Aufschluß geben sollte, ob es gegenüber dem deutschen System der Rückgabe leerer Verpackungen im Laden andere Rückgabesysteme mit gleicher Effizienz gibt. Vorgestellt wurde dabei ein

Automatensystem, das in der Praxis erst erprobt werden müßte. Bundesumweltminister Töpfer hatte der EG-Kommission schon im Herbst 1989 mitgeteilt, daß die Pfandverordnung den Einsatz von Automaten nicht behindere. Der vorliegende Verordnungsentwurf greift diese Frage in § 11 ausdrücklich zur Klärstellung auf.

Die EG-Kommission hat Anfang 1990 in Artikel 4 des Entwurfs der Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 85/339/EWG über Verpackungen für flüssige Lebensmittel (Dokument XI/549/89) zum Ausdruck gebracht, daß sich "die Maßnahmen im Verpackungsbereich in den Rahmen einer Politik einfügen müssen, die alle in der Richtlinie aufgeführten Verpackungsmaterialien und flüssigen Lebensmittel umfaßt".

Eine umfassende Regelung für alle Verpackungsarten und eine Ausdehnung der bisherigen Pfandregelung für Kunststoffverpackungen im Getränkebereich steht im Einklang mit diesem Vorschlag der EG-Kommission, da eine solche Maßnahme keinem Getränkehersteller Möglichkeiten zur Substitution in andere nicht bepfandete Verpackungen eröffnen würde.

Mit Inkrafttreten der Verpackungsverordnung mit ihren umfassenden Regelungen für alle Getränke und alle Verpackungs-

arten entfällt die bisher geltende Pfandverordnung für Getränkeverpackungen aus Kunststoff (§ 14).

8. Kosten

Dem Bund entstehen für die Aufbereitung von Daten über die Anteile der Mehrwegsyste me und das Verpackungsaufkommen Kosten, die der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Rahmen besonderer Untersuchungen im Verpackungsmarkt trägt.

Den Ländern entstehen Kosten durch die Überwachung der in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen, die von seiten des Handels und der Hersteller gefordert werden. Sie lassen sich gegenwärtig noch nicht beziffern. Diese Kosten sind bereits durch die §§ 1 a , 14 Abs. 2 Abfallgesetz vorgegeben, deren zügige Umsetzung der Bundesrat in mehreren Entschliefungen gefordert hat.

Den Gemeinden entstehen keine Kosten; mittel- und langfristig werden die Entsorgungskosten der Gemeinden und Kreise in dem Maß sinken, wie sich "duale Entsorgungssysteme" in die Sammlung von Verpackungen einschalten.

Bei den Verpackungsherstellern und dem Handel entstehen Kosten durch den Aufbau von Rücknahmesystemen, die eine Verwertung

gebrauchter Verpackungen außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung gewährleisten sollen. Die Wirtschaft beziffert die Kosten für die Entsorgung pro Verpackungseinheit mit rd. 3 Pf.

9. Preiswirkungen

Durch die in Ziffer 8 genannten Kosten können sich Einzelpreise erhöhen; diese lassen sich im voraus nicht quantifizieren. Ihnen stehen jedoch mittel- und langfristig Einsparungen gegenüber, die durch die Vermeidung von Abfällen und damit durch Einsparungen bei den kommunalen Gebühren für die Abfallentsorgung erzielt werden.

Soweit Einzelpreiserhöhungen entstehen, dürften diese wegen ihres Anteils an den Gesamtproduktionskosten so gering sein, daß somit keine quantifizierbaren Auswirkungen auf das Preisniveau bzw. Verbraucherpreisniveau zu erwarten sind.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

Die Bedeutung der Verpackung als unentbehrliches Hilfsmittel zur Verteilung unterschiedlichster Produkte vom Hersteller über alle Stufen des Handels bis zum Endverbraucher ist heute unbestritten. Dies gilt vor allem für die Gesichtspunkte der Haltbarkeit sowie der Einhaltung bestimmter Anforderungen an die Qualität, an den Gesundheitsschutz oder an die Hygiene, jeweils bezogen auf das Füllgut.

