Bundesrat Drucksache **264/97**
(Grunddrucksache 992/96)

17.04.97

Empfehlungen
der Ausschüsse

U - Fz - In - R - Wi

zu **Punkt 47** der 711. Sitzung des Bundesrates am 25. April 1997

Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV)

A

Der **Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In)**,

der **Rechtsausschuß (R)** und

der **Wirtschaftsausschuß (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

Wi

1. Hauptempfehlung

Bei Annahme entfällt Ziffer 2

Zu § 2 Abs. 1

In § 2 Abs. 1 ist nach Satz 1 folgender Satz anzufügen:

"Auf Verpackungen, die einen über die Verpackungsfunktion hinausgehenden, überwiegenden Produktnutzen aufweisen und in der Regel die Lebensdauer des Produktes teilen, findet die Verpackungsverordnung keine Anwendung."

Ausgeliefert am 17. APR. 1997

...

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Begründung:

Behältnisse mit überwiegendem Produktnutzen fallen nicht wie Verpackungen regelmäßig getrennt von ihrem Inhalt zur Entsorgung an. Behältnisse dieser Art bilden mit dem Produktinhalt quasi eine Einheit, da sie dem dauerhaften Gebrauch des Produktes dienen. Regelungen über die Produktverantwortung für derartige Verpackungen eignen sich nicht für die Verpackungsverordnung, sondern können sinnvoll nur im Zusammenhang mit der Regelung für das Produkt getroffen werden.

Wi 2. Hilfsempfehlung

Zu § 3 Abs. 5 und § 6 Abs. 5 Satz 1

Enfällt bei Annahme von Ziffer 1

a) In § 3 Abs. 5 sind die Wörter

"dem dauerhaften Gebrauch eines Produktes dienen, das im statistischen Mittel eine Lebensdauer von mindestens fünf Jahren aufweist"

durch die Wörter

"einen über die Verpackungsfunktion hinausgehenden, überwiegenden Produktnutzen aufweisen und in der Regel die Lebensdauer des Produktes teilen"

zu ersetzen.

b) In § 6 Abs. 5 Satz 1 sind vor dem Wort

"Verkaufsverpackungen"

die Wörter

"Verpackungen nach § 3 Abs. 5 sowie für"

einzufügen.

...

Als Folge

ist der Anhang (zu § 6) wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 1 Abs. 4 Satz 1 sind die Wörter "sowie langlebige Verpackungen" zu streichen.

b) In Nummer 2 ist die Absatzbezeichnung "(1)" und der Absatz 2 zu streichen.

Begründung:

Die in der Verpackungsverordnung festgelegten Pflichten für die Rücknahme und Verwertung von Verpackungen haben das Ziel, Verpackungsabfälle zu vermeiden und die insgesamt angefallenen Verpackungen zu verringern. Diese Regeln gelten für Verkaufsverpackungen, Umverpackungen und Transportverpackungen.

Die in § 3 Abs. 5 definierten langlebigen Verkaufsverpackungen sind jedoch anders zu behandeln. Die Lebensdauer dieser Verpackungen ist eng mit der Lebensdauer des Inhaltes verbunden. Das von der Verpackungsverordnung verfolgte Ziel der Abfallvermeidung hat hier sekundäre Bedeutung. Aufgrund der umfassenden Definition von Verpackungen in der Richtlinie 94/62/EG erscheint eine Ausgrenzung dieser Produkte aus dem Verpackungsbegriff weder zweckmäßig noch geboten. Darüber hinaus ist es notwendig, die begriffliche Schnittstelle zwischen langlebigen Verpackungen und sog. Behältnissen deutlicher erkennbar zu machen. Der Hinweis auf eine Lebensdauer im statistischen Mittel von mindestens 5 Jahren erscheint nicht sachgerecht.

Dem folgend wird vorgeschlagen, die Rechtsfolgen aus der begrifflichen Einordnung der langlebigen Verpackung, wie Rücknahmepflichten gemäß § 6 und Dokumentationspflichten nach Anhang zu § 6 Nr. 1 und 2, nicht zu begründen. Entsprechend der Identität von Nutzungs- und Verwendungsdauer sollen die langlebigen Verbrauchsverpackungen gemeinsam mit dem Inhaltsprodukt entsorgt werden. Der Ausschluß von Pflichten, Konzepte zu entwickeln, befreit Hersteller und Vertreiber darüber hinaus von überzogenen bürokratischen Anforderungen.

...

Wi 3. Zu § 2 Abs. 3 - neu -

In § 2 ist nach Absatz 2 folgender Absatz 3 anzufügen:

"(3) Die Vorschriften dieser Verordnung finden keine Anwendung auf Verpackungen aus Naturmaterialien, von denen jährlich weniger als 10.000 t im Geltungsbereich der Verordnung in Verkehr gebracht werden und die nach ihrer stofflichen Beschaffenheit im Rahmen der öffentlichen Entsorgung keinen besonderen Aufwand erfordern."

Begründung:

Mengen unter 10.000 t entsprechen in etwa einem halben Promill der Abfallmengen aus Verpackungen. Deshalb empfiehlt sich eine Bagatellregelung für Verpackungen aus Naturmaterialien, insbesondere solchen aus Ton. Unbelastete Verpackungen aus diesen Materialien können als Füllmaterialien ohne Probleme deponiert werden.

Dieser Empfehlung **widerspricht** der **Umweltausschuß** mit folgender

Begründung:

Aus grundsätzlichen Erwägungen sollten alle Verpackungen, unabhängig vom verwendeten Material, den Vorschriften der Verpackungsverordnung unterliegen. Auch die EU-Rahmenrichtlinie über Verpackungen läßt keine Ausnahmen zu.

Durch die Regelung im Anhang Ziff. 1 Abs. 4 werden die Verpackungen, für die keine konkreten Verwertungsquoten vorgegeben sind, bereits privilegiert: Sie müssen nur dann einer stofflichen Verwertung zugeführt werden, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Eine Bagatellregelung für Verpackungen aus Naturmaterialien, insbesondere solchen aus Ton, ist daher nicht notwendig. Soweit Verpackungen aus Ton nicht wirtschaftlich zumutbar stofflich verwertet werden können, dürfen sie auch als Füllmaterialien deponiert werden.

Eine Bagatellregelung für bestimmte Verpackungsmaterialien ist daher sachlich nicht gerechtfertigt.

...

Wi 4. Zu § 3 Abs. 6 Nr. 3 - neu -

In § 3 Abs. 6 ist der Punkt am Ende der Nummer 2 durch ein Semikolon zu ersetzen und folgende Nummer 3 anzufügen:

"3. Zubereitungen von Diphenylmethan-4,4'-diisocyanat (MDI), soweit diese als gesundheitsschädlich (Xn) nach Anhang I Nr. 2 und mit dem R-Satz R 42 nach Anhang I Nr. 3 der GefStoffV zu kennzeichnen sind und in Druckgaspackungen in Verkehr gebracht werden."

Begründung:

Die Verpackungsverordnung knüpft hinsichtlich der Bestimmung schadstoffhaltiger Füllgüter an das Selbstbedienungsverbot des § 4 Chemikalienverbotsverordnung an und schließt Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter u.a. aus Gründen des Arbeitsschutzes grundsätzlich von der Entsorgung über duale Systeme nach § 6 Abs. 3 aus.

Polyurethan-Ortschäume werden in Druckgaspackungen (Polyurethan-(PU)-Schaumdosen) anwendungsfertig in Verkehr gebracht. Aufgrund der technisch bedingten Besonderheiten in Verbindung mit dem gewöhnlichen Verbraucherverhalten sind in PU-Schaumdosen in der Regel deutlich größere Restinhalte vorhanden als in anderen vergleichbaren Verpackungen, die PU-Schaumdosen für eine Entsorgung über duale Systeme nach § 6 Abs. 3 grundsätzlich nicht geeignet erscheinen lassen.

In 5. Zu § 3 Abs. 10

Bei Annahme entfällt Ziffer 6

In § 3 Abs. 10 ist Satz 2 wie folgt zu fassen:

"Private Endverbraucher im Sinne dieser Verordnung sind Haushaltungen und vergleichbare Anfallstellen von Verpackungen, insbesondere Gaststätten, Hotels, Kantinen, Verwaltungen, Kasernen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, karitative Einrichtungen und Freiberufler; Handwerksbetriebe ohne Druckereien und sonstige papierverarbeitende Betriebe, die über haushaltsübliche Sammelgefäße für Papier, Pappe, Kartonagen und Leichtverpackungen mit nicht mehr als maximal je Stoffgruppe einem 1 100 Liter-Umleerbehälter im haushaltsüblichen Abfuhrrhythmus entsorgt werden können."

...

Begründung:

In der Begründung der Bundesregierung (S. 21) wird erwähnt, daß sich die Bestimmung "kleine Handwerksbetriebe" in diesem Zusammenhang in der Regel nach Art und Menge der anfallenden Verpackungen richtet. Der Begriff "kleine Handwerksbetriebe" ist zu wenig konkret und wird in der Praxis immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen, welche Handwerksbetriebe ein privates System analog zu den privaten Endverbrauchern erfassen muß.

Es liegt im Interesse der kommunalen Entsorgungsträger, daß möglichst viele Verpackungen über ein Duales System entsorgt werden. Deshalb ist der Begriff "kleine Handwerksbetriebe" in der vorgeschlagenen Weise, die sich bereits in der Praxis bewährt hat, zu konkretisieren.

