

Verordnung der Bundesregierung

Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

A. Problem und Ziel

Nach der geltenden Verpackungsverordnung wird der Schutz ökologisch vorteilhafter Mehrweggetränkeverpackungen durch eine Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen gewährleistet. Die Geltung der Pfandpflicht ist abhängig von den Mehrweg-Anteilen im jeweiligen Getränkesegment. Seit 1. Januar 2003 gilt die Pfandpflicht in den Getränkebereichen Bier, Mineralwasser und kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke. Fruchtsäfte (einschließlich Fruchtnektare, Gemüsesäfte und bestimmte andere Getränke ohne Kohlensäure) werden aufgrund der am 8. Oktober 2004 im Bundesanzeiger veröffentlichten Bekanntmachung der Ergebnisse der Nacherhebung der Mehrweganteile bei Getränkeverpackungen im Zeitraum Oktober 2001 bis September 2002 nach dem geltenden Recht ab 1. April 2005 von der Pfandpflicht erfasst, ohne dass hierbei zwischen ökologisch vorteilhaften und ökologisch nicht vorteilhaften Verpackungen unterschieden wird. Auch im Getränkebereich Wein ist angesichts der Entwicklung der Mehrweg-/Einweg-Anteile mittelfristig mit einem Eintritt der Pfandpflicht zu rechnen. Die Differenzierung der Pfandpflicht nach unterschiedlichen Getränkebereichen im geltenden Recht hat bei Verbrauchern und auch im Handel zu Irritationen geführt.

Ziel der Änderungsverordnung ist eine Begrenzung und Vereinfachung der Pfandregelung sowie deren Anpassung an neue Erkenntnisse aus Ökobilanz-Untersuchungen. Außerdem soll die bestehende Koppelung des Inkrafttretens der Pfandpflicht mit dem Unterschreiten einer bestimmten Mehrwegquote aufgehoben sowie eine Pflicht zur Überprüfung der Regelung spätestens zu Beginn des Jahres 2010 eingeführt werden. Damit wird Planungs- und Investitionssicherheit für die Wirtschaft geschaffen. Zusätzlich sollen Ungereimtheiten der bestehenden Pfandregelung beseitigt und so eine für den Verbraucher besser verständliche und durchschaubare Lösung erreicht werden. Schließlich soll eine Einschränkung der entstandenen „Insellösungen“ erfolgen, um die Pfandregelung europarechtlich abzusichern.

Der Bundesrat hat dem von der Bundesregierung am 3. November 2004 beschlossenen Verordnungsentwurf in seiner Sitzung vom 17. Dezember 2004 mit der Maßgabe eines zum Teil späteren Inkrafttretens der Verordnung (Bundesratsdrucksache 919/04 (Beschluss)) zugestimmt. Für die neu unter die Pfandpflicht fallenden Getränkearten sowie für den vollständigen Wegfall der so genannten Insellösungen soll infolge der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-463/01 vom 14. Dezember 2004 eine Übergangsfrist von 12 Monaten nach dem Inkrafttreten vorgesehen werden.

B. Lösung

Änderung der Verpackungsverordnung vom 21. August 1998. Zukünftig ist grundsätzlich auf alle ökologisch nicht vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen ein Pfand zu erheben. Die Pfanderhebung wird einfacher gestaltet, indem für alle erfassten Getränkeverpackungen unabhängig von ihrem Füllvolumen eine einheitliche Pfandhöhe festgelegt und die Pfandpflicht auf Verpackungen mit einem Füllvolumen von 0,1 Liter bis 3,0 Liter beschränkt wird.

Die Pfandpflicht wird begrenzt auf die Massenge Getränke Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränke mit oder ohne Kohlensäure, vor allem weil der ökonomische Aufwand eines Rücknahme- und Pfandsystems nur bei einem ausreichend hohen Marktanteil gerechtfertigt ist. Ausgenommen von der Pfandpflicht sind daher Fruchtsäfte und -nektare einschließlich Gemüsesäfte und -nektare, Wein, Spirituosen, Milch und diätetische Getränke. Ferner sind von der Pfandpflicht Einweggetränkeverpackungen, die nach einer vom Umweltbundesamt geprüften Ökobilanz-Untersuchung sowie unter Berücksichtigung weiterer Nachhaltigkeitskriterien als ökologisch vorteilhaft eingestuft werden können, ausgenommen. Dies gilt, aufgrund der vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen und der anschließenden Prüfungen, nunmehr neben dem PE-Schlauchbeutel auch für den Getränkekarton und den Standbodenbeutel. Außerdem wird die bestehende Mehrwegquoten-Regelung, die zwischen Marktsegmenten differenziert, durch eine unmittelbare Pfandpflicht ersetzt.

Eine Begrenzung der Rücknahmepflicht bei pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen ist künftig lediglich auf die jeweilige Materialart beschränkt. Damit hat der Endverbraucher die Möglichkeit, pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen unabhängig von Verpackungsdesign, Marke, Größe und von der Getränkeart überall dort abzugeben, wo Verpackungen dieses Materials in Verkehr gebracht werden. Mit dieser Einschränkung der „Insellösungen“ wird zugleich Bedenken der Europäischen Kommission hinsichtlich der Vereinbarkeit der Pfandregelungen mit europäischem Recht Rechnung getragen.

Den Maßgaben des Bundesrates gemäß Bundesratsdrucksache 919/04 kann zugestimmt werden. Sie tragen den Hinweisen des Europäischen Gerichtshofes in seinen Entscheidungen vom 14. Dezember 2004 in den Rechtssachen C-463/01 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Bundesrepublik) und C-309/02 (Vorabentscheidungsverfahren des Verwaltungsgerichts Stuttgart in der Rechtsache Radlberger/Land Baden-Württemberg) auf die Einräumung angemessener Übergangsfristen für die Wirtschaftskreise zur Anpassung ihrer Produktion und der Vertriebsstruktur Rechnung. Mit der Übernahme der Maßgaben wird den Verpackungen, die erstmalig der Pfandpflicht unterworfen werden (alkoholhaltige Mischgetränke und Erfrischungsgetränke ohne Kohlensäure) eine angemessene Übergangsfrist eingeräumt. Ferner wird § 8 Abs. 1 Satz 7 (Insellösungen) ebenfalls erst mit einer angemessenen Übergangsfrist wirksam. Die Begründung zu den erfolgten Änderungen aufgrund des Beschlusses des Bundesrates vom 17. Dezember 2004 ergibt sich aus der als Anlage beigefügten Bundesratsdrucksache 919/04 (Beschluss).

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine

2. Vollzugaufwand

Dem Bund entstehen gegenüber der geltenden Verpackungsverordnung keine zusätzlichen Kosten. Bei Ländern und Kommunen wird durch die Vereinfachung der Bestimmung pfandpflichtiger Gebinde der Vollzugaufwand voraussichtlich sinken. Durch die Neuregelung der Pfandpflicht ist ein weiterer Rückgang der Landschaftsvermüllung (so genanntes Littering) und sind damit zusätzliche Einsparungen bei den Kommunen zu erwarten.

E. Sonstige Kosten und Preiswirkungen

Gegenüber dem geltenden Recht wirkt für die betroffene Wirtschaft insgesamt kostenentlastend, dass ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen und bestimmte Getränkesegmente (Wein, Fruchtsaft, Milch) von der Pfandregelung ausgenommen werden. Bei einer Betrachtung der Kosten für die betroffenen Teile der Wirtschaft muss außerdem berücksichtigt werden, dass der weit überwiegende Teil der Kosten für die Einrichtung des bereits nach geltendem Recht erforderlichen Rücknahmesystems und die Anschaffung von Rücknahmeautomaten entsteht. Durch die vorliegende Novelle sind dagegen für die Wirtschaft keine zusätzlichen Kostenbelastungen zu erwarten.

Soweit kleine Getränkegruppen, wie etwa alkoholhaltige Mischgetränke, neu von der Pfandpflicht erfasst werden, sind die zusätzlichen Kosten bei einem installierten Rücknahmesystem sehr gering. Nach geltendem Recht würden dagegen Verpackungen für Fruchtsäfte (einschließlich Gemüsesäfte) wegen der Mehrwegquoten-Unterschreitung ab 1. April 2005 von der Pfandpflicht erfasst werden. Dies gilt auch für ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen (z. B. Kartonverpackungen). Auch im Getränkebereich Wein muss angesichts der Entwicklung der Mehrweg-/Einweg-Anteile damit gerechnet werden, dass mittelfristig die Pfandpflicht nach geltendem Recht in Kraft treten wird.

Geringfügige Einzelpreisänderungen können nicht ausgeschlossen werden. Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind jedoch nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 12. Januar 2005

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene

Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Der Bundesrat hat der Verordnung in seiner 807. Sitzung am 17. Dezember 2004 mit Änderungsmaßgabe zugestimmt (Anlage 2).

Die Bundesregierung hat beschlossen, die Änderungsmaßgabe des Bundesrates unverändert zu übernehmen.

Ich bitte, die erneute Zustimmung des Deutschen Bundestages zu der neugefassten Verordnung aufgrund des § 59 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Mit freundlichen Grüßen



Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung*)

Auf Grund des § 6 Abs. 1 und des § 24 Abs. 1 Nr. 2 jeweils in Verbindung mit § 59 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705) verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise unter Wahrung der Rechte des Bundestages:

Artikel 1

Die Verpackungsverordnung vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 15. Mai 2002 (BGBl. I S. 1572), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 3 werden folgende Sätze 4 bis 7 angefügt:

„Der Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen sowie in ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke soll durch diese Verordnung gestärkt werden mit dem Ziel, einen Anteil von mindestens 80 vom Hundert zu erreichen. Die Bundesregierung führt die notwendigen Erhebungen über die entsprechenden Anteile durch und gibt die Ergebnisse jährlich im Bundesanzeiger bekannt. Die Bundesregierung prüft die abfallwirtschaftlichen Auswirkungen der Regelungen der §§ 8 und 9 spätestens bis zum 1. Januar 2010. Die Bundesregierung berichtet über das Ergebnis ihrer Prüfung gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat.“

b) Der bisherige Satz 4 entfällt.

2. § 3 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 wird nach Satz 1 folgender Satz 2 angefügt:

„Einwegverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Verpackungen, die keine Mehrwegverpackungen sind.“

b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind:

- Getränkekartonverpackungen (Blockpackung, Giebelpackung)

- Getränke-Polyethylen-Schlauchbeutel-Verpackungen
- Folien-Standbodenbeutel.“

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

3. § 8 wird wie folgt gefasst:

„§ 8 Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht für Einweggetränkeverpackungen

(1) Vertreiber, die Getränke in Einweggetränkeverpackungen mit einem Füllvolumen von 0,1 l bis 3 l in Verkehr bringen, sind verpflichtet, von ihrem Abnehmer ein Pfand in Höhe von mindestens 0,25 Euro einschließlich Umsatzsteuer je Verpackung zu erheben. Satz 1 gilt nicht für Verpackungen, die nicht im Geltungsbereich der Verordnung an Endverbraucher abgegeben werden. Das Pfand ist von jedem weiteren Vertreiber auf allen Handelsstufen bis zur Abgabe an den Endverbraucher zu erheben. Das Pfand ist jeweils bei Rücknahme der Verpackungen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 und 6 sowie § 6 Abs. 2 Satz 1 zu erstatten. Ohne eine Rücknahme der Verpackungen darf das Pfand nicht erstattet werden. Beim Verkauf aus Automaten hat der Vertreiber die Rücknahme und Pfanderstattung durch geeignete Rückgabemöglichkeiten in zumutbarer Entfernung zu den Verkaufsautomaten zu gewährleisten. Bei Verpackungen, die nach Satz 1 der Pfandpflicht unterliegen, gilt an Stelle des § 6 Abs. 1 Satz 4, dass sich die Rücknahmepflicht nach § 6 Abs. 1 Satz 1 auf Verpackungen der jeweiligen Materialarten Glas, Metalle, Papier/Pappe/Karton oder Kunststoffe einschließlich sämtlicher Verbundverpackungen mit diesen Hauptmaterialien beschränkt, die der Vertreiber in Verkehr bringt. § 6 Abs. 1 Satz 9 und 10 gelten nicht für die in Satz 1 genannten Verpackungen. Im Rahmen der Verwertung nach Anhang I Nr. 1 Abs. 5 Satz 1 sind die zurückgenommenen Verpackungen vorrangig einer stofflichen Verwertung zuzuführen.

(2) Absatz 1 findet nur Anwendung auf nicht ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen im Sinne von § 3 Abs. 4, die folgende Getränke enthalten:

1. Bier (einschließlich alkoholfreies Bier) und Biermischgetränke,
2. Mineral-, Quell-, Tafel- und Heilwässer,
3. Erfrischungsgetränke mit oder ohne Kohlensäure (insbesondere Limonaden einschließlich Cola-Getränke, Brausen, Bittergetränke und Eistee). Fruchtsäfte, Fruchtnektare, Gemüsesäfte, Gemüsenektare, Getränke mit einem Mindestanteil von 50 vom Hundert an Milch oder an Erzeugnissen, die aus Milch gewonnen werden, diätetische Getränke im Sinne des § 1 Abs. 1 der Diätverordnung, ausgenommen solche für intensive Muskelanstrengungen, vor allem für Sportler, im Sinne von Anlage 8 Nr. 7 dieser Verord-

*) Mit dieser Verordnung wird die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. EG Nr. L 365 S. 10), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2004/12/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Februar 2004 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. EG Nr. L 47 S. 26), umgesetzt. Die Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EG L 204 S. 37), geändert durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. EG Nr. 217 S. 18) sind beachtet worden.

nung, und Mischungen dieser Getränke sind keine Erfrischungsgetränke im Sinne von Satz 1.

4. alkoholhaltige Mischgetränke,
- die hergestellt wurden unter Verwendung von
 - Erzeugnissen, die nach § 130 Abs. 1 des Gesetzes über das Branntweinmonopol der Branntweinsteuer unterliegen, oder
 - von Fermentationsalkohol aus Bier, Wein oder weinähnlichen Erzeugnissen, auch in weiterverarbeiteter Form, der einer technischen Behandlung unterzogen wurde, die nicht mehr der guten Herstellungspraxis entspricht,
 und einen Alkoholgehalt von weniger als 15 Vol. % aufweisen, oder
 - die einen Anteil an Wein oder weinähnlichen Erzeugnissen, auch in weiterverarbeiteter Form, von unter 50 vom Hundert enthalten.

In allen anderen Fällen findet Absatz 1 keine Anwendung, soweit sich Hersteller und Vertreiber an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligen. § 6 Abs. 4 gilt entsprechend.

4. § 9 wird wie folgt gefasst:

„§ 9
Pfanderhebungspflicht für Verpackungen
von Wasch- und Reinigungsmitteln und
von Dispersionsfarben

- (1) § 8 Abs. 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 Fall beträgt des Pfand ein Euro einschließlich Umsatzsteuer.

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

5. § 10 wird wie folgt gefasst:

„§ 10
Beschränkung der Pfanderstattungspflichten

Vