

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Peter Paziorek, Tanja Gönner,
Werner Wittlich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/3367 –**

EU-Konformität der deutschen Verpackungspolitik

Vorbemerkung der Fragesteller

In zwei Verfahren zur deutschen Verpackungsverordnung hat der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) am 6. Mai 2004 in Luxemburg seine Schlussanträge vorgelegt. Nun droht Deutschland sowohl eine Niederlage vor dem Europäischen Gerichtshof als auch die Einleitung eines weiteren Vertragsverletzungsverfahrens. Im Mittelpunkt des Verfahrens (Rs. C-463/01) gegen die Bundesrepublik Deutschland steht die Frage, ob ausländische Mineralwässer, die nach Europäischem Recht an der Quelle abgefüllt werden müssen, bei der Berechnung der Mehrweganteile mitgezählt werden dürfen. Betroffen sind rund 3 Prozent des deutschen Getränkemarktes. Im zweiten Verfahren (Rs. C-309/02) hat das Verwaltungsgericht Stuttgart dem EuGH Fragen zu europarechtlichen Aspekten eines Rechtstreits vorgelegt, bei dem österreichische Limonadenhersteller vom Land Baden-Württemberg eine Ausnahme von der Pfandpflicht fordern.

Der EU-Generalanwalt Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer empfiehlt dem Gerichtshof in Luxemburg, die Vorschriften für die Verpackung bestimmter Mineralwässer als Verstoß gegen die Regeln des EU-Binnenmarktes einzustufen. Nach den Ausführungen des Generalanwaltes ist die deutsche Pfandregelung nicht mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt nach Artikel 28 EG Vertrag vereinbar. Deutliche Kritik übt er an der Festsetzung einer Mehrwegquote als Schwellenwert für die Einführung eines Pfandes, dessen Höhe nicht nachvollziehbar sei. Ferner gelangt Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer zu dem Schluss, dass die Erhebung von Pfand auf Einwegverpackungen kein geeignetes Mittel sei, um die Verwendung von Mehrwegverpackungen zu fördern. Darüber hinaus stellt er fest, dass aus der EU-Verpackungsrichtlinie keine Bevorzugung der Wiederverwendung von Getränkeverpackungen (Mehrwegverpackungen) gegenüber der stofflichen Verwertung und anderen Formen der Verwertung (von Einwegverpackungen) abgeleitet werden könnte. Daraus folgert der Generalanwalt, dass sich die strittige deutsche Regelung nicht auf den Schutz der Umwelt als zwingendes Erfordernis stützen kann, was die Anwendung des Artikels 28 EG einschränken könnte.

Damit bestätigt der Generalanwalt die bereits mehrfach von der EU-Kommission vorgetragenen Bedenken zur EU-Verträglichkeit der deutschen Pfandpflicht. Zuletzt hatte die Europäische Kommission am 20. April 2004 beschlossen, gegen Deutschland die zweite Mahnstufe eines Vertragsverletzungsverfahrens einzuleiten und Deutschland formell aufzufordern, die entsprechenden Vorschriften der Verpackungsverordnung binnen zwei Monaten zu ändern. Die EU-Kommission gelangt zu dem Ergebnis, dass aufgrund des in Deutschland entstandenen Mosaiks unterschiedlicher Rücknahmesysteme, die in sich geschlossen und miteinander nicht kompatibel seien, eine Benachteiligung insbesondere ausländischer Importeure zu verzeichnen sei. Darüber hinaus bezweifelt die EU-Kommission, dass das Umweltschutzziel mit den in Deutschland getroffenen Maßnahmen auf dem bestgeeigneten Weg erreicht würde. Insoweit gelangt die EU-Kommission ebenfalls zu dem Ergebnis, dass durch die mangelhafte Umsetzung der Pfandpflicht in Deutschland eine unverhältnismäßige Behinderung des innergemeinschaftlichen Handels und damit ein Verstoß gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt vorliegt.