Wi

6. Zu § 3 Abs. 10 Satz 2

Entfällt bei Annahme von Ziffer 5

In § 3 Abs. 10 Satz 2 sind die Wörter

"sowie kleine Handwerksbetriebe mit Ausnahme von Druckereien und sonstigen papierverarbeitenden Betrieben"

durch die Wörter

"; Handwerksbetriebe ohne Druckereien und sonstige papierverarbeitende Betriebe, die über haushaltsübliche Sammelgefäße für PPK (Papier, Pappe, Kartonagen) und LVP (Leichtverpackungen) mit nicht mehr als maximal je Stoffgruppe einem 1.100 l-Umleerbehälter im haushaltsüblichen Abfuhrrhythmus entsorgt werden können"

zu ersetzen.

Begründung:

In der Begründung der Bundesregierung (Seite 21) wird erwähnt, daß sich die Bestimmung "kleine Handwerksbetriebe" in diesem Zusammenhang in der Regel nach Art und Menge der anfallenden Verpackungen richtet. Ferner wird darauf hingewiesen, daß sich die Bundesregierung bei der Beschreibung der vergleichbaren Anfallstellen an der Bewertung des Bundeskartellamtes orientiert habe.

Der Begriff "kleine Handwerksbetriebe" ist zu wenig konkret und wird in der Praxis immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen, welche Handwerksbetriebe ein privates System analog zu den privaten Endverbrauchern erfassen muß. Im kartellrechtlichen Verfahren der DSD vor dem Bundeskartellamt hat das Bundeskartellamt den obigen Abgrenzungsvorschlag der DSD nicht beanstandet. Mit dieser Abgrenzung hat die DSD bisher gearbeitet. Diese Abgrenzung hat sich in der Praxis bewährt.

...

Wi 7. Zu § 3 Abs. 10 Satz 2

In § 3 Abs. 10 sind in Satz 2 nach dem Wort

"Freiberufler"

die Wörter

", landwirtschaftliche Betriebe"

einzufügen. *)

Begründung:

Gleichartige Verkaufsverpackungen fallen wie in kleinen Handwerksbetrieben auch in kleinen landwirtschaftlichen Betrieben an.

---

*) Bei Annahme von Ziffer 5 redaktionell anzupassen:
"karitative Einrichtungen, Freiberufler und landwirtschaftliche Betriebe;"

R 8. Zu § 4 Abs. 1 Satz 1

In § 4 Abs. 2 Satz 1 ist nach den Wörtern "zumutbar ist" die Angabe "(§ 5 Abs. 4 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes)" einzufügen.

Begründung:

Hinsichtlich der Tatbestände des § 12 Nr. 1, 5 und 12 ist wegen des Bestimmtheitsgrundsatzes nach Artikel 103 Abs. 2 GG eine Konkretisierung der Bußgeldbewehrungen hinsichtlich der Pflichten aus § 4 Abs. 2 Satz 1 angezeigt. Eine Konkretisierung der Begriffe der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und technischen Machbarkeit in § 4 Abs. 2 Satz 1 sollte deshalb durch einen Hinweis auf die Legaldefinition des § 5 Abs. 4 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes erfolgen.

...

9. Zu § 6 Abs. 3

In

In § 6 Abs. 3 sind nach Satz 1 folgende Sätze 2 bis 4 einzufügen:

"Dieses System ist auf vorhandene Sammel- und Verwertungssysteme der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, in deren Bereich es eingerichtet wird, abzustimmen. Die Abstimmung ist Voraussetzung für die Feststellung nach Satz 6. Die Belange der entsorgungspflichtigen Körperschaften sind dabei besonders zu berücksichtigen."

Als Folge ist

a) in § 6 Abs. 4 Satz 1 und 4 jeweils die Angabe
"Absatz 3 Satz 3"
durch die Angabe "Absatz 3 Satz 6"

b) in § 10 Satz 1 die Angabe "§ 6 Abs. 3 Satz 3"
durch die Angabe "§ 6 Abs. 3 Satz 6"

c) in § 12 Nr. 9 die Angabe "§ 6 Abs. 3 Satz 2"
durch die Angabe "§ 6 Abs. 3 Satz 5"

d) in § 13 Abs. 2 die Angabe "§ 6 Abs. 3 Satz 3"
durch die Angabe "§ 6 Abs. 3 Satz 6"

zu ersetzen.

