

18.05.01**U - A - Wi****Verordnung
de Bundesregierung**

Zweite Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung**A. Zielsetzung**

Bereits in der geltenden Fassung sieht die Verpackungsverordnung einen besonderen Schutz für ökologisch vorteilhafte Mehrweg-Getränkeverpackungen vor. Als Instrument dient eine Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen, die im Falle des Unterschreitens einer Mehrwegschutzquote von 72 % in den Getränkebereichen greift, bei denen der Anteil von Mehrweg-Verpackungen des Jahres 1991 unterschritten ist.

Ziel der Änderungsverordnung ist zunächst die Anpassung der Regelung an neue Erkenntnisse aus Ökobilanz-Untersuchungen. Außerdem soll die bestehende Regelung, die das Eintreten der Pfandpflicht vom Unterschreiten von Quoten abhängig macht und zwischen Getränkebereichen unterscheidet, durch eine für die Betroffenen praktikablere Neuregelung ersetzt werden.

B. Lösung

Änderung der Verpackungsverordnung vom 21. August 1998. Zukünftig wird nicht mehr zwischen Einweg- und Mehrweg-Getränkeverpackungen unterschieden, sondern zwischen ökologisch vorteilhaften und ökologisch nicht vorteilhaften Getränkeverpackungen. Der Getränkekarton wird als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackung eingestuft. Außerdem wird die bestehende Quoten-Regelung, die zwischen Marktsegmenten differenziert, durch eine unmittelbare Pfandpflicht für ökologisch nicht vorteilhafte Getränkeverpackungen in allen betroffenen Marktsegmenten ersetzt.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen

1. *Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand*

Keine.

2. *Vollzugsaufwand*

Dem Bund entstehen gegenüber der geltenden Verpackungsverordnung keine zusätzlichen Kosten. Bei Ländern und Kommunen werden durch zusätzliche Vollzugsaufgaben allenfalls äußerst begrenzt zusätzliche Kosten anfallen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass bereits nach der geltenden Regelung noch im Jahr 2001 eine Pfandpflicht für Einwegverpackungen von Bier und Mineralwasser eintreten würde. Kosten für den Vollzug werden außerdem durch die Selbstkontrolle der Wirtschaft reduziert. Den noch verbleibenden Zusatzkosten stehen Einsparungen bei den Kommunen wegen des zu erwartenden Rückgangs des sog. Littering gegenüber.

E. Sonstige Kosten

Bei einer Betrachtung der zusätzlichen Kosten bei Herstellern und Vertreibern muss von einer ohnehin eintretenden Pfandpflicht bei Bier und Mineralwasser ausgegangen werden. Kosten entstehen zunächst in Form von Investitionen für den Aufbau eines Rücknahmesystems, voraussichtlich insbesondere für die Einrichtung von Rücknahme-Automaten, aber auch für die Sammellogistik im weiteren Sinn. Hinzukommen regelmäßige Betriebskosten.

Insgesamt schätzen das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in einem gemeinsamen Bericht vom 18.01.2001 die Mehrkosten gegenüber der Erfassung der betroffenen Getränkeverpackungen im bestehenden Rücknahmesystem auf jährlich rd. 265 Mio. DM.

Bundesrat

Drucksache 361/01

18.05.01

U - A - Wi

Verordnung
der Bundesregierung

Zweite Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Berlin, den 18. Mai 2001

022 (321) - 235 05 - Ve 21/01

An den
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene

Zweite Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

mit Begründung und Vorblatt.

Der Deutsche Bundestag hat der Verordnung am 18. Mai 2001 zugestimmt.

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

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.



Zweite Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung¹

Vom ...

Auf Grund des § 24 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 59 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705) verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise unter Wahrung der Rechte des Bundestages:

Artikel 1

Die Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 28. August 2000, BGBl. I S. 1344) wird wie folgt geändert:

¹ Mit dieser Verordnung wird die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. EG Nr. L 365 S. 10) umgesetzt. Die Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EG L 204 S. 34), zuletzt geändert durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. EG Nr. L 217 S. 18) sind beachtet worden.

1. In § 3 wird nach Absatz 3 folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Mehrweggetränkeverpackungen, Getränkekartonverpackungen und Getränke-Polyethylen-Schlauchbeutel-Verpackungen.“

Die bisherigen Absätze 4 bis 11 werden Absätze 5 bis 12.

