

Verordnung

der Bundesregierung

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

A. Zielsetzung

Mit der Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 (BGBl. I S. 1234) wurde in Deutschland erstmals umfassend die abfallwirtschaftliche Produktverantwortung geregelt. Hiermit wird die Verantwortung für die Entsorgung von Verpackungen in die Hände der Hersteller und Vertreiber gelegt.

Die in der Verpackungsverordnung festgelegten Pflichten für die Rücknahme und stoffliche Verwertung haben deutlich erkennbare Vermeidungsanstrengungen und Verwertungsleistungen bewirkt. So ist der Verbrauch an Einwegverpackungen in Deutschland von 1991 bis 1997 um mehr als 1,3 Mio. t pro Jahr zurückgegangen. Zudem wurden in den Jahren 1993 bis 1997 allein durch das duale System „Der Grüne Punkt“ rd. 25 Mio. t Verkaufsverpackungen einer stofflichen Verwertung zugeführt.

Ungeachtet dieser positiven Entwicklung legen die Erfahrungen seit Inkrafttreten der Verpackungsverordnung einen Veränderungsbedarf in einzelnen Bereichen nahe, um die erreichten Fortschritte dauerhaft abzusichern und weitere Verbesserungen zu initiieren.

So wird es mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit für erforderlich angesehen, die Rahmenbedingungen für Hersteller und Vertreiber mit Blick auf die Beteiligung an dualen Systemen und die Selbstentsorgung zu verbessern, um einem „Trittbrettfahren“ entgegenzuwirken.

Durch die Verpackungsverordnung wurde eine starke Nachfrage nach bestimmten Entsorgungsdienstleistungen ausgelöst. In diesem Bereich bedarf es einer stärkeren Wettbewerbsorientierung, um auch aus marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten die mit der Privatisierung öffentlicher Aufgaben verknüpften Erwartungen zu erfüllen. Davon geht auch die Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode aus, wonach die Verpackungsverordnung mit dem Ziel einer Verstärkung wettbewerblicher Strukturen novelliert werden soll.

Ferner hat sich gezeigt, daß die Anforderungen an die Verwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen in ihrer zeitlichen Staffelung stärker den Notwendigkeiten zum weiteren Ausbau entsprechender Kapazitäten Rechnung tragen sollten.

Darüber hinaus sind die Regelungen der Verpackungsverordnung insoweit zu erweitern, als die mittlerweile vorliegende EG-Verpackungsrichtlinie eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der deutschen Verpackungsverordnung erforderlich macht. Schließlich ergab sich durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) vom 27. September 1994 der Bedarf, die Verwertungsanforderungen der Verpackungsverordnung anhand der Grundsätze der §§ 4 bis 6 KrW-/AbfG zu überprüfen.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf wird die Grundkonzeption der Verpackungsverordnung von 1991 weiterverfolgt. Auf der Basis der Verordnungsermächtigungen der §§ 23 und 24 KrW-/AbfG haben Hersteller und Vertreiber weiterhin die Pflicht, Verpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen und wiederzuverwenden oder einer stofflichen Verwertung zuzuführen. Diese Pflichten können nach wie vor durch Beteiligung an einem flächendeckenden, endverbrauchernahen Erfassungssystem für gebrauchte Verkaufsverpackungen erfüllt werden.

Die Veränderungen der geltenden Verpackungsverordnung liegen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Hersteller und Vertreiber, die sich nicht an einem eingerichteten dualen System beteiligen wollen, sollen künftig ebenfalls die Erfüllung von Verwertungsquoten nachweisen; damit wird Wettbewerbsgleichheit zwischen den der Verordnung unterliegenden Herstellern und Vertreibern geschaffen. Für Vertreiber von Serviceverpackungen des Lebensmittelhandwerks wird eine Sonderregelung eingeführt, die den strukturellen Gegebenheiten der kleinen und mittleren Betrieben Rechnung trägt.
- Der Wettbewerb im Entsorgungsbereich soll vor allem dadurch gefördert werden, daß die Entsorgungsleistungen für Sammeln, Sortieren und Verwerten künftig von dualen Systemen auszuschreiben, gesammelte Verpackungen unter Wettbewerbsbedingungen abzugeben und die Kosten für die einzelnen Verpackungsmaterialien offenzulegen sind. Darüber hinaus werden die Rahmenbedingungen für einen Wettbewerb verschiedener Branchensysteme durch Abstellen der Quotenachweise auf die Lizenzmenge eines Systems verbessert.
- Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter werden in den Anwendungsbereich der Verordnung neu aufgenommen. Damit entsprechen die Regelungen dem Anwendungsbereich der EG-Verpackungsrichtlinie.
- Die Verwertungsanforderungen wurden anhand der Grundsätze des neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes überprüft. Sie sollen in der anspruchsvollen Höhe praktisch bei-

behalten werden. Durch eine zeitliche Staffelung bis 1999 soll einem angemessenen Aufbau entsprechender Kapazitäten Rechnung getragen werden.

- Mehrweg-Getränkeverpackungen werden mit der beabsichtigten Novelle als ökologisch vorteilhafte Verpackungen weiterhin gefördert. An dem bisherigen Instrument der Pfandpflicht im Falle des Unterschreitens des Mehrwegbestandes von 1991 wird festgehalten. Zusätzlich wird ein Anreiz zur Erhöhung der Mehrweganteile in einzelnen Getränkebereichen geschaffen. Bei Frischmilch wird in Konsequenz mittlerweile vorliegender Ökobilanz-Untersuchungen der PE-Schlauchbeutel ebenfalls als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackung eingestuft und entsprechend in den Schutzbereich aufgenommen.

Nachdem der Bundesrat am 25. April 1997 dem Novellierungsentwurf der Bundesregierung vom 28. Oktober 1996, den das Bundeskabinett am 6. November 1996 verabschiedet hatte, die Zustimmung versagt hat, wurden Ergänzungen der Novelle vorgenommen, die aufgrund der Beratungen im Bundesrat als wichtige Länderforderungen anzusehen sind. So wurde insbesondere die Vorschrift der geltenden Verpackungsverordnung, wonach die Tätigkeit dualer Systeme auf die vorhandenen Sammel- und Verwertungssysteme der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger abzustimmen sind, wieder in die Neufassung der Verordnung aufgenommen. Darüber hinaus sind Forderungen des Umweltausschusses des Bundesrates aufgegriffen, die die Aufnahme von Regelungen zur Kennzeichnung von Verpackungen und zur Rückdrängung von Verpackungen mit umweltschädlichen Materialien beinhalten. Insoweit wird zugleich mittlerweile geltendes EG-Recht umgesetzt.

Die Maßgaben des Bundesrates gemäß BR-Drucksache 445/98 (Beschluß) haben weitgehend klarstellenden und konkretisierenden Charakter. Damit bleibt das Konzept der Bundesregierung zur Reform der Entsorgung von Verpackungsabfällen erhalten, so daß den Maßgaben des Bundesrates zugestimmt werden kann. Die Begründung zu den erfolgten Änderungen der einzelnen Vorschriften aufgrund des Beschlusses des Bundesrates vom 29. Mai 1998 ergibt sich aus der als Anlage 4 beigefügten BR-Drucksache 445/98 (Beschluß).

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Die Novelle wirkt einer weiteren Kostensteigerung im Bereich der Entsorgung entgegen. Durch die Vermeidung und die weitere Verwendung von Verpackungen sowie die Verwertung von Verpackungsabfällen verringert sich das zu beseitigende Restmüllaufkommen. Deponierungs- und Verbrennungskapazitäten wer-

den weniger in Anspruch genommen. Durch die Mengenreduzierung ergibt sich eine Verringerung der absoluten Entsorgungskosten.

Zugleich werden „externe Kosten“ im Entsorgungsbereich, d. h. Kosten, die früher auf die Allgemeinheit verteilt wurden, nun verstärkt beim Verursacher internalisiert.

Dem Bund entstehen gegenüber der geltenden Fassung der Verpackungsverordnung keine Haushaltsausgaben. Im Gegenteil entfallen künftig die Kosten für die Ermittlung des Verpackungsaufkommens durch die Zugrundelegung der in ein System eingebrachten Verpackungen als Basis der Verwertungsanteilsberechnungen.

Den Ländern und Gemeinden entstehen außerhalb des Vollzugaufwandes keine zusätzlichen Haushaltsausgaben. Für die Gemeinden ergeben sich weitere Kostenentlastungspotentiale. Dies liegt zum einen in dem verstärkten Druck zur Vermeidung von Verpackungsmaterial, der durch die Novelle ausgeübt wird. Zum anderen werden Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern nunmehr der privaten Rücknahmeverantwortung unterworfen. Ferner führen immer stärkere Sammelleistungen von Wertstofffassungssystemen, deren Zuständigkeit für typische Anfallstellen des Freizeitbereichs nun auch explizit in Ziffer 3 Abs. 2 des Anhangs I geregelt ist, zu einer Reduzierung des Restmüllaufkommens. Dies schlägt sich in einer Kostenentlastung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nieder, die auch der Kostensteigerungstendenz bei Deponierung und thermischer Behandlung entgegenwirkt.

2. Vollzugaufwand

Den Ländern und Gemeinden entstehen durch die Novelle im Ergebnis keine zusätzlichen Kosten. Soweit neue Vollzugaufgaben auf die Länder zukommen, so z. B. durch die Überprüfung von Bescheinigungen über die Rücknahme und Verwertung von Verpackungen der Vertrieber und Hersteller, die sich nicht an Systemen beteiligt haben, ersetzen sie teilweise bereits nach der geltenden Verordnung bestehende Vollzugaufgaben. Darüber hinaus bestehen ausreichende Möglichkeiten, diese kostenneutral zu gestalten. So ist zur Erleichterung des Vollzugs vorgesehen, daß Bescheinigungen nur auf Verlangen der Behörde vorzulegen sind. Im übrigen können Feststellungen nach § 6 Abs. 3 mit Nebenbestimmungen versehen werden, die das Verwaltungshandeln erleichtern und so auch zu einer Kostenentlastung der Behörden führen.

E. Sonstige Kosten

Bei den Kostenwirkungen für Hersteller und Vertrieber ist einerseits nach Verpackungsarten und andererseits nach der Systembeteiligung zu differenzieren. Für Hersteller und Vertrieber von Verkaufsverpackungen, die sich nicht an einem Wertstofffassungssystem beteiligen, entstehen durch die Novelle zusätzliche Kosten dadurch, daß eine jährliche Dokumentation darüber

aufzustellen ist, wie die von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen zurückgenommen und verwertet worden sind und die Erfüllung der Verwertungsquoten durch Sachverständige zu bescheinigen ist. Diese Kostenbelastung wird durch die Einräumung einer Kooperationsmöglichkeit jedoch gemindert. Für die Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die sich an dualen Systemen beteiligen, entstehen durch die Novelle tendenziell geringere Kosten. Dieses begründet sich dadurch, daß das Auftreten von „Trittbrettfahrern“, also denjenigen, die zwar die Leistung eines Systems in Anspruch nehmen, aber nicht oder nicht in ausreichender Weise dafür zahlen, eingegrenzt wird.

Durch die Einbeziehung von Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern in den Regelungsbereich ist mit zusätzlichen Belastungen für einen kleinen Kreis von Herstellern und Vertreibern zu rechnen. Die entstehenden Kosten werden allerdings dadurch gemindert, daß einerseits keine Rücknahme am Laden, sondern nur in für den Endverbraucher zumutbarer Entfernung gefordert wird. Andererseits werden eine Umstellungsfrist eingeräumt und Kooperationsmöglichkeiten eröffnet.

Ferner können sich Kostenentlastungen bei Herstellern und Vertreibern von Verkaufsverpackungen dadurch ergeben, daß Systembetreiber künftig Entsorgungsleistungen in geeigneter Weise öffentlich auszuschreiben haben und die zur Verwertung bestimmten Verpackungen unter Wettbewerbsbedingungen abzugeben sind. Durch diese stärkere Wettbewerbsorientierung können Systembetreibern Vorteile sowohl auf der Kosten- als auch auf der Erlösseite entstehen, die dann an die Systembeteiligten weitergegeben werden können. Auch durch die flexiblere Regelung der Kunststoffverwertung ergeben sich Kostensenkungspotentiale.

Durch die Bezugnahme auf die in ein System eingebrachte Menge bei den Verwertungsanforderungen wird die Errichtung konkurrierender Systeme erheblich erleichtert. Dies kann dazu führen, daß durch verstärkten Wettbewerb für Hersteller und Vertreiber Kostenentlastungspotentiale entstehen.

Eine Erhöhung des Vollzugsaufwandes für Wirtschaftsunternehmen ist nicht zu erwarten. Durch die Kontinuität der Regelungen sind eher Entlastungen durch die Nutzung der bisherigen Erfahrungen zu erreichen. Dies gilt insbesondere für mittelständische Unternehmen mit einem kleinen Verwaltungsapparat.

Generelle Aussagen zur Höhe der Kostenbe- oder -entlastung von Herstellern und Vertreibern sind derzeit nicht möglich, da diese sehr stark vom verwendeten Verpackungsmaterial und den eingeschlagenen Verwertungs- oder Entsorgungswegen abhängen.

Durch die Novellierung können sich Preiswirkungen bei den Müllgebühren ergeben. Durch die zunehmende Vermeidung und Verwertung von Verpackungen reduziert sich das Restmüllaufkommen und ergibt sich ein Senkungspotential bei den Müllgebühren. Diese Kostenreduzierung wird sich jedoch nicht automatisch beim Bürger in Form von Gebührensenkungen niederschlagen. Aufgrund von Kostensteigerungen im Entsorgungsbereich,

deren Gründe außerhalb der Verpackungsverordnung liegen, sowie eines hohen Fixkostenanteils bei bestimmten Entsorgungskosten, wird eine Kosteneinsparung oft nur zum Ausgleich von Kostenerhöhungen ausreichen.

Bei Produkten, für deren Verpackungen sich Hersteller und Vertrieber nicht an Wertstofffassungssystemen beteiligen, können sich Preiswirkungen durch die Überwälzung von nunmehr erstmals auftretenden Erfassungs- und Verwertungskosten ergeben. Soweit die Novelle das Auftreten von „Trittbrettfahrern“ wirksam eingrenzt, werden die Preise dagegen reduziert. Die Entgelte für die Leistung von Wertstofffassungssystemen werden sich auf eine größere Anzahl von Produkten verteilen, so daß für das einzelne Produkt ein geringerer Beitrag zur Finanzierung von Erfassung, Sortierung und Verwertung erforderlich ist. Auch liegen Anhaltspunkte aus der bisherigen Praxis vor, daß in vielen Bereichen keine vollständige Überwälzung der Systementgelte auf den Verbraucher erfolgt.

Weitere Preisreduzierungen können sich dadurch ergeben, daß die Preise für Entsorgungsleistungen durch die geforderte öffentliche Ausschreibung und einem damit verbundenen verstärkten Wettbewerb sinken werden. Über das Ausmaß von Preisreduzierungen lassen sich jedoch noch keine Aussagen treffen.

Sofern sich Erhöhungen oder Reduzierungen ergeben, dürften diese jedoch wegen ihres relativ geringen Anteils an den Herstellungskosten der Produkte so gering sein, daß Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau nicht zu erwarten sind.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (321) – 235 05 – Ve 17/98

Bonn, den 12. Juni 1998

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene neugefaßte

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

mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Der Deutsche Bundestag hatte in seiner 184. Sitzung am 26. Juni 1997 der – ursprünglich mit Schreiben vom 26. Mai 1997 zugeleiteten – Verordnung aufgrund einer Beschlußempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit auf Drucksache 13/8008 zugestimmt.

Mit Schreiben vom 10. Juli 1997 wurde diese Verordnung dem Bundesrat mit der Bitte um Zustimmung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes zugeleitet.

Der Bundesrat stimmte in seiner 726. Sitzung am 29. Mai 1998 der Verordnung mit Änderungsmaßgaben zu (Bundesratsdrucksache 445/98, als Anlage 2 beigelegt).

Die Bundesregierung hat am 12. Juni 1998 beschlossen, die Änderungen des Bundesrates wegen ihres klarstellenden und konkretisierenden Charakters unverändert zu übernehmen und die entsprechend neugefaßte Verordnung dem Deutschen Bundestag erneut zuzuleiten.

Ich bitte, die Zustimmung des Deutschen Bundestages gemäß § 59 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes herbeizuführen.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

**Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen
(Verpackungsverordnung – VerpackV)¹⁾**

Auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 4, des § 23 Nr. 1, 2 und 6, des § 24 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 und Abs. 2 Nr. 1 und des § 57, jeweils in Verbindung mit § 59, sowie des § 7 Abs. 1 Nr. 3 und des § 12 Abs. 1 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705) verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise unter Berücksichtigung der Rechte des Bundestages:

ABSCHNITT I**Abfallwirtschaftliche Ziele, Anwendungsbereich
und Begriffsbestimmungen****§ 1****Abfallwirtschaftliche Ziele**

Diese Verordnung bezweckt, die Auswirkungen von Abfällen aus Verpackungen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern. Verpackungsabfälle sind in erster Linie zu vermeiden; im übrigen wird der Wiederverwendung von Verpackungen, der stofflichen Verwertung sowie den anderen Formen der Verwertung Vorrang vor der Beseitigung von Verpackungsabfällen eingeräumt. Bis zum 30. Juni 2001 sollen von den gesamten Verpackungsabfällen 65 Masseprozent verwertet und 45 Masseprozent stofflich verwertet werden. Die Bundesregierung führt die notwendigen Erhebungen durch.

§ 2**Anwendungsbereich**

(1) Die Verordnung gilt für alle im Geltungsbereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes in Verkehr gebrachten Verpackungen, unabhängig davon, ob sie in der Industrie, im Handel, in der Verwaltung, im Gewerbe, im Dienstleistungsbereich, in Haushaltungen oder anderswo anfallen und unabhängig von den Materialien, aus denen sie bestehen.

(2) Soweit auf Grund anderer Rechtsvorschriften besondere Anforderungen an Verpackungen oder die Entsorgung von Verpackungsabfällen oder die Beförderung von verpackten Erzeugnissen oder von Verpackungsabfällen bestehen, bleiben diese unberührt.

¹⁾ Mit dieser Verordnung wird die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. EG Nr. L 365 S. 10) umgesetzt. Die Mitteilungspflichten der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. EG Nr. L 109 S. 8), zuletzt geändert durch die Richtlinie 94/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. März 1994 (ABl. EG Nr. L 100 S. 30), sind beachtet worden.

(3) Die Befugnis des Bundes, der Länder und Gemeinden, Dritte bei der Nutzung ihrer Einrichtungen oder Grundstücke sowie der Sondernutzung öffentlicher Straßen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu verpflichten, bleibt unberührt.

§ 3**Begriffsbestimmungen**

(1) Im Sinne dieser Verordnung sind

1. Verpackungen:

Aus beliebigen Materialien hergestellte Produkte zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Waren, die vom Rohstoff bis zum Verarbeitungserzeugnis reichen können und vom Hersteller an den Vertreiber oder Endverbraucher weitergegeben werden.

2. Verkaufsverpackungen:

Verpackungen, die als eine Verkaufseinheit angeboten werden und beim Endverbraucher anfallen. Verkaufsverpackungen im Sinne der Verordnung sind auch Verpackungen des Handels, der Gastronomie und anderer Dienstleister, die die Übergabe von Waren an den Endverbraucher ermöglichen oder unterstützen (Serviceverpackungen) sowie Einweggeschirr und Einwegbestecke.

3. Umverpackungen:

Verpackungen, die als zusätzliche Verpackungen zu Verkaufsverpackungen verwendet werden und nicht aus Gründen der Hygiene, der Haltbarkeit oder des Schutzes der Ware vor Beschädigung oder Verschmutzung für die Abgabe an den Endverbraucher erforderlich sind.

4. Transportverpackungen:

Verpackungen, die den Transport von Waren erleichtern, die Waren auf dem Transport vor Schäden bewahren oder die aus Gründen der Sicherheit des Transports verwendet werden und beim Vertreiber anfallen.

(2) Getränkeverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind geschlossene oder überwiegend geschlossene Verpackungen für flüssige Lebensmittel im Sinne des § 1 Abs. 1 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständengesetzes, die zum Verzehr als Getränke bestimmt sind, ausgenommen Joghurt und Kefir.

(3) Mehrwegverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Verpackungen, die dazu bestimmt sind, nach Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet zu werden.

(4) Verbundverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Verpackungen aus unterschiedlichen, von Hand nicht trennbaren Materialien, von denen keines einen Masseanteil von 95 vom Hundert überschreitet.

(5) Langlebige Verpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Verpackungen, die dem dauerhaften Gebrauch eines Produktes dienen, das im statistischen Mittel eine Lebensdauer von mindestens fünf Jahren aufweist.

(6) Schadstoffhaltige Füllgüter im Sinne dieser Verordnung sind

1. Stoffe und Zubereitungen, die bei einem Vertrieb im Einzelhandel dem Selbstbedienungsverbot nach § 4 der Chemikalienverbotsverordnung unterliegen würden;
2. Pflanzenschutzmittel im Sinne des § 2 Nr. 9 des Pflanzenschutzgesetzes, die
 - a) als sehr giftig, giftig, ätzend, brandfördernd, hochentzündlich nach Anhang I Nr. 2 der Gefahrstoffverordnung oder
 - b) als gesundheitsschädlich nach Anhang I Nr. 2 und mit dem R-Satz R 40, R 62 oder R 63 nach Anhang I Nr. 3 der Gefahrstoffverordnung gekennzeichnet sind,
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 Gefahrstoffverordnung zu kennzeichnen sind und in Druckgaspackungen in Verkehr gebracht werden.

(7) Hersteller im Sinne dieser Verordnung ist, wer Verpackungen, Packstoffe oder Erzeugnisse herstellt, aus denen unmittelbar Verpackungen hergestellt werden, und derjenige, der Verpackungen in den Geltungsbereich der Verordnung einführt.

(8) Vertreiber im Sinne dieser Verordnung ist, wer Verpackungen, Packstoffe oder Erzeugnisse, aus denen unmittelbar Verpackungen hergestellt werden, oder Waren in Verpackungen, gleichgültig auf welcher Handelsstufe, in Verkehr bringt. Vertreiber im Sinne dieser Verordnung ist auch der Versandhandel.