Begründung:

Es ist zwingend geboten, daß die konkrete Ausgestaltung eines privaten Systems nach § 6 Abs. 3 mit dem Abfallentsorgungskonzept des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers abgestimmt wird. Dies gilt etwa für die Anzahl der Erfassungssysteme, den Abholrhythmus, die Abfallberatung, die Öffentlichkeitsarbeit, die Ausgestaltung der Systeme sowie für die Auswahl von Containerstandplätzen. Die Abstimmungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach der geltenden Verpackungsverordnung muß deshalb als Daueraufgabe aufrecht erhalten bleiben.

Ordnungs- und wettbewerbsrechtliche Probleme, die in Einzelfällen durch dieses Abstimmungserfordernis in der Vergangenheit regional aufgetreten sein können, rechtfertigen es nicht, daß dieses für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und für die Endverbraucher wichtige Instrument der Abstimmung gestrichen wird. Ordnungs- und wettbewerbsrechtliche Probleme müssen durch die Instrumente des Wettbewerbsrechts gelöst werden.

Dieser Empfehlung **widerspricht**...

...

Dieser Empfehlung **widerspricht** der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Die Regierungsvorlage enthält die Sätze 2 - 4 des § 6 Abs. 3 der geltenden Fassung der Verpackungsverordnung nicht mehr. Diese Streichung dient dem Ziel, Wettbewerb auf den betroffenen Märkten zu ermöglichen. Nach den Feststellungen der Kartellbehörden wurde in der Vergangenheit das Abstimmungserfordernis seitens der entsorgungspflichtigen Körperschaften vielfach dazu ausgenutzt, dem Betreiber des dualen Systems die Vertragspartner für das Einsammeln und Sortieren der Wertstoffe vorzugeben. Regelmäßig handelte es sich dabei um die Unternehmen oder Einrichtungen, die bereits die Hausmüllentsorgung im Auftrag der entsorgungspflichtigen Körperschaften ausführten. Soweit es sich dabei um einen Regie- oder Eigenbetrieb der Gebietskörperschaft handelte, war DSD unter Ausschaltung wettbewerblicher Kriterien gezwungen, ihm den Zuschlag zu erteilen, wenn das Angebot auch nur "angemessen" war. Die Abstimmungsverträge waren darüber hinaus wettbewerbshindernd, weil sie lange Laufzeiten vorsahen, sog. Meistbegünstigungsklauseln enthielten und ihre Reichweite auf Gebiete ausgedehnt wurde, die von der Verpackungsverordnung nicht erfaßt waren. Die notwendige Abstimmung war auch Anlaß zur Bildung von Gemeinschaftsunternehmen, die kartellrechtlich nicht untersagt werden konnten, weil ein Wettbewerb erst gar nicht entstehen konnte.

Ein gemeinsam für die Wirtschaftsministerkonferenz erarbeiteter Bericht des Arbeitskreises Umweltschutz und des Arbeitskreises der Kartellreferenten kam zu dem Ergebnis, daß die wettbewerbspolitischen Probleme mit dem vorhandenen kartellrechtlichen Instrumentarium kaum zu lösen sind. Darauf aufbauend hat sich die Wirtschaftsministerkonferenz am 7./8. Oktober 1993 - TOP 22 - u.a. dafür ausgesprochen, daß die Tätigkeit privatwirtschaftlicher Verwertung nicht länger von der Abstimmung mit entsorgungspflichtigen Körperschaften abhängig gemacht wird.

Schließlich hat sich der Bundesrat in seinem Beschluß vom 03.11.1995 (BR-Drs. 330/95) ausführlich mit den wettbewerbspolitischen Problemen der Abfallwirtschaft befaßt und die Bundesregierung in ihrem Bemühen um eine Verbesserung wettbewerblicher Strukturen in der Entsorgungswirtschaft unterstützt. Wörtlich heißt es in diesem Zusammenhang:

"... . Auch eine Abmilderung des Abstimmungserfordernisses mit den Trägern der kommunalen Abfallentsorgung ist als Ansatz zur Verbesserung wettbewerblicher Strukturen bei der Vergabe von Entsorgungsaufträgen zu befürworten. Ein vollständiger Verzicht auf das Abstimmungserfordernis würde dieses Ziel jedoch noch besser erreichen".

Diesen Bestrebungen würde eine Annahme der o. g. Anträge zuwiderlaufen.

...

In Zusammenhang mit Ziffer 9

10. Zu § 6 Abs. 3

In § 6 Abs. 3 Satz 3 *)
sind die Worte "die von ihr bestimmte Behörde"
durch die Worte "die nach Landesrecht zuständige Behörde"
zu ersetzen.

Begründung:

Die Begründung sachlicher Zuständigkeiten im Bereich der Eingriffsverwaltung bedarf in mehreren Ländern aufgrund der Vorgaben der jeweiligen Landesverfassung einer Rechtsvorschrift. Solche Rechtsvorschriften können im Hinblick auf Artikel 80 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes nicht auf eine bundesrechtliche Ermächtigung gestützt werden, die die Regelung der zuständigen obersten Landesbehörde überläßt.