Die Verpackungsindustrie hat während der letzten Jahre gerade mit Blick auf die zuletzt genannten Anforderungen erhebliche Fortschritte gemacht. Gleichzeitig wuchs aber mit der Änderung der Verbrauchergewohnheiten die Abfallmenge aus dem Konsum von Produkten, die der Verbraucher früher selbst zubereitete oder überhaupt nicht nachfragte. Außerdem führt der Wandel in der Struktur des Einzelhandels zu zusätzlichen oder größeren Verpackungen.

Verpackungen bestimmen heute mit rd. der Hälfte nach ihrem Volumen, und mit einem Drittel nach dem Gewicht das Bild der Abfälle aus Haushaltungen und aus dem Gewerbe. Verpackungshersteller, Abfüller und Vertreiber müssen angesichts der immer deutlicher werdenden Entsorgungspässe ihre in den §§ 1 a, 14 Abs. 2 des Abfallgesetzes verankerte Verpflichtung für die Vermeidung, Verringerung und Verwertung von Verpackungsabfällen erfüllen.

An der Spitze aller abfallwirtschaftlichen Maßnahmen muß die Vermeidung von Verpackungsabfällen stehen, die durch drei unterschiedliche Maßnahmen erreicht werden kann:

1. durch Beschränkung der Verpackung nach Volumen und Gewicht auf das unmittelbar zum Schutz des Füllgutes und zur Vermarktung notwendige Maß,
2. durch mehrfache Nutzung, insbesondere Wiederbefüllung,
3. durch Rückführung in den Wirtschaftskreislauf.

§ 1 nennt diese Ziele, nach denen die Verordnung aufgebaut ist. Eine absolute Forderung nach Vermeidung von Verpackungen ist unrealistisch. Sie wäre in der Mehrzahl der Verpackungen nur durch den Verzicht auf bestimmte Produkte oder ein Verbot von Erzeugnissen erreichbar.

Die in der Verordnung durchgehend verankerte Verpflichtung von Verpackungsherstellern, Abfüllern und Vertreibern für die Rücknahme, erneute Verwendung oder Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung wird die für die Sammlung und für das Recycling Verantwortlichen allein schon aus Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsgründen veranlassen, die anfallenden Verpackungsmengen so gering wie möglich zu halten, insbesondere die Möglichkeiten der erneuten Nutzung oder der

stofflichen Verwertung auszuschöpfen. Dieser Zwang folgt vor allem aus der Tatsache, daß der Markt für Sekundärrohstoffe begrenzt ist.

Die Verordnung schützt die bestehenden Mehrwegsysteme für Massenge Getränke, indem sie bei Unterschreitung der gegenwärtigen Mehrweganteile eine Zwangspfandregelung für alle Einweg-Getränkeverpackungen in Bereichen vorsieht, die auch durch Mehrwegverpackungen beliefert werden können (§ 9 Abs. 1 Satz 2).

Die Verordnung ebnet der stofflich verwertbaren Verpackung den Weg. Im Vorteil sind hierbei z.Z. Glas- und Metallverpackungen. Bei Verpackungen aus Kunststoff und bei Kartonverbundverpackungen benötigt der Übergang auf die stoffliche Verwertung noch maximal fünf Jahre. Die Verordnung gestattet den betroffenen Wirtschaftskreisen, die Voraussetzungen für die stoffliche Verwertung in kontrollierbaren Teilschritten zu schaffen (§ 6 Abs. 3 in Verbindung mit dem Anhang zu dieser Vorschrift).

Zur stofflichen Verwertung gehört auch die Kompostierung biologisch abbaubarer Verpackungen.

Die Umsetzung der Forderungen des § 1 hat unter Berücksichtigung anderer gesetzlicher Regelungen zu erfolgen, z.B. solcher des vorbeugenden Gesundheitsschutzes oder der Transportsicherheit.

Ermächtigungsgrundlage für § 1 ist § 14 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 und 3 AbfG.

Zu § 2

Absatz 1 erfaßt jeden, der gewerbsmäßig im Geltungsbereich des Abfallgesetzes Waren jeder Art in Verpackungen (§ 3) in Verkehr bringt. Das ist der Hersteller, Abfüller oder Importeur und jede weitere Handelsstufe einschließlich des Einzelhandels, Gaststätten, Fast-food-Ketten, Imbißstände usw..

Erfaßt ist auch die Abgabe an Endverbraucher im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen oder durch öffentliche Einrichtungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden; damit fallen z.B. auch Kantinen oder sonstige Verkaufsstellen dieser Bereiche unter die Verordnung.