2. In § 8 wird Absatz 1 wie folgt gefasst:

„(1) Vertreiber, die flüssige Lebensmittel in Getränkeverpackungen, die keine ökologisch vorteilhaften Verpackungen sind, in Verkehr bringen, sind verpflichtet, von ihrem Abnehmer ein Pfand in Höhe von mindestens 0,25 Euro einschließlich Umsatzsteuer je Verpackung zu erheben; ab einem Füllvolumen von mehr als 1,5 Liter beträgt das Pfand mindestens 0,50 Euro einschließlich Umsatzsteuer. Satz 1 gilt nicht für Verpackungen, die nicht im Geltungsbereich der Verordnung an Endverbraucher abgegeben werden. 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 nach § 6 Abs. 1 Satz 1 und 6 sowie § 6 Abs. 2 Satz 1 zu erstatten. Vertreiber mit einer Verkaufsfläche von weniger als 200 m² können die Rücknahme und Pfanderstattung auf die Getränkeverpackungen im Sinne des Satzes 1 beschränken, die sie in Verkehr gebracht haben.“

3. § 9 wird wie folgt geändert:

- a) Die Absätze 2 bis 4 werden aufgehoben.
- b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Die Befreiung nach Absatz 1 sowie § 6 Abs. 3 gelten nicht für Verpackungen von Bier, Mineralwasser (einschl. Quellwasser, Tafelwasser und Heilwasser), Erfrischungsge-

tränken mit Kohlensäure und Fruchtsäften (einschl. Fruchtnektare, Gemüsesäfte und andere Getränke ohne Kohlensäure; ausgenommen diätetische Lebensmittel), die keine ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen sind. § 6 Abs. 1 Satz 9 und 10 gelten nicht für die in Satz 1 genannten Verpackungen.“

4. In § 10 wird nach Satz 2 folgender Satz 3 angefügt:

„Satz 1 gilt nicht für die in § 9 Abs. 2 genannten Verpackungen.“

5. In § 15 Nr. 17 wird die Angabe „§ 8 Abs. 1,“ durch die Angabe „§ 8 Abs. 1 Satz 1, 3 oder 4, jeweils“ ersetzt.

Artikel 2

Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a dieser Verordnung tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Im Übrigen tritt die Verordnung am 1. Januar 2002 in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Berlin, den

Der Bundeskanzler

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Begründung:

I. Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

- a) Die Verpackungsverordnung vom 21. August 1998 (Bundesgesetzblatt I S. 2379) sieht – wie bereits die Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 (Bundesgesetzblatt I S. 1234) – einen besonderen Schutz für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen vor. Der Schutz gilt für die als ökologisch vorteilhaft erkannten Mehrweg-Verpackungen sowie für PE-Schlauchbeutel im Bereich pasteurisierte Konsummilch. Als Instrument dient eine Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen, die im Falle des Unterschreitens einer Mehrwegschutzquote von 72 % in den Getränkebereichen greift, bei denen der Anteil von Mehrweg-Verpackungen des Jahres 1991 unterschritten ist.
- b) Nachdem der Mehrweg-Anteil bei Getränkeverpackungen in den Jahren nach Inkrafttreten der ersten Verpackungsverordnung zunächst stabil war, wurde im Jahr 1997 die 72 %-Quote erstmals unterschritten. Im Jahr 1998 ist der Mehrweg-Anteil weiter auf 70,13 % abgesunken. Vorläufige Schätzungen zur Entwicklung der Mehrweg-Anteile in den Jahren 1999 und 2000 weisen darauf hin, dass sich der Abwärtstrend beschleunigt.

Gemäß § 9 Abs. 2 VerpackV greift sechs Monate nach Bekanntgabe des Ergebnisses der Nacherhebung die Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen in den Bereichen, in denen der spezifische Mehrweg-Anteil von 1991 unterschritten ist.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass nach geltendem Recht noch im Jahr 2001 eine Pfandpflicht in den Bereichen Bier und Mineralwasser ausgelöst würde.

- c) Im August 2000 wurde vom Umweltbundesamt das Ergebnis einer Ökobilanz zu Getränkeverpackungen für alkoholfreie Getränke mit und ohne Kohlensäure sowie von Wein vorgelegt. Die Studie belegt, dass nach wie vor eine klare Trennlinie zwischen ökologisch vorteilhaften und ökologisch nachteiligen Verpackungen verläuft. Für alle untersuchten Getränkebereiche erwiesen sich Mehrwegsyste-me sowohl aus Glas als auch aus PET als grundsätzlich ökologisch vor-

teilhaft. Für Getränke ohne Kohlensäure ließen sich jedoch keine eindeutigen ökologischen Vor- oder Nachteile von Kartonverpackungen gegenüber Glas-Mehrwegsystemen feststellen.