Die vorgeschlagene Änderung stellt sicher, daß die Delegation der Zuständigkeit auch durch Rechtsvorschriften erfolgen kann.

---

*) Bei Annahme von Ziffer 9: Satz 6

Dieser Empfehlung **widerspricht** der **Umweltausschuß** mit folgender

Begründung:

Es wird darauf abgehoben, daß die Begründung sachlicher Zuständigkeiten in mehreren Ländern aufgrund der Vorgaben der jeweiligen Landesverfassung einer Rechtsvorschrift bedarf und daß daher die vorgeschlagene Änderung sicherstellt, daß die Delegation der Zuständigkeit auch durch Rechtsvorschriften erfolgen kann.

Andererseits gibt es wie z. B. in Baden-Württemberg im dortigen § 28 des Landesabfallgesetzes landesrechtliche Regelungen, in denen die Zuständigkeiten der Abfallrechtsbehörden abschließend festgelegt sind. Wenn nunmehr die für die Abfallwirtschaft zuständige oberste Landesbehörde die Aufgaben der Freistellung und des Widerrufs auf eine nachgeordnete Behörde delegieren möchte, müßte durch die im Änderungsantrag vorgeschlagene Formulierung das Landesabfallgesetz geändert werden.

...

Wi 11. Zu § 6 Abs. 4 Satz 1

In § 6 Abs. 4 sind in Satz 1 nach den Wörtern

"nach Absatz 3 Satz 3"

die Wörter

"in Abwägung der Auswirkungen auf die Verwertung"

einzufügen.

Begründung:

Die zuständige Behörde kann ihre Feststellung nach § 6 Abs. 3 Satz 3 widerrufen, wenn die in der Verordnung genannten Quoten nicht erreicht werden. In ihrer Entscheidung hat die Behörde abzuwägen, ob das durch den Widerruf erreichbare Ergebnis im Hinblick auf die Umweltschutzziele des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vertretbar ist. Besondere Bedeutung kommt dabei der Verwertung zu, da die Wirtschaft gerade in Verwertungsanlagen erheblich investiert hat oder investieren wird. In einer Widerrufsentscheidung ist daher dieser Gesichtspunkt immer zu prüfen.

In der Widerrufsentscheidung sind soweit möglich auch zukünftige Systementwicklungen und Verwertungsfortschritte zu berücksichtigen.

Mit der vorliegenden Ergänzung werden beide Anliegen aufgegriffen und ausdrücklich in den behördlichen Entscheidungsprozeß eingebunden.

Dieser Empfehlung **widerspricht** der **Umweltausschuß** mit folgender

Begründung:

Der Widerruf der Freistellungserklärung ist eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde. Im Rahmen dieser Ermessensausübung müssen bei der Prüfung, ob ein Widerruf zu erfolgen hat, weil die im Anhang genannten Anforderungen, insbesondere die Quoten, nicht erfüllt werden, natürlich auch die Auswirkungen auf die von den beteiligten Wirtschaftskreisen getätigten Investitionen berücksichtigt und abgewogen werden. Allerdings ist im Rahmen der Ermessensausübung die Abwägung der Auswirkungen auf die Verwertung nicht die ausschließliche und alleinige Abwägung. Es wäre daher nicht sachgerecht, die Ermessensausübung ausschließlich auf diesen Aspekt zu beschränken, andererseits müssen im Rahmen einer fehlerfreien Ermessensausübung natürlich auch diese Punkte in den behördlichen Entscheidungsprozeß einfließen.

...

Es besteht daher keine Veranlassung, diesen einen Punkt der Ermessensabwägung in den Verordnungstext ausdrücklich zu formulieren und andere Aspekte zu vernachlässigen. Im übrigen ist der Wortlaut „in Abwägung der Auswirkungen auf die Verwertung“ zu unbestimmt und würde zu großen Rechtsunsicherheiten führen.

Wi 12. Zu § 13 Abs. 2

§ 13 Abs. 2 ist wie folgt zu ändern:

a) Die Angabe

"31. Dezember 1998"

ist durch die Angabe

"30. Juni 2002

zu ersetzen.

b) Die Wörter

"sichergestellt wird, daß mindestens 50 vom Hundert der in das System eingebrachten Verpackungen einer Kompostierung zugeführt werden"

sind durch die Wörter

"wenn der Systembetreiber geeignete Maßnahmen getroffen hat, damit ein möglichst hoher Anteil der in das System eingebrachten Verpackungen einer Kompostierung zugeführt wird"

zu ersetzen.