Erzeuger im Sinne von Absatz 1 Nr. 1 ist z.B. die Glas- und die Stahlindustrie für ihnen hergestellten Verpackungen, aber auch die Chemische Industrie als Hersteller von Granulat, aus dem Kunststoffverpackungen hergestellt werden.

Der Versandhandel ist in den Pflichtenkreis der Verordnung einbezogen (Absatz 2). Er kann sich zur Erfüllung seiner Pflichten, wie alle übrigen Verpflichteten, Dritter bedienen (§ 11).

Absatz 3 Nr. 1 nimmt vom Anwendungsbereich die Verpackungen aus, die auf Grund von Resten oder Anhaftungen schadstoffhaltiger Füllgüter regelmäßig als Abfall eingestuft werden müssen und als solcher einer besonderen Entsorgung zugeführt werden müssen, z.B. bei Verpackungen aus den Haushaltungen über die Sammlungen der entsorgungspflichtigen Körperschaften, bei Verpackungen aus Industrie und Gewerbe der Sonderabfallentsorgung. Die bei der Erfassung, Verwertung und Entsorgung von Verpackungen dieser Art bestehenden Fragen werden in einer weiteren Verordnung nach § 14 Abs. 1 beantwortet.

Nach der Abgrenzung von Absatz 2 Nr. 1 fallen jedoch von Anhaftungen freie Verpackungen, z.B. unter Beachtung des Wasserrechts und landwirtschaftlichen Anwendungsempfehlungen gespülte Pflanzenschutzmittelbehälter aus der Landwirtschaft, unter die Verordnung.

Absatz 3 Nr. 2 berücksichtigt, daß im Einzelfall eine unmittelbare Entsorgung, z.B. aus seuchenpolizeilichen Gründen, Vorrang hat.

Ermächtigungsgrundlage für § 2 ist § 14 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 AbfG.

Zu § 3

Absatz 1 definiert drei Hauptgruppen als Verpackungen im Sinne der Verordnung: Transportverpackungen, Verkaufsverpackungen und Umverpackungen, vgl. hierzu auch die Begründung unter I 3 und zu den § 4 bis 6. Dabei ist von dem Ansatz der Verordnung auszugehen, möglichst umfassend alle Verpackungen in den Anwendungsbereich einzubeziehen. Gemeint sind damit - auch mit Blick auf den § 2 - sowohl der Bereich der in Industrie- und Gewerbe üblichen Verpackungen als auch solche Verpackungen, die den privaten Verbraucher erreichen.

Die Definition der Transportverpackungen bezieht sich nur auf den in der Verordnung festgelegten Kreis abfallwirtschaftlicher Pflichten. Sie lehnt sich an das Transportrecht an, läßt aber transportrechtliche Vorschriften, insbesondere des Gefahrgutrechts, unberührt.

Transportverpackungen, teilweise in der Praxis auch als Versandverpackungen bezeichnet, verlieren regelmäßig ihre Funktion im Laden beim Befüllen der Verkaufsregale bzw. bei der Entnahme des Füllgutes beim Empfänger.

Verkaufsverpackungen dienen der Haltbarkeit der Ware bzw. zum Schutz der Ware auf dem Weg vom Laden bis zum Endverbraucher.

Umverpackungen verlieren ihre Funktion bei der Übergabe an den Endverbraucher an der Kasse des Vertreibers.

Die in § 3 Abs. 1 Nr. 3 enthaltene Definition der Umverpackungen stellt in ihrem Hauptmerkmal auf die Tatsache ab, daß es sich um eine zusätzliche Verpackung um eine bereits vorhandene Verkaufsverpackung handelt, z.B. 10 Schrauben in einer Schachtel aus festem Kunststoff, die mit einer Kunststoff-Folie auf einer DIN A4 großen Pappe befestigt ist. Weiter ist erforderlich, daß die Umverpackung eine von drei Funktionen erfüllt, die im Interesse des Vertreibers liegen (Selbstbedienungsverkauf, Diebstahlsschutz, Werbung). Damit fallen z.B. die äußeren Umhüllungen von Fertigarzneimitteln oder sterilen Kanülen, die für den Gebrauch unerläßliche Informationen enthalten und die Sterilität des Inhalts gewährleisten oder der Erleichterung einer sicheren Anwendung dienen, nicht unter die Definition der Umverpackungen im Sinne dieser Verordnung. Das schließt andererseits nicht aus, daß Vertreiber und Hersteller den allgemeinen Rücknahme- und Verwertungspflichten für gebrauchte Verpackungen dieser Art nach § 6 Abs. 1 und 2 unterliegen.