2. Eckpunkte der Novellierung

- a) Ziel ist die Stabilisierung und Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen. Ermächtigungsgrundlage für die Regelung ist § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG. Hiernach wird die Bundesregierung ermächtigt, zur Festlegung von Anforderungen zur Erfüllung der Produktverantwortung u.a. Pfandpflichten einzuführen. Der Verordnungsgeber beansprucht diese Ermächtigung mit Blick auf abfallvermeidende und ressourcenschonende Effekte im Bereich Getränkeverpackungen.

Ein wesentliches Anliegen der Novellierung ist die Berücksichtigung der Ergebnisse der Ökobilanz des Umweltbundesamtes für Getränkeverpackungen. Gesamtökologische Betrachtungen dienen dabei zur kritischen Überprüfung des abfallwirtschaftlichen und ressourcenschonenden Ansatzes. Zukünftig wird nicht mehr zwischen Einweg- und Mehrweg-Getränkeverpackungen unterschieden, sondern zwischen ökologisch nachteiligen und ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen. Die Einordnung des Getränkekartons als ökologisch vorteilhafte Verpackung erscheint dabei sachgerecht.

- b) Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass allein die Drohung einer Pfandpflicht zur Stabilisierung des Anteils ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen nicht mehr ausreicht. Die Sanktion Pfandpflicht muss nun eingreifen. Dabei ist einer klaren und eindeutigen Regelung der Vorzug zu geben, die eine unmittelbare Pfandpflicht, unabhängig vom Unterschreiten von Quoten einführt.
- c) Um zu einer einfachen, für die betroffenen Wirtschaftskreise, Vollzugsbehörden und Verbraucher verständlichen und praktikablen Regelung zu kommen, wird auch die Differenzierung zwischen den von der Pfandpflicht betroffenen Getränkesegmenten aufgehoben. Zwar erschien die Differenzierung bei der Androhung des Sanktionsinstruments Pfandpflicht sachgerecht, um die Verantwortung der jeweiligen Hersteller und Vertreiber für das Aufrechterhalten ökologisch vorteilhafter Verpackungssysteme in ihren jeweiligen Branchen möglichst eindeutig zuzuordnen. In der praktischen Umsetzung der Bepfandung ist die Differenzierung z.B. zwischen

Bier-Dosen und Dosenverpackungen für sog. Soft-Drinks dem Verbraucher schwer vermittelbar. Wein ist von der Pfandpflicht ausgenommen, da in diesem Bereich angesichts der strukturellen Besonderheiten des Weinmarktes eine entsprechende ökologische Lenkungswirkung nicht zu erwarten ist.

- d) Von der Pfandpflicht werden Anreize für Abfüller, Handel und Verbraucher ausgehen, wieder verstärkt ökologische Getränkeverpackungen anzubieten bzw. nachzufragen. Durch eine sortenreine Erfassung im Pfand-Rücknahme-System und anschließende hochwertige Verwertung der zurückgenommenen Verpackungen werden Stoffkreisläufe optimiert. Das sog. Littering und die damit verbundene Beeinträchtigung des Straßen- und Landschaftsbildes werden eingedämmt.

Sowohl wissenschaftliche Untersuchungen als auch Erfahrungen im Ausland belegen, dass diese Ziele mit der Einführung eines Pfandes auf Einweg-Getränkeverpackungen erreicht werden können.

3. Kostenwirkungen

- a) Durch die Förderung von Mehrwegsystemen und die damit verbundene Vermeidung von Abfällen wirkt die Novellierung einer Kostensteigerung im Bereich der Entsorgung entgegen. Durch die zu erwartende Erhöhung der Rücklaufquote bei Einwegverpackungen und die damit ermöglichte verbesserte Verwertung werden externe Kosten internalisiert.
- b) Dem Bund entstehen gegenüber der geltenden Verpackungsverordnung keine zusätzlichen Kosten. Im Gegenteil entfallen künftig Kosten für die bisher jährlich durchzuführende Erhebung der Anteile von in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen abgefüllten Getränken.
- c) Zusätzliche Kosten bei Ländern und Kommunen durch zusätzliche Vollzugsaufgaben insbesondere im Bereich der Überwachung der Umsetzung der Pfandpflicht werden sehr begrenzt anfallen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass bereits nach der geltenden Regelung noch im Jahr 2001 eine Pfandpflicht für Einwegverpackungen von Bier und Mineralwasser eintreten würde.