Begründung:

Systeme ausschließlich für Kunststoffverpackungen, die überwiegend aus biologisch abbaubaren Werkstoffen auf der Basis nachwachsender Rohstoffe hergestellt sind, befinden sich erst im Aufbau, weshalb eine längere Frist geboten ist. Die Ausgestaltung eines solchen umweltpolitisch begrüßenswerten Systems, insbesondere der Quotennachweis, ist noch offen. Es muß deshalb damit sein Bewenden haben, daß der Systembetreiber nach Kräften bemüht ist, die Anforderungen künftig zu erfüllen.

Dieser Empfehlung **widerspricht** ...

...

Dieser Empfehlung **widerspricht** der **Umweltausschuß** mit folgender

Begründung:

Es besteht keine Notwendigkeit, Kunststoffverpackungen, die überwiegend aus biologisch abbaubaren Werkstoffen auf der Basis nachwachsender Rohstoffe hergestellt sind, gegenüber anderen Verpackungsmaterialien noch weitergehender zu privilegieren, wie dies der Novellierungsentwurf der Bundesregierung vorsieht. Es ist ein Grundsatz der Verpackungsverordnung und auch eine Vorgabe der EU-Verpackungsrichtlinie, alle denkbaren Systeme und Verpakkungsmaterialien gleich zu behandeln.

Für den Aufbau eines derartigen Systems ist der von der Bundesregierung vorgesehene Zeitraum bis 31. Dezember 1998 ausreichend. Keineswegs ist es notwendig, diese Privilegierung noch um vier Jahre bis zum Jahr 2002 zu erweitern.

Aus Gleichbehandlungsgründen gegenüber anderen Systemen ist es nicht vertretbar, daß der Systembetreiber für derartige Verpackungen ohne Effizienznachweis nur bemüht sein muß, einen möglichst hohen Anteil dieser Verpakkungen einer Kompostierung zuzuführen. Dies wäre eine eklatante Ungleichbehandlung gegenüber anderen Systembetreibern.

R 13. Zum Anhang (zu § 6)

Im Anhang zu § 6 sind in Nummer 1 Abs. 3 die Wörter "in den Jahren 1997 und 1998" durch die Wörter "die Anforderungen nach Absatz 2 erst ab dem Jahre 1997. In den Jahren 1997 und 1998 gelten" zu ersetzen.

Begründung:

Vermeidung einer unzulässigen Rückwirkung.

In 14. Zum Anhang (zu § 6) Nummer 1 Abs. 5

Im Anhang (zu § 6) ist Nummer 1 Abs. 5 Satz 2 wie folgt zu fassen:

"Ansonsten sind sie nach den Grundsätzen der gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung gemäß § 10 und 11 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zu beseitigen; dabei sind sie den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern als Gewerbeabfall zu überlassen, soweit sie nicht in eigenen Anlagen beseitigt werden oder überwiegende öffentliche Interessen eine Überlassung erfordern."

...

Begründung:

Unter die Formulierung "die tatsächlich erfaßte Menge an Verpackungen" in Satz 1 sind neben Verpackungen auch Sortierreste zu subsumieren. Für Sortierreste aus Sortieranlagen besteht jedoch nach der geltenden Verpackungsverordnung eine Überlassungspflicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Nach § 13 Abs. 1 Satz 2 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) besteht für Verpackungen, die aufgrund der Vorgaben in den §§ 5 und 6 KrW-/AbfG nicht verwertet werden, sowie für Sortierreste aus Sortieranlagen eine Überlassungspflicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, wenn sie nach § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG nicht in eigenen Anlagen beseitigt werden.

Satz 2 widerspricht daher der geltenden Rechtslage im Kreislaufwirtschaftsgesetz. Aus Gründen der Rechtsklarheit wird der Wortlaut des § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG übernommen.

Wi

15. Zum Anhang (zu § 6) Nummer 3 Abs. 1 Satz 2 und 3

Bei Annahme entfällt Ziffer 16

Im Anhang (zu § 6) sind in Nummer 3 Abs. 1 die Sätze 2 und 3 zu streichen.

Begründung:

Mit der zu streichenden Vorschrift wird faktisch das Abstimmungserfordernis mit den Kommunen aufrechterhalten.

Die Wirtschaftsministerkonferenz hat in einem Beschluß auf ihrer Herbstsitzung 1993 die Notwendigkeit betont, daß sich die Entwicklung der Entsorgungswirtschaft ohne Bildung von Monopolen und Kartellen sowie unter Offenhaltung der Märkte vollzieht. Sie hat sich deshalb dafür ausgesprochen, daß die Tätigkeit privatwirtschaftlicher Verwertung nicht länger von der Abstimmung mit entsorgungspflichtigen Körperschaften abhängig gemacht wird.