(9) Als Einzugsgebiet des Herstellers oder Vertreibers ist das Gebiet des Landes anzusehen, in dem die Waren in Verpackungen in Verkehr gebracht werden.

(10) Endverbraucher im Sinne dieser Verordnung ist derjenige, der die Waren in der an ihn gelieferten Form nicht mehr weiter veräußert. 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 sowie landwirtschaftliche Betriebe und Handwerksbetriebe mit Ausnahme von Druckereien und sonstigen papierverarbeitenden Betrieben, die über haushaltsübliche Sammelgefäße für Papier, Pappe,

Kartonagen und Leichtverpackungen mit nicht mehr als maximal je Stoffgruppe einem 1100-Liter-Umleerbehälter im haushaltsüblichen Abfuhrrhythmus entsorgt werden können.

(11) Restentleerte Verpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Verpackungen, deren Inhalt bestimmungsgemäß ausgeschöpft worden ist.

ABSCHNITT II

Rücknahme-, Pfanderhebungs- und Verwertungspflichten

§ 4

Rücknahmepflichten für Transportverpackungen

(1) Hersteller und Vertreiber sind verpflichtet, Transportverpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen. Im Rahmen wiederkehrender Belieferungen kann die Rücknahme auch bei einer der nächsten Anlieferungen erfolgen.

(2) Die zurückgenommenen Transportverpackungen sind einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung zuzuführen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist (§ 5 Abs. 4 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes), insbesondere für einen gewonnenen Stoff ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Bei Transportverpackungen, die unmittelbar aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt sind, ist die energetische Verwertung der stofflichen Verwertung gleichgestellt.

§ 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 und zur unentgeltlichen Rückgabe der Umverpackung zu geben. Dies gilt nicht, wenn der Endverbraucher die Übergabe der Waren in der Umverpackung verlangt; 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 Schrifttafeln 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 für den Endverbraucher gut sichtbar und gut zugänglich bereitzustellen. Dabei ist eine Getrennthaltung einzelner Wertstoffgruppen

sicherzustellen, soweit dies ohne Kennzeichnung möglich ist. Der Vertreiber ist verpflichtet, Umverpackungen einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung zuzuführen. § 4 Abs. 2 gilt entsprechend.

§ 6

Rücknahmepflichten für Verkaufsverpackungen

(1) Der Vertreiber ist verpflichtet, vom Endverbraucher gebrauchte, restentleerte Verkaufsverpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe unentgeltlich zurückzunehmen, einer Verwertung entsprechend den Anforderungen in Nummer 1 des Anhangs I zuzuführen und die Anforderungen nach Nummer 2 des Anhangs I zu erfüllen. Die Anforderungen an die Verwertung können auch durch eine erneute Verwendung oder Weitergabe an Vertreiber oder Hersteller nach Absatz 2 erfüllt werden. Der Vertreiber muß den privaten Endverbraucher durch deutlich erkennbare und lesbare Schrifttafeln auf die Rückgabemöglichkeit nach Satz 1 hinweisen. Die Verpflichtung nach Satz 1 beschränkt sich auf Verpackungen der Art, Form und Größe und auf Verpackungen solcher Waren, die der Vertreiber in seinem Sortiment führt. Für Vertreiber mit einer Verkaufsfläche von weniger als 200 m² beschränkt sich die Rücknahmeverpflichtung auf die Verpackungen der Marken, die der Vertreiber in Verkehr bringt. Im Versandhandel ist die Rücknahme durch geeignete Rückgabemöglichkeiten in zumutbarer Entfernung zum Endverbraucher zu gewährleisten. In der Warensendung und in den Katalogen ist auf die Rückgabemöglichkeit hinzuweisen. Soweit Verkaufsverpackungen nicht bei privaten Endverbrauchern anfallen, können abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung getroffen werden. Soweit Vertreiber die Verpflichtungen nach Satz 1 nicht durch Rücknahme an der Abgabestelle erfüllen, haben sie diese durch ein System nach Absatz 3 sicherzustellen. Für Vertreiber von Verpackungen, für die die Möglichkeit einer Beteiligung an einem System nach Absatz 3 nicht besteht, gelten abweichend von Satz 1 die Verwertungsanforderungen nach § 4 Abs. 2 entsprechend.

(2) Hersteller und Vertreiber sind verpflichtet, die nach Absatz 1 von Vertreibern zurückgenommenen Verpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe unentgeltlich zurückzunehmen, einer Verwertung entsprechend den Anforderungen in Nummer 1 des Anhangs I zuzuführen und die Anforderungen nach Nummer 2 des Anhangs I zu erfüllen. Die Anforderungen an die Verwertung können auch durch eine erneute Verwendung erfüllt werden. Die Verpflichtungen nach Satz 1 beschränken sich auf Verpackungen der Art, Form und Größe sowie auf Verpackungen solcher Waren, welche die jeweiligen Hersteller und Vertreiber in Verkehr bringen. Absatz 1 Satz 8 bis 10 gilt entsprechend.

(3) Die Verpflichtungen nach den Absätzen 1 und 2 entfallen bei Verpackungen, für die sich der Hersteller oder Vertreiber an einem System beteiligt, das

flächendeckend im Einzugsgebiet des nach Absatz 1 verpflichteten Vertreibers eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen beim privaten Endverbraucher oder in dessen Nähe in ausreichender Weise gewährleistet und die im Anhang I genannten Anforderungen erfüllt. Ein System (Systembetreiber, Antragsteller) nach Satz 1 hat die in sein System eingebrachten Verpackungen einer Verwertung entsprechend den Anforderungen in Nummer 1 des Anhangs I zuzuführen und die Anforderungen nach den Nummern 3 und 4 des Anhangs I zu erfüllen. Die Beteiligung an einem System nach Satz 1 ist der zuständigen Behörde auf Verlangen nachzuweisen. Das System nach Satz 1 ist auf vorhandene Sammel- und Verwertungssysteme der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, in deren Bereich es eingerichtet wird, abzustimmen. Die Abstimmung hat zwischen dem Systembetreiber und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger schriftlich zu erfolgen. Die Abstimmung ist Voraussetzung für die Feststellung nach Satz 11. Die Belange der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind dabei besonders zu berücksichtigen. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können die Übernahme oder Mitbenutzung der Einrichtungen, die für die Sammlung und Sortierung von Materialien der im Anhang zu dieser Verordnung genannten Art erforderlich sind, gegen ein angemessenes Entgelt verlangen. Die Abstimmung darf der Vergabe von Entsorgungsdienstleistungen im Wettbewerb (Anhang I Nummer 3 Abs. 3 Nr. 2) nicht entgegenstehen. Der Systembetreiber ist verpflichtet, sich an den Kosten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu beteiligen, die durch Abfallberatung für sein System und durch die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung sowie Sauberhaltung von Flächen für die Aufstellung von Sammelgroßbehältnissen entstehen. Die für die Abfallwirtschaft zuständige oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Behörde stellt auf Antrag des Systembetreibers fest, daß ein System nach Satz 1 flächendeckend eingerichtet ist. Die Feststellung kann auch nachträglich mit Nebenbestimmungen versehen werden, die erforderlich sind, um die beim Erlass der Feststellung vorliegenden Voraussetzungen auch während des Betriebs des Systems dauerhaft sicherzustellen. Sie ist öffentlich bekanntzugeben und vom Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntgabe an wirksam.

(4) Die zuständige Behörde kann ihre Entscheidung nach Absatz 3 Satz 11 widerrufen, sobald und soweit sie feststellt, daß die in Absatz 3 Satz 1 genannten Anforderungen nicht eingehalten werden. Sie gibt den Widerruf ebenfalls öffentlich bekannt. Der Widerruf ist auf Verpackungen bestimmter Materialien zu beschränken, soweit nur für diese die im Anhang I zu dieser Verordnung genannten Verwertungsquoten nicht erreicht werden. Die Absätze 1 und 2 finden am ersten Tag des auf die Bekanntgabe des Widerrufs folgenden sechsten Kalendermonats Anwendung. Die zuständige Behörde kann ihre Entscheidung nach Absatz 3 Satz 11 ferner widerrufen, sobald und soweit sie feststellt, daß der Betrieb des Systems eingestellt ist. Die Absätze 1 und 2 finden in diesem Fall zwei Monate nach Bekanntgabe des Widerrufs Anwendung.

(5) Diese Vorschrift gilt für Vertreiber von Serviceverpackungen, die in Ladengeschäften des Lebensmittelhandwerks abgegeben werden, mit der Maßgabe, daß Nummer 2 Abs. 1 des Anhangs I keine Anwendung findet. Die Vorschrift gilt nicht für Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter. Nummer 4 Abs. 1 des Anhangs I bleibt unberührt.

(6) Hersteller und Vertreiber von langlebigen Verkaufsverpackungen haben bis zum 31. Dezember 1998 der zuständigen Behörde ein schlüssiges Konzept vorzulegen, in dem sie darstellen, welche Maßnahmen sie ergreifen werden, damit die von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen nach Gebrauch ihnen oder einem beauftragten Dritten zurückgegeben werden.

§ 7

Rücknahmepflichten für Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter

(1) Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter sind verpflichtet, bis zum 1. Januar 2000 durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, daß gebrauchte, restentleerte Verpackungen vom Endverbraucher in zumutbarer Entfernung unentgeltlich zurückgegeben werden können. Sie müssen den Endverbraucher durch deutlich erkennbare und lesbare Schrifttafeln in der Verkaufsstelle und im Versandhandel durch andere geeignete Maßnahmen auf die Rückgabemöglichkeit hinweisen. Soweit Verkaufsverpackungen nicht bei privaten Endverbrauchern anfallen, können abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung getroffen werden.

(2) Die zurückgenommenen Verpackungen sind einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung zuzuführen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

§ 8

Pfanderhebungspflicht für Getränkeverpackungen sowie für Verpackungen von Wasch- und Reinigungsmitteln und von Dispersionsfarben

(1) Vertreiber, die flüssige Lebensmittel in Getränkeverpackungen, die keine Mehrwegverpackungen sind, in Verkehr bringen, sind verpflichtet, von ihrem Abnehmer ein Pfand in Höhe von mindestens 0,50 Deutsche Mark einschließlich Umsatzsteuer je Verpackung zu erheben; ab einem Füllvolumen von mehr als 1,5 Liter beträgt das Pfand mindestens eine Deutsche Mark einschließlich Umsatzsteuer. 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 und 2 zu erstatten.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend für an private Endverbraucher abgegebene Verpackungen

1. für Wasch- und Reinigungsmittel im Sinne von § 2 Abs. 1 des Wasch- und Reinigungsmittelgesetzes,

2. für Dispersionsfarben mit einer Füllmasse ab zwei Kilogramm. In diesem Falle beträgt das Pfand zwei Deutsche Mark.

§ 9

Befreiung von Pfandpflichten, Schutz von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen

(1) § 8 findet keine Anwendung auf Verpackungen, für die sich der Hersteller oder Vertreiber an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligt. § 6 Abs. 4 gilt entsprechend.

(2) Sofern der Anteil der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränke für Bier, Mineralwasser (einschließlich Quellwässer, Tafelwässer und Heilwässer), Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure, Fruchtsäfte (einschließlich Fruchtnektare, Gemüsesäfte und andere Getränke ohne Kohlensäure) und Wein (ausgenommen Perl-, Schaum-, Wermut- und Dessertweine) im Kalenderjahr insgesamt im Geltungsbereich dieser Verordnung unter 72 vom Hundert sinkt, wird für den Zeitraum von 12 Monaten nach der Bekanntmachung des Unterschreitens der Mehrweganteile eine erneute Erhebung über die erheblichen Mehrweganteile durchgeführt. Liegt danach der Mehrweganteil im Bundesgebiet unter dem nach Satz 1 festgesetzten Anteil, gilt die Entscheidung nach § 6 Abs. 3 vom ersten Tag des auf die Bekanntgabe nach Absatz 3 folgenden sechsten Kalendermonats bundesweit für die Getränkebereiche als widerrufen, für die der im Jahr 1991 festgestellte Mehrweganteil unterschritten ist. Für pasteurisierte Konsummilch gelten die Sätze 1 und 2 entsprechend, wenn der im Geltungsbereich der Verordnung bestehende Anteil von Mehrwegverpackungen und von Schlauchbeutel-Verpackungen aus Polyethylen im Kalenderjahr unter 20 vom Hundert sinkt.

(3) Die Bundesregierung gibt die nach Absatz 2 erheblichen Anteile von in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen abgefüllten Getränken jährlich im Bundesanzeiger bekannt.

(4) Sofern der nach Absatz 2 erhebliche Anteil von in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen abgefüllten Getränken nach einem Widerruf wieder erreicht wird, hat die zuständige Behörde auf Antrag oder von Amts wegen eine erneute Feststellung nach § 6 Abs. 3 zu treffen.

§ 10

Beschränkung der Rücknahme- und Pfanderstattungspflichten

Vertreiber in einem Einzugsgebiet, in dem § 8 Anwendung findet, können die Rücknahme und die Pfanderstattung für solche Verpackungen verweigern, die aus Einzugsgebieten stammen, in denen eine Feststellung nach § 6 Abs. 3 Satz 1 erfolgt ist. Zur Unterscheidung können sie ihre Verpackungen zusammen mit Pfandmarken ausgeben oder auf andere Weise kenntlich machen.

§ 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.

ABSCHNITT III

Herstellen, Inverkehrbringen und Kennzeichnen von Verpackungen

§ 12

Allgemeine Anforderungen

Verpackungen sind so herzustellen und zu vertreiben, daß

1. Verpackungsvolumen und -masse auf das Mindestmaß begrenzt werden, das zur Erhaltung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene des verpackten Produkts und zu dessen Akzeptanz für den Verbraucher angemessen ist;
2. ihre Wiederverwendung oder Verwertung möglich ist und die Umweltauswirkungen bei der Verwertung oder Beseitigung von Verpackungsabfällen auf ein Mindestmaß beschränkt sind;
3. schädliche und gefährliche Stoffe und Materialien bei der Beseitigung von Verpackungen oder Verpackungsbestandteilen in Emissionen, Asche oder Sickerwasser auf ein Mindestmaß beschränkt sind.

§ 13

Konzentration von Schwermetallen

(1) Verpackungen oder Verpackungsbestandteile dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn die Konzentration von Blei, Cadmium, Quecksilber und Chrom VI kumulativ folgende Werte nicht überschreitet:

- 600 ppm nach dem 30. Juni 1998,
- 250 ppm nach dem 30. Juni 1999,
- 100 ppm nach dem 30. Juni 2001.

(2) Absatz 1 gilt nicht für

1. Verpackungen, die vollständig aus Bleikristallglas hergestellt sind,
2. Verpackungen in eingerichteten Systemen zur Wiederverwendung,
3. Verpackungen zur Wiederverwendung, die aus Rohstoffen, die die in Absatz 1 genannten Grenzwerte einhalten, und aus Mehrwegverpackungen hergestellt sind.

(3) Absatz 1 dritter Anstrich gilt nicht für Verpackungen aus sonstigem Glas.

§ 14

Kennzeichnung

Verpackungen können zur Identifizierung des Materials mit den im Anhang II festgelegten Nummern und Abkürzungen gekennzeichnet werden. Die Verwendung anderer Nummern und Abkürzungen zur Identifizierung der gleichen Materialien ist nicht zulässig.

ABSCHNITT IV

Ordnungswidrigkeiten, Übergangs- und Schlußbestimmungen

§ 15

Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrig im Sinne des § 61 Abs. 1 Nr. 5 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 4 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 1, auch in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Satz 10, dieser auch in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Satz 4, Verpackungen nach Gebrauch nicht zurücknimmt oder einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung nicht zuführt,
2. entgegen § 5 Abs. 1 Satz 1 Umverpackungen nicht entfernt und dem Endverbraucher Gelegenheit zum Entfernen oder zur Rückgabe von Umverpackungen nicht gibt,
3. entgegen § 5 Abs. 2 oder § 6 Abs. 1 Satz 3 oder 7 einen Hinweis nicht, nicht richtig oder nicht vollständig gibt,
4. entgegen § 5 Abs. 3 Satz 1 Sammelgefäße nicht oder nicht in der vorgeschriebenen Weise bereitstellt,
5. entgegen § 5 Abs. 3 Satz 3 Umverpackungen einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung nicht zuführt,
6. entgegen § 6 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 1 Verkaufsverpackungen nicht zurücknimmt oder einer Verwertung nicht zuführt,
7. entgegen § 6 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 1, jeweils in Verbindung mit Nummer 2 Abs. 1 Satz 5 oder 6 des Anhangs I, Nummer 2 Abs. 1 Satz 5 auch in Verbindung mit Nummer 2 Abs. 2 des Anhangs I, eine Dokumentation oder ein Konzept nicht oder nicht rechtzeitig vorlegt oder eine Dokumentation durch einen Prüfbericht nicht oder nicht rechtzeitig bestätigt,
8. entgegen § 6 Abs. 1 Satz 6 oder 9, auch in Verbindung mit Abs. 2 Satz 4, die Rücknahme nicht gewährleistet oder nicht sicherstellt,
9. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 3 einen Nachweis nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erbringt,
10. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Nummer 3 Abs. 1 oder 2 des Anhangs I die Erfassung beim privaten Endverbraucher nicht durch

geeignete Sammelsysteme sicherstellt oder eine Erfassung an typischen Anfallstellen des Freizeitbereichs nicht sicherstellt,

11. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Nummer 3 Abs. 3 Nr. 3 des Anhangs I die Kosten für Erfassung, Sortierung sowie Verwertung oder Beseitigung für die einzelnen Verpackungsmaterialien nicht offenlegt,
12. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Nummer 3 Abs. 4 des Anhangs I einen Nachweis nicht, nicht fristgerecht oder nicht in der geforderten Art und Weise erbringt,
13. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Nummer 4 Abs. 3 des Anhangs I gegenüber der Antragsbehörde den entsprechenden Nachweis nicht, nicht fristgerecht oder nicht ordnungsgemäß führt,
14. entgegen § 7 Abs. 1 Satz 1 nicht dafür sorgt, daß Verpackungen zurückgegeben werden können,
15. entgegen § 7 Abs. 1 Satz 2 einen Hinweis nicht, nicht richtig oder nicht vollständig gibt,
16. entgegen § 7 Abs. 2 zurückgenommene Verpackungen einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung nicht zuführt,
17. entgegen § 8 Abs. 1, auch in Verbindung mit Abs. 2, ein Pfand nicht erhebt oder nicht erstattet,
18. entgegen § 13 Abs. 1 Verpackungen oder Verpackungsbestandteile in Verkehr bringt oder
19. entgegen § 14 Satz 2 andere Nummern oder Abkürzungen verwendet.

§ 16

Übergangsvorschriften

(1) § 6 findet für Verpackungen von Füllgütern, die nach der Gefahrstoffverordnung zu kennzeichnen sind und nicht dem § 7 unterliegen, bis zum 31. Dezember 1999 keine Anwendung. Satz 1 gilt nicht, soweit die Verpackungen bei privaten Endverbrauchern anfallen. § 4 findet für Verpackungen, die mit Resten oder Anhaftungen von schadstoffhaltigen Füllgütern behaftet sind, bis zum 31. Dezember 1999 keine Anwendung.

(2) Soweit die Feststellung eines Systems ausschließlich für Kunststoffverpackungen, die überwiegend aus biologisch abbaubaren Werkstoffen auf der Basis nachwachsender Rohstoffe hergestellt sind und deren sämtliche Bestandteile kompostierbar sind, beantragt wird, kann die zuständige Behörde eine Feststellung nach § 6 Abs. 3 Satz 11 bis zum 30. Juni 2002 unabhängig von der Anforderung der Flächendeckung treffen, wenn der Systembetreiber geeignete Maßnahmen ergriffen hat, damit ein möglichst hoher Anteil der in das System eingebrachten Verpackungen einer Kompostierung zugeführt wird.

(3) Verpackungen, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung für eine Ware verwendet wurden, dür-

fen abweichend von den §§ 13 und 14 in Verkehr gebracht werden. Verpackungen, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung hergestellt wurden, dürfen abweichend von den Vorschriften der §§ 13 und 14 bis zum 31. Dezember 2000 in Verkehr gebracht werden.

§ 17

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Ausnahme des § 15 Nr. 14 bis 16 am Tage nach der Verkündung in Kraft. § 15 Nr. 14 bis 16 tritt am 1. Januar 1999 in Kraft. Mit Inkrafttreten dieser Verordnung tritt die Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 (BGBl. I S. 1234) außer Kraft.

Anhang I (zu § 6)

1. Anforderungen an die Verwertung von Verkaufsverpackungen

(1) Zur Rücknahme von Verpackungen gemäß § 6 Abs. 1 und 2 verpflichtete Hersteller und Vertreiber haben hinsichtlich der von ihnen im Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Verpackungen die in den Absätzen 2 bis 5 enthaltenen Anforderungen an die Verwertung zu erfüllen. Antragsteller nach § 6 Abs. 3 haben hinsichtlich der Verpackungen, für die sich Hersteller oder Vertreiber an ihrem System beteiligen, die in den Absätzen 2, 4 und 5 enthaltenen Anforderungen an die Verwertung zu erfüllen.

(2) Im Jahresmittel müssen mindestens folgende Mengen an Verpackungen in Masseprozent einer stofflichen Verwertung zugeführt werden:

Material	ab 1. Januar 1996	ab 1. Januar 1999
Glas	70 %	75 %
Weißblech	70 %	70 %
Aluminium	50 %	60 %
Papier, Pappe, Karton	60 %	70 %
Verbunde	50 %	60 %

Soweit Verbunde einem eigenen Verwertungsweg zugeführt werden, ist ein eigenständiger Nachweis der Quote nach Satz 1 zulässig. Für Verbunde, die in einem Strom eines der vorgenannten Hauptmaterialien erfaßt und einer Verwertung zugeführt werden, ist die Quote nach Satz 1 durch geeignete Stichprobenerhebungen nachzuweisen. Es ist sicherzustellen, daß Verbunde mit der Hauptmaterialkomponente stofflich verwertet werden, soweit nicht die stoffliche Verwertung einer anderen Materialkomponente den Zielen der Kreislaufwirtschaft näherkommt und im übrigen verwertet werden.