Kosten für den Vollzug werden außerdem durch die Selbstkontrolle der Wirtschaft reduziert, die an einem reibungslosen Funktionieren des Pfand-Rücknahmesystems interessiert ist.

Den noch verbleibenden Zusatzkosten stehen Einsparungen bei den Kommunen wegen des zu erwartenden Rückgangs des sog. Littering gegenüber.

- d) Auch bei einer Betrachtung der zusätzlichen Kosten bei Herstellern und Vertreibern muss von einer ohnehin eintretenden Pfandpflicht bei Bier und Mineralwasser ausgegangen werden. Zusätzlichen Kosten für die Umsetzung der Neuregelung stehen deshalb Synergieeffekte gegenüber. Kosten entstehen zunächst in Form von Investitionen für den Aufbau eines Rücknahmesystems, voraussichtlich insbesondere für die Einrichtung von Rücknahme-Automaten, aber auch für die Sammellogistik im weiteren Sinn. Hinzukommen regelmäßige Betriebskosten z.B. für die Wartung von Automaten, die händische Rücknahme von Verpackungen, Transporte, den Betrieb von Sortierzentren und die eigentliche Verwertung. Außerdem entstehen im Bereich der Hersteller Kosten für die Kennzeichnung der bepfandeten Verpackungen. In einer gemeinsamen Kostenschätzung vom Januar 2001 gehen das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit von einem Investitionsbedarf in Höhe von 2,08 Mrd. DM für die Einrichtung von Rücknahmeautomaten aus. Aus den daraus abgeleiteten Abschreibungen und Aufwendungen für Kapitaldienst sowie aus den geschätzten Betriebs- und Logistikkosten ergeben sich in der Schätzung der beiden Bundesministerien jährlich Bruttokosten für Aufbau und Betrieb eines Pfand-Rücknahmesystems in Höhe von rd. 905 Mio. DM.

Diesen Kosten stehen Einsparungen bei der bisherigen Rücknahme als Selbstentsorger bzw. in Form von eingesparten Lizenzgebühren für die Rücknahme gemäß § 6 Abs. 3 VerpackV gegenüber. Kostenreduzierend wirken sich auch Erlöse für das in die Verwertung eingebrachte Sekundärmaterial aus. Angesichts der in einem Pfandsystem möglichen sortenreinen Sammlung ist – im Vergleich zur derzeitigen Situation – von steigenden Erlösen auszugehen. Im Bericht der beiden Bundesministerien werden die Sekundärrohstoff-Erlöse auf rd. 90 Mio. DM und die eingesparten Lizenzentgelte auf rd. 550 Mio. DM geschätzt.

Insgesamt ergeben sich aus der Kostenschätzung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geschätzte Mehrkosten gegenüber der Erfassung der betroffenen Getränkeverpackungen im bestehenden Rücknahmesystem in Höhe von jährlich rd. 265 Mio. DM.

4. Preiswirkungen

Das Potential für Preissteigerungen, das sich aus den dargestellten Kosten bei Herstellern und Vertriebern ergibt, ist gering und wird darüber hinaus zumindest teilweise durch eingesparte Lizenzgebühren und Erlöse kompensiert. Auch vor dem Hintergrund der ohnehin nach geltendem Recht noch im Jahr 2001 zu erwartenden Pfandpflicht für mindestens zwei Getränkebereiche, sind allenfalls geringfügige Preissteigerungen durch die Neuregelung zu erwarten.

Angesichts des geringen Anteils der ggf. möglichen Preissteigerungen an den gesamten Herstellungs- und Vertriebskosten der von der Regelung betroffenen Produkte sind Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau nicht zu erwarten.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu § 3

Mit der Novellierung werden die Ergebnisse der im August 2000 vorgelegten Ökobilanz-Studie „Getränkeverpackungen II“ des Umweltbundesamtes berücksichtigt. Neben Mehrweg-Verpackungen werden nun auch Kartonverpackungen den ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen zugerechnet. Um auch zukünftig eine klare Abgrenzung zwischen ökologisch vorteilhaften und ökologisch nachteiligen Getränkeverpackungen zur Verfügung zu haben, wird der Begriff der ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen im Rahmen der Begriffsbestimmungen des § 3 VerpackV definiert.