Der Wille des Endverbrauchers ist zu beachten, wenn er z.B. auf Mitnahme bzw. Einbehaltung der Transportverpackung oder

Umverpackung aus Gründen der Gewährleistung oder anderen Motiven besteht, vgl. §§ 4, 5 Abs. 1.

Absatz 2 erfaßt den Regelungsbereich von Anhang 1 der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über Verpackungen für flüssige Lebensmittel (85/339/EWG), soweit dort Getränke aufgeführt sind. Unter Absatz 2 fallen daher insbesondere Erfrischungsgetränke, Fruchtsäfte, Fruchtnektare und Gemüsesäfte, Milch und flüssige Milcherzeugnisse, mit Milch oder Molke vermischte Erfrischungsgetränke, Fruchtsäfte und Fruchtnektare, natürliche Mineralwässer, Quellwässer, Tafelwässer, abgefüllte Trinkwässer und Heilwässer, isotonische und diätetische oder ähnliche Getränke, Bier einschließlich alkoholfreien Bieres, Wein und mit Wein vermischte Getränke, Most aus frischen Weintrauben, Wermutwein und andere Weine aus frischen Weintrauben, auch mit Pflanzen oder anderen Stoffen aromatisiert, Perl- und Schaumwein, Spirit mit einem Alkoholgehalt von weniger als 80 Vol.%, unvergällt, Branntwein, Likör und andere alkoholische Getränke, zusammengesetzte alkoholische Zubereitungen zum Herstellen von Getränken.

Mit Rücksicht auf Anhang I Nr. 1 der o.g. Richtlinie bleiben Joghurt und Kefir von Absatz 2 ausgenommen.

Die Definition der Mehrwegverpackungen in Absatz 3 lehnt sich an Art. 2 Buchst. c) der o.g. Richtlinie an. Sie ist für die Regelungen in § 9 Abs. 1 Satz 2 und § 9 Abs. 2 erforderlich.

Absatz 4 definiert den Einzugsbereich des Vertreibers, der Waren in Verpackungen an Endverbraucher abgibt, als deckungsgleich mit dem Gebiet des jeweiligen Bundeslandes, vgl. Erläuterungen zu § 6 Abs. 3.

Absatz 5 definiert den Endverbraucher. Unbeachtlich ist hier, ob es sich um einen privaten Verbraucher handelt oder ob ein gewerbliches oder industrielles Unternehmen die Ware in der gelieferten Form nicht mehr weiter veräußert.

Ermächtigungsgrundlage für § 3 ist § 14 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 und 3 AbfG.

Zu § 4

Transportverpackungen gelangen heute noch überwiegend als hausmüllähnliche Gewerbeabfälle in die öffentliche Abfallentsorgung. So werden gegenwärtig nur etwa 5% der Transportverpackungen aus Styropor einer Verwertung zugeführt, obwohl schon jetzt ca. 80% verwertet werden könnten.

§ 4 soll den Weg in die öffentliche Abfallentsorgung verschließen und den Anstoß für gegenwärtig an sich schon mögliche Vermeidungs- und Verwertungsverfahren geben. Ziel der Vorschrift ist es, Transportverpackungen einer erneuten Verwendung zuzuführen, indem zunehmend mehrwegfähige Verpackungen vom Hersteller/Vertreiber verwendet werden. Wo das nicht möglich ist, können künftig Transportverpackungen auch über "duale Systeme" an der Anfallstelle erfaßt werden, die insoweit dort die bisherige öffentliche Abfallentsorgung ablösen werden. Es ist aber auch davon auszugehen, daß der Vertreiber künftig verstärkt Transportverpackungen an der Hersteller/Lieferanten zurückgibt.

Soweit der Endverbraucher die Überlassung der Transportverpackung verlangt, z.B. aus gewährleistungsrechtlichen Gründen, tritt an die Stelle des Rücknahmeanspruchs nach § 4 der allgemeine Rücknahmeanspruch nach § 6 Abs. 1.

Ermächtigungsgrundlage für § 4 ist § 14 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 und 3 AbfG.

Zu § 5

Ziel von § 5 ist die Vermeidung von Abfällen. Die in Absatz 1 festgelegten Pflichten sollen dazu führen, daß überflüssige Umverpackungen überhaupt nicht mehr in Verkehr gebracht,

erforderliche Umverpackungen aber auf das unbedingt notwendige Maß zurückgeführt werden.

Verlangt der Endverbraucher die Überlassung der Ware in der Umverpackung, z.B. aus gewährleistungsrechtlichen Gründen, so tritt an die Stelle des Rücknahmeanspruchs nach § 5 der allgemeine Rücknahmeanspruch nach § 6 Abs. 1.

Absatz 2 geht auf Belange des Handels ein: wenn die Umverpackungen nicht an der Kasse entfernt werden können, muß der Kunde die Möglichkeit haben, die Umverpackungen in der Verkaufsstelle oder auf dem zur Verkaufsstelle gehörenden Gelände zurückzulassen. Der Endverbraucher ist in diesem Falle durch entsprechende Schrifftafeln auf die Möglichkeit der Abgabe von Umverpackungen besonders hinzuweisen.

Absatz 3 verpflichtet den Vertreiber, geeignete Sammelgefäße bereitzustellen und die erfaßten Verpackungen einer erneuten Verwendung oder Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen. Der Vertreiber kann sich hierzu Dritter bedienen (§ 11).

Ermächtigungsgrundlage für § 5 ist § 14 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1, 2 und 3 AbfG.

Zu § 6

Absatz 1 begründet eine allgemeine Rücknahmeverpflichtung des Vertreibers für Verkaufsverpackungen gegenüber dem Endverbraucher. Da viele Einzelhandelsgeschäfte aus räumlichen Gründen dieser Verpflichtung nur schwer nachkommen können, eröffnet Absatz 1 auch die Möglichkeit zur Rücknahme "in unmittelbarer Nähe" der Verkaufsstelle. Es können sich also z.B. mehrere Vertreiber zusammenschließen, um eine gemeinsame Annahmestelle für gebrauchte Verpackungen bereitzustellen. Absatz 1 Satz 2 schützt kleinere Geschäfte davor, zur Annahmestelle großer Diskonter zu werden.

Verkaufsverpackungen sind im Sinne von Absatz 1 Satz 1 "gebraucht", wenn sie ihre Funktion verloren haben, z.B. der Inhalt von Lebensmittelverpackungen verzehrt, Arzneimittel eingenommen sind. Bis zu diesem Zeitpunkt bilden bei Fertig- arzneimitteln die äußere Umhüllung, Behältnis und Packungsbeilage eine Einheit, die aus Gründen der Arzneimittelsicherheit nicht vor dem Verbrauch getrennt werden darf.

Absatz 1 läßt das besondere Polizeirecht unberührt; das gilt insbesondere für hygienerechtliche Regelungen des Bundes und der Länder oder für Vorschriften des Brandschutzes. Im Wege der praktischen Konkordanz muß hier ein Ausgleich unter den verschiedenen Rechtsgebieten hergestellt werden, der den

Gesichtspunkten der Entsorgungssicherheit Rechnung trägt. Durch die Einrichtung von Annahmestellen "in unmittelbarer Nähe der Verkaufsstelle" ist der Vertreiber in die Lage versetzt, z.B. den besonderen Anforderungen der Hygienevorschriften beim Verkauf von Lebensmitteln Rechnung zu tragen.

Absatz 2 stellt sicher, daß sich auch alle Vertreiber "über" dem Einzelhandel "in einem Boot" befinden. Der Rücknahmeanspruch gegenüber diesen Vertreibern reicht schließlich bis zum Erzeuger. Alle Verpflichteten können sich Dritter bedienen (§ 11). Auch hier ist die Rücknahmeverpflichtung auf das eigene Sortiment beschränkt.

Absatz 3 eröffnet den nach Absatz 1 und 2 verpflichteten Vertreibern eine Freistellung von der allgemeinen Rücknahme- und Verwertungspflicht. Sie tritt bei Beteiligung an einem System ein, das die im Anhang zu § 6 Abs. 3 geforderten Erfassungs-, Sortierungs- und Verwertungsquoten erreicht. Die Regelung folgt der Vorstellung des Gesetzgebers in § 14 Abs. 2 Satz 1 AbfG, kooperativem Handeln der Wirtschaft Vorrang zu geben, soweit dieses der Intention des § 14 Abs. 2 AbfG entspricht.