Kunststoffverpackungen müssen mindestens in folgenden Mengen einer Verwertung zugeführt werden:

ab 1. Januar 1996	50 %
ab 1. Januar 1999	60 %

Dabei sind mindestens 60 vom Hundert dieser Verwertungsquote durch Verfahren sicherzustellen, bei

denen stoffgleiches Neumaterial ersetzt wird oder der Kunststoff für eine weitere stoffliche Nutzung verfügbar bleibt (werkstoffliche Verfahren). Die Bundesregierung wird diese Anforderung an die Kunststoffverwertung bis zum 1. Januar 2000 im Lichte gewonnener Erkenntnisse überprüfen.

Soweit Kunststoffverpackungen, die überwiegend aus biologisch abbaubaren Werkstoffen auf der Basis nachwachsender Rohstoffe hergestellt sind und deren sämtliche Bestandteile kompostierbar sind, in einem eigenständigen System erfaßt werden, sind ab Juli 2002 mindestens 60 vom Hundert einer Kompostierung zuzuführen.

(3) Für gemäß § 6 Abs. 1 und 2 verpflichtete Hersteller und Vertreiber gelten die Anforderungen nach Absatz 2 erst ab dem Jahr 1998. In den Jahren 1998 und 1999 gelten die Anforderungen des Absatzes 2 als erfüllt, wenn mindestens 50 vom Hundert der jeweiligen Quoten erreicht werden.

(4) Verpackungen aus Materialien, für die keine konkreten Verwertungsquoten vorgegeben sind, sind einer stofflichen Verwertung zuzuführen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Bei Verpackungen, die unmittelbar aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt sind, ist die energetische Verwertung der stofflichen Verwertung gleichgestellt.

(5) Die tatsächlich erfaßte Menge an Verpackungen ist unbeschadet des Absatzes 2 einer Verwertung zuzuführen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. 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 zu überlassen, soweit sie nicht in eigenen Anlagen beseitigt werden oder überwiegende öffentliche Interessen eine Überlassung erfordern.

2. Allgemeine Anforderungen an Verpflichtete nach § 6 Abs. 1 und 2

(1) Zur Rücknahme von Verpackungen gemäß § 6 Abs. 1 und 2 verpflichtete Hersteller und Vertreiber haben über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen Nachweis zu führen. Hierzu sind bis zum 1. Mai eines Jahres die im vorangegangenen Kalenderjahr in Verkehr gebrachten sowie zurückgenommenen und verwerteten Verkaufsverpackungen in nachprüfbarer Weise zu dokumentieren. Die Dokumentation ist in Masse, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Verpackungsmaterialien, zu erstellen. Mehrwegverpackungen sind in die Dokumentation nicht aufzunehmen. Ein Zusammenwirken mehrerer Hersteller und Vertreiber ist zulässig. Die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen ist durch einen unabhängigen Sachverständigen nach Absatz 2 auf der Grundlage der Dokumentation zu bescheinigen. Die Bescheinigung ist von den verpflichteten Herstellern und Vertreibern bei der nach § 32 Abs. 2 des Umweltauditgesetzes errichteten Stelle zu hinterlegen. Die Bescheinigung ist der Behörde, auf deren Gebiet der Hersteller oder Vertreiber ansässig ist, auf Verlangen vorzulegen.

Zur Rücknahme von Verpackungen gemäß § 6 Abs. 1 verpflichtete Vertreiber mit einer Verkaufsfläche von weniger als 200 m² können auf die Bescheinigung der vorgelagerten Vertreiberstufe verweisen. Als Verkaufsfläche zählt bei Herstellern und Vertreibern mit mehreren Filialbetrieben die Gesamtfläche aller Betriebe.

(2) Unabhängiger Sachverständiger nach Absatz 1 ist

1. wessen Befähigung durch ein Mitglied des Deutschen Akkreditierungsrates in einem allgemein anerkannten Verfahren festgestellt ist,
2. ein unabhängiger Umweltgutachter gemäß § 9 oder eine Umweltgutachterorganisation gemäß § 10 des Umweltauditgesetzes oder
3. wer nach § 36 der Gewerbeordnung öffentlich bestellt ist.

3. Allgemeine Anforderungen an Systeme nach § 6 Abs. 3

(1) Es ist mit Systemen nach § 6 Abs. 3 sicherzustellen, daß Verpackungen beim privaten Endverbraucher (Holsysteme) oder in dessen Nähe durch geeignete Sammelsysteme (Bringsysteme) oder durch eine Kombination beider Systeme erfaßt werden. Die Sammelsysteme müssen geeignet sein, alle am System beteiligten Verpackungen regelmäßig zu erfassen. Die Erfassung ist auf private Endverbraucher zu beschränken.

(2) Es ist mit Systemen nach § 6 Abs. 3 ferner sicherzustellen, daß eine Erfassung der Verpackungen auch an typischen Anfallstellen des Freizeitbereichs erfolgt. Typische Anfallstellen sind insbesondere Ferienanlagen, Freizeitparks, Sportstadien, Raststätten und vergleichbare Einrichtungen.

(3) Der Antragsteller hat sicherzustellen, daß

1. für die in das System aufgenommenen Verpackungen Verwertungskapazitäten tatsächlich vorhanden sind,
2. Entsorgungsleistungen (Erfassung, Sortierung, Verwertung) in einem Verfahren, das eine Vergabe im Wettbewerb sichert, ausgeschrieben werden,
3. die Kosten für Erfassung, Sortierung sowie Verwertung oder Beseitigung für die einzelnen Verpackungsmaterialien offengelegt werden,
4. die zur Verwertung bestimmten Verpackungen unter Wettbewerbsbedingungen abgegeben werden,
5. die nach Nummer 4 dieses Anhangs geforderten Nachweise über die Beteiligung am jeweiligen System vorgelegt werden,
6. die nach Nummer 1 dieses Anhangs festgelegten Anforderungen an die Wertstoffverwertung nachgewiesen werden und
7. im Falle der Einstellung des Systembetriebs die Entsorgung der in den Sammeleinrichtungen des Systems tatsächlich erfaßten Verpackungen gewährleistet wird.

(4) Der Antragsteller hat in überprüfbarer Form Nachweise über die erfaßten und die einer stofflichen und einer energetischen Verwertung zugeführten Mengen zu erbringen. Dabei ist in nachprüfbarer Weise darzustellen, welche Mengen in den einzelnen Ländern erfaßt wurden. Der Nachweis ist jeweils zum 1. Mai des darauffolgenden Jahres auf der Grundlage der vom Antragsteller nachgewiesenen Menge an Verpackungen, die in das System eingebracht sind, aufgeschlüsselt nach Verpackungsmaterialien zu erbringen. Auf Verlangen der Antragsbehörde ist der Nachweis durch einen Prüfbericht eines unabhängigen Sachverständigen zu bestätigen. Die Antragsbehörde kann auf Kosten des Antragstellers eine Überprüfung der Verwertungsnachweise selbst oder durch eine geeignete Einrichtung vornehmen.

(5) Der Systembetreiber kann Herstellern und Vertreibern, die sich an dem System nicht beteiligen, die Kosten für die Sortierung, Verwertung oder Beseitigung der von diesen in Verkehr gebrachten und vom System entsorgten Verpackungen in Rechnung stellen.

4. Beteiligung an Systemen nach § 6 Abs. 3

(1) Verpackungen von Füllgütern im Sinne des § 7 dürfen in Systeme nach § 6 Abs. 3 grundsätzlich nicht aufgenommen werden. Der Antragsteller kann solche Verpackungen in sein System aufnehmen, wenn Hersteller oder Vertreter durch Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen unter Berücksichtigung des gewöhnlichen Verbraucherverhaltens die Systemverträglichkeit glaubhaft machen. Verpackungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung in ein System nach § 6 Abs. 3 auf-

genommen sind, dürfen in dem System verbleiben, wenn Hersteller oder Vertreter bis spätestens zum 1. Januar 2000 die Systemverträglichkeit glaubhaft machen.

(2) Der Träger des Systems hat den beteiligten Herstellern und Vertreibern die Beteiligung am System zu bestätigen. Hersteller und Vertreter haben die Beteiligung durch Kennzeichnung der Verpackung oder andere geeignete Maßnahmen kenntlich zu machen.

(3) Der Antragsteller hat jeweils zum 1. Mai eines Jahres gegenüber der Antragsbehörde Nachweis zu führen, in welchem Umfang Hersteller oder Vertreter im Vorjahr im Geltungsbereich der Verordnung Verkaufsverpackungen in sein System eingebracht haben. Der Nachweis ist aufgeschlüsselt nach Verpackungsmaterialien durch Testat eines Wirtschaftsprüfers zu bestätigen. Als eingebracht gelten sämtliche Verpackungen, für die sich Hersteller oder Vertreter an dem System beteiligen.

(4) Die Antragsbehörde kann auf Kosten des Antragstellers selbst oder durch eine geeignete Einrichtung eine Überprüfung der Nachweise vornehmen. Soweit durch die Aufnahme von Verpackungen in das System Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere der Gesundheit und des Wohlbefindens der Menschen, zu besorgen sind, kann die Antragsbehörde verlangen, daß der Antragsteller die Systemverträglichkeit der entsprechenden Verpackung glaubhaft macht. Die Antragsbehörde kann die Aufnahme der Verpackung im Einzelfall untersagen, wenn die Systemverträglichkeit nicht glaubhaft gemacht wird.

Anhang II (zu §14)

1. Nummern und Abkürzungen ¹⁾ für Kunststoffe

Stoff	Abkürzung	Nummer
Polyethylenterephthalat	PET	1
Polyethylen hoher Dichte	HDPE	2
Polyvinylchlorid	PVC	3
Polyethylen niedriger Dichte	LDPE	4
Polypropylen	PP	5
Polystyrol	PS	6
		7
		8
		9
		10
		11
		12
		13
		14
		15
		16
		17
		18
		19

¹⁾ Nur Großbuchstaben verwenden.2. Nummern und Abkürzungen ¹⁾ für Papier und Pappe

Stoff	Abkürzung	Nummer
Wellpappe	PAP	20
Sonstige Pappe	PAP	21
Papier	PAP	22
		23
		24
		25
		26
		27
		28
		29
		30
		31
		32
		33
		34
		35
		36
		37
		38
		39

¹⁾ Nur Großbuchstaben verwenden.

3. Nummern und Abkürzungen¹⁾ für Metalle

Stoff	Abkürzung	Nummer
Stahl	FE	40
Aluminium	ALU	41
		42
		43
		44
		45
		46
		47
		48
		49

¹⁾ Nur Großbuchstaben verwenden.**4. Nummern und Abkürzungen¹⁾ für Holzmaterialien**

Stoff	Abkürzung	Nummer
Holz	FOR	50
Kork	FOR	51
		52
		53
		54
		55
		56
		57
		58
		59

¹⁾ Nur Großbuchstaben verwenden.**5. Nummern und Abkürzungen¹⁾ für Textilien**

Stoff	Abkürzung	Nummer
Baumwolle	TEX	60
Jute	TEX	61
		62
		63
		64
		65
		66
		67
		68
		69

¹⁾ Nur Großbuchstaben verwenden.

6. Nummern und Abkürzungen ¹⁾ für Glas

Stoff	Abkürzung	Nummer
Farbloses Glas	GL	70
Grünes Glas	GL	71
Braunes Glas	GL	72
		73
		74
		75
		76
		77
		78
		79

¹⁾ Nur Großbuchstaben verwenden.

7. Nummern und Abkürzungen ¹⁾ für Verbundstoffe

Stoff	Abkürzung *)	Nummer
Papier und Pappe/verschiedene Metalle		80
Papier und Pappe/Kunststoff		81
Papier und Pappe/Aluminium		82
Papier und Pappe/Weißblech		83
Papier und Pappe/Kunststoff/Aluminium		84
Papier und Pappe/Kunststoff/Aluminium/Weißblech ...		85
		86
		87
		88
		89
Kunststoff/Aluminium		90
Kunststoff/Weißblech		91
Kunststoff/verschiedene Metalle		92
		93
		94
Glas/Kunststoff		95
Glas/Aluminium		96
Glas/Weißblech		97
Glas/verschiedene Metalle		98
		99

*) Bei Verbundstoffen C plus Abkürzung des Hauptbestandteils angeben (C/).

¹⁾ Nur Großbuchstaben verwenden.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

- a) Im Zeitpunkt des Erlasses der Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 (BGBl. I S. 1234) betrug der jährliche Verpackungsverbrauch in Deutschland rd. 15,3 Mio. t. Dabei lag allein der Verbrauch an Einwegverpackungen bei rd. 13,1 Mio. t. Aufgrund der kurzen Lebensdauer von Verpackungen – insbesondere von Einweggebinden – kam diesen Verpackungsabfällen ein besonderer Stellenwert am gesamten Abfallaufkommen zu.

Mit der Einführung einer Vermeidungs- und Verwertungspflicht für gebrauchte Verpackungen sollte daher dem Erfordernis Rechnung getragen werden, einem sich abzeichnenden Entsorgungsnostand und den damit verbundenen negativen Auswirkungen für die Umwelt vorzubeugen.

- b) Grundlegendes Regelungsinstrument zur Erreichung der Vermeidungs- und Verwertungsziele der Verpackungsverordnung ist die an Hersteller und Vertreiber gerichtete Verpflichtung, Verpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen und wiederzuverwenden oder einer stofflichen Verwertung zuzuführen.

Dieser ordnungsrechtliche Ansatz wird in § 6 Abs. 3 und § 9 Abs. 1 durch eine spezifische Ausprägung des Kooperationsprinzips ergänzt. Die mit der Beteiligung an einem von der Wirtschaft organisierten flächendeckenden, endverbraucher-nahen Erfassungssystem für gebrauchte Verkaufsverpackungen verbundene Freistellungsmöglichkeit bildet ein zentrales Element der Verpackungsverordnung. Die Verordnung bringt dadurch zum Ausdruck, daß eine individuelle Pflichterfüllung dann nicht erforderlich ist, wenn die Zielsetzungen durch die Beteiligung der Verpflichteten an einem dualen System der Abfallentsorgung ebenfalls erreicht werden können.

Mit der Beschränkung auf ordnungsrechtliche Handlungspflichten wurde auch zunächst auf zusätzliche steuer- und abgabenrechtliche Instrumente zur Umsetzung der Abfallvermeidungsziele verzichtet.

- c) Die in der Verpackungsverordnung festgelegten Pflichten von Handel und Industrie für die Rücknahme und stoffliche Verwertung ihrer Produkte haben deutlich erkennbare Vermeidungsanstrengungen und Verwertungsleistungen bewirkt.

So ist der Verbrauch an Einwegverpackungen in Deutschland von 1991 bis 1997 um mehr als 1,3 Mio. t zurückgegangen. Allein bei den im privaten Bereich und im Kleingewerbe anfallenden

Verkaufsverpackungen ist eine Verringerung von rd. 7,6 Mio. t auf 6,7 Mio. t zu verzeichnen.

Aber auch bei der Verwertung sind deutliche Fortschritte festzustellen. Die Duales System Deutschland GmbH (DSD GmbH) hat in den Jahren 1993 bis 1997 rd. 25 Mio. t Verkaufsverpackungen einer stofflichen Verwertung zugeführt.

- d) Ungeachtet dieser positiven Entwicklungen legen die Erfahrungen seit Inkrafttreten der Verpackungsverordnung einen Veränderungsbedarf in einzelnen Bereichen nahe, um in der Praxis aufgetretene Unzulänglichkeiten zu beseitigen und die erreichten Fortschritte dauerhaft abzusichern.

So hat sich gezeigt, daß die Anforderungen an die Verwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen in ihrer zeitlichen Staffelung stärker den Notwendigkeiten zum Aufbau entsprechender Kapazitäten Rechnung tragen sollen.

Auch hat bereits die Finanzkrise der DSD GmbH im September 1993 deutlich gemacht, daß die Funktionsfähigkeit eines dualen Systems nicht allein aus dem Zusammenspiel ordnungsrechtlicher Handlungspflichten und der entsprechenden Freistellungsmöglichkeit gewährleistet werden kann. Vielmehr bedarf es zusätzlicher rechtlicher Vorkehrungen, um eine Aushöhlung der Rücknahmepflichten und die mißbräuchliche Inanspruchnahme endverbraucher-naher Erfassungssysteme weitgehend auszuschließen.

Hinzu kommt, daß die durch die Verpackungsverordnung ausgelöste Nachfrage nach Entsorgungsdienstleistungen einer stärkeren Wettbewerbsorientierung bedarf, um auch aus marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten die mit der Privatisierung öffentlicher Aufgaben verknüpften Erwartungen zu erfüllen.

Davon geht auch die Koalitionsvereinbarung der die Bundesregierung tragenden Parteien vom 11. November 1994 aus, die für die 13. Legislaturperiode u. a. die Aufgabenstellung formuliert, die Verpackungsverordnung mit dem Ziel einer Verstärkung wettbewerblicher Strukturen zu novellieren.

Ferner müssen die deutschen Regelungen zur Vermeidung und Verwertung gebrauchter Verpackungen nunmehr auch den Harmonisierungsansprüchen sekundären europäischen Gemeinschaftsrechts genügen. Die Richtlinie 94/62 der EG vom 20. Dezember 1994 macht insbesondere aufgrund ihrer weiterreichenden Begriffsbestimmungen für Verpackungen eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der deutschen Verpackungsverordnung erforderlich. Darüber hinaus ist das deutsche Abfallrecht durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27. September 1994

(KrW-/AbfG) inzwischen auf eine neue Grundlage gestellt worden. Hieraus ergibt sich insbesondere der Bedarf, die Verwertungsanforderungen der Verpackungsverordnung anhand der Grundsätze der §§ 4 bis 6 KrW-/AbfG zu überprüfen.

2. Eckpunkte der Novellierung

- a) Ein wesentliches Anliegen der Novellierung ist die verstärkte Förderung von Wettbewerb.

Dies bedingt zunächst, mit Blick auf die von der Verordnung in die Pflicht genommenen Hersteller und Vertreiber, das Schaffen von Wettbewerbsgleichheit zwischen den Beteiligten an einem dualen System und „Selbstentsorgung“.

Die geltende Verpackungsverordnung ist dadurch gekennzeichnet, daß einzelne Hersteller und Vertreiber zwar grundsätzlich zur Rücknahme gebrauchter Verpackungen verpflichtet sind, aber im Gegensatz zu einem dualen System keine Effizienz der Erfassung und Verwertung nachweisen müssen. Vor dem Hintergrund eines eingerichteten dualen Systems hat diese Rechtslage teilweise die Neigung gefördert, stets auf die eigene Rücknahmebereitschaft zu verweisen, aber gleichzeitig darauf zu vertrauen, daß der Bürger die gebrauchten Verpackungen dem haushaltsnahen Sammelsystem überantwortet.

Der Betreiber eines dualen Systems ist dadurch gezwungen, die Lizenzentgelte für die Systembeteiligten so zu berechnen, daß damit auch die Entsorgungsleistungen für Nichtbeteiligte finanziert werden können. Dadurch werden im Ergebnis für die Systembeteiligten zweifache Kostennachteile hervorgerufen, die von diesen zu Recht als nicht akzeptable Verzerrung des Wettbewerbs empfunden werden.

Aus diesem Grunde sollen künftig dem einzelnen Hersteller und Vertreiber, der sich nicht an einem System beteiligt, für die von ihm in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen im Ergebnis dieselben Verwertungsquoten abgefordert werden wie einem dualen System. Zugleich dient diese quantitative Verwertungsanforderung der Zielerreichung der EG-Verpackungsrichtlinie, die Verwertungsquoten in bezug auf alle Verpackungen beinhaltet.

Dem Ziel der Wettbewerbsförderung dient auch die neue Regelung, wonach die Anforderungen für duale Systeme nicht mehr am Gesamtverbrauch der Verpackungen in der Bundesrepublik Deutschland gemessen werden, sondern an der Menge der in ein System eingebrachten Verpackungen. Dadurch sollen die Rahmenbedingungen für eine Konkurrenz verschiedener dualer Systeme verbessert werden.

Der Förderung von Wettbewerb dient schließlich die Vorgabe, nach der die Träger dualer Systeme künftig Entsorgungsleistungen in Verfahren, die eine Vergabe im Wettbewerb sichern, ausschreiben sollen. Die dadurch bewirkte Transparenz wird zudem verstärkt durch die Verpflichtung, die

Kosten für Erfassung, Sortierung und Verwertung/Entsorgung für die einzelnen Verpackungsmaterialien künftig offenzulegen.

- b) Die Verwertungsanforderungen der Verpackungsverordnung wurden an den Kriterien des § 5 Abs. 5 i.V. mit § 6 Abs. 1 KrW-/AbfG überprüft und teilweise modifiziert. Bei der Prüfung, welche Verwertungsart die umweltverträglichere ist, kommt insbesondere dem Aspekt des Energieeinsatzes und -gewinns Bedeutung zu. Ferner ist maßgeblich, in welcher Sortenqualität Verpackungen zur Verwertung zur Verfügung stehen, d. h. vor allem, in welcher Sortenreinheit sie – ggf. nach Sortierung – anfallen, als auch welche Größe bzw. welches Gewicht Verpackungen aufweisen. Dies ergibt sich aus wissenschaftlichen Untersuchungen aus jüngster Zeit (Untersuchung des Umweltbundesamtes aus Mai 1994, „Energieaspekte bei der rohstofflichen Verwertung von Altkunststoffen aus DSD-Sammlungen“, Studie der Arbeitsgemeinschaft Kunststoffverwertung – Fraunhofer Institut, Technische Universität Berlin, Universität Kaiserslautern unter Koordination der TÜV Rheinland Sicherheit und Umweltschutz GmbH Köln – „Ökobilanzen zur Verwertung von Kunststoffabfällen aus Verkaufsverpackungen“ aus Oktober 1995). Aufgrund der nach diesen Kriterien vorgenommenen Überprüfung rechtfertigt sich der Vorrang der stofflichen Verwertung grundsätzlich nach wie vor. Dies gilt vor allem für Transportverpackungen aller Verpackungsmaterialien – mit Ausnahme von Holz –, da es sich insoweit in aller Regel um von Volumen bzw. Gewicht große bzw. schwere Verpackungen handelt, die zudem zu meist sortenrein anfallen. Bei Verkaufsverpackungen ist diese Bewertung hinsichtlich der einzelnen Verpackungsmaterialien zu differenzieren. Dies kommt in den Verwertungsquoten für die jeweiligen Materialien zum Ausdruck. Für die Kunststoff-Verpackungen beschränkt sich die Abforderung künftig auf eine allgemeine Verwertungsquote, in deren Rahmen auch energetische Verwertungsverfahren zulässig sind. Lediglich für eine Menge von zunächst rd. einem Viertel der Kunststoff-Verpackungen werden insoweit werkstoffliche Verfahren abgefordert, die ökologisch vorteilhafter sind als alternative Verwertungsverfahren. Bis zum Jahr 2000 sollen insoweit weitere Erkenntnisse über die ökologischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der verschiedenen Verwertungsverfahren geprüft werden und ggf. eine neue Festlegung erfolgen.