Der Definition „ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen“ liegen die zum Zeitpunkt der Novellierung aktuellen Erkenntnisse über die gesamtökologischen Bewertungen von Getränke-

verpackungen unter Berücksichtigung anerkannter und durch das Umweltbundesamt geprüfter Ökobilanz-Untersuchungen zugrunde. Die Einstufung von Getränkekartonverpackungen als ökologisch vorteilhaft zeigt, wie in der Vergangenheit die entsprechende Einstufung des PE-Schlauchbeutels, dass eine Anpassung der VerpackV an neuere wissenschaftliche Erkenntnisse erforderlich werden kann und zu gegebener Zeit durch eine Änderung der Verordnung möglich ist. Insoweit wird die Bundesregierung Getränkeverpackungen auch weiterhin überprüfen und ggf. die Einstufung als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackung vornehmen bzw. revidieren. Sie wird dabei Ökobilanz-Untersuchungen berücksichtigen, die den Anforderungen der ISO-Normen 14040 ff. entsprechen und vom Umweltbundesamt geprüft sind.

Einweg-Kunststoffflaschen können nach bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen eingestuft werden. Bei einer etwaigen Optimierung dieser Verpackung im Entsorgungsbereich könnte in Zukunft eventuell eine ökologisch günstigere Bewertung erfolgen. Dies könnte eventuell für eine bepfandete PET-Rücklaufflasche mit sortenreiner Erfassung und hochwertigem Recycling gelten, wenn sich eine solche Erkenntnis aus entsprechend anerkannten wissenschaftlichen Untersuchungen und gesamtökologischer Bewertung ergeben sollte. Derzeit sind Einweg-Kunststoffflaschen aber mangels solcher Erkenntnis nach wie vor nicht den ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen zugerechnet.

Zu § 8

Mit der Novellierung des § 8 wird der neuen Definition „ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen“ Rechnung getragen. Die Pfandpflicht gilt nicht mehr für alle Einweg-Getränkeverpackungen, sondern lediglich für Getränkeverpackungen, die nicht als ökologisch vorteilhaft eingestuft sind. Von der Pfandpflicht für diese Verpackungen sollen Anreize für Vertreiber und Verbraucher ausgehen, vermehrt ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen zu verwenden.

Im Zuge der Novellierung werden die – bereits in der geltenden VerpackV vorgesehenen – Pfandbeträge von DM auf Euro umgestellt.

Die Rücknahme hat nach § 6 Abs. 1 und 2 zu erfolgen. Die Verpflichtung, gebrauchte bepfandete Verpackungen am „Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe“ zurückzunehmen, lässt den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepasste, flexible und für den Rückgabeberechtigten zumutbare Lösungen zu. Dabei ist durchaus möglich, dass sich z.B. innerhalb von Fußgängerzonen Vertreiber zusammenschließen und eine gemeinsame Rücknahmestelle in zumutbarer fußläufiger Entfernung zu den Ladengeschäften betreiben. Für Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung innerhalb von Betrieben kann z.B. auch eine für den Rückgabeberechtigten zumutbar erreichbare Rücknahmestelle auf dem Betriebsgelände genügen.

§ 8 Abs. 1 Satz 2 stellt klar, dass Verpackungen, die nicht im Inland an Endverbraucher abgegeben werden, möglicherweise aber im Inland auf verschiedenen Vertreiberstufen in Verkehr gebracht werden, der Pfandpflicht nicht unterliegen.

Um einen besonderen Schutz von Vertreibern mit einer Verkaufsfläche unter 200 m² zu gewährleisten, wird diesen die Möglichkeit eingeräumt, die Rücknahme und Pfanderstattung für Getränkeverpackungen, die der Pfandpflicht unterliegen, auf die Verpackungen zu beschränken, die sie selbst in Verkehr gebracht haben. Diese Einschränkungsmöglichkeit geht noch weiter als die Einschränkung in § 6 Abs. 1 Satz 5, wonach der Vertreiber nur eine nach Art, Form und Größe gleiche Verpackungen der von ihm geführten Marke zurückzunehmen hat.

Zu § 9

Die grundsätzliche Befreiung von der Pfandpflicht für Verpackungen flüssiger Lebensmittel deren Hersteller oder Vertreiber sich an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligt, bleibt bestehen.