Diese Beschlußfassung geht auf einen Bericht des Arbeitskreises Umweltschutz und des Arbeitskreises der Kartellreferenten der Wirtschaftministerkonferenz "Konzentrationsprobleme in der Entsorgungswirtschaft" zurück, den die Wirtschaftsministerkonferenz zustimmend zur Kenntnis genommen hat. In diesem Bericht wird festgestellt, daß das Erfordernis der Abstimmmungserklärung in § 6 Abs. 3 Verpackungsverordnung erheblich dazu beigetragen hat, zu Lasten mittelständischer Unternehmen die Monopolstellung von Dualem System und Kommunen zu verfestigen.

Das Abstimmungserfordernis mag bei Aufbau des Dualen Systems tolerierbar gewesen sein, um kommunale Investitionen zu schützen. Es ist inzwischen überflüssig geworden.

Dieser Empfehlung **widerspricht** ...

...

Dieser Empfehlung **widerspricht** der **Umweltausschuß** mit folgender

Begründung:

Es besteht keine Veranlassung, diese Vorschriften zu streichen. Es besteht ein vitales kommunalpolitisches Interesse der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und der Bürger als Gebührenzahler, daß kommunale Investitionen in Verwertungssysteme geschützt werden. Zum Schutz dieser kommunalen Investitionen ist es notwendig, daß auf Wunsch der kommunalen Gebietskörperschaften bestehende Systeme in ein privates System nach § 6 Abs. 3 einbezogen werden oder die Übernahme oder Mitbenutzung derartiger Einrichtungen gegen ein angemessenes Entgelt möglich ist. Ansonsten wären diese kommunalen Investitionen nutzlos gewesen.

Diese Vorschriften müssen als Daueraufgabe zum Schutz von Investitionen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aufrecht erhalten bleiben. Sie sind keineswegs - wie die Begründung des Wirtschaftsausschusses darlegt - überflüssig geworden.

Entgegen der Begründung Satz 1 des Wirtschaftsausschusses wird durch diese Regelung nicht das Abstimmungserfordernis mit den Kommunen faktisch aufrechterhalten.

In

16. Zum Anhang (zu § 6) Nummer 3 Abs. 1

Entfällt bei Annahme von Ziffer 15

Im Anhang (zu § 6) ist Nummer 3 Abs. 1 Satz 2 wie folgt zu fassen:

"Dabei sind die bestehenden Systeme der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einzubeziehen."

Begründung:

Es besteht keine Veranlassung, die in der geltenden Verpackungsverordnung vorgesehene Ist-Vorschrift über die Einbeziehung der bestehenden kommunalen Systeme in eine Soll-Vorschrift umzuwandeln.

Diese Vorschrift muß als Daueraufgabe zum Schutz der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aufrechterhalten bleiben.

...

B

17. Der **Finanzausschuß**

empfiehlt dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.

C

18. Der federführende **Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

empfiehlt dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes **nicht zuzustimmen**.

Begründung:

Die vorgelegte Novellierung der Verpackungsverordnung wird dem bestehenden Änderungsbedarf nicht gerecht. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Regelungen grundlegend zu überarbeiten.

Der Vorschlag der Bundesregierung ist kein Beitrag zur notwendigen finanziellen Entlastung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Kommunen. Vielmehr bleiben die grundlegenden Mängel der Verpackungsverordnung bestehen und zusätzlich werden mit dem Entwurf den Ländern erhöhte Vollzugsaufwendungen zugemutet. Künftig sollen z.B. die Vertreiber von Verpackungen bis hin zum kleinsten Bäcker oder Gemüsehändler akribisch überwacht werden.

Die gegenwärtige Novellierung enthält keine Verbesserung zu Gunsten der Abfallvermeidung, trägt nicht zur ökologisch und ökonomisch sinnvollen Verwertung der Verpackungen bei und schafft zusätzlichen Aufwand für Wirtschaft und Verwaltung.

Bei der damaligen Vorlage der Verpackungsverordnung hat die Bundesregierung viel versprochen und wenig erreicht. Das mit Inkrafttreten der Verpackungsverordnung eingerichtete Duale System hat die Erwartungen nicht erfüllt. Es hat sich als teuer, wettbewerbsfeindlich und unflexibel erwiesen. Allein im Jahre 1995 verursachte das Duale System Kosten in Höhe von 4 Milliarden DM; jeder Bundesbürger zahlte 49 DM im Jahr für dieses System.

...

Auch nach fünf Jahren des Bestehens gibt es für bedeutende Mengen noch keine überzeugenden Verwertungswege. Insbesondere ist die Kunststoffverwertung nach wie vor vielfach nur mit erheblicher Bezuschussung durch das Duale System möglich. Dies hat zu ökonomisch unsinnigem Recycling ("Downcycling") und Exporten bis in die entlegensten Teile der Welt geführt.