Der Anhang zu § 6 Abs. 3 beschränkt sich auf die Vorgabe von Zielen, die innerhalb bestimmter Zeiträume erreicht sein

müssen, andernfalls greifen die ordnungsrechtlichen Instrumente des § 6 Abs. 1 und 2 sowie die besonderen Rücknahme- und Pfandpflichten der §§ 7 und 8.

Es ist Sache der Wirtschaft, nach Maßgabe der im Anhang zu § 6 Abs. 3 aufgeführten Termine die geforderten Nachweise über die zu erreichenden Erfassungs-, Sortierungs- und Verwertungsquoten zu erbringen.

Antragsteller kann jeder sein, der sich an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligen will. Nach den bisher von der Wirtschaft vorgelegten Konzepten zum Aufbau eines "dualen Systems" ist damit zu rechnen, daß hier die für das jeweilige Bundesland zuständigen Industrie- und Handelskammern als Antragsteller auftreten werden. Dies wäre sachdienlich, weil sie am besten eine Bündelung der Informationen vorlegen können, welche die zuständige Behörde für ihre Entscheidung nach § 6 Abs. 3 Satz 2 benötigt. Hierfür hat der Antragsteller der nach Landesrecht zuständigen Behörde nach Maßgabe des Verwaltungsverfahrenrechts der Länder die erforderlichen Informationen zu geben, daß im Einzugsgebiet des Vertreibers - nach § 3 Abs. 4 ist das das jeweilige Bundesland - ein System eingerichtet ist, das eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen an den Haushaltungen oder in der Nähe der

Haushaltungen gewährleistet. Die Entscheidung nach Absatz 3 Satz 2 ergeht als Allgemeinverfügung mit Wirkung für das jeweilige Bundesland.

§ 6 Abs. 3 Satz 4 und die im Anhang gesetzten Fristen berücksichtigen, daß erst nach Ablauf einer bestimmten Vorlaufsfrist beurteilt werden kann, ob das System die im Anhang zu § 6 Abs. 3 geforderten Erfassungs-, Sortierungs und Verwertungsquoten erreicht hat. Für die Übergangszeit bis zum ersten Stichtag (1. März 1993) genügt daher der Nachweis, daß im jeweiligen Einzugsgebiet eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen an den Haushaltungen oder in der Nähe der Haushaltungen gewährleistet ist. Das muß in der Anfangsphase keine flächendeckende Erfassung für das gesamte jeweilige Bundesland sein. Vielmehr genügt zu Anfang eine entsprechende Leistung in bestimmten Regionen des jeweiligen Bundeslandes, insbesondere in den Städten, um glaubhaft zu machen, daß die im Anhang zu § 6 Abs. 3 gestellten Anforderungen erreicht werden. Ob das eingerichtete System diesen Anforderungen tatsächlich gerecht wird, kann frühestens am 1. März 1993 beurteilt werden.

Nach Absatz 4 kann die zuständige Behörde die Freistellung widerrufen, wenn die gesetzten Anforderungen vom Antragsteller nicht eingehalten werden. Da die beteiligten Wirtschaftskreise

in den Aufbau eines "dualen Systems" erhebliche Investitionen einbringen müssen, andererseits sich auch die entsorgungspflichtigen Körperschaften und die Verbraucher auf die entwickelnden neuen Systeme einstellen müssen, wäre es nicht sachgerecht, die Wirkungen des § 6 Abs. 1 unmittelbar bei Verfehlung der im Anhang gesetzten Ziele eintreten zu lassen. Die zuständige Behörde muß einen Ermessensspielraum haben, wenn das Ziel der quantitativen Erfassung (Ziffer II des Anhangs) nur geringfügig verfehlt wird (z.B. 48 statt 50% der Erfassungsquote).

Absatz 4 eröffnet auch die Möglichkeit, das System für solche Verpackungen bestehen zu lassen, welche die ihnen gesetzten Ziele erfüllen. So könnte die Freistellung für Glas- und Metallverpackungen bestehen bleiben, jedoch für Kunststoff- und Verbundverpackungen entfallen, wenn nur diese die gesetzten Ziele nicht erreichen.