Durch Verlängerung der Fristen bei den Verwertungsanforderungen soll zugleich den zeitlichen Notwendigkeiten beim Aufbau entsprechender Kapazitäten Rechnung getragen werden.

- c) Im Bereich des Schutzes von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen, insbesondere von Mehrweg-Getränkeverpackungen, hält die Novelle grundsätzlich an dem bisherigen Instrument der Pfandpflicht im Falle des Unterschreitens des Mehrweg-Bestandes von 1991 fest. Sollten sich aufgrund von wissenschaftlichen Untersuchungen, die im Oktober 1995 in Auftrag gegeben wur-

den, andere Instrumente zur Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen als geeigneter herausstellen, so wird geprüft, ob diese Regelung durch eine spezifische „Getränke-Mehrwegverordnung“ zu ersetzen ist. Andererseits hat die geltende Regelung bislang ihre Wirkung als Schutz des bestehenden Getränke-Mehrwegbestandes erfüllt. Dieser Schutz rechtfertigt sich nach den bisher gewonnenen Ökobilanz-Erkenntnissen.

In den Bereichen Frischmilch und Bier haben diese eine grundsätzliche Überlegenheit von Mehrweg-Getränkeverpackungen bestätigt, zugleich aber auch eine differenziertere Betrachtung nahegelegt. So wird dieser Ökobilanz-Studie im Bereich der pasteurisierten Konsummilch insoweit Rechnung getragen, als der PE-Schlauchbeutel ebenfalls als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackung für Milch eingestuft wird.

- d) Durch die Novelle wird der Anwendungsbereich in Übereinstimmung mit der EG-Richtlinie 94/62 gegenüber der geltenden Fassung erweitert; grundsätzlich unterliegen künftig alle Verpackungen der Verordnung.

Dies bewirkt insbesondere die Einbeziehung von Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter. Hierunter werden Verpackungen von Füllgütern verstanden, die dem Selbstbedienungsverbot nach § 4 Chemikalienverbotsverordnung unterliegen würden als auch Pflanzenschutzmittel im Sinne des § 2 Nr. 9 Pflanzenschutzgesetz, die bestimmte Gefährlichkeitsmerkmale der Gefahrstoffverordnung erfüllen. Für diese Verpackungen werden Hersteller und Vertreiber verpflichtet, bis zum Jahr 2000 geeignete Rückgabemöglichkeiten zu schaffen.

3. Kostenwirkungen

Die Novelle der Verpackungsverordnung wirkt einer weiteren Kostensteigerung im Bereich der Entsorgung entgegen. Durch die Vermeidung und die weitere Verwendung von Verpackungen sowie die Verwertung von Verpackungsabfällen verringert sich das zu beseitigende Restmüllaufkommen. Deponierungs- und Verbrennungskapazitäten werden weniger in Anspruch genommen. Durch die Mengenreduzierung ergibt sich eine Verringerung der absoluten Entsorgungskosten. Zugleich werden „externe Kosten“ im Entsorgungsbereich, d. h. Kosten, die früher auf die Allgemeinheit verteilt wurden, nun verstärkt beim Verursacher internalisiert.

Dem Bund entstehen gegenüber der geltenden Fassung der Verpackungsverordnung keine zusätzlichen Kosten. Im Gegenteil entfallen künftig die Kosten für die Ermittlung des Verpackungsaufkommens durch die Zugrundelegung der in ein System eingebrachten Verpackungen als Basis der Verwertungsanteilsberechnungen.

Den Ländern und Gemeinden entstehen durch die Novelle im Ergebnis keine zusätzlichen Kosten. Soweit neue Vollzugsaufgaben auf die Länder zukommen, so z. B. durch die Überprüfung von Bescheinigungen über die Rücknahme und Verwertung von

Verpackungen der Vertreiber und Hersteller, die sich nicht an Systemen beteiligt haben, ersetzen sie teilweise bereits nach der geltenden Verordnung bestehende Vollzugsaufgaben. Darüber hinaus bestehen ausreichende Möglichkeiten, diese kostenneutral zu gestalten. So ist zur Erleichterung des Vollzugs vorgesehen, daß Bescheinigungen nur auf Verlangen der Behörde vorzulegen sind. Im übrigen können Feststellungen nach § 6 Abs. 3 mit Nebenbestimmungen versehen werden, die das Verwaltungshandeln erleichtern und so auch zu einer Kostenentlastung der Behörden führen. Für die Gemeinden ergeben sich weitere Kostenentlastungspotentiale. Dies liegt zum einen an dem verstärkten Druck zur Vermeidung von Verpackungsmaterial, der durch die Novelle ausgeübt wird. Zum anderen werden Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern nunmehr der privaten Rücknahmeverantwortung unterworfen. Ferner führen immer stärkere Sammelleistungen von Wertstofffassungssystemen, deren Zuständigkeit für typische Anfallstellen des Freizeitbereichs nun auch explizit in Ziffer 3 Abs. 2 des Anhangs I geregelt ist, zu einer Reduzierung des Restmüllaufkommens. Dies schlägt sich in einer Kostenentlastung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nieder, die auch der Kostensteigerungstendenz bei Deponierung und thermischer Behandlung entgegenwirkt.

Bei den Kostenwirkungen für Hersteller und Vertreiber ist einerseits nach Verpackungsarten und andererseits nach der Systembeteiligung zu differenzieren. Für Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die sich nicht an einem Wertstofffassungssystem beteiligen, entstehen durch die Novelle zusätzliche Kosten dadurch, daß eine jährliche Dokumentation darüber aufzustellen ist, wie die von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen zurückgenommen und verwertet worden sind und die Erfüllung der Verwertungsquoten auf Basis dieser Dokumentation durch Sachverständige zu bescheinigen ist. Diese Kostenbelastung wird durch die Einräumung einer Kooperationsmöglichkeit jedoch gemindert. Für die Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die sich an dualen Systemen beteiligen, entstehen durch die Novelle tendenziell geringere Kosten. Dieses begründet sich dadurch, daß das Auftreten von „Trittbrettfahrern“, also denjenigen, die zwar die Leistung eines Systems in Anspruch nehmen, aber nicht oder nicht in ausreichender Weise dafür zahlen, eingegrenzt wird.

Durch die Einbeziehung von Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern in den Regelungsbereich ist mit zusätzlichen Belastungen für einen kleinen Kreis von Herstellern und Vertreibern zu rechnen. Die entstehenden Kosten werden allerdings dadurch gemindert, daß einerseits keine Rücknahme am Laden, sondern nur in für den Endverbraucher zumutbarer Entfernung gefordert wird. Andererseits werden eine Umstellungsfrist eingeräumt und Kooperationsmöglichkeiten eröffnet.

Ferner können sich Kostenentlastungen bei Herstellern und Vertreibern von Verkaufsverpackungen dadurch ergeben, daß Systembetreiber künftig Entsorgungsleistungen in geeigneter Weise öffentlich aus-

zuschreiben haben und die zur Verwertung bestimmten Verpackungen unter Wettbewerbsbedingungen abzugeben sind. Durch diese stärkere Wettbewerbsorientierung können Systembetreibern Vorteile sowohl auf der Kosten- als auch auf der Erlösseite entstehen, die dann an die Systembeteiligten weitergegeben werden können. Auch durch die flexiblere Regelung der Kunststoffverwertung ergeben sich Kostensenkungspotentiale.

Durch die Bezugnahme auf die in ein System eingebrachte Menge bei den Verwertungsanforderungen wird die Errichtung konkurrierender Systeme erheblich erleichtert. Dies kann dazu führen, daß durch verstärkten Wettbewerb für Hersteller und Verteiler Kostenentlastungspotentiale entstehen.

Eine Erhöhung des Vollzugsaufwandes für Wirtschaftsunternehmen ist nicht zu erwarten. Durch die Kontinuität der Regelungen sind eher Entlastungen durch die Nutzung der bisherigen Erfahrungen zu erreichen. Dies gilt insbesondere für mittelständische Unternehmen mit einem kleinen Verwaltungsapparat.

Generelle Aussagen zur Höhe der Kostenbe- oder -entlastung von Herstellern und Vertreibern sind derzeit nicht möglich, da diese sehr stark vom verwendeten Verpackungsmaterial und den eingeschlagenen Verwertungs- oder Entsorgungswegen abhängen.

4. Preiswirkungen

Durch die Novellierung können sich Preiswirkungen bei den Müllgebühren ergeben. Durch die zunehmende Vermeidung und Verwertung von Verpackungen reduziert sich das Restmüllaufkommen und ergibt sich ein Senkungspotential bei den Müllgebühren. Diese Kostenreduzierung wird sich jedoch nicht automatisch beim Bürger in Form von Gebührensenkungen niederschlagen. Aufgrund von Kostensteigerungen im Entsorgungsbereich, deren Gründe außerhalb der Verpackungsverordnung liegen, sowie eines hohen Fixkostenanteils bei bestimmten Entsorgungskosten, wird eine Kosteneinsparung oft nur zum Ausgleich von Kostenerrhöhungen ausreichen.

Bei Produkten, für deren Verpackungen sich Hersteller und Verteiler nicht an Wertstofffassungssystemen beteiligen, können sich Preiswirkungen durch die Überwälzung von nunmehr erstmals auftretenden Erfassungs- und Verwertungskosten ergeben. Soweit die Novelle das Auftreten von „Trittbrettfahrern“ wirksam eingrenzt, werden die Preise dagegen reduziert. Die Entgelte für die Leistung von Wertstofffassungssystemen werden sich auf eine größere Anzahl von Produkten verteilen, so daß für das einzelne Produkt ein geringerer Beitrag zur Finanzierung von Erfassung, Sortierung und Verwertung erforderlich ist. Auch liegen Anhaltspunkte aus der bisherigen Praxis vor, daß in vielen Bereichen keine vollständige Überwälzung der Systementgelte auf den Verbraucher erfolgt.

Weitere Preisreduzierungen können sich dadurch ergeben, daß die Preise für Entsorgungsleistungen

durch die geforderte öffentliche Ausschreibung und einem damit verbundenen verstärkten Wettbewerb sinken werden. Über das Ausmaß von Preisreduzierungen lassen sich jedoch noch keine Aussagen treffen.

Sofern sich Erhöhungen oder Reduzierungen ergeben, dürften diese jedoch wegen ihres relativ geringen Anteils an den Herstellungskosten der Produkte so gering sein, daß Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau nicht zu erwarten sind.

II. Besonderer Teil

Zu § 1

In Absatz 1 werden die in Artikel 1 Abs. 2 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle vom 20. Dezember 1994 festgelegten umweltbezogenen Ziele übernommen. Danach kommt der Vermeidung von Verpackungsabfällen erste Priorität zu. Es folgen die Wiederverwendung, die stoffliche Verwertung und die anderen Formen der Verwertung.

Diese Rangfolge stimmt mit den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft, die in § 4 Abs. 1 KrW-/AbfG festgelegt sind, überein.

Allerdings geht die EG-Verpackungsrichtlinie in den Erwägungsgründen davon aus, daß die stoffliche Verwertung hinsichtlich der Umweltauswirkungen vorzuziehen ist. Diesem Ziel trägt der Verordnungsentwurf unter Berücksichtigung der Grundsätze des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes Rechnung. Nach § 6 KrW-/AbfG wird der umweltverträglichen Verwertung der Vorrang eingeräumt. Nach Auffassung der Bundesregierung kommt der stofflichen Verwertung von Verpackungen grundsätzlich eine vorteilhafte Bewertung zu. Dabei sind allerdings im einzelnen Differenzierungen hinsichtlich der Verpackungsmaterialien, hinsichtlich der Verpackungsarten sowie hinsichtlich der Größenordnung vorzunehmen (siehe hierzu die Ausführungen zu § 4 und zu Ziffer 1 des Anhangs I zu § 6).

In Satz 3 wird die den Mitgliedstaaten in der EG-Verpackungsrichtlinie in Artikel 6 Abs. 1 Buchstabe a und b gestellte quantitative Zielvorgabe als abfallwirtschaftliches Ziel wiedergegeben. Die Maßnahmen der Verordnung sollen auch diese Zielsetzung sicherstellen. Hierzu dienen auch die quantitativen Konkretisierungen, die im Anhang für Verkaufsverpackungen im Bereich privater Endverbraucher getroffen werden.

Zu § 2

Aus Gründen der Rechtsklarheit wird die bereits in der geltenden Verpackungsverordnung enthaltene Unberührtheitsklausel konkreter gefaßt. Als „besondere Anforderungen an Verpackungen“ sind z. B. lebensmittelrechtliche Bestimmungen anzusehen, die der Sicherheit, dem Gesundheitsschutz, der Hygiene oder der Qualität dienen können. Darüber hinaus wird klargestellt, daß auch verkehrsrechtliche Vorschriften, die besondere Anforderungen an die Beförderung von verpackten Produkten oder an Ver-

packungsabfälle stellen, z.B. hinsichtlich des Transportes gefährlicher Güter aus dem Bereich des Gefahrguttransportes, unberührt bleiben.

Mit der in Absatz 3 aufgenommenen Unberührtheitsklausel soll der öffentlichen Hand die Befugnis gewährleistet werden, bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen und Grundstücke durch Dritte Auflagen mit dem Ziel der Vermeidung und Verwertung zu erlassen.

Zu § 3

Die Begriffsbestimmungen wurden vor allem aufgrund der entsprechenden Vorgaben in der EG-Verpackungsrichtlinie verändert. Dabei wurde von einer wörtlichen Übernahme der EG-Begriffsbestimmung dann Abstand genommen, wenn dies zu Vollzugsproblemen geführt hätte. So wurde z.B. bei der Begriffsbestimmung „Verkaufsverpackung“ die Formulierung „... in der Verkaufsstelle ... angeboten“ nicht aufgenommen, weil Verkaufsverpackungen in zahlreichen Fällen auch ohne feste Verkaufsstelle in Verkehr gebracht werden.

1. In Absatz 1 Nr. 1 wird entsprechend dem Ansatz in Artikel 3 Abs. 1 der EG-Verpackungsrichtlinie der weite Verpackungsbegriff geregelt. Damit wird klargestellt, daß zu den Verpackungen auch die Packhilfsmittel (DIN 55405 Teil 4) zählen. Als Verpackung wird ferner angesehen, was zumindest auch Verpackungsfunktion hat, daneben aber durchaus Zweitnutzen oder Produktnutzen aufweist, z.B. das Senfglas, das als Trinkglas genutzt werden kann, die Reibfläche der Streichholzschachtel etc. Dies entspricht auch der Auffassung der EG-Kommission, wie sie in der „Begründeten Stellungnahme“ vom 12. März 1997 zum Ausdruck gebracht wurde. Nach Ansicht der Bundesregierung macht diese Auslegung der EG-Verpackungsrichtlinie aber eine Abgrenzung zwischen den Begriffen „Verpackung“ und „Produkt“ nicht entbehrlich. Mit einer entsprechenden Konkretisierung befaßt sich auch der nach Artikel 21 der Verpackungsrichtlinie eingesetzte Ausschuß. Im Interesse der Rechtsklarheit und der Einheitlichkeit des Vollzuges durch die Bundesländer werden daher für eine Übergangszeit bis zum Abschluß der Arbeiten des Ausschusses schon jetzt Auslegungshinweise gegeben. Danach ist die Einstufung als Verpackung dann angezeigt, wenn ohne diese Produkt- oder Zweitnutzenverpackungen ersatzweise eine andersgeartete Verpackung notwendig wäre. Eine Ausnahme von dieser Faustregel gilt für Gebrauchsgüter dann, wenn der Produktnutzen gegenüber der Verpackungsfunktion überwiegt. So sind z.B. Spielkartons, die als notwendiger Bestandteil aktiv in das Spiel einbezogen werden, als Produktbestandteil und nicht als Verpackung im Sinne der Verordnung anzusehen. Ein bloßes Aufdrucken einer Gebrauchsanweisung auf ein Behältnis reicht jedoch hierfür nicht aus. Nicht als Verpackung gelten ferner Produktnutzenverpackungen, die bei der Entsorgung nicht vom Produkt getrennt werden können

(z.B. Videokassetten). Ferner sind Behältnisse dann nicht als Verpackungen anzusehen, wenn sie ohne Füllgut und nicht im Zusammenhang mit einer Ware vertrieben werden.

Der in der EG-Richtlinie enthaltene Hinweis auf die „Einwegartikel“, die zum selben Zweck verwendet werden, erfolgt für bestimmte „Einwegartikel“ wie Einweggeschirr und Einwegbestecke in Nummer 2.

2. In Absatz 1 Nr. 2 wird die Verkaufsverpackung entsprechend der EG-Richtlinie als „Verkaufseinheit“ mit der Ware definiert. Es wird weiter in Satz 2 klargestellt, daß auch Serviceverpackungen, wie z.B. Kunststoff- oder Papiertüten, in die Produkte im Handel abgefüllt werden oder die die Übergabe von Waren an den Endverbraucher ermöglichen oder unterstützen, nach wie vor Verkaufsverpackungen im Sinne der VerpackV sind. Auch dies entspricht der EG-Verpackungsrichtlinie. Ferner wird neu geregelt, daß der Anfall beim Endverbraucher immer die Einordnung als Verkaufsverpackung zur Folge hat.

Mit dieser Begriffsbestimmung in Verbindung mit Absatz 1 Nr. 1 entfällt die bisherige beispielhafte Aufzählung von Verpackungstypen bei den einzelnen Verpackungsarten, die naturgemäß nur unvollständig sein konnte und für die Abgrenzung der Verpackungsarten mitunter problematisch war.

3. In Absatz 1 Nr. 3 wird entsprechend der Systematik der EG-Verpackungsrichtlinie am Begriff der „Umverpackung“ festgehalten. Die Rücknahmeverpflichtung für Umverpackungen – ohne Befreiungsmöglichkeit durch Beteiligung an einem dualen System – hat in der Vergangenheit zu deutlichen Vermeidungseffekten geführt. Die Regelung ist daher aufrechtzuerhalten, um entgegengesetzten Wirkungen vorzubeugen.

Die Definition wird nunmehr allerdings klarer an die notwendigen Funktionen von Verpackung orientiert. Was nicht aus Gründen der Hygiene, der Haltbarkeit oder des Schutzes der Ware erforderlich ist, ist als Umverpackung zu qualifizieren.

4. In Absatz 1 Nr. 4 wird die Transportverpackung deutlicher von der Funktion her abgegrenzt. Ferner wird klargestellt, daß der Anfall beim Vertreiber in jedem Fall zur Einordnung als Transportverpackung führt. Eine Verpackung, die dem Transportschutz dient und vom Endverbraucher mitgenommen wird und bei diesem als gebrauchte Verpackung anfällt, ist entsprechend Nummer 2 als Verkaufsverpackung anzusehen.
5. In Absatz 3 ist die Definition von Mehrwegverpackungen dahin gehend geändert worden, daß aufgrund einer antizipierten Betrachtung auf die Bestimmung zum mehrfachen Gebrauch zum gleichen Zweck abgestellt wird. Diese Veränderung gegenüber der Verpackungsverordnung von 1991 trägt dem Anliegen Rechnung, schon vor Inverkehrbringen einer Verpackung aufgrund der beabsichtigten Zweckbestimmung als

auch der angebotenen Logistik die Einstufung als Mehrwegverpackung zu ermöglichen. Die Regelung entspricht dem Sinn und Zweck der Definition von „Wiederverwendung“ in Artikel 3 Abs. 5 der EG-Verpackungsrichtlinie.