Der Bundesrat stellt fest, daß die geltende Verpackungsverordnung nicht zu einem Ausbau der Mehrwegsysteme geführt hat. Ausweislich der von der Bundesregierung vorgelegten Zahlen liegt der Mehrweganteil an Getränkeverpackungen etwa auf dem Niveau von 1991, in einigen Bundesländern liegt er darunter.

Durch das nach der Vorlage der Bundesregierung wegfallende Abstimmungsgebot mit den kommunalen Entsorgungsträgern werden diejenigen Gemeinden und Kreise, die in ihrem Zuständigkeitsbereich vorbildliche ökologische Abfallververmeidungskonzepte entwickelt haben, benachteiligt und bisherige kommunale Erfassungssysteme gefährdet.

Der Bundesrat betont erneut die Notwendigkeit einer Novellierung der Verpackungsverordnung, deren konzeptionelles Ziel die ökologische Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen ist mit mindestens folgenden Elementen:

Eine Mehrwegverordnung, die Standardisierung und hohe Anteile von Mehrwegverpackungen für geeignete Produkte vorschreibt, wie z.B. für Massengetränke nach Auswertung entsprechender Ökobilanzen, und die den Handel zur Pfanderhebung und Rücknahme des Leergutes verpflichtet. Ziel ist ein flächendeckendes, ökologisch optimiertes Mehrwegsystem. Zu diesen Regelungen gehören ebenfalls differenzierte Mehrwegquoten für Massengetränke wie Bier, Mineralwässer und Erfrischungsgetränke entsprechend dem Bundesratsbeschluß vom 10. März 1995, Drucksache 1081/94 (Beschluß).

Eine Verbotsregelung für umweltschädliche Verpackungen, die z.B. schwermetall- oder chlorhaltig sind.

Zur Information der Verbraucher und zur ökologischen Bewertung müssen die Verpackungen eindeutig gekennzeichnet werden.

In besonderen Sammelsystemen sollen nur solche Verpackungen eingesammelt werden, die ökologisch sinnvoll stofflich verwertet werden. Die von einem System eingesammelten Verpackungen sind vollständig zu verwerten. Ein Lizenzzeichen "verwertbar" darf nur an solche Verpackungen vergeben werden.

Ökologisch und ökonomisch nicht sinnvoll verwertbare Verpackungen sollen finanziell unattraktiv gemacht werden und damit langfristig vom Markt verdrängt werden. Die Verpackungen sollen deutlich höher belastet werden als verwertbare Verpackungen und dadurch einen Anreiz zur Vermeidung dieser Verpackungen bieten.

Die Lizenzen des Systems dürfen nur im Umfang tatsächlich vorhandener und nachgewiesener umweltgerechter Verwertungskapazitäten vergeben werden.

Die Verwertung wird auf den Raum der Europäischen Gemeinschaften oder der OECD-Staaten beschränkt.

...

D

19. Der **Wirtschaftsausschuß**

empfiehlt dem Bundesrat ferner die Annahme nachstehender

Entschließung:

Der Bundesrat begrüßt, daß die Bundesregierung mit der Novelle zur Verpackungsverordnung wichtige Schlußfolgerungen aus den Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten gezogen hat, die bei der Einführung und dem Vollzug der Verpackungsverordnung aufgetreten sind. Dies betrifft insbesondere eine stärkere Wettbewerbsorientierung der neuen Verordnung und die Notwendigkeit, die Privatisierung öffentlicher Aufgaben in der Entsorgungswirtschaft marktwirtschaftlich auszurichten. Die nun vorgesehene und notwendige Wettbewerbsgleichheit zwischen den Beteiligten an einem dualen System und sogenannten „Selbstentsorgern" sowie zwischen verschiedenen dualen Systemen und die zusätzlichen Anforderungen an duale Systeme insbesondere bei der Vergabe von Leistungen und der Verwertung sind geeignet, eine stärkere marktwirtschaftliche Ausgestaltung der Verwertung zu erreichen. Die Umsetzung der Verwertungskriterien des neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes durch modifizierte Verwertungsanforderungen sowie die zeitliche Streckung, deren Umsetzung und geänderte Bezugsgrundlage ermöglichen eine flexible und effiziente Verwertung und den sachgerechten Ausbau der hierfür notwendigen Anlagen. Damit werden bei der weiteren Entwicklung der Verwertung Fehlentwicklungen vermieden, die dem Aufbau der DSD aufgrund hochgesteckter Verwertungsziele mit zu kurzen Umsetzungszeiten zu beobachten waren.

Bundesrat Drucksache **264/97** (Beschluß)
(Grunddrs. 992/96)

25.04.97

Beschluß
des Bundesrates

Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV)

Der Bundesrat hat in seiner 711. Sitzung am 25. April 1997 beschlossen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes n i c h t zuzustimmen.

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946