Für den Fall des Widerrufs muß mit Blick auf die notwendigen Umstellungen auf die Rücknahme von Verpackungen nach § 6 Abs. 1 ein Übergangszeitraum von sechs Monaten gewährt werden.

Die Beteiligung des Versandhandels (Absatz 5) an dem System nach § 6 Abs. 3 kann - wie auch bei allen anderen Vertreibern

- in einer finanziellen Beteiligung an den sich abzeichnenden "dualen Systemen" erfolgen.

Ermächtigungsgrundlage für § 6 ist § 14 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 und 3 AbfG.

Zu § 7

§ 7 enthält eine durch alle Handelsstufen bis zum Verkäufer (in der Regel der Einzelhändler) hindurchgehende Pfandregelung für flüssige Lebensmittel, die als Getränke in Einwegverpackungen mit einem Füllvolumen ab 0,2 l in Verkehr gebracht werden.

§ 7 folgt der Regelung in § 3 der Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung für Getränkeverpackungen aus Kunststoff vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2455), weitet aber den Anwendungsbereich auf Einwegverpackungen aller anderen Materialien, also auch Glas-, Metall-, Karton- und Verbundverpackungen aus.

Im Zeitpunkt der Rückgabe des Leergutes ist von der jeweils zur Rücknahme verpflichteten Handelsstufe das Pfandgeld zu erstatten. Im Falle der Einfuhr von Getränken entsteht die

Verpflichtung zur Pfanderhebung bei der ersten Abgabe der Ware im Geltungsbereich des Abfallgesetzes.

Der Pfandbetrag von 0,50 DM je Verpackung soll eine hohe Rücklaufquote der leeren Getränkeverpackungen an die Abgabestellen sichern.

Die Verordnung regelt nicht die Modalitäten der Verwaltung der erhobenen Pfandgelder. Es ist vielmehr Sache der betroffenen Wirtschaftsreise, z.B. nach dem Vorbild der Mehrwegsyste-me Pfandpoole zu bilden. Weitere Regelungen durch den Verordnungsgeber sind daher insbesondere zur Vermeidung von Bürokratie und zusätzlichen Kosten entbehrlich.

Die Rücknahmepflicht der Vertreiber folgt aus der generellen Rücknahmepflicht für Verkaufsverpackungen nach § 6 Abs. 1 und 2, die eine sortimentsbezogene Rücknahmepflicht festlegen. Ein Vertreiber, der nur Mineralwasser der Abfüllers X führt, muß nur diese Marke, nicht aber die des Abfüllers Y zurücknehmen. Diese Einschränkung ist auch zum Schutz kleiner Einzelhändler erforderlich, denen nicht zugemutet werden kann, das Leergut von Selbstbedienungswarenhäusern oder von großen Diskountketten zurücknehmen zu müssen.

§ 7 findet nur Anwendung, soweit kein System nach § 6 Abs. 3 eingerichtet ist oder wenn - auch bei Einrichtung eines solchen Systems - die Mehrweganteile für bestimmte Getränke unter die in § 9 Abs. 1 Satz 2 genannten Anteile gesunken sind.

Ermächtigungsgrundlage für § 7 ist § 14 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 des Abfallgesetzes.

Zu § 8

§ 8 dehnt die Pfandregelungen des § 7 auf Verpackungen für Wasch- und Reinigungsmittel und auf Verpackungen für Dispersionsfarben aus.

Flüssige Wasch- und Reinigungsmittel und Dispersionsfarben werden überwiegend in Kunststoffverpackungen vertrieben, die wegen ihres Volumens die Abfallentsorgung erheblich belasten. Die von der Waschmittelindustrie entwickelten Nachfüllpackungen werden ausdrücklich ausgenommen, soweit es sich um Weichverpackungen (auch soweit diese kartongestützt sind) handelt.

§ 8 findet nur Anwendung, soweit kein System nach § 6 Abs. 3 eingerichtet ist (§ 9 Abs. 1 Satz 1).

Zu § 9

Absatz 1 Satz 1 stellt klar, daß bei bestehenden Systemen nach § 6 Abs. 3 die Pfandregelungen nach den §§ 7 und 8 keine Anwendung finden.