6. Der neue Absatz 4 definiert den Begriff Verbundverpackungen. Verbundverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Verpackungen, die aus mindestens zwei, von Hand nicht trennbaren Materialien bestehen. Hierzu zählen beispielsweise Getränkekartons, Weißblechdosen mit Aluminiumdeckel und andere. Nicht unter den Begriff der Verbundverpackungen fallen dagegen Verpackungen, die aus mehreren Komponenten bestehen, die jedoch ohne Hilfsmittel voneinander zu trennen sind, wie etwa der Joghurtbecher mit abreißbarem Aluminiumdeckel oder die Pralinschachtel mit herausnehmbarem Kunststoffeinsatz. Geringfügige Anteile von anderen Materialien, die eine stoffliche Verwertung nicht ausschließen, sollen insoweit jedoch unberücksichtigt bleiben. Dies dient auch der Vollzugsvereinfachung. Daher fallen unter diese Definition nur Verpackungen, die nicht zu mindestens 95 % aus einem Material bestehen. Verschiedene Kunststoffe werden als ein Material eingestuft.
7. In Absatz 5 werden „langlebige Verpackungen“ besonders definiert. Für solche Verpackungen, die gewöhnlich einen längeren Zeitraum mit einem Produkt verbunden bleiben, z.B. die als Verkaufseinheit mit dem Produkt vertriebene Audio-Cassetten- oder CD-Hülle, der Aufbewahrungskarton für ein Spielzeug oder Gesellschaftsspiel – es sei denn, das Behältnis ist als Produktbestandteil anzusehen, weil es z.B. zugleich Spielfläche ist, erschien es dem Bundesrat sachgerecht, die Produktverantwortung der Hersteller und Vertrieber eigenständig zu lösen (vgl. § 6 Abs. 6).
8. Mit der Novelle werden – entsprechend der EG-Verpackungsrichtlinie – auch Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter in den Anwendungsbereich aufgenommen. Im neuen Absatz 6 werden schadstoffhaltige Füllgüter im Sinne dieser Verordnung definiert. Als Abgrenzungskriterium zu nicht schadstoffhaltigen Füllgütern, deren Verpackungen grundsätzlich in duale Systeme aufgenommen werden dürfen, wird künftig aus Vorsorgegründen auf das Gefährdungspotential des Füllgutes abgestellt. Es wird dabei an § 4 Chemikalienverbotsverordnung angeknüpft, in dem bestimmte Stoffe von der Selbstbedienung im Einzelhandel ausgeschlossen sind. Die in dieser Bestimmung getroffene Wertung hinsichtlich der Vertriebsbeschränkungen aufgrund umwelt- oder gesundheitsgefährlichem Potential bietet auch für den Vorsorgeschutz auf dem Entsorgungsweg einen geeigneten Ansatz. Durch die Bestimmungen in Ziffer 3 des Anhangs zu § 6 wird ein flexibles Instrumentarium geschaffen, um im Einzelfall über den Vollzug regulativ in diese Abgrenzung, die für die Aufnahme in duale Systeme nach § 6 Abs. 3 maßgeblich ist, einzugreifen. Soweit Pflanzenschutzmittel nach § 2 Nr. 9 Pflanzenschutzgesetz entsprechende Gefährlichkeitsmerkmale erfüllen, werden sie ebenfalls als schadstoffhaltige Füllgüter im Sinne der Verordnung qualifiziert. Ebenfalls unter Vorsorgeaspekten wird die Einstufung von Polyurethan-Ortschäumen in Druckgaspackungen (PU-Schaumdosen) als Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern vorgenommen. Aufgrund der technisch bedingten Besonderheiten in Verbindung mit dem gewöhnlichen Verbraucherverhalten sind in PU-Schaumdosen in der Regel deutlich höhere Restinhalte vorhanden als in vergleichbaren Verpackungen. Eine Entsorgung über Systeme nach § 6 Abs. 3 erscheint daher nach derzeitigem Kenntnisstand als problematisch.
9. In den Absätzen 7 und 8 werden Hersteller und Vertrieber im Sinne der Verordnung definiert. Diese vorher in § 2 Abs. 1 und 2 enthaltenen Regelungen sind nun aus systematischen Gründen in § 3 aufgenommen worden. Es wird zudem klargestellt, daß Hersteller im Sinne der Verordnung auch die Importeure von Verpackungen sind, und daß zu den Herstellern und Vertriebern auch diejenigen gehören, die Packstoffe herstellen oder in Verkehr bringen, wie etwa die Grundstoffindustrie.
10. Die früheren Absätze 4 und 5 sind jetzt aus systematischen Gründen zu den Absätzen 9 und 10 geworden. In Absatz 10 wird das Wort „Käufer“ durch das Wort „derjenige“ ersetzt, da nicht allen Übergabeverhältnissen Kaufverträge zugrunde liegen. Ferner wird der Begriff „private Endverbraucher“ neu eingeführt. Insoweit soll den Interessen des Wettbewerbsschutzes Rechnung getragen werden. Duale Systeme nach § 6 Abs. 3 sollen lediglich bei privaten Endverbrauchern Verpackungen erfassen. Als „private Endverbraucher“ sind Haushaltungen und vergleichbare Anfallstellen anzusehen. Zur Klarstellung werden vergleichbare Anfallstellen beispielhaft aufgeführt. Die Eingrenzung im Bereich von Landwirtschafts- und Handwerksbetrieben durch Festlegung der Behältergröße orientiert sich dabei an der gängigen Praxis. Mit der Abgrenzung der Anfallstellen wird der Situation Rechnung getragen, daß gleichartige (ladengängige) Verkaufsverpackungen neben den Haushaltungen auch in zahlreichen anderen Anfallstellen anfallen. Wegen der Gleichartigkeit der Verpackungen gilt der Anspruch auf eine gleichartig effiziente Entsorgung aus Sicht des Umweltschutzes als auch der Hersteller und Vertrieber. Bei der Beschreibung der „vergleichbaren Anfallstellen“ erfolgte eine Orientierung an der Bewertung des Bundeskartellamtes aus dem Verfahren B 10-8/93. Nicht als private Endverbraucher angesehen werden Anfallstellen im Bereich Großgewerbe und Industrie.
11. Mit Blick auf § 6 Abs. 1 wird der Begriff „restentleerte Verkaufsverpackung“ definiert. Maßgeblich ist danach nicht das vollständige Fehlen von

Anhaftungen, sondern der Zustand nach bestimmungsgemäßer Ausschöpfung des Verpackungsinhaltes.

Zu § 4

Die Regelungen über die Rückgabe und Rücknahme von Transportverpackungen und die Anforderungen an deren Wiederverwendung oder Verwertung sind nun in getrennten Absätzen enthalten.

In Absatz 1 wird deutlich gemacht, daß die Rücknahmepflicht nicht stets unmittelbar bei Warenübergabe einzufordern ist. Sowohl für den Verpflichteten als auch für den Berechtigten kann es vorteilhaft und korrespondierend angemessen sein, daß die Ware nicht sofort entpackt werden muß, um die Transportverpackung zurückzugeben. So ist bei wiederkehrender Belieferung die Rückgabe auch bei einer der nächsten Anlieferungen zumutbar.

Die Rücknahme der gebrauchten Verpackung hat grundsätzlich korrespondierend zum Liefervorgang am Ort der Übergabe des verpackten Produktes zu erfolgen. Die Rücknahme darf nicht an besondere Bedingungen geknüpft werden, die z.B. von einer tatsächlichen Rückgabe abhalten, wie z.B. eine Verknüpfung der Rücknahme mit Kostenerstattungsfordernungen. Andererseits sind in diesem regelmäßig zwischen Vollkaufleuten bestehenden Verhältnis Absprachen über die Rücknahme- und Rückgabemodalitäten, ggf. auch entsprechend § 11, möglich, z.B. auch über die sortenreine oder gemischte Erfassung von Verpackungsmaterialien bzw. die entsprechende Nachsortierung.

In Absatz 2 Satz 1 wird der Vorrang der stofflichen Verwertung von Transportverpackungen festgelegt, sofern sie nicht wiederverwendet werden. Entsprechend den Grundsätzen in § 5 Abs. 4 KrW-/AbfG orientiert sich diese Verpflichtung an den technischen Möglichkeiten, der Marktfähigkeit der gewonnenen Stoffe und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Es gibt mithin keine hundertprozentige stoffliche Verwertungsanforderung. Der grundsätzliche Vorrang der stofflichen Verwertung wird unter Berücksichtigung der Kriterien des § 5 Abs. 5 KrW-/AbfG festgelegt.

Nach vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen sind Verfahren der stofflichen Verwertung bei Verpackungen aus den Materialien Glas, Papier, Pappe, Karton als auch aus Weißblech und Aluminium ökologisch vorteilhafter als energetische Verfahren, weil dabei jeweils die stofflichen Eigenschaften in besonderer Weise genutzt werden können. Bei Kunststoffverpackungen gilt diese generelle Erkenntnis nicht in gleicher Weise. Vielmehr kommt es insoweit wesentlich auf die jeweiligen Verwertungsverfahren und die Art und Weise des Anfalls der Kunststoffverpackung an. Größere Kunststoffverpackungen, die besonders für Verwertungsverfahren geeignet sind, bei denen stoffgleiches Neumaterial ersetzt werden kann, sollten aus ökologischen Gründen der stofflichen Verwertung zugeführt werden. Die Erkenntnisse aus den Untersuchungen des Umweltbundesamtes zu Energieaspekten bei der Ver-

wertung von Altkunststoffen aus DSD-Sammlungen vom Mai 1994 als auch aus der Ökobilanz-Studie der Arbeitsgemeinschaft verschiedener wissenschaftlicher Institute unter Koordination des TÜV Rheinland zur Verwertung von Kunststoffabfällen aus Verkaufsverpackungen aus dem Jahr 1995 stützen diese Festlegung.

In Absatz 2 Satz 2 wird bei Verpackungen, die unmittelbar aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind, die energetische Verwertung der stofflichen Verwertung gleichgestellt. Diese Gleichstellung erfolgt in Anwendung der Grundsätze des KrW-/AbfG insbesondere deshalb, weil das energetische Niveau von Verpackungen aus nachwachsenden Rohstoffen nicht viel höher ist als das energetische Niveau beim Rohstoff selbst. Dies gilt insbesondere für Verpackungen aus Holz. Mit dem Unmittelbarkeitskriterium wird die Abgrenzung zu Verpackungen aus Materialien, die zwar auf nachwachsenden Rohstoffen basieren, aber nicht direkt aus diesen hergestellt worden sind, getroffen. Danach gehören Verpackungen aus Papier aufgrund der verschiedenen Bearbeitungsstufen nicht zu den Verpackungen aus nachwachsenden Rohstoffen im Sinne dieser Verordnung.

Die Gleichstellung der energetischen mit der stofflichen Verwertung gilt unter den Voraussetzungen der Anerkennung der energetischen Verwertung nach § 4 Abs. 4 und § 6 Abs. 2 KrW-/AbfG.

Zu § 5

In Absatz 1 wird das Wort „kostenlos“ durch „unentgeltlich“ ersetzt, um in der Verordnung eine einheitliche Wortwahl zu erhalten. In Absatz 3 wird entsprechend der Regelung in § 4 die Anforderung an die stoffliche Verwertung konkretisiert.

Zu § 6

§ 6 bildet mit der Festlegung der Rücknahme- und Verwertungspflichten für Verkaufsverpackungen aufgrund der Größe des Adressatenkreises, der Menge der betroffenen Verpackungen und des Endverbraucherbezugs eine zentrale Vorschrift der Verordnung.

Absatz 1 beschränkt sich nicht mehr nur auf die Festlegung der Rücknahmepflichten für den Vertreiber der letzten Handelsstufe, sondern bezieht dessen Verwertungspflichten, die bisher in Absatz 2 geregelt waren, ein.

Im Rahmen der in Absatz 1 Satz 1 geregelten Rücknahmepflichten wird anstelle des Wortes „Verkaufsstelle“ aus Klarstellungsgründen die Begrifflichkeit „Ort der tatsächlichen Übergabe ... unentgeltlich“ gewählt.

Mit der Zulassung abweichender Vereinbarungen außerhalb des Bereichs der Anfallstellen privater Endverbraucher trägt die Verordnung dem geringeren Schutzbedürfnis gewerblich tätiger Endverbraucher, die dem Vertreiber im Regelfall als Vollkaufleute im Sinne des Handelsgesetzbuches gegenüber treten, Rechnung und eröffnet dadurch die Möglich-

keit flexibler Lösungen zur Erfüllung der Rücknahmepflicht. Auch soll hierdurch verhindert werden, daß im gewerblichen Bereich bereits etablierte Rücknahmestrukturen wieder aufgebrochen werden.

Die in Absatz 1 Satz 3 geregelte Hinweispflicht soll zum einen zur Verdeutlichung des Rückgaberechts des Endverbrauchers beitragen. Zum anderen soll sie beim Bestehen sog. dualer Systeme dem Endverbraucher verdeutlichen, an welchem Ort nicht systemgebundene Verpackungen zurückzugeben sind.

Die Regelungen für den Versandhandel sind aus systematischen Gründen nunmehr in Absatz 1 übernommen worden.

Die in den Absätzen 1 und 2 geregelten Verwertungspflichten für Hersteller und Vertreiber, die sich an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligen können, konkretisieren sich hinsichtlich der von diesen in Verkehr gebrachten Verpackungen durch die im Anhang geregelten Verwertungsquoten.

Damit sollen Anstrengungen für eine erhöhte Rücknahmeeffizienz bewirkt und eine Wettbewerbsgleichheit zwischen den Beteiligten an einem System nach § 6 Abs. 3 und „Selbstentsorgung“ geschaffen werden. Als Sanktion für das Nichterreichen der Verwertungsanforderungen ist daher auch für die betroffenen Hersteller und Vertreiber die Erfüllung ihrer Pflichten durch endverbrauchernahe Systeme vorgesehen.

Durch diese Regelungen soll verhindert werden, daß Hersteller oder Vertreiber sich durch reine Untätigkeit ihrer Produktverantwortung mit dem Argument entziehen, die Endverbraucher hätten von ihrem Rückgaberecht keinen Gebrauch gemacht. Die Auferlegung solcher Maßnahmen ist aber auch mit Blick auf die EU-Richtlinie über Verpackungen angezeigt, die darauf abzielt, eine größtmögliche Rückführung gebrauchter Verpackungen zu bewirken und generell verbindliche Verwertungsziele für die Einzelmaterialien enthält, unabhängig davon, ob duale Systeme eingerichtet sind oder nicht.

Im Rahmen der Verwertungspflichten wird der Vertreiber der letzten Handelsstufe – anders als Hersteller oder Vertreiber nach Absatz 2 – insoweit privilegiert, als er die Verwertungsanforderung auch durch Weitergabe an eine der vorgelagerten Stufen in der Distributionskette erfüllen kann.

Darüber hinaus wird allen Verpflichteten die Möglichkeit eröffnet, die Anforderungen des Anhangs auch durch eine erneute Verwendung der gebrauchten Verkaufsverpackungen zu erfüllen.

Für Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die nicht bei privaten Endverbrauchern anfallen und für die daher eine Beteiligungsmöglichkeit an endverbrauchernahen Systemen nicht besteht, gelten die gleichen Verwertungsanforderungen wie bei Transportverpackungen. Auf die Vorgabe von Verwertungsanforderungen, die zugleich eine Mindestrücknahmeeffizienz bewirken sollen, wird hierbei zum einen deshalb verzichtet, weil wegen der bei gewerblichen Anfallstellen grundsätzlich erforderlichen Entsorgungslogistik erwartet werden

kann, daß auch Verkaufsverpackungen darin einbezogen werden. Zum anderen fehlt insoweit die spezifische Konkurrenzsituation zu dualen Systemen.

In Absatz 3 wird die Freistellung von der Rücknahmepflicht nach den Absätzen 1 und 2 auf Verpackungen beschränkt, für die sich Hersteller oder Vertreiber an einem endverbrauchernahen System beteiligen. Im Unterschied zur bisher geltenden Regelung wird damit klargestellt, daß nur für die konkrete Verpackung, für die der Tatbestand der Beteiligung an einem dualen System gegeben ist, die Befreiung von der Rücknahmepflicht eintritt. Es ist dabei ausreichend, daß eine Beteiligung für eine Verpackung einmal in einer Herstellungs- und Vertriebskette erfolgt. Die Tatsache der Beteiligung muß vom jeweiligen Hersteller oder Vertreiber nachgewiesen werden können. Für Verpackungen, bei denen keine Systembeteiligung möglich ist, gelten weiterhin die unmittelbaren Rücknahmepflichten.

Wie bereits in der VerpackV von 1991 verbleibt es bei der Pflicht, ein System, das im Bereich eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers eingerichtet wird, mit diesem abzustimmen. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung der Erfassungssysteme, den Abholrhythmus und die Auswahl von Containerstandplätzen. Gleichzeitig sollen jedoch in der Vergangenheit in Einzelfällen aufgetretene Probleme der Gewährleistung eines Anbieterwettbewerbs in Zukunft vermieden werden.

Soweit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Kosten für eine systemspezifische Abfallberatung oder für die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung von Containerstandplätzen entstehen, hat sich der Systembetreiber nach Satz 10 hieran zu beteiligen.

Die Ermächtigung, die Freistellung gegenüber dem Antragsteller mit Nebenbestimmungen zu versehen, soll der Aufsichtsbehörde ein differenzierteres Instrumentarium zur Verfügung stellen. Bisher war als einzige hoheitliche Maßnahme nach erfolgter Freistellung gegenüber einem Systembetreiber der Widerruf für den Fall der Nichterfüllung der im Anhang geregelten Anforderungen gegeben. Ein solcher Widerruf kann jedoch im Einzelfall unverhältnismäßig sein, insbesondere wenn die Nichterfüllung von Systemvoraussetzungen von geringerer Tragweite ist. Die Nebenbestimmungen haben sich allerdings auf die Voraussetzungen zu beziehen, die für eine Freistellungsverfügung relevant sind.

In Satz 13 wird als Sonderregelung gegenüber § 41 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz die Wirksamkeit der Feststellung geregelt.

In Absatz 4 wird klargestellt, daß der Widerruf auf diejenigen Materialfraktionen zu beschränken ist, für die die Verwertungsanforderungen des Anhangs nicht erfüllt werden. Hierdurch soll eine erhöhte Rechtssicherheit für Systembetreiber erreicht und eine „Gesamthaftung“ aller Stoffbereiche vermieden werden. Bereits aufgebaute und gut funktionierende Verwertungsstrukturen sollen nicht durch das Verfehlen der Quoten in anderen Bereichen gefährdet werden.

In Absatz 5 wird eine Sonderregelung für Serviceverpackungen des Lebensmittelhandwerks getroffen. Die Einbeziehung von Verpackungen für den offenen Verkauf von Lebensmitteln über die Ladentheke in die Nachweis- und Dokumentationspflichten stellt nach Ansicht des Bundesrates für die kleinen und mittleren Unternehmen des Lebensmittelhandwerks (z.B. Bäcker) aufgrund der strukturellen Gegebenheiten eine erhöhte Belastung dar. Die Vertrieber unterliegen – soweit sie sich nicht an einem System nach Absatz 3 beteiligen – zwar den Rücknahme- und Verwertungspflichten, nicht aber den Quotenachweis- und Dokumentationspflichten nach Ziffer 2 Abs. 1 des Anhangs I. Insoweit sind die Hersteller und Importeure dieser Verpackungen verpflichtet.

In Satz 2 wird auf den Vorrang der Regelung des § 7 für Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern verwiesen. Es soll damit grundsätzlich vermieden werden, daß solche Verpackungen in duale Erfassungssysteme gelangen und dort zu Problemen bei Transport und Handhabung führen.

In Absatz 6 wird den Besonderheiten langlebiger Verpackungen Rechnung getragen. Aufgrund des starken zeitlichen Auseinanderfallens von Abgabe und Rückgabe bedarf es nach Ansicht des Bundesrates zur Wahrnehmung der Produktverantwortung einer eigenständigen Lösung. Daher wird den Herstellern und Vertriebern zunächst aufgegeben, ein schlüssiges Rücknahmekonzept zu erarbeiten und vorzulegen. Sollte sich zeigen, daß im Rahmen der Selbstverantwortung keine abfallwirtschaftlich zielführende Lösung erarbeitet wird, besteht nach wie vor die Möglichkeit für den Ordnungsgeber, ein solches Konzept durch Verordnung vorzugeben.

Zu § 7

Mit der Novelle sollen künftig auch die bislang nicht erfaßten Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter mit in den Regelungsbereich der Verpackungsverordnung und mithin Hersteller und Vertrieber solcher Verpackungen in die Produktverantwortung genommen werden. Dies entspricht im übrigen auch dem Regelungsbereich der EG-Verpackungsrichtlinie.

Anders als hinsichtlich der Verpackungen nach § 6 trifft Hersteller und Vertrieber bezüglich der Verpackungen nach § 7 keine Rücknahmepflicht am Laden. Vielmehr sind dem Endverbraucher in zumutbarer Entfernung Rückgabemöglichkeiten zu schaffen. Über § 11 kann dies z.B. in Kooperation mit einer Gemeinde die Einrichtung bzw. Mitnutzung einer Sammelstelle für Schadstoffabfälle sein. Aus Vorsorgegründen ist eine Erfassung über Systeme nach § 6 Abs. 3 grundsätzlich ausgeschlossen. Eine Ausnahme von diesem Ausschluß ist möglich, wenn durch Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen Gefährdungen aufgrund des Füllgutes ausgeschlossen werden können, und die zuständige Behörde einer Aufnahme nicht widerspricht.

Mit Blick auf die notwendigen Maßnahmen zum Aufbau einer Rücknahmeinfrastruktur ist den betrof-

fenen Wirtschaftskreisen ein Zeitraum bis Ende 1999 zugestanden, bis zu dem die faktische Rückgabe ermöglicht werden muß. Die zurückgenommenen Verpackungen unterliegen den allgemeinen Verwertungsanforderungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Insoweit kann auch aufgrund des Schadstoffgehaltes etwaiger Füllgutreste jeweils zu entscheiden sein, welche Verwertung die umweltverträglichere ist oder auch, ob eine Beseitigung zulässig bzw. sogar angezeigt ist.

Zu § 8

Die Pfanderhebungspflichten für Getränkeverpackungen sowie für Verpackungen von Wasch- und Reinigungsmitteln und Dispersionsfarben sind aus systematischen Gründen nunmehr in einem Paragraphen zusammengefaßt. In Absatz 1 werden jetzt auch die bislang nicht von der Pfanderhebungspflicht betroffenen Verpackungen für Getränke mit einem Füllvolumen unter 0,2 l einbezogen. Die bisherige Bevorzugung dieser in Relation zur verpackten Flüssigkeitsmenge besonders abfallintensiven Verpackungen wird somit nicht mehr aufrechterhalten. Gleiches gilt für Verpackungen von Wasch- und Reinigungsmitteln.

In Absatz 2 wird klargestellt, daß die Pfanderhebungspflicht für Wasch- und Reinigungsmittel sowie Dispersionsfarbenverpackungen nur für den Bereich der privaten Endverbraucher gilt. Im gewerblichen Bereich existieren dagegen vielfach seit längerer Zeit funktionierende Rücknahmestrukturen, so daß insoweit zunächst auf zusätzliche Pfanderhebungspflichten verzichtet werden soll. Entsprechend der Systematik der Verordnung werden dort auch andere Vereinbarungen für zulässig gehalten.

In Absatz 2 Nr. 1 werden nunmehr auch Weichverpackungen zum Nachfüllen in die Pfanderhebungspflicht einbezogen. Eine Ausnahme ist aus Gründen der Abfallvermeidung nicht mehr gerechtfertigt, da auch in diesem Bereich Mehrwegverpackungen eingesetzt werden können.

Zu § 9

In Absatz 1 wird in gleicher Weise wie in § 6 Abs. 3 geregelt, daß sich die Freistellung von der Pfanderhebungspflicht auf Verpackungen beschränkt, für die sich der Hersteller oder Vertrieber an einem System beteiligt.