Von der Befreiung sind jedoch nunmehr unabhängig vom Erreichen einer Mehrweg-Quote alle Verpackungen von Bier, Mineralwasser (einschl. Quellwasser, Tafelwasser und Heilwässer), Erfrischungsgetränken mit Kohlensäure und Fruchtsäften (einschl. Fruchtnektare, Gemüsesäfte und andere Getränke ohne Kohlensäure) ausgenommen, die keine ökologisch vorteilhaften Verpackungen sind. Für diese Verpackungen ist auch eine Befreiung von den Rücknahme-

pflichten nach § 6 Abs. 1 und 2 bei Beteiligung an einem System nach § 6 Abs. 3 nicht mehr möglich. Für die zurückgenommenen bepfandeten Verpackungen gelten gem. § 9 Abs. 2 Satz 2 die Anforderungen gem. Anhang I Nr. 1 und 2, d.h. vor allem auch die dort enthaltenen Verwertungsquoten und die entsprechenden Nachweispflichten.

Da pasteurisierte Konsummilch in Deutschland nahezu vollständig in ökologisch vorteilhaften Verpackungen entsprechend der neuen Definition des § 3 Abs. 4 (neu) in Verkehr gebracht wird, entfällt die Regelung für Milch. In § 9 Abs. 2 Satz 1 wird ferner klargestellt, dass diätetische Lebensmittel auch in der novellierten Fassung von der Regelung des § 9 Abs. 2 ausgenommen sind. Diätetische Lebensmittel sind Lebensmittel im Sinne des § 1 der Verordnung über diätetische Lebensmittel i.d.F. der Bekanntmachung vom 25.08.1988 (BGBl. I S. 1713), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 05.05.1999 (BGBl. I S. 924), die besonderen ernährungsphysiologischen und lebensmittelrechtlichen Anforderungen entsprechen. Hierzu gehören z.B. flüssige Nahrungsmittel für Säuglinge und Kleinkinder. Bei diesen Getränken, bei denen ökologisch vorteilhafte Verpackungsalternativen nur sehr begrenzt zur Verfügung stehen, ist eine hinreichende Lenkungswirkung durch eine Pfandpflicht nicht zu erwarten.

Die Absätze 3 und 4 entfallen, da eine Erhebung bzw. Bekanntgabe der Mehrweg-Anteile nicht mehr erforderlich sind und die Pfandpflicht nicht mehr vom Unterschreiten einer Quote abhängig ist.

Zu § 10

Der neue Satz 3 dient lediglich der Klarstellung. Die in § 9 Abs. 2 bestimmten Getränkeverpackungen unterliegen im gesamten Geltungsbereich der Verordnung der Pfandpflicht ohne die Möglichkeit der Befreiung durch Beteiligung an einem System nach § 6 Abs. 3.

Zu § 15

Die Ergänzung in Nr. 17 ist erforderlich, da nach der Änderung des § 8 Abs. 1 nur noch die Sätze 1, 3 und 4 des § 8 Abs. 1 bußgeldbewehrt sind.

Zu Artikel 2

Die Streichung der Absätze 2 bis 4 des § 9 tritt unmittelbar nach der Verkündung der Verordnung in Kraft, um zu verhindern, dass im Zeitraum zwischen Verkündung und Wirksamwerden der Pfandpflicht in der novellierten Fassung bereits die bisherige Regelung greift, die eine Quoten- und Marktsegment-abhängige Pfandpflicht vorsieht.

Die übrigen Änderungen werden zum 1. Januar 2002 wirksam. Damit erhalten die Wirtschaftsbeteiligten Zeit, sich auf die Umsetzung einzustellen. Für den 1. Januar 2002 spricht auch die Währungsumstellung auf Euro zu diesem Zeitpunkt.

13.07.01

Beschluss
des Bundesrates

Zweite Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

Der Bundesrat hat in seiner 766. Sitzung am 13. Juli 2001 beschlossen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe der sich aus der Anlage ergebenden Änderung zuzustimmen und eine Entschließung zu fassen.