Absatz 2 Satz 2 soll gewährleisten, daß die in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Mehrwegsysteme für Massenge Getränke nicht über die Einrichtung "dualer Systeme" destabilisiert werden. Die Freistellung nach § 6 Abs. 3 greift daher nur solange, wie die bisher erreichten Anteile für Mehrwegverpackungen insgesamt nicht unter die in Absatz 1 Satz 2 genannte Quote insgesamt fallen. Entsprechendes gilt für den Anteil der Mehrwegverpackungen für pasteurisierte Konsummilch.

Die Bundesregierung wird die nach Absatz 2 erheblichen Mehrwegverpackungsanteile im Bundesanzeiger bekanntmachen (Absatz 3). Basis für die hier zu erhebenden Daten sind die bereits in der Vergangenheit angestellten Erhebungen, die der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit bei der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, Wiesbaden, in Auftrag gegeben hatte. Die beteiligten Wirtschaftskreise hatten im Frühjahr 1990 diese Datenbasis anerkannt. Ist der Anteil der Mehrwegverpackungen nach dem Ergebnis der Jahreserhebung nach Absatz 3 Satz 1 wesentlich unter die in Absatz 2 genannten vom Hundert-Sätze gesunken, wird die Bundes-

regierung die beteiligten Kreise mit dem Ziel einer Stabilisierung bis zum Ablauf der in Absatz 3 Satz 2 genannten Frist anhören.

Absatz 3 Satz 2 und 3 sollen eine hinreichende Sicherheit bieten, daß es sich bei der festgestellten Entwicklung um einen stetigen Trend handelt, der die Rechtsfolgen nach Absatz 3 Satz 4 rechtfertigt.

Ermächtigungsgrundlage für § 9 ist § 14 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 und 3 des Abfallgesetzes.

Zu § 10

Für den Fall, daß Systeme nach § 6 Abs. 3 in der Anfangsphase noch nicht in jedem Bundesland greifen, muß der den Pfandregelungen unterliegende Vertreiber davor geschützt werden, in die Pflicht zur Pfanderstattung für solche Verpackungen genommen zu werden, die unbefandet verkauft wurden. Es bleibt dem Vertreiber überlassen, eine geeignete Kennzeichnung zu wählen, die eine Unterscheidung der bepfändeten von nicht bepfändeten Verpackungen gewährleistet.

Ermächtigungsgrundlage für § 10 ist § 14 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 des Abfallgesetzes.

Zu § 11

§ 11 hat lediglich klarstellende Bedeutung. Es werden gleichzeitig auch Bedenken der EG-Kommission aufgegriffen: Obwohl die nach dieser Verordnung Verpflichteten - insbesondere der Einzelhandel - zivilrechtlich ohne weiteres Dritte mit der Erfüllung der Rücknahme gebrauchter Verpackungen oder der Auszahlung von Pfandgeldern beauftragen können, wird diese Möglichkeit ausdrücklich nochmals genannt. Auch die technische Seite der Rücknahme von Verpackungen und die Auszahlung von Pfandgeldern über Automaten gehört hierzu.

Zu § 12

Die Vorschrift sieht bei Verstößen gegen die Gebote dieser Verordnung ein Bußgeld vor.

Ermächtigungsgrundlage für § 12 ist § 18 Abs. 1 Nr. 11 des Abfallgesetzes.

Zu § 13

§ 13 regelt das Inkrafttreten der Verordnung. Unmittelbar nach Verkündung der Verordnung tritt § 6 Abs. 3 und der Anhang zu § 6 Abs. 3 in Kraft. Damit soll den beteiligten Wirtschaftskreisen die Möglichkeit zum Aufbau von Systemen zur regelmäßigen Abholung von Verpackungen und zur Beantragung von Freistellungen gegeben werden, die von den zuständigen

Behörden noch vor dem Inkrafttreten der generellen Rücknahmepflichten nach § 6 Abs. 1 und 2 und der speziellen Pfandregelungen nach §§ 7 und 8 (am 1. Januar 1993) erteilt werden müßten.

Zu § 14

Mit den generellen Regelungen dieser Verordnung, die für alle Getränkeverpackungen gleich welcher Materialart am 1. Januar 1993 in Kraft treten, entfällt der Bedarf für die speziellen Regelungen der Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2455).