Absatz 2 Satz 2 soll den Schutz ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen gewährleisten, insbesondere sicherstellen, daß die in der Bundesrepublik Deutschland als auch in den einzelnen Bundesländern bestehenden Mehrwegsysteme für Massenge Getränke nicht über die Einrichtung dualer Systeme destabilisiert werden. Die Freistellung von den Rücknahme- und Pfanderhebungspflichten greift daher nur solange, wie die Anteile für Mehrwegverpackungen insgesamt nicht unter die in Absatz 1 Satz 2 genannte Quote fallen. Dabei wird jedoch in der Neufassung nur noch auf eine bundesweite Quote abgestellt, nicht mehr auf Länderquoten. Ferner wird der Referenzzeitraum für die auch schon bislang vorge-

sehene Nachuntersuchung so bestimmt, daß eine Nachbesserung der Mehrweganteile realistisch zu bewirken ist. Insoweit werden die entsprechenden Mehrweganteile bei Unterschreiten der Mehrwegquote für den Zeitraum von zwölf Monaten nach der Bekanntmachung des Unterschreitens erneut erhoben. Damit soll auch Nachfrageschwankungen, die durch äußere Einflüsse – wie etwa besondere Witterungsbedingungen – verursacht sind, Rechnung getragen werden.

Wenn die Mehrwegquote in zwei aufeinanderfolgenden Jahren unterschritten wird, tritt automatisch nach Bekanntgabe der Mehrweganteile für diejenigen Getränkebereiche die Pfandpflicht nach § 8 in Kraft, für die der entsprechende Mehrweganteil des Jahres 1991 unterschritten ist.

Bei Verpackungen für pasteurisierte Konsummilch ist den mittlerweile vorliegenden Ökobilanzuntersuchungen Rechnung getragen worden. Insoweit wird von einer Schutzquote allein für Mehrweg-Glasverpackungen abgegangen. Schlauchbeutel-Verpackungen aus Polyethylen, die sich aus diesen Ökobilanzen auch als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen erwiesen haben, werden in den schützenswerten Anteil aufgenommen. Daher wird auch der relevante Mehrweganteil von 17 % auf 20 % erhöht, was sich an dem aktuellen Anteil von Mehrweg-Glasverpackungen und PE-Schlauchbeutelverpackungen bei Milch orientiert.

Zu § 10

Gemäß der Änderung in § 6 Abs. 3 ist das Wort „Freistellung“ durch den Begriff „Feststellung“ ersetzt worden.

Zu § 11

§ 11 hat lediglich klarstellende Bedeutung. Obwohl die nach dieser Verordnung Verpflichteten zivilrechtlich ohne weiteres Dritte mit der Erfüllung der Rücknahme gebrauchter Verpackungen oder der Auszahlung von Fremdgeldern beauftragen können, wird diese Möglichkeit ausdrücklich genannt. Damit wird insbesondere ausländischen Herstellern und Vertreibern die Möglichkeit gegeben, die mit den Pflichten der Verordnung verknüpften Belastungen möglichst gering zu halten. Auch die technische Seite der Rücknahme von Verpackungen und die Auszahlung von Fremdgeldern durch Automaten gehört hierzu.

Zu § 12

In dieser Vorschrift werden die grundlegenden Anforderungen an die Herstellung und Zusammensetzung von Verpackungen aus Anhang II Ziffer 1 der EG-Verpackungsrichtlinie übernommen. Verpackungen, die diesen Anforderungen nicht entsprechen, sollen künftig nicht mehr hergestellt oder vertrieben werden. Die Erfüllung der wesentlichen Verpackungsfunktionen, wie der Sicherheit, der Hygiene und auch der Qualitätserhaltung ist hierbei zu berücksichtigen.

Zu § 13

Mit dieser Vorschrift wird die entsprechende Regelung des Artikels 11 der EG-Verpackungsrichtlinie umgesetzt, wonach bestimmte Konzentrationswerte von Schwermetallen in Verpackungen (in Gewichtsppm) nicht überschritten werden dürfen. Die Ausnahmebestimmungen des Absatz 2 Nr. 1 greift eine entsprechende Regelung der EG-Verpackungsrichtlinie auf. Die Ausnahmetatbestände des Absatz 2 Nr. 2 und 3 beziehen sich auf Verpackungen, bei denen gewährleistet ist, daß durch geschlossene Stoffkreisläufe die Emission der genannten Schwermetalle verhindert wird. Beispiele hierfür sind Transportbehältnisse in Mehrwegsystemen, die einerseits erneut verwendet oder deren Material andererseits zu neuen Transportbehältnissen verarbeitet wird. Überdies ist nur die erstmalige Einbringung in ein Mehrwegsystem (Pool) als Inverkehrbringen im Sinne dieser Verordnung zu werten.

Die Ausnahmebestimmung des Absatzes 3 berücksichtigt den im Behälterglas aus der früheren Verwendung von Bleikapseln stammenden Gehalt an Schwermetallen. Sie stellt zugleich sicher, daß eine Erhöhung der Schwermetallgehalte für die Zukunft ausgeschlossen wird. Die Festlegung der Ausnahmebestimmungen des Absatzes 2 Nr. 3 und des Absatzes 3 wird vorbehaltlich künftiger Beschlüsse der Europäischen Kommission im Verfahren des Artikels 21 getroffen.

Zu § 14

Mit dieser Vorschrift wird die Entscheidung der Europäischen Kommission zur Festlegung eines Kennzeichnungssystems für Verpackungsmaterialien vom 28. Januar 1997 umgesetzt. Sie dient der Identifizierung der verschiedenen Materialien. Mit der Festlegung soll eine Harmonisierung der Verpackungskennzeichnung in der Europäischen Union erfolgen.

Die Kennzeichnung ist freiwillig. Wenn eine Kennzeichnung erfolgt, so dürfen jedoch zur Identifizierung der im Anhang II zu § 14 angeführten Materialien keine anderen als die dort angegebenen Nummern und Abkürzungen verwendet werden.

Die Europäische Kommission hat sich eine regelmäßige Überprüfung sowie die spätere Einführung einer verbindlichen Kennzeichnung vorbehalten.

Zu § 15

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

Zu § 16

Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs unterliegen nunmehr auch Verkaufsverpackungen von Füllgütern, die nach der Gefahrstoffverordnung zu kennzeichnen sind, den Regelungen des § 6, ohne zugleich die Voraussetzungen des § 7 zu erfüllen und damit erst den Rücknahmepflichten ab 2000 zu unterliegen.

Soweit diese Verpackungen nicht bei privaten Endverbrauchern anfallen, soll den verpflichteten Herstellern und Vertreibern durch Absatz 1 ebenfalls ein längerer Zeitraum eingeräumt werden – bis zum Ende des Jahres 1999 – entsprechende Rücknahmesysteme aufzubauen. Für Verpackungen, die bei privaten Endverbrauchern anfallen, ist die Notwendigkeit einer Übergangsvorschrift nicht gegeben. Zwar werden die Verpflichteten auch in diesem Bereich eine gewisse Vorlaufphase zum Aufbau entsprechender Rücknahmesysteme benötigen. Sie haben jedoch die Möglichkeit, bereits in dieser Übergangsphase durch Beteiligung an einem eingerichteten endverbraucher-nahen System die Rücknahme und Verwertung der von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen zu gewährleisten.

Eine entsprechende zeitliche Übergangsfrist wird ferner für Transportverpackungen insoweit vorgesehen, als diese tatsächlich durch Reste oder Anhaftungen von schadstoffhaltigen Füllgütern verschmutzt sind.

In Absatz 2 wird die Möglichkeit eröffnet, die Einrichtung eines Entsorgungssystems für Kunststoffverpackungen aus biologisch abbaubaren Werkstoffen auf der Basis nachwachsender Rohstoffe insoweit zu erleichtern, als vorübergehend auf das Erfordernis der „Flächendeckung“ verzichtet werden kann. Hinsichtlich des Begriffs „kompostierbar“ gelten die Anforderungen entsprechend DIN 54 900 (Manuskript des Normenentwurfs). Die Vorschrift ist auch auf aus Naturstoffen, wie z.B. Maiskörnern, durch Aufblähen hergestellte Verpackungschips anwendbar.

Mit der Regelung in Absatz 3 wird Artikel 22 Ziffer 4 und 5 der EG-Verpackungsrichtlinie umgesetzt. Damit soll gewährleistet werden, daß bereits befüllte Verpackungen nicht den Anforderungen der §§ 13 und 14 unterliegen und bereits hergestellte Verpackungen ausnahmsweise noch für eine begrenzte Zeit in den Markt gebracht werden dürfen.

Zu § 17

§ 17 regelt das Inkrafttreten der Verordnung. Grundsätzlich tritt die Verordnung am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft. Eine längere Aufbauphase wird den Herstellern und Vertreibern von Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern zugestanden, da diese teilweise neu in den Anwendungsbereich aufgenommen worden sind und aufgrund der anders gelagerten Verpflichtungen grundsätzlich auch nicht die Möglichkeit haben, bestehende Systeme zu nutzen. Die eingeräumte Frist wird als ausreichend für den Aufbau von Rücknahmestrukturen angesehen.

Zu Anhang I (zu § 6)

Zu Nummer 1

In Nummer 1 werden die Anforderungen an die Verwertung von Verkaufsverpackungen konkretisiert. Entsprechend der in § 6 Abs. 1 bis 3 getroffenen Wertung werden dabei an sog. Selbstentsorger die gleichen Verwertungsanforderungen gestellt wie an die

Träger dualer Systeme. Diejenigen, die sich nicht an einem kollektiven Erfassungs- und Verwertungssystem nach § 6 Abs. 3 beteiligen wollen, sollen den gleichen Anforderungen unterworfen werden. Da diese Effizienzkriterien für die sog. Selbstentsorger eine neue Qualität der Rücknahmeverpflichtung bewirken, wird bis Ende 1999 eine Erleichterung eingeräumt und eine Erfüllung der Verwertungspflichten bereits dann angenommen, wenn in den einzelnen Materialbereichen jeweils mindestens die Hälfte der vorgeschriebenen Quote erreicht wird.

Für Selbstentsorger gelten die angeführten Quoten in bezug auf die von ihnen im Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Verpackungen. Für duale Systeme ändern sich die Anforderungen gegenüber der früheren Rechtslage insoweit, als daß die Bezugsgröße für die Verwertungsquoten nicht mehr der gesamte Verpackungsverbrauch, sondern die in ein System eingebrachten Verpackungen sind. Schnittstelle für die Betrachtung der verwerteten Mengen ist der Eingangsbereich der Verwertungsanlage; d. h., zur Erfüllung der Anforderungen sind die Mengen heranzuziehen, die in verfahrensüblicher Altstoffqualität in die Anlage eingebracht werden. Die geltenden Verwertungsanforderungen werden mit geringen Abweichungen übernommen. Die Zeitstufe Juli 1995 wird auf Januar 1996 verlagert, um einen klaren Jahreszeitraum als Berechnungsgrundlage zu erhalten. Mit dem Ziel einer realistischeren Verwertungsanforderung für einzelne Materialien wird ab Januar 1999 eine zweite Verwertungsstufe eingerichtet.

Die Verwertungsanforderungen gelten nunmehr bundesweit und nicht mehr länderbezogen. In der Vergangenheit haben sich insbesondere bei der Ermittlung der Sortierquoten erhebliche Probleme durch länderübergreifend tätige Sortieranlagen ergeben. Zudem ist es im Hinblick auf die Wettbewerbsstärkung für Betreiber neuer und mit geringeren Mengen operierender dualer Systeme mit einem kaum vertretbaren Aufwand verbunden, jeweils landesbezogen Verwertungsquoten zu ermitteln.

Für die Festlegung der Verwertungsart wurde eine Prüfung unter Berücksichtigung der Kriterien des § 5 Abs. 2 KrW-/AbfG durchgeführt. Diese ergab, daß bei den Materialien Glas, Aluminium und Weißblech eine energetische Verwertung bereits technisch-physikalisch nicht möglich ist. Bei Verpackungen aus Papier, Pappe oder Karton weist nach vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen die stoffliche gegenüber der energetischen Verwertung eindeutige ökologische Vorteile auf.

Bei den Verbunden wird eine Gesamtquote festgelegt. Einzelnen Verbundfraktionen wird allerdings die Möglichkeit eingeräumt, einen eigenständigen Verwertungsweg einzuschlagen und hierfür unabhängig von der Gesamtfraktion der Verbunde die Quotenerfüllung nachzuweisen. Auch wird die Erfassung und Verwertung mit einem anderen Material zugelassen. So wird beispielsweise ermöglicht, daß Verbunde auf Papierbasis auch mit der Papierfraktion erfaßt und verwertet werden. Die Quotenerfüllung ist dann durch Stichproben nachzuweisen. Es

wird so den derzeit beschrittenen Verwertungswegen Rechnung getragen. Jedoch ist grundsätzlich sicherzustellen, daß die Hauptmaterialkomponente stofflich verwertet wird. Allerdings soll auch die stoffliche Verwertung von Verbunden in einer anderen Materialkomponente als der Hauptmaterialkomponente ermöglicht werden, wenn dies ökologisch und ökonomisch der sinnvollere Verwertungsweg ist. Dies kommt z.B. bei Kunststoffverbunden zum Tragen, die in der Hauptmaterialkomponente aus Kunststoffen und einer anderen Materialkomponente aus Aluminium bestehen. Diese Verbunde werden ggf. ökologisch und ökonomisch sinnvoll nicht mit der Hauptmaterialkomponente Kunststoff, sondern der Materialkomponente Aluminium stofflich verwertet. Die übrigen Komponenten sind stofflich oder energetisch unter Beachtung von § 6 KrW-/AbfG zu verwerten.

Für Kunststoffverpackungen wird Ökobilanzerkennntnissen Rechnung getragen, denen zufolge die werkstoffliche Verwertung eindeutig ökologische Vorteile hat, solange stoffgleiches Neumaterial im Verhältnis 1:1 oder knapp darunter ersetzt wird. Das hierfür geeignete Material ist jedoch auf einen Teil der Kunststofffraktion beschränkt. Es wird daher eine Teilquote der werkstofflichen Verwertung aufgenommen und zwar zunächst in einer Größe von 36 % der Gesamtkunststoffmenge. Insoweit sind Verfahren vorrangig, bei denen Neukunststoffe durch Altkunststoffe ersetzt werden oder zumindest Altkunststoff in seiner Materialeigenschaft für eine weitere stoffliche Nutzung verfügbar bleibt. Damit sollen rohstoffliche Verfahren, bei denen der Altkunststoff nicht in seiner Kunststoffqualität erhalten bleibt oder etwa die Verwendung gebrauchter Verpackungsmaterialien als Bergversatz für die Anerkennung als werkstoffliche Verwertung ausgeschlossen werden. Oberhalb der Quote für werkstoffliches Recycling gilt der Vorrang der umweltverträglicheren Verwertungsart gemäß § 6 Abs. 1 KrW-/AbfG. Die Anforderungen an die Kunststoffverwertung sollen wegen der in einer stetigen Entwicklung befindlichen Technologie zur Sortierung und Verwertung bis Ende 1999 überprüft werden. Aufgrund der bis dahin verfügbaren abfallwirtschaftlichen, gesamtökologischen als auch ökonomischen Erkenntnisse soll dann entschieden werden, ob die nunmehr getroffenen Festlegungen fortbestehen, ob andere Verwertungsanforderungen getroffen und ob allgemeinere oder spezifischere Verwertungsverfahren abgefordert werden sollen.

Für nicht quotierte Verpackungsmaterialien wird klargestellt, daß diese grundsätzlich Verwertungsanforderungen unterliegen, die an der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit orientiert sind. Bei Verkaufsverpackungen aus nachwachsenden Rohstoffen ist analog zu den Regelungen bei Transport- und Umverpackungen die energetische der stofflichen Verwertung gleichgestellt. Auch insoweit gilt der Zusatz „unmittelbar“, der es ausschließt, daß unter weiteren Verarbeitungsschritten aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellte Verpackungen, wie beispielsweise die aus Papier, in diese Kategorie fallen.

Es wird weiter klargestellt, daß die über die Quoten hinausgehenden Verpackungsabfälle vorrangig zu verwerten sind. Ist eine Verwertung technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar (dabei ist § 5 Abs. 4 KrW-/AbfG zu berücksichtigen), so sind diese Mengen umweltverträglich zu beseitigen. Es wird klargestellt, daß insoweit § 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG gilt, dessen Wortlaut aus Gründen der Rechtsklarheit übernommen worden ist.

Zu Nummer 2

In Nummer 2 werden für die sog. Selbstentsorger die Anforderungen an die Nachweisführung konkretisiert. Kooperationen zur Erfüllung dieser Vorgaben, die möglicherweise eine Effizienzsteigerung bewirken können, sind möglich. Zudem kann ein Zusammenwirken eine Erleichterung für kleinere Unternehmen auch im Hinblick auf die Erfüllung der Dokumentationspflicht bewirken.

Es ist nach heutigem Stand der Technik mit vertretbarem Aufwand möglich, das Gewicht der in Verkehr gebrachten Verpackungsmaterialien auf der Ebene der abpackenden Industrie und der Importeure zu bestimmen. Gleiches gilt für Hersteller von Serviceverpackungen, Einweggeschirr und Einwegbestecken. Eine weitgehend automatisierte Erfassung im Zuge des betrieblichen Rechnungswesens erscheint möglich. Den in Verkehr gebrachten Verpackungen sind die nach Gebrauch zurückgenommenen Verpackungen gegenüberzustellen. Insoweit haben Abfüller und Importeure bzw. Hersteller dafür Sorge zu tragen, daß sie zusammen mit den ihnen nachgelagerten Vertreiberstufen eine möglichst effiziente Rücknahmemodalität anbieten.

Die Dokumentation ist jährlich zu erstellen. Auf ihrer Grundlage ist die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen durch einen unabhängigen Sachverständigen zu bescheinigen. Die Bescheinigungen sind bei der nach § 32 Abs. 2 Umweltauditgesetz von Industrie-, Handels- und Handwerkskammer eingerichteten zentralen Stelle zu hinterlegen. Die Bescheinigung ist der zuständigen Behörde auf deren Verlangen vorzulegen. Auf eine grundsätzliche Vorlagepflicht wird verzichtet, um einerseits den Entscheidungsspielraum der Behörde nicht einzuschränken und andererseits die Steuerung des Verwaltungsaufwandes zu ermöglichen. Der Verwaltungserleichterung dient auch die Prüfung durch einen unabhängigen Sachverständigen.

Absatz 2 regelt, welche Sachverständigen nach Absatz 1 tätig werden dürfen. Dabei wird hinsichtlich der Anerkennung auf Einrichtungen Bezug genommen, die bereits in anderen Bereichen durch Aufstellen anerkannter Verfahren zur Qualifizierung von Sachverständigen Erfahrungen gesammelt haben. Es wird erwartet, daß diese Einrichtungen auch für diese neue Aufgabe nach der Verpackungsverordnung gewährleisten, daß die Sachverständigen zuverlässig sind und über eine ausreichende Sach- und Fachkunde verfügen.

Zu Nummer 3

In Nummer 3 werden die allgemeinen Anforderungen an duale Systeme nach § 6 Abs. 3 konkretisiert.

Durch die Bezugnahme auf den privaten Endverbraucher wird klargestellt, daß die Erfassung durch Systeme nach § 6 Abs. 3 nicht auf Endverbraucher in den Bereichen Industrie und Großgewerbe auszuweiten ist. Hiermit wurde insbesondere dem Bedenken der Kartellbehörden, daß duale Systeme aufgrund einer starken Nachfrageposition den Wettbewerb auf diesem Markt der Entsorgung einschränken könnten, Rechnung getragen.

In § 6 Abs. 3 wird durch die Anforderungen „flächendeckend“ und „haushaltsnah“ bereits sichergestellt, daß duale Systeme nicht nur punktuell errichtet werden, sondern einen hohen Erfassungsgrad zu gewährleisten haben. Erfahrungen in der Vergangenheit haben jedoch gezeigt, daß es sinnvoll ist, den Erfassungsbereich von dualen Systemen noch stärker zu konkretisieren. Dies betrifft die Festlegung der zu entsorgenden Anfallstellen von Verkaufsverpackungen neben den Haushaltungen und vergleichbaren Anfallstellen. So sollen, insbesondere um dem sog. „Littering-Problem“ zu begegnen, typische Anfallstellen im Freizeitbereich von Systemen nach § 6 Abs. 3 entsorgt werden.

Zur Stärkung des Wettbewerbs im wachsenden Markt der Erfassungs-, Sortier- und Verwertungsleistungen werden darüber hinaus weitere Vorgaben für Systeme nach § 6 Abs. 3 festgelegt. So sollen Entsorgungsleistungen ausgeschrieben, die zu verwertenden Stoffe unter Wettbewerbsbedingungen abgegeben und die materialbezogenen Kosten für die Entsorgungsteilbereiche von Systembetreibern transparent gemacht werden. Mit dieser Forderung zu mehr Kostentransparenz ist zugleich die Erwartung des Ordnungsgebers verbunden, daß die Lizenzentgelte für Verpackungen entsprechend dem Kostenverhältnis bemessen werden; hierzu zählen auch angemessene Regelungen für Kleinstverpackungen. Darüber hinaus soll gewährleistet sein, daß für die in ein System aufgenommenen Verpackungen Verwertungskapazitäten tatsächlich vorhanden sind. Mit diesen Vorgaben für Betreiber von dualen Systemen im Bereich Verkaufsverpackungen wird auch den Forderungen der Kartellbehörden und der Bundesländer Rechnung getragen.

Schließlich hat ein Systembetreiber künftig für den Fall der Einstellung des Systembetriebs Vorkehrungen zu treffen, um die bereits erfaßten Verpackungen auch noch gemäß der Verordnung zu entsorgen. Hierfür können z.B. Rückstellungen gebildet oder Versicherungen abgeschlossen werden.

Hinsichtlich der zu erbringenden Verwertungsnachweise wird klargestellt, daß trotz der Konzentration auf Verwertungsquoten Angaben über die jeweilige Erfassung in den Ländern zu erfolgen haben. Hierdurch soll die Nachprüfbarkeit der Mengenstromnachweise erleichtert als auch den Ländern eine Transparenz über die Erfassungsleistung im jeweiligen Land und mithin eine Vergleichsbasis zu Erfassungsleistungen früherer Jahre ermöglicht werden.

Der Erleichterung des administrativen Vollzugs dient es, daß die zuständige Behörde die einschlägigen Nachweise in einer durch einen Prüfbericht eines unabhängigen Sachverständigen – z.B. eines anerkannten Umweltgutachters für den technischen Bereich – aufbereiteten Form verlangen kann.

Zu Nummer 4

In Nummer 4 wird konkretisiert, welche Verpackungen in Systeme nach § 6 Abs. 3 aufgenommen werden dürfen und wie die Beteiligung durch Systembetreiber nachzuweisen ist.

So dürfen Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern grundsätzlich nicht aufgenommen werden. Der Grund hierfür ist der Schutz der bei der Erfassung und Sortierung tätigen Personen. Gleichwohl sollen solche Verpackungen in Ausnahmefällen in duale Systeme eingebracht werden können, wenn aufgrund eines Sachverständigengutachtens unter Berücksichtigung des üblichen Verbraucherverhaltens der Schluß zulässig ist, daß von ihnen keine Gefahr mehr ausgeht. Hierdurch soll ein Anreiz für Hersteller und Vertreiber gegeben werden, Verpackungen für schadstoffhaltige Füllgüter so zu konzipieren, daß ihr Inhalt leicht und bei einem herkömmlich zu erwartenden Verbrauch auch vollständig entnommen werden kann. Die zuständige Behörde kann ein entsprechendes Gutachten überprüfen und ggf. die Aufnahme einer bestimmten Verpackung in ein System untersagen.

In den Absätzen 2 und 3 wird aufgrund der Umstellung von der personenbezogenen Beteiligung des Herstellers und Vertreibers nach geltendem Recht auf die produktbezogene Beteiligung eine Pflicht zur Dokumentation der in das System eingebrachten Verkaufsverpackungen festgelegt. Maßgeblich ist damit nicht mehr die im Einzugsgebiet insgesamt in Verkehr gebrachte Verpackungsmenge, sondern die Menge, für die Hersteller und Vertreiber eine Beteiligung an dem betreffenden System vorsehen. Diese Regelung fördert außerdem Vielfalt und Wettbewerb verschiedener Rücknahmesysteme und begegnet damit ebenfalls Bedenken hinsichtlich einer Monopolisierung der Entsorgungsstrukturen.

Der Träger eines dualen Systems hat danach – mit Testat eines Wirtschaftsprüfers – anzugeben, welche Verpackungsmenge in sein System bundesweit eingebracht ist.

Im Interesse der Hersteller und Vertreiber liegt es, die Beteiligung an einem System durch eine Kennzeichnung sichtbar zu machen. Daher wird klargestellt, daß entsprechende Kennzeichnungen zulässig sind.

Zu Anhang II (zu § 14)

Im Anhang II zu § 14 werden die Nummern und Abkürzungen für die verschiedenen Verpackungsmaterialien aufgeführt. Andere als diese Kennzeichnungen dürfen für Zwecke der Identifizierung dieser Materialien nicht verwendet werden.

Anlage 2

Beschluß des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 726. Sitzung am 29. Mai 1998 beschlossen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe der sich aus der Anlage ergebenden Änderungen zuzustimmen.

Der Bundesrat hat ferner die aus der Anlage ersichtlichen Entschließungen angenommen.

A. Änderungen**1. Zu § 1 Satz 3, § 3 Abs. 4, § 12 Nr. 1, § 13 Abs. 1 und Anhang I (zu § 6) Nummer 1 Abs. 2 Satz 1 und Nummer 2 Abs. 1 Satz 2**

Die Vorlage ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 1 Satz 3 und in Anhang I (zu § 6) Nummer 1 Abs. 2 Satz 1 ist das Wort „Gewichtsprozent“ jeweils durch das Wort „Masseprozent“ zu ersetzen.
- b) In Anhang I (zu § 6) Nummer 2 Abs. 1 Satz 2 ist das Wort „Gewicht“ durch das Wort „Masse“ zu ersetzen.
- c) In § 3 Abs. 4 ist das Wort „Gewichtsanteil“ durch das Wort „Masseanteil“ zu ersetzen.
- d) In § 12 Nr. 1 ist vor dem Wort „Verpackungsvolumen“ das Wort „das“ zu streichen. Das Wort „-gewicht“ ist durch das Wort „-masse“ zu ersetzen.
- e) In § 13 Abs. 1 ist in der Auflistung jeweils das Wort „Gewichts-“ zu streichen.

Begründung

Aus Gründen der physikalisch richtigen Terminologie ist Gewicht durch Masse zu ersetzen (vgl. entsprechende Änderung der Batterieverordnung).

Eine Einheit „ppm“ (parts per million, Teile pro Million) ist eine reine Zählseinheit, eine Verbindung mit Gewicht oder Masse ist physikalisch sinnlos.

2. Zu § 1 Satz 3 – neu –

In § 1 ist nach Satz 2 folgender Satz 3 – neu – einzufügen:

„Die Bundesregierung führt die notwendigen Erhebungen durch.“

Begründung

Nach der geltenden Verpackungsverordnung, Ziffer 2 des Anhangs, gibt die Bundesregierung alle drei Jahre auf der Grundlage geeigneter Erhebungen das Gesamtaufkommen in Verkehr gebrachter Verpackungen bekannt. Die Verpflichtung zu diesen Erhebungen darf nicht ge-

strichen werden. Zugleich enthält aber § 1 der Vorlage die Zielvorgabe, bis zum 30. Juni 2001 von den gesamten Verpackungsabfällen 65 % zu verwerten und 45 Gewichtsprozent stofflich zu verwerten. Ohne eine Erhebung zum Gesamtaufkommen an Verpackungen bzw. Verpackungsabfällen ist diese Zielvorgabe nicht kontrollierbar. Es ist daher erforderlich, diese Zielvorgabe durch eine Pflicht der Bundesregierung zu ergänzen, für das Jahr 2001 das Gesamtaufkommen an Verpackungsabfällen zu ermitteln.

Die Erhebungen sind auch Voraussetzung dafür, daß die Bundesregierung ihren Berichtspflichten gegenüber der Kommission nach Artikel 17 der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle nachkommen kann. Danach ist über die Umsetzung der Richtlinie, die in Artikel 6 bestimmte auf das Gesamtaufkommen an Verpackungsabfällen bezogene Verwertungsquoten für den Mitgliedstaat vorgibt, Bericht zu erstatten.

3. Zu § 2 Abs. 2 a – neu –

In § 2 ist nach Absatz 2 folgender Absatz 2 a – neu – einzufügen:

„(2a) Die Befugnis des Bundes, der Länder und Gemeinden, Dritte bei der Nutzung ihrer Einrichtungen oder Grundstücke sowie der Sondernutzung öffentlicher Straßen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu verpflichten, bleibt unberührt.“

Begründung

Viele Kommunen haben seit einiger Zeit damit begonnen, bei der Gestaltung kommunaler Einrichtungen ökologische Grundsätze zu berücksichtigen und in diesem Zusammenhang außerhalb der Eingriffsverwaltung auch Regelungen zur Abfallvermeidung durch Verwendung von Mehrwegverpackungen bei der Nutzung ihrer Einrichtungen und Grundstücke erlassen. Die Landesabfallgesetze haben diesen Gedanken der Vorbildwirkung der öffentlichen Hand regelmäßig aufgegriffen und als Pflichten der öffentlichen Hand ausdrücklich normiert. Die Kommunen entsprechen damit den Zielen der Agenda 21 von Rio aus dem Jahre 1992, in deren Kapitel 28 dem kommunalen Bereich besondere Bedeutung zugemessen wird.

Aufgrund der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 23. April 1997 – 11 C 4.96) ist es erforderlich, durch die vorgeschlagene Unberührtheitsklausel klarzustellen, daß die VerpackV Vorgaben zur Abfallvermeidung bei der Benutzung kommunaler Ein-

richtungen und Grundstücke nicht entgegensteht. Zweck der VerpackV ist die Regelung des allgemeinen Wirtschaftsverkehrs, nicht aber die Regelung öffentlicher Einrichtungen. Das Inverkehrbringen von Verpackungen z.B. in einer öffentlichen Badeanstalt, einem öffentlichen Park oder einer Schule muß dem Gestaltungsspielraum desjenigen überlassen bleiben, der diese Einrichtung betreibt. Die eigenverantwortliche Regelung der Benutzung kommunaler Einrichtungen ist der verfassungsmäßigen Selbstverwaltungsgarantie zuzurechnen.

Es ist nicht ersichtlich, daß insbesondere das berechnete Interesse der Kommunen an einer eigenverantwortlichen Regelung der Benutzung ihrer kommunalen Einrichtungen in die Abwägungen des Ordnungsgebers eingeflossen ist. Da eine diesbezügliche Einschränkung der verfassungsgemäßen Selbstverwaltungsgarantie vom Ordnungsgeber nicht gewollt ist, ist die mit der Ergänzung vorgeschlagene Unberührtheitsklausel rechtlich erforderlich. Unterbleibt diese Öffnung der Verpackungsverordnung, müßten die entsprechenden Pflichten der öffentlichen Hand in den meisten Landesabfallgesetzen geändert werden.

4. Zu § 3 Abs. 7

In § 3 Abs. 7 Satz 1 sind nach dem Wort „werden“ die Wörter „und derjenige, der Verpackungen in den Geltungsbereich der Verordnung einführt“ einzufügen.

Begründung

Durch die Ergänzung soll klargestellt werden, daß derjenige, der als Importeur einer Verpackung für das Inverkehrbringen dieser Verpackung im Geltungsbereich verantwortlich ist, die entsprechende Verantwortlichkeit wie ein inländischer Hersteller trägt.

5. Zu § 3 Abs. 10 a – neu –

In § 3 ist nach Absatz 10 folgender Absatz 10 a – neu – einzufügen:

„(10a) Restentleerte Verpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Verpackungen, deren Inhalt bestimmungsgemäß ausgeschöpft worden ist.“

Begründung

Der in § 6 Abs. 1 Satz 1 eingeführte Begriff der restentleerten Verpackung bedarf der Klarstellung. Insbesondere muß verhindert werden, daß die Endverbraucher sich verpflichtet fühlen, gebrauchte Einwegverpackungen vor der Rückgabe auszuwaschen. Dies würde zu einem ökologisch unerwünschten Ergebnis führen. Die in die Begründung aufgenommene Klarstellung reicht hierzu nicht aus, sie muß vielmehr im Text der Verordnung selbst erfolgen, da die Begründung in der Regel in den der Öffentlichkeit zugänglichen Textausgaben nicht abgedruckt wird.

6. Zu § 6 Abs. 3 Satz 2 – neu –

In § 6 Abs. 3 ist nach Satz 1 folgender Satz 2 – neu – einzufügen:

„Ein System (Systembetreiber, Antragsteller) nach Satz 1 hat die in sein System eingebrachten Verpackungen einer Verwertung entsprechend den Anforderungen in Nummer 1 des Anhangs I zuzuführen und die Anforderungen nach den Nummern 3 und 4 des Anhangs I zu erfüllen.“

Folgeänderungen

Die Verweisungen in §§ 6, 10, 15, 16 und in Anhang I (zu § 6) Nummer 3 Abs. 1 sind an die neue Satzfolge in § 6 Abs. 3 anzupassen.

Begründung

Die Pflichten eines Systems nach Satz 1 werden – analog zu den Pflichten von Herstellern und Vertreibern in den Absätzen 1 und 2 des § 6 – noch einmal mit konkretem Bezug zu den entsprechenden Nummern des Anhangs ausgewiesen.

Diese Konkretisierung geht auf Hinweise des Bundesministeriums der Justiz zurück. Nach dessen Auffassung fehlt es zur Zeit „insoweit an einem Handlungsgebot, das den Normadressaten verpflichtet, bestimmte Anforderungen nach Nr. 1, 3 und 4 des Anhangs I zu erfüllen“ und damit an einer entsprechenden Grundlage für die Bußgeldbewehrung der in den Anhängen geregelten Rechtspflichten.

Es bedarf demnach der Feststellung, daß die Pflichten des Anhangs bei erfolgter Systemfeststellung zwingende Ge- und Verbote für den Systembetreiber (Antragsteller) sind, deren Nichteinhaltung auch durch Ordnungswidrigkeitenrecht geahndet werden können. Die Formulierung des neuen Satzes 2 entspricht damit den Beispielen, die das Bundesministerium der Justiz als entsprechende Grundlagen für die Bußgeldbewehrung von Rechtspflichten genannt hatte.

Der Klammerzusatz (Systembetreiber, Antragsteller) trägt dem Umstand Rechnung, daß im Verordnungstext der Normaladressat unterschiedlich bezeichnet ist, es soll mit der Aufzählung in der Klammer klargestellt werden, daß hier in allen Fällen von ein und derselben Rechtsperson die Rede ist.

7. Zu § 6 Abs. 3 Satz 3 bis 8 – neu –

In § 6 Abs. 3 sind nach Satz 2 folgende Sätze 3 bis 8 – neu – einzufügen:

„Das System nach Satz 1 ist auf vorhandene Sammel- und Verwertungssysteme der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, in deren Bereich es eingerichtet wird, abzustimmen. Die Abstimmung hat zwischen dem Systembetreiber und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger schriftlich zu erfolgen. Die Abstimmung ist Voraussetzung für die Feststellung nach Satz 9. Die Belange der öffentlich-rechtlichen Entsor-

gungsträger sind dabei besonders zu berücksichtigen. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können die Übernahme oder Mitbenutzung der Einrichtungen, die für die Sammlung und Sortierung von Materialien der im Anhang zu dieser Verordnung genannten Art erforderlich sind, gegen ein angemessenes Entgelt verlangen. Die Abstimmung darf der Vergabe von Entsorgungsdienstleistungen im Wettbewerb (Anhang I Nr. 3 Abs. 3 Nr. 2) nicht entgegenstehen.“

Folgeänderungen

- a) In Anhang I (zu § 6) sind in Nummer 3 Abs. 1 die Sätze 3 bis 8 zu streichen.
- b) Die Verweisungen in §§ 6, 10 und 16 sind an die neue Satzfolge in § 6 Abs. 3 anzupassen.

Begründung

Die zwingende Pflicht zur Abstimmung zwischen den Betreibern dualer Systeme und den Kommunen nach § 6 Abs. 3 Satz 3 bis 6 der geltenden Verpackungsverordnung muß bestehen bleiben, um die bisher getätigten Investitionen der Kommunen im Bereich der Wertstoffeffassung nicht zu gefährden.

Darüber hinaus ist eine ständige Abstimmung zwischen einem privaten Systembetreiber und der Kommune durch eine zwingende Pflicht zur Abstimmung zu flankieren, weil die Praxis gezeigt hat, daß anderenfalls eine geordnete Abholung im Rahmen der Abfallentsorgung beim Endverbraucher nicht gewährleistet ist. Es ist bereits heute keine Seltenheit mehr, daß ein Grundstück im Rahmen der kommunalen Abfallentsorgung mit einem Restmüllgefäß, einem Bioabfallgefäß, einer Papiertonne und mit einem gelben Abfallgefäß bestückt ist. Hier muß die Entleerung der Gefäße zeitlich aufeinander abgestimmt organisiert werden. Dies ist notwendig, da ein nicht abgestimmtes Nebeneinander von Erfassungssystemen sich negativ auf die Bereitschaft zur ordnungsgemäßen Sortierung auswirken kann.

8. Zu § 6 Abs. 3 vor Satz 3

In § 6 Abs. 3 ist vor Satz 3 folgender Satz einzufügen:

„Der Systembetreiber ist verpflichtet, sich an den Kosten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu beteiligen, die durch Abfallberatung für sein System und durch die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung sowie Sauberhaltung von Flächen für die Aufstellung von Sammelgroßbehältnissen entstehen.“

Folgeänderungen

Die Verweisungen in §§ 6, 10, 16 und in Anhang I (zu § 6) Nummer 3 Abs. 1 sind an die neue Satzfolge in § 6 Abs. 3 anzupassen.

Begründung

Der Systembetreiber ist nach § 6 Abs. 3 auch zu verpflichten, sich an den systemspezifischen Abfallberatungskosten und den Kosten für die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung von Wertstoffsammelplätzen durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu beteiligen, weil den Kommunen in der Vergangenheit und auch heute durch die ständige Beratung der Endverbraucher und die Sauberhaltung der Containerstandplätze im Hinblick auf das Duale System zusätzliche Kosten entstehen, die über die vereinnahmten Geldmittel für das Duale System abgedeckt werden müssen.

9. Zu § 6 Abs. 3 Satz 4

In § 6 Abs. 3 Satz 4 sind nach den Wörtern „Feststellung kann“ die Wörter „auch nachträglich“ einzufügen.

Begründung

Vor dem Hintergrund der schon ergangenen Feststellungsbescheide ist es erforderlich, die von DSD in früheren Rechtsstreiten bestrittene Befugnis zur nachträglichen Aufnahme von Nebenbestimmungen und deren Abänderung klarstellend zu regeln.

10. Zu § 6 Abs. 5

In § 6 Abs. 5 ist vor Satz 1 folgender Satz einzufügen:

„Diese Vorschrift gilt für Vertreiber von Serviceverpackungen, die in Ladengeschäften des Lebensmittelhandwerks abgegeben werden, mit der Maßgabe, daß Nummer 2 Abs. 1 des Anhangs I keine Anwendung findet.“

Als Folge

ist in § 6 Abs. 5 Satz 1 das Wort „Diese“ durch das Wort „Die“ zu ersetzen.

Begründung

Die Einbeziehung von Verpackungen für den offenen Verkauf von Lebensmitteln über die Ladentheke in die Nachweis- und Dokumentationspflichten bedeutet für die kleinen und mittleren Unternehmen des Lebensmittelhandwerks (z. B. Bäcker) aufgrund der strukturellen Gegebenheiten eine erhöhte Belastung. Für diese Serviceverpackungen verbleibt es daher bei der bestehenden Rechtslage.

11. Zu § 6 Abs. 5 a – neu –

In § 6 ist nach Absatz 5 folgender Absatz 5 a – neu – einzufügen:

„(5a) Hersteller und Vertreiber von langlebigen Verkaufsverpackungen haben bis zum 31. Dezember 1998 der zuständigen Behörde ein schlüssiges Konzept vorzulegen, in dem sie darstellen, welche Maßnahmen sie ergreifen wer-

den, damit die von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen nach Gebrauch ihnen oder einem beauftragten Dritten zurückgegeben werden.“

Folgeänderungen

- a) In Anhang I (zu § 6) in Nummer 1 Abs. 4 Satz 1 sind die Wörter „sowie langlebige Verpackungen“ zu streichen.
- b) In Anhang I (zu § 6) ist in Nummer 2 der Absatz 2 zu streichen.

Begründung

Langlebige Verkaufsverpackungen fallen regelmäßig zusammen mit dem Produkt als Abfall an. Die Produktverantwortung bei langlebigen Verkaufsverpackungen bedarf deshalb einer eigenständigen Lösung. Entsprechend der vorrangig anzustrebenden eigenverantwortlichen Lösung erscheint es ausreichend, den Herstellern und Vertriebern zunächst aufzugeben, Konzepte zu erarbeiten und diese vorzulegen. Sollte sich zeigen, daß im Rahmen der Selbstverantwortung keine abfallwirtschaftlich zielführende Lösung erarbeitet wird, besteht nach wie vor die Möglichkeit für den Ordnungsgeber, ein solches Konzept durch Verordnung vorzugeben.

12. Zu § 7 Abs. 1 Satz 1, § 16 Abs. 1 Satz 1 und 3, Abs. 3, Anhang I (zu § 6) Nr. 1 Abs. 2 und 3, Nummer 4 Abs. 1

In § 7 Abs. 1 Satz 1, § 16 Abs. 1 Satz 1 und 3, Abs. 3, Anhang I (zu § 6) Nr. 1 Abs. 2 und 3, Nummer 4 Abs. 1 sind jeweils die Jahreszahl „1997“ durch die Jahreszahl „1998“, die Jahreszahl „1998“ durch die Jahreszahl „1999“, die Jahreszahl „1999“ durch die Jahreszahl „2000“ und die Jahreszahl „2000“ durch die Jahreszahl „2001“ zu ersetzen.

Begründung

Die in den genannten Vorschriften festgelegten Fristen zur Erfüllung der hier normierten Verpflichtungen sind im wesentlichen mit der Zeitdauer begründet, die für die Schaffung der notwendigen technischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Voraussetzungen notwendig ist. Durch die seit der Zuleitung des Erstentwurfs der Verordnung eingetretenen Verzögerung von über einem Jahr sind die vom Erstentwurf in die vorliegende Verordnung übernommenen Fristen um jeweils 1 Jahr zu verlängern.

13. Zu § 8 Abs. 1 Satz 1

In § 8 Abs. 1 Satz 1 sind nach den Wörtern „ab einem Füllvolumen von“ die Wörter „mehr als“ einzufügen.

Begründung

Bereits seit Jahren werden in Deutschland französische Mineralwässer in 1,5-Liter-PET-Flaschen vertrieben und in Kunststoffkisten vermarktet. Auf der Grundlage der „Verordnung

über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoff“ wird bereits seit Jahren ein Pfand in Höhe von 0,50 DM erhoben. Um Wettbewerbsverzerrungen französischer Produkte gegenüber deutschen Produkten, die zwar in geringeren Füllmengen angeboten werden, zu verhindern, sollte die Pfanderhöhung auf 1,00 DM erst ab einer Füllmenge von mehr als 1,5 Liter gelten.

14. Zu § 9 Abs. 2, 3 und 4

§ 9 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 2 Satz 1 sind die Wörter „der Anteil für Mehrwegverpackungen für“ zu ersetzen durch die Wörter „der Anteil der in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränke“.
- b) In den Absätzen 3 und 4 sind jeweils die Wörter „für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen“ zu ersetzen durch die Wörter „von in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen abgefüllten Getränken“.

Begründung

Maßgeblich für die Berechnung von Mehrwegquoten für Getränke ist nicht der Anteil für Mehrwegverpackungen, wie es die Verordnung in § 9 Abs. 2 unscharf formuliert. In der Praxis werden weder die Anzahl noch die Masse der Mehrwegverpackungen erfaßt und zu Anzahl bzw. Masse der Einwegverpackungen ins Verhältnis gesetzt, sondern der in Mehrwegverpackungen abgefüllte Anteil, gemessen in Liter oder Hektoliter, der jeweiligen Getränke. Dies geht z. B. aus den jährlichen Gutachten der GVM hervor.

Eine entsprechende klarstellende Anpassung ist auch in den Absätzen 3 und 4 erforderlich. Die Bundesregierung gibt jährlich den Anteil von in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen (Mehrweg und PE-Schlauchbeutel) abgefüllten Getränken bekannt.

15. Zu § 9 Abs. 2 Satz 1

In § 9 Abs. 2 sind in Satz 1 die Wörter „Erfrischungsgetränke ohne Kohlensäure (einschließlich Fruchtsäfte, Fruchtnektare und Gemüsesäfte)“ durch die Wörter „Fruchtsäfte (einschließlich Fruchtnektare, Gemüsesäfte und andere Getränke ohne Kohlensäure)“ zu ersetzen.

Begründung

Die Änderung der Bezeichnung dieses Getränkebereichs soll eine Klarstellung bewirken. Da Fruchtsäfte und -nektare 1996 einen Anteil von etwa 73 % des Getränkebereichs, Erfrischungsgetränke ohne CO₂, jedoch nur einen Anteil von etwa 15 % aufweisen, ist es naheliegend, den Getränkebereich nach der größten Gruppe zu benennen. Die Bezeichnung „Erfrischungsgetränke ohne Kohlensäure (einschließlich Frucht-

säfte, Fruchtnektare und Gemüsesäfte)“ ist von der Schwerpunktsetzung etwas unglücklich. Durch die korrigierte Bezeichnung ergibt sich jedoch keine Änderung der Abgrenzung des Getränkebereichs. Nach wie vor zählen dazu Fruchtsäfte, Fruchtnektare, Gemüsesäfte, Gemüsetrunke, Erfrischungsgetränke ohne CO₂, Eistee ohne CO₂ und Sportgetränke ohne CO₂.

16. Zu § 9 Abs. 2 Satz 1

In § 9 Abs. 2 Satz 1 sind die Wörter „entweder im jeweiligen Einzugsgebiet unter den im Jahre 1991 im Einzugsgebiet bestehenden Anteil oder“ zu streichen.

Begründung

Vor dem Hintergrund, daß eine getränke- oder länderspezifische Mehrwegquote in der Praxis schlecht umsetzbar wäre, erscheint es sinnvoll, lediglich eine Vorgabe für eine bundesweite Mehrwegquote in der Verpackungsverordnung zu belassen.

17. Zu § 9 Abs. 2 Satz 2

§ 9 Abs. 2 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

„Liegt danach der Mehrweganteil im Bundesgebiet unter dem nach Satz 1 festgesetzten Anteil, gilt die Entscheidung nach § 6 Abs. 3 vom ersten Tag des auf die Bekanntgabe nach Absatz 3 folgenden sechsten Kalendermonats bundesweit für die Getränkebereiche als widerrufen, für die der im Jahr 1991 festgestellte Mehrweganteil unterschritten ist.“

Folgeänderungen

- a) Die Sätze 3 und 4 in § 9 Abs. 2 sind zu streichen.
- b) In Satz 5 sind die Wörter „Sätze 1 bis 3“ durch die Wörter „Sätze 1 und 2“ zu ersetzen.

Begründung

Die zuständige Behörde hat sowohl bei der Entscheidung über die Rücknahme sowie im Ergebnis auch bei der Frage, ob bestimmte Getränkebereiche ausgenommen werden können, keinen Entscheidungsspielraum. Im Interesse der Normenklarheit auch für die Betroffenen sollen deshalb die Rechtsfolgen bei einem Unterschreiten der einschlägigen Mehrweganteile wie nach der geltenden Regelung ohne weitere behördliche Entscheidung eintreten.

18. Zu § 13 Abs. 2 Nr. 3

§ 13 Abs. 2 Nr. 3 ist wie folgt zu fassen:

„3. Verpackungen zur Wiederverwendung, die aus Rohstoffen, die die in Absatz 1 genannten Grenzwerte einhalten, und aus Mehrwegverpackungen hergestellt sind.“

Begründung

Die Regelung gewährleistet, daß Mehrwegverpackungen zur Wiederverwendung weiterhin verwendet und stofflich verwertet werden dürfen, wenn sichergestellt ist, daß Verwertungskreisläufe tatsächlich geschlossen sind und keine Schwermetalle zusätzlich zugeführt werden, was durch die Einhaltung der formulierten Randbedingungen gegeben ist:

- Mehrwegverpackungen sind zu Mehrwegverpackungen zu verwerten,
- die in Absatz 1 genannten Grenzwerte sind für Rohstoffe einzuhalten.

19. Zu § 15

In § 15 sind nach Nummer 9 folgende Nummern einzufügen:

- „9a. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 2 – neu – in Verbindung mit Nummer 3 Abs. 1 oder 2 des Anhangs I die Erfassung beim privaten Endverbraucher nicht durch geeignete Sammelsysteme sicherstellt oder eine Erfassung an typischen Anfallstellen des Freizeitbereiches nicht sicherstellt,
- 9b. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 2 – neu – in Verbindung mit Nummer 3 Abs. 3 Nr. 3 des Anhangs I die Kosten für Erfassung, Sortierung sowie Verwertung oder Beseitigung für die einzelnen Verpackungsmaterialien nicht offenlegt,
- 9c. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 2 – neu – in Verbindung mit Nummer 3 Abs. 4 des Anhangs I einen Nachweis nicht, nicht fristgerecht oder nicht in der geforderten Art und Weise erbringt,
- 9d. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 2 – neu – in Verbindung mit Nummer 4 Abs. 3 des Anhangs I gegenüber der Antragsbehörde den entsprechenden Nachweis nicht, nicht fristgerecht oder nicht ordnungsgemäß führt.“

Begründung

Die Praxis der Verpackungsverordnung hat gezeigt, daß der Widerruf der Systemfeststellung als einzige Sanktion gegenüber Systemen nach § 6 Abs. 3 kein geeignetes Mittel ist, um die Anforderungen an ein solches System durchzusetzen. Der Systemwideruf ist für eine Vielzahl von Verstößen gegen die Anforderungen an diese Systeme ein unverhältnismäßiges Mittel, so daß solche Verstöße ungeahndet blieben. Die Durchsetzung der entsprechenden Pflichten eines Systems war damit nicht ausreichend gewährleistet.

Für alle anderen Pflichten, die sich aus dieser Verordnung für Hersteller und Vertreiber ergeben, wurden Ordnungswidrigkeitentatbestände aufgenommen. Ebenso muß dies auch für die Verpflichtungen der Systeme nach § 6 Abs. 3 erfolgen, die eine hinreichend konkretisierte und

umsetzbare Handlungspflicht des Systembetreibers begründen. Mit den o.g. Tatbeständen erfolgt eine solche Gleichstellung des Systembetreibers mit den Herstellern und Vertreibern hinsichtlich der zentralen Handlungsgebote der Verordnung.

20. Zu § 16 Abs. 2

§ 16 Abs. 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Soweit die Feststellung eines Systems ausschließlich für Kunststoffverpackungen, die überwiegend aus biologisch abbaubaren Werkstoffen auf der Basis nachwachsender Rohstoffe hergestellt sind und deren sämtliche Bestandteile kompostierbar sind, beantragt wird, kann die zuständige Behörde eine Feststellung nach § 6 Abs. 3 Satz 3 bis zum 30. Juni 2002 unabhängig von der Anforderung der Flächendeckung treffen, wenn der Systembetreiber geeignete Maßnahmen ergriffen hat, damit ein möglichst hoher Anteil der in das System eingebrachten Verpackungen einer Kompostierung zugeführt wird.“

Als Folge

ist in Anhang I (zu § 6) Nummer 1 Abs. 2 Satz 8 die Angabe „Januar 2000“ durch die Angabe „Juli 2002“ 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 für die Übergangszeit damit sein Bewenden haben, daß der Systembetreiber nach Kräften bemüht ist, die Anforderungen künftig zu erfüllen.

21. Zu § 16 Abs. 3

Vor Satz 1 ist folgender Satz einzufügen:

„Verpackungen, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung für eine Ware verwendet wurden, dürfen abweichend von den §§ 13 und 14 in Verkehr gebracht werden.“

Begründung

Mit dieser Regelung wird Artikel 22 Abs. 4 der EG-Verpackungsrichtlinie umgesetzt. Damit soll gewährleistet werden, daß bereits befüllte Verpackungen, die nicht den Anforderungen der §§ 13 und 14 entsprechen, auch weiterhin in den Markt gebracht werden dürfen.

22. Zu Anhang I (zu § 6) Nummer 1 Abs. 1 Satz 2

In Nummer 1 Abs. 1 Satz 2 sind die Wörter „im Geltungsbereich in ihr System eingebrachten

Verpackungen“ durch die Wörter „Verpackungen, für die sich Hersteller oder Vertreter an ihrem System beteiligen,“ zu ersetzen.

Begründung

Da die Formulierung der „Einbringung“ in das Rücknahmesystem in der Verpackungsverordnung nicht definiert ist, könnte sie dahingehend mißverstanden werden, daß hiermit nur die tatsächlich vom Rücknahmesystem erfaßten Verpackungen gemeint sind. Dies hätte zur Folge, daß die Bezugsgröße der in Absatz 2 festgelegten Verwertungsquoten nur die tatsächlich durch das Rücknahmesystem erfaßten Verpackungen, nicht aber die insgesamt lizenzierten Verpackungen wäre, was vom Ordnungsgeber nicht gewollt ist. Es sollte daher die Formulierung aus § 6 Abs. 3 Satz 1 auch im Anhang verwendet werden.

23. Zu Anhang I (zu § 6) Nummer 1 Abs. 2 Satz 4

Nummer 1 Abs. 2 Satz 4 ist wie folgt zu fassen:

„Es ist sicherzustellen, daß Verbunde mit der Hauptmaterialkomponente stofflich verwertet werden, soweit nicht die stoffliche Verwertung einer anderen Materialkomponente den Zielen der Kreislaufwirtschaft näherkommt, und im übrigen verwertet werden.“

Begründung

Nach der Formulierung der Vorlage würde es für Verbunde ausreichen, wenn eine Materialkomponente einer stofflichen Verwertung zugeführt wird. Dies kann unter Umständen zu Verwertungsquoten von unter 10 % führen, was zu einer weiteren Vereinfachung der Verbundverwertung und somit zu einer nicht gewollten Privilegierung dieser Verpackungen führen würde. Die Änderung stellt sicher, daß Verbunde grundsätzlich mit den Hauptmaterialkomponenten stofflich verwertet werden. Der Zusatz „soweit nicht die stoffliche Verwertung einer anderen Materialkomponente den Zielen der Kreislaufwirtschaft näherkommt“ ist erforderlich, um auch die stoffliche Verwertung von Verbunden in einer anderen Materialkomponente als der Hauptkomponente zu ermöglichen, wenn dies ökologisch und ökonomisch der sinnvollere Verwertungsweg ist. Dies kommt z.B. bei Kunststoffverbunden zum Tragen, die in der Hauptmaterialkomponente aus Kunststoffen und einer anderen Materialkomponente aus Aluminium bestehen. Diese Verbunde werden ökologisch und ökonomisch sinnvoll nicht mit der Hauptmaterialkomponente Kunststoff, sondern der Materialkomponente Aluminium stofflich verwertet.

24. Zu Anhang I (zu § 6) Nummer 1 Abs. 2 Satz 6

In Nummer 1 Abs. 2 Satz 6 ist die Zahl „40“ durch die Zahl „60“ zu ersetzen.

Begründung

Nach der Vorlage sind von den insgesamt zu verwertenden Kunststoffmengen jeweils 40 % werkstofflich zu verwerten. Bezieht man diese Vorgaben auf die von der DSD GmbH lizenzierte Menge an Kunststoffverpackungen, d. h. auf die „in das System eingebrachten Verpackungen“ (Anhang I Nummer 1 Abs. 1 Satz 2), müßten ab 1996 ca. 95 000 t/a und ab 1998 114 000 t/a werkstofflich verwertet werden.

Schon 1996 wurden aber tatsächlich 284 000 t Kunststoffverpackungen werkstofflich verwertet, davon allein 182 000 t im Inland. Bei einer Quote von 60 % müßten ab 1996 ca. 143 000 t und ab 1998 ca. 171 000 t werkstofflich verwertet werden, d. h. auch durch diese Quote wäre nicht einmal der Ist-Stand zu sichern, sondern lediglich die Auslastung der werkstofflichen Verwertungsmöglichkeiten im Inland.

Die Erhöhung der Quote ist auch dadurch gerechtfertigt, daß 1996 der Anteil der besonders für das werkstoffliche Recycling geeigneten Kunststoffverpackungen (Folien, Becher, Flaschen, Styropor) 208 000 t betrug, also auf die problematischen Mischkunststoffe gar nicht zurückgegriffen werden muß.

25. Zu Anhang I (zu § 6) Nummer 1 Abs. 2 Satz 6

In Nummer 1 Abs. 2 Satz 6 sind vor dem Schlußpunkt die Worte „(werkstoffliche Verfahren)“ einzufügen.

Begründung

Der stofflichen Verwertung ist der Vorrang vor der energetischen Verwertung einzuräumen. Die Formulierung bezüglich der werkstofflichen Verfahren ist im Verordnungstext nicht eindeutig. Zur Klarstellung des Gewollten ist die Formulierung „werkstoffliche Verfahren“ einzufügen.

26. Zu Anhang I (zu § 6) Nummer 1 Abs. 5 Satz 2

In Nummer 1 Abs. 5 Satz 2 sind im zweiten Halbsatz die Wörter „als Gewerbeabfall“ zu streichen.

Begründung

Für die Einstufung von Abfällen als Gewerbeabfall oder in eine der sonstigen Abfallarten fehlt dem Verordnungsgeber die Ermächtigung.

27. Zu Anhang I (zu § 6) Nummer 2 Abs. 1

Nummer 2 Abs. 1 ist wie folgt zu fassen:

„(1) Zur Rücknahme von Verpackungen gemäß § 6 Abs. 1 und 2 verpflichtete Hersteller und Vertreiber haben über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen Nachweis zu führen. Hierzu sind bis zum 1. Mai eines Jahres die im vorangegangenen Kalenderjahr in Verkehr gebrachten sowie zurückgenommenen

und verwerteten Verkaufsverpackungen in nachprüfbarer Weise zu dokumentieren. Die Dokumentation ist in Masse, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Verpackungsmaterialien, zu erstellen. Mehrwegverpackungen sind in die Dokumentation nicht aufzunehmen. Ein Zusammenwirken mehrerer Hersteller und Vertreiber ist zulässig. Die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen ist durch einen unabhängigen Sachverständigen nach Absatz 1 a auf der Grundlage der Dokumentation zu bescheinigen. Die Bescheinigung ist von den verpflichteten Herstellern und Vertreibern bei der nach § 32 Abs. 2 Umweltauditgesetz errichteten Stelle zu hinterlegen. Die Bescheinigung ist der Behörde, auf deren Gebiet der Hersteller oder Vertreiber ansässig ist, auf Verlangen vorzulegen. Zur Rücknahme von Verpackungen gemäß § 6 Abs. 1 verpflichtete Vertreiber mit einer Verkaufsfläche von weniger als 200 m² können auf die Bescheinigung der vorgelagerten Vertreiberstufe verweisen.“

Begründung

Die in der Vorlage vorgesehene Dokumentationspflicht für Selbstentsorger erfordert einen unzumutbaren Kontrollaufwand der Behörden.

Zur Entlastung der Vollzugsbehörden sollen die durch die unabhängigen Sachverständigen ausgestellten Bescheinigungen bei der nach § 32 Abs. 2 Umweltauditgesetz durch die Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern benannten Stelle hinterlegt werden.

Für kleinere Letztvertreiber ist eine Verlagerung der Erfüllung der Verpflichtung auf die Vorstufe zu ermöglichen.

28. Zu Anhang I (zu § 6) Nummer 2 Abs. 1 – neu – letzter Satz – neu –

In Nummer 2 ist an den neugefaßten Absatz 1 folgender Satz anzufügen:

„Als Verkaufsfläche zählt bei Herstellern und Vertreibern mit mehreren Filialbetrieben die Gesamtfläche aller Betriebe.“

Begründung

Um Mißbrauch zu verhindern, sind bei Vertreibern mit mehreren Filialbetrieben die Verkaufsflächen zusammenzurechnen.

29. Zu Anhang I (zu § 6) Nummer 2 Abs. 1 a – neu –

In Nummer 2 ist nach Absatz 1 folgender Absatz 1 a – neu – einzufügen:

„(1a) Unabhängiger Sachverständiger nach Absatz 1 ist

1. wessen Befähigung durch ein Mitglied des Deutschen Akkreditierungsrates in einem allgemein anerkannten Verfahren festgestellt ist,

2. ein unabhängiger Umweltgutachter gemäß § 9 oder eine Umweltgutachterorganisation gemäß § 10 des Umweltauditgesetzes oder
3. wer nach § 36 der Gewerbeordnung öffentlich bestellt ist.“

Begründung

Die Festlegung der unabhängigen Sachverständigen entspricht im wesentlichen der in der Altkommunal-Verordnung enthaltenen Regelung.

30. Zu Anhang I (zu § 6) Nummer 3 Abs. 1 Satz 1 a – neu –

In Nummer 3 Abs. 1 ist nach Satz 1 folgender Satz 1 a – neu – einzufügen:

„Die Sammelsysteme müssen geeignet sein, alle am System beteiligten Verpackungen regelmäßig zu erfassen.“

Begründung

Da Erfassungsquoten nicht mehr vorgesehen sind, muß sichergestellt werden, daß ein System die Erfassung nicht danach ausrichtet bzw. soweit reduziert, daß die geforderten Verwertungsquoten gerade noch erreicht werden. Es ist daher klarzustellen, daß das Sammelsystem geeignet sein muß, alle beteiligten Verpackungen zu erfassen.

31. Zu Anhang I (zu § 6) Nummer 3 Abs. 3 Nr. 1

In Nummer 3 Abs. 3 ist die Nummer 1 wie folgt zu fassen:

„1. für die in das System aufgenommenen Verpackungen Verwertungskapazitäten tatsächlich vorhanden sind,“.

Begründung

Die Vergangenheit hat gezeigt, daß das nach § 6 Abs. 3 derzeit installierte System, unabhängig von der Quotenhöhe, sämtliche systemimmanenten Verpackungen entsprechend der Beauftragung durch Hersteller oder Vertreiber lizenziert. Die Vorlage eines Verwertungskonzeptes, das die Erfüllung der Verwertungsquoten sicherstellt, reicht daher nicht aus.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß Verpackungen in der Regel sehr kurzlebige Produkte sind und deren Verwertung daher bereits beim Inverkehrbringen sichergestellt sein sollte.

32. Zu Anhang I (zu § 6) Nummer 3 Abs. 4 a – neu –

In Nummer 3 wird folgender Absatz 4 a – neu – eingefügt:

„(4a) Der Systembetreiber kann Herstellern und Vertriebern, die sich an dem System nicht beteiligen, die Kosten für die Sortierung, Verwertung oder Beseitigung der von diesen in Verkehr

gebrachten und vom System entsorgten Verpackungen in Rechnung stellen.“

Begründung

Systembetreibern muß das Recht eingeräumt werden, denjenigen, die sich nicht an einem System beteiligen, es jedoch nutzen, die Kosten für die Sortierung, Verwertung oder Beseitigung ihrer aussortierten Verpackungen in Rechnung zu stellen. Diese Regelung hat eine Entsprechung im Entwurf der Batterieverordnung.

B. Entschließungen

1. Der Bundesrat hält es für erforderlich, die Einbeziehung von Serviceverpackungen des Lebensmittelhandwerks in die Rücknahme- und Verwertungspflichten mit Blick auf die ökologische Notwendigkeit und die ökonomische Belastung für kleine und mittlere Unternehmen des Lebensmittelhandwerks zu überdenken und eine Lösung zu finden, die den strukturellen und wirtschaftlichen Verhältnissen dieser Betriebe ausreichend Rechnung trägt sowie verfassungsrechtlich und wettbewerbspolitisch unbedenklich ist.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, unter Beteiligung der Länder und der betroffenen Wirtschaftskreise die insoweit relevanten Fragen vertieft zu untersuchen und bis Oktober 1999 einen Vorschlag zu unterbreiten, der die besondere Situation der kleinen und mittleren Unternehmen des Lebensmittelhandwerks (z.B. Bäcker, Metzger) bei Verwendung von Verpackungen für den offenen Verkauf von Lebensmitteln über die Ladentheke angemessen berücksichtigt.

2. Der Bundesrat hält es aus ökologischen und ökonomischen Gründen für sinnvoll, das bestehende System der Einsammlung und Verwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen mittelfristig zu überdenken und zu verändern.

Der Bundesrat hält es für erforderlich, mit der Wirtschaft (einschließlich DSD), den Kommunen und den Verbrauchern zu einem System zu kommen, das

- zur Vermeidung von Verpackungen beiträgt,
- Mehrwegsysteme stabilisiert und fördert,
- den ausschließlichen Einsatz von ökologisch und ökonomisch sinnvoll verwertbaren Verpackungen zum Ziel hat,
- unter ökologischen und ökonomischen Aspekten effizienter zu handhaben, zu verwalten und zu kontrollieren ist.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, daß das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einsetzt, in der es zusammen mit einem Land den Vorsitz innehat. Diese Arbeitsgruppe soll bis zum Januar 1999 einen Vorschlag unterbreiten, wie die vorstehend dargelegten Ziele mit einem entsprechend ausgestalteten Instrument (z.B. Lizenzentgelt, Abgabe) im Hinblick auf nicht

sinnvoll verwertbare Einwegverpackungen zu erreichen sind.

Für die Arbeit dieser Arbeitsgruppe sollen folgende Eckwerte beachtet werden:

- Ökologisch und ökonomisch nicht sinnvoll verwertbare Verpackungen sollen finanziell unattraktiv gemacht werden.
- In besonderen Sammelsystemen sollen nur solche Verpackungen eingesammelt werden, die ökologisch und ökonomisch sinnvoll verwertet werden können. Die von einem System eingesammelten Verpackungen sind möglichst vollständig zu verwerten. Ein Lizenzzeichen „ver-

wertbar“ darf nur an solche Verpackungen vergeben werden.

- Lizenzen eines Sammelsystems dürfen nur im Umfang tatsächlich vorhandener und nachgewiesener, umweltgerechter Verwertungskapazitäten vergeben werden.
- Zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher und zur ökologischen Bewertung müssen, wie bisher (Entwurf der Bundesregierung), Verpackungen eindeutig gekennzeichnet werden.
- Umweltschädliche Verpackungen, wie z.B. schwermetallhaltige Verpackungen, sind zu verbieten (vgl. Entwurf der Bundesregierung).