Änderung

und

EntschlieÙung

zur

Zweiten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

A

Änderung

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 9 Abs. 2, Absatz 3 und Absatz 4 VerpackV)

In Artikel 1 ist die Nummer 3 wie folgt zu fassen:

'3. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

"(2) Sofern zwei Jahre in Folge im Kalenderjahr insgesamt weniger als 24,5 Mrd. Liter Bier, Mineralwasser (einschließlich Quellwässer, Tafelwässer und Heilwässer), Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure, Fruchtsäfte (einschließlich Fruchtnektare, Gemüsesäfte und andere Getränke ohne Kohlensäure) für den Inlandsmarkt in ökologisch vorteilhaften Verpackungen, davon mindestens 21,5 Mrd. Liter in Mehrwegverpackungen, abfüllt werden, gilt die Entscheidung nach § 6 Abs. 3 vom ersten Tag des auf die Bekanntgabe nach Absatz 3 folgenden sechsten Kalendermonats bundesweit für die in Satz 1 genannten Getränke in Verpackungen, die keine ökologisch vorteilhaften Verpackungen sind, als widerrufen."

...

b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

"(3) Die Bundesregierung gibt die nach Absatz 2 maßgeblichen Abfüllmengen jährlich im Bundesanzeiger bekannt. Sie dokumentiert durch ein Mehrweg- und Mengen-Monitoring zeitnah die Entwicklung der Gesamtabfüllmenge und die Entwicklung der in Absatz 2 Satz 1 genannten Mindestabfüllmengen."

c) In Absatz 4 wird das Wort "der" durch das Wort "die" und das Wort "Anteil" durch das Wort "Menge" ersetzt. '

Begründung:

Durch die vorgesehenen Mindestabfüllmengen ist ein wirksamer Schutz der Marktanteile ökologisch vorteilhafter Verpackungen erreichbar.

Da durch das vorgesehene Instrumentarium auch nach Auffassung der Bundesregierung eine Lenkungswirkung für Wein-Verpackungen nicht zu erwarten steht, soll § 9 Abs. 2 auf Wein keine Anwendung mehr finden.

Der Widerruf der Freistellung soll dann erfolgen, wenn die Mindestabfüllmenge zwei Jahre in Folge unterschritten wird. Diese Regelung ist in Kontext zu dem von der Bundesregierung mit der Wirtschaft zu schließenden öffentlich-rechtlichen Vertrag zu sehen, der eine Vertragsstrafe für den Fall der Unterschreitung der Mindestabfüllmengen vorsehen soll. Wenn auch diese Vertragsstrafe nicht zur Einhaltung der Mindestabfüllmenge führt, soll die Freistellung als widerrufen gelten, ohne dass dafür eine nochmalige Nacherhebung vorgesehen ist.

Durch die Verpflichtung der Bundesregierung, die Entwicklung der Gesamtabfüllmenge und der Mindestabfüllmengen durch ein Mehrweg- und Mengen-Monitoring zeitnah zu dokumentieren, werden die Voraussetzungen für eine erneute Reaktion des Ordnungsgebers bei Veränderung der tatsächlichen Entwicklung der Gesamtabfüllmenge geschaffen.

B

Entschlie ßung

Der Bundesrat stellt fest, dass der unverändert notwendige Schutz der Mehrwegsysteme durch die Festsetzung einer Mindestabfüllmenge in ökologisch vorteilhaften Verpackungen eher gewährleistet werden kann als die Regierungsvorlage zur Zweiten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung, die keine Schutznorm für Mehrwegsysteme enthält.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung,

- die ökobilanziellen Untersuchungen aller auf dem Markt befindlichen Getränkeverpackungssysteme voranzutreiben und unverzüglich alle Schritte zu unternehmen, um solche Verpackungen, deren ökologische Vorteilhaftigkeit festgestellt ist, den Verpackungen im Sinne des Artikel 1 Nr. 1 der Regierungsvorlage zur Zweiten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung gleichzustellen,
- das Angebot der Bundesvereinigung Deutscher Handelsverbände (BDH) und der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (VDE) sowie der Großhandelsunternehmen zur Förderung des ökologischen Fortschritts bei Getränkeverpackungen aufzunehmen und die genannten Wirtschaftskreise durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zu verpflichten, für gezielte Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit (Werbekampagnen zu Gunsten von Mehrwegverpackungen und sonstigen ökologisch vorteilhaften Verpackungen und zur Reduzierung des Littering), zur Forschung mit dem Ziel der Steigerung der Wiederbefüllung von Verpackungen sowie zur Einsammlung und Entsorgung von Landschaftsmüll einen jährlichen Betrag in Höhe von 250 Mio. DM zu zahlen,
- die genannten Wirtschaftskreise vertraglich zu verpflichten, bei Unterschreiten der jährlichen Mindestabfüllmenge in Mehrweg- oder ökologisch vorteilhaften Verpackungen eine Vertragsstrafe zu zahlen, die 250 Mio. DM bei Unterschreiten der Mindestabfüllmenge bis zu einer Mrd. Liter und 500 Mio. DM bei Unterschreiten von mehr als einer Mrd. Liter betragen soll,
- in enger Zusammenarbeit mit den Ländern eine umfassende Neubewertung des ökologisch und ökonomisch sinnvollen Umgangs mit Verpackungen im Kontext der gesamten Abfallwirtschaft vorzunehmen. Dabei sind auch alternative Instrumente für eine nachhaltige Stabilisierung von Mehrwegverpackungen und sonstigen ökologisch vorteilhaften Verpackungen zu bewerten.