Sollte der Europäische Gerichtshof sich den Schlussfolgerungen des Generalanwaltes anschließen, wäre festgestellt, dass Deutschland aufgrund der Mehrweg-Regelungen der bestehenden Verpackungsverordnung eine Vertragsverletzung begangen hat. Insoweit wäre die geltende Verpackungsverordnung unverzüglich hinsichtlich europarechtlicher Vorgaben zu überarbeiten. Sollte die Bundesrepublik Deutschland dem nicht nachkommen, drohen sowohl von der EU-Kommission Zwangsgelder als auch Schadensersatzansprüche Betroffener gegen die Bundesrepublik Deutschland. Auch gegenüber der im Kabinett im Juni 2003 beschlossenen Novelle der Verpackungsverordnung bestehen erhebliche Zweifel an der EU-Konformität. Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens haben die EU-Kommission sowie weitere sieben Länder Einwände gegen die Novelle erhoben. Sollte diese dennoch beschlossen werden, stünde zu befürchten, dass ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet würde.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die seitens des Generalanwalts Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer und der EU-Kommission geäußerten europarechtlichen Bedenken bezüglich der deutschen Pfandregelung?

Die Bundesregierung hat in ihren Schriftsätzen und in ihrem Vortrag in der mündlichen Verhandlung in den Rechtsachen EuGH C-463/01 (Klage der Kommission gegen Deutschland wegen der Berücksichtigung importierter Mineralwässer bei der Ermittlung der Einweg/Mehrweg-Anteile) und EuGH C-309/02 (Vorlagefragen des VG Stuttgart) zum Ausdruck gebracht, dass sie die Pfandregelung der früheren Bundesregierung für europarechtlich unbedenklich erachtet. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Schlussanträge des Generalanwaltes eine Reihe von Gesichtspunkten enthalten, die nicht Gegenstand des schriftlichen bzw. mündlichen Verfahrens waren, bzw. die den dort unterbreiteten Vortrag der Bundesregierung unzutreffend würdigen.

2. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Pfandpflicht trotz der geäußerten Bedenken seitens des Generalanwaltes und der EU-Kommission so gestaltet werden kann, dass sie mit EU-Recht vereinbar ist?

Wenn ja, wie müsste eine solche Regelung aussehen und welche Schritte/ Maßnahmen plant die Bundesregierung zur Umsetzung einer solchen Regelung?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Pfandpflicht so gestaltet worden ist und auch zukünftig gestaltet werden kann, dass sie mit dem EU-Recht vereinbar ist. Die Pfandpflicht wird grundsätzlich weder vom Generalanwalt noch von der Kommission rechtlich in Frage gestellt. Im Übrigen verweist die

Bundesregierung auf den von ihr vorgelegten Verordnungsentwurf zur Änderung der Verpackungsverordnung.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die EU-Konformität der von ihr vorgelegten Novelle der Verpackungsverordnung, insbesondere im Hinblick auf die Einteilung in ökologisch vorteilhafte Verpackungen, die Probleme mit der Umsetzung der Pfandpflicht und die Grundsätze des freien Warenverkehrs?
4. Wie begründet die Bundesregierung die vorliegende Novelle zur Verpackungsverordnung zum Zwecke der Mehrwegförderung im Hinblick auf die Feststellung des Generalanwalts, dass die europäische Verpackungsrichtlinie keine Grundlage für die Bevorzugung von Mehrwegsystemen gegenüber der Verwertung von Verpackungen bietet?
5. Denkt die Bundesregierung – angesichts der vom Generalanwalt kritisierten Bevorzugung von Mehrwegverpackungen vor Einwegverpackungen – künftig an eine Gleichbehandlung von verwerteten Einwegverpackungen und Mehrwegverpackungen?

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass die von ihr vorgelegte Novelle der Verpackungsverordnung EG-rechtskonform ist. Die Befreiung von ökologisch vorteilhaften Verpackungen vom grundsätzlich zulässigen Pfandsystem hält die Bundesregierung aus ökologischen Gründen für gerechtfertigt. Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass in Deutschland bereits jetzt flächendeckende Rückgabemöglichkeiten für entleerte Einweg-Getränkeverpackungen zur Verfügung stehen. Die Bundesregierung ist im Hinblick auf die Probleme mit den verschiedenen Insellösungen mit der Kommission im Dialog. Sie sieht die Grundsätze des freien Warenverkehrs durch die Pfandregelung nicht verletzt. Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass ein höheres Pfand auf Einwegverpackungen im Vergleich zu Mehrwegverpackungen erforderlich ist, um die wettbewerblichen Rahmenbedingungen im Verhältnis zur Pfanderhebung bei Mehrweg, das auch die Bepfandung des Mehrwegkastens einschließt, anzugleichen und um eine möglichst hohe Rücklaufquote auf Einwegverpackungen zu erzielen.

6. Beabsichtigt die Bundesregierung, die importierenden Getränkeabfüller von der Pfandpflicht freizustellen, sofern der EuGH dem Plädoyer des Generalanwalts, wonach ausländische Hersteller durch die Pfandpflicht benachteiligt sind, folgen sollte?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass es in dem Klageverfahren der Kommission darum geht, ob importierte Mineralwässer, die nach europäischem Recht an der Quelle abgefüllt werden müssen, bei der Feststellung der Mehrwegquote berücksichtigt werden können oder nicht. Die Bundesregierung weist ferner darauf hin, dass auch in anderen Mitgliedstaaten, z. B. in Dänemark und Schweden, Getränkeimporteure der dort geltenden Pfandpflicht unterliegen.

7. Ist nach der Rechtsauffassung der Bundesregierung eine unterschiedliche Behandlung inländischer und ausländischer Brunnen rechtlich zulässig und mit den Grundsätzen des Binnenmarktes vereinbar?

Die Bundesregierung hat es bisher vermieden, inländische und ausländische Getränkeabfüller unterschiedlich zu behandeln und will dies auch in Zukunft vermeiden.

8. Welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung, um eine diskriminierungsfreie Beteiligung aller Marktteilnehmer an den in Deutschland etablierten Pfandsystemen zu ermöglichen, vor dem Hintergrund, dass die EU-Kommission kritisiert, dass es kein bundeseinheitliches Rücknahmesystem gäbe, und eine Aufhebung der Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit anmahnt?
9. Beabsichtigt die Bundesregierung, den Bedenken der Europäischen Kommission insoweit Rechnung zu tragen, als die so genannten Insellösungen künftig untersagt werden?

Die Pfandregelung der Verpackungsverordnung stellt sicher, dass überall in Deutschland, wo Einweg-Getränkeverpackungen verkauft werden, Einweg-Getränkeverpackungen gleicher Art, Form und Größe sowie der im Sortiment geführten Getränkearten zurückgenommen werden müssen. Vor diesem Hintergrund haben sich in Deutschland mehrere miteinander kompatible Rücknahmesysteme sowie eine Reihe von sog. Insellösungen etabliert. Die Kommission hat auch keine Bedenken gegenüber mehreren miteinander kompatiblen Rücknahmesystemen. Im Gegenteil hat sie sich in der Vergangenheit wiederholt für Wettbewerb im Entsorgungsmarkt ausgesprochen. Die eingerichteten Rücknahmesysteme sind zudem offen für in- und ausländische Getränkehersteller. Sie werden auch von in- und ausländischen Herstellern genutzt.

Hinsichtlich der Ausgestaltung von Rücknahmesystemen durch die o. g. Insellösungen befindet sich die Bundesregierung im Dialog mit der Kommission. Die Bundesregierung weist ferner darauf hin, dass auch im Zusammenhang mit dem Entwurf der Verpackungsverordnung Einschränkungen hinsichtlich der Möglichkeit zur Einrichtung von Insellösungen diskutiert werden.

Schließlich teilt die Bundesregierung die Position der früheren Bundesregierung, dass es nicht Aufgabe des Staates ist, Pfandsysteme aufzubauen und zu etablieren, sondern dies vielmehr zu Recht in der Verpackungsverordnung den Marktbeteiligten übertragen wurde. Die Erfahrungen des Jahres 2003 haben auch gezeigt, dass die Marktbeteiligten hierzu in der Lage sind.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Möglichkeit und Erfolgsaussichten etwaiger Schadensersatzansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland, und zwar sowohl seitens derjenigen, die in Mehrweg investiert haben, als auch seitens der Betriebe und Unternehmen, die – im Falle der durch den EuGH tatsächlich festgestellten Vertragsverletzung – aufgrund einer EU-rechtswidrigen Verordnung immense wirtschaftliche Einbußen bis hin zur Existenzgefährdung hinnehmen mussten?

Die Bundesregierung sieht derzeit keine Ansatzpunkte für Schadensersatzansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland.

11. Welche gesicherten Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Umweltentlastungen sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen und Effekte am Arbeitsmarkt, resultierend aus der Einführung der Pfandpflichten auf Bier, Mineralwasser und kohlenensäurehaltigen Erfrischungsgetränke, vor?

Der Bundesregierung liegen die Studie der Prognos AG vom Sommer 2003 „Abschätzung der ökonomischen und ökologischen Effekte der Einführung einer Pfandpflicht auf bestimmte Getränkeverpackungen“, die „Journalistische Fachrecherche zu den beschäftigungsbezogenen Wirkungen des Dosenpfandes“ der ffu (Forschungsstelle für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin) vom Juli 2003 und die Stichprobenumfrage der Deutschen Umwelthilfe vom August 2003, in die auch Befragungsergebnisse der FU Berlin eingegangen

sind, vor. Die Ergebnisse sind teilweise widersprüchlich und nicht unbestritten. Auf die Anhörung im Umweltausschuss des Deutschen Bundestages am 22. Oktober 2003 wird insoweit verwiesen.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung, dass verstärkt Mehrwegverpackung, z. B. bei Reisen, als Einweg genutzt und nicht zurückgegeben werden?

Welche Auswirkung hat dieser Trend auf die Ökobilanz von Mehrwegverpackungen?

Die Bundesregierung hat keine Belege dafür, dass Mehrwegverpackungen seit Einführung des Pflichtpfandes verstärkt als „Einweg“ genutzt werden. Aus diesem Grunde gibt es keine Auswirkungen auf die Ökobilanz von Mehrwegverpackungen. Dies wurde der Bundesregierung auch durch das Umweltbundesamt bestätigt.

Es sind auch keine Anzeichen für eine Zunahme des Litterings von Mehrweggetränkerverpackungen erkennbar. Nach Angaben kommunaler Reinigungsunternehmen ist das Einweg-Littering signifikant zurückgegangen, ein verstärktes Auftreten weggeworfener Mehrweggetränkerverpackungen ist jedoch nicht zu beobachten. Die Genossenschaft Deutscher Brunnen (Anteil an allen Mehrwegverpackungen: ca. 35 Prozent) hat in einer aktuellen Erhebung festgestellt, dass die Rücklaufquote ihrer Mehrwegflaschen wie bisher 99 Prozent beträgt.

Allerdings wird ein Großteil der in kleineren Einzelhandelsgeschäften (z. B. Tankstellen oder Kioske) einzeln gekauften Mehrwegverpackungen nun beim Getränkefachhandel oder im Supermarkt zurückgegeben. Bei dem ursprünglichen Verkäufer kommt somit nur ein Teil des Leergutes zurück. Dieser Effekt hat seit 2003 mit dem Inkrafttreten der Pfandpflicht mengenmäßig zugenommen, da er verstärkt bei den bisher auf Einweg beschränkten kleineren Einzelhändlern auftritt.

Es ist zudem sehr wenig wahrscheinlich, dass die Verbraucher nun auf die Nutzung der bereits lange eingeübten Rücknahmesysteme für Mehrwegverpackungen verzichten. Schon ein Rückgang der Rücklaufquote um nur 1-Prozent-Punkt bedeutete für die Verbraucher den Verlust von jährlich 40 Mio. Euro Pfandgelder. Bei einem derzeitigen Getränkekonsum aus Mehrwegflaschen von ca. 20 Mrd. l pro Jahr (dies entspricht ca. 30 Milliarden Flaschen pro Jahr) würde eine hypothetische mittlere Rücklaufquote von nur 60 Prozent (= Verlust von 12 Milliarden Flaschen) gar einen Verzicht der Verbraucher auf etwa 1,5 Mrd. Euro Pfandgelder bedeuten.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung im Hinblick auf die europarechtlichen Probleme die diskutierten Alternativen zum Pfand (Wiederverwendungsquote, Verpackungsabgabe, Pfandpflicht nur auf bestimmte Getränkesegmente) sowie die Akzeptanz dieser Alternativen innerhalb der EU-Kommission und des EuGH?

Die Bundesregierung wiederholt, dass die Kritik der Kommission sich nicht gegen die Pfandpflicht und auch nicht generell gegen die Mehrwegquote der Verpackungsverordnung richtet. Die Kommission wendet sich lediglich dagegen, dass ausländische Mineralwässer bei der Ermittlung der Mehrweganteile berücksichtigt werden. Ferner hat sich auch der Generalanwalt nicht gegen die Pfandpflicht an sich ausgesprochen, sondern gegen die Mehrwegquote und den an ihre Unterschreitung geknüpften Verlust der Möglichkeit für die Wirtschaftsteilnehmer, sich durch Beteiligung an einem flächendeckenden System der Abfallwirtschaft von den Verpflichtungen zur Pfanderhebung und zur Rücknahme der Einweg-Getränkerverpackungen zu befreien.

Vor diesem Hintergrund müsste mit europarechtlichen Bedenken des Generalanwalts auch gegenüber einer Wiederverwendungsquote gerechnet werden. Verpackungsabgaben werden als marktwirtschaftliches Instrument im Sinn von Artikel 15 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 (Verpackungsrichtlinie) angesehen. Sie sind hiernach grundsätzlich zulässig, solange der Rat keine marktwirtschaftlichen Instrumente zur Erreichung der Ziele der Richtlinie einsetzt. Eine Pfandpflicht nur auf bestimmte Getränke-segmente stößt nach Auffassung der Bundesregierung nicht auf europarechtliche Bedenken. Die Kommission hat die Verpackungsverordnung insoweit auch nicht beanstandet. Hingewiesen wird auch auf vergleichbare Pfandregelungen in Dänemark und Schweden. Es ist auch nicht bekannt, dass der EuGH, der sich bereits mit der dänischen Pfandregelung befasst hat, insoweit Bedenken geäußert hat.

14. Denkt die Bundesregierung über eine Verständigung mit den Ländern nach, um eine für alle Beteiligten zufrieden stellende und EU-konforme Neuregelung der Verpackungsverordnung zu erzielen?

Wenn ja, auf welcher Basis könnte nach Auffassung der Bundesregierung eine solche Verständigung erfolgen?

Die Bundesregierung hat den dem Bundesrat seit nunmehr rund einem Jahr zur Beratung vorliegenden Entwurf der Novelle der Verpackungsverordnung im Februar 2003 mit den Ländern vorabgestimmt. Die Bundesregierung hat nach verschiedenen Gesprächen mit den Ländern den Eindruck, dass auf der Basis dieses Entwurfs eine Verständigung auf eine modifizierte Novelle realisierbar ist.

15. Hält die Bundesregierung – unabhängig von der Diskussion über die Vereinfachung der Pfandpflicht – eine grundlegende Novelle der Verpackungsverordnung für notwendig?

Wenn ja, mit welchen Zielen und in welchem Zeitrahmen?

Die Bundesregierung erachtet die mit der Verpackungsverordnung erreichten abfallwirtschaftlichen und gesamtökologischen Erfolge auch im europäischen Vergleich nach wie vor für beachtlich. Die am 11. Februar 2004 in Kraft getretene Revision der europäischen Verpackungsrichtlinie bestätigt mit ihren neuen höheren Verwertungs- und Recyclingvorgaben die Konzeption der Verpackungsverordnung. Gleichwohl erfordert die Richtlinien-Revision eine geringfügige Anpassung der Verpackungsverordnung an die neuen europäischen Verwertungs vorgaben, die bis 18. August 2005 umzusetzen sind.

Darüber hinaus sind der Bundesregierung die Diskussionen um eine grundlegende Reform der Verpackungsverordnung seit ihrer letzten Novellierung durch die frühere Bundesregierung im Jahre 1998 bekannt. Diese bewegten sich zuvorderst um die Frage, ob bestimmte Kleinverpackungen nicht mehr getrennt erfasst, sondern mit dem Restmüll energetisch verwertet werden sollten. Eine Bund/Länder-Arbeitsgruppe hat dem Bundesrat im Jahr 2002 hierzu einen Bericht vorgelegt, wonach mehrheitlich eine solche Modifikation nicht befürwortet wurde. Nunmehr stehen Überlegungen im Vordergrund, ob nicht etwa ganz auf eine getrennte Erfassung verzichtet werden kann, wenn die sog. Leichtverpackungen aus dem Restmüll in gleicher Qualität und Quantität aussortiert und verwertet werden können wie bei der derzeit praktizierten separaten Sammlung. Die Bundesregierung wird insoweit nach Abschluss und Auswertung der derzeit laufenden Modellversuche zur gemeinsamen Erfassung von Verpackungen mit Restmüll und anschließender Aussortierung der Verpackungen zur Verwertung prüfen, ob und inwieweit Regelungen der Verpackungsverordnung zu modifizieren sind.