Begründung:

Aus verfassungs- und wettbewerbsrechtlichen Gründen müssen alle ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen gleich behandelt werden. Nach der Regierungsvorlage sind unter der Begriffsbestimmung jedoch lediglich Mehrweg- und Kartonverpackungen sowie Polyethylen-Schlauchbeutel als ökologisch

vorteilhafte Verpackungen genannt. Für weitere in Betracht kommende Getränkeverpackungen hat das Umweltbundesamt noch keine ökobilanzielle Untersuchung durchgeführt bzw. abgeschlossen. Deshalb ist die Bundesregierung gehalten, die entsprechenden Untersuchungen für alle Getränkeverpackungen umgehend durchzuführen und die Ergebnisse zeitnah vorzulegen.

Die Festsetzung einer Mindestabfüllmenge für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen eröffnet im Verbund mit den Zusagen der betroffenen Wirtschaftsverbände zur Förderung des ökologischen Fortschritts bei Getränkeverpackungen die Chance, ohne Gefährdung der Marktanteile ökologisch vorteilhafter Verpackungen die Ökoeffizienz der bestehenden Verpackungsentsorgung auf den Prüfstand zu stellen. Für die Sauberhaltung der Landschaft, die nur untergeordnet durch Einweg-Getränkeverpackungen beeinträchtigt wird, leistet die verbindliche Zusage der Wirtschaft dort einen umfassenden und effizienten Beitrag, wo die vorgelegte Verordnung nur eine punktuelle Wirksamkeit entfalten könnte.

Die abgestufte Vertragsstrafe ist mit dem Ziel zu vereinbaren, die Einhaltung der jährlichen Mindestabfüllmengen zusätzlich durch eine finanzielle Sanktion abzusichern. Da die Vertragsstrafe bereits nach einer einmaligen Unterschreitung der jährlichen Mindestabfüllmengen fällig wird, wobei sich die Höhe der Vertragsstrafe nach dem Ausmaß der Unterschreitung bemisst, sind die betroffenen Wirtschaftsverbände gezwungen, von Anbeginn an wirksame Maßnahmen zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu ergreifen.

Die Verpackungsentsorgung ist nur ein Teilaspekt der Abfallwirtschaft insgesamt. Ihre Neubewertung der notwendigen ökologischen und ökonomischen Rahmenbedingungen muss daher auch im Kontext der Veränderungen des allgemeinen abfallwirtschaftlichen Szenarios erfolgen. Im Ergebnis muss der ökologische Standard der Entsorgung insgesamt mindestens gehalten, der zu betreibende ökonomische Aufwand aber minimiert werden. Im Hinblick auf die zweifelhafte Lenkungswirkung eines Pflichtpfandes zu Gunsten von Mehrweg und sonstigen ökologisch vorteilhaften Verpackungen ist der Bedarf optimierter Lenkungsinstrumente zu bewerten.

Die Verpackungsverordnung in ihrer gegenwärtigen Fassung hat eine monopolartige Entsorgungsstruktur etabliert, die trotz der vorgenommenen Öffnung Wettbewerb hindert. Dies wird nicht zuletzt in der Entscheidung der Kommission vom 20. April 2001 in einem Verfahren nach Artikel 82 EG-Vertrag gegen die DSD AG deutlich. Dies verlangt nach einer Neuausrichtung der Verpackungsverordnung nicht nur hinsichtlich ihrer ökologischen Zielführung, sondern auch zur Herstellung von Wettbewerbsgleichheit. Dabei muss auch bewertet werden, ob die bisherige zentralistische Organisationsstruktur durch regionale Lösungen abgelöst oder ob auch darauf zugunsten unmittelbarer Entsorgungsvereinbarungen zwischen Verpackungsherstellern und Entsorgern verzichtet werden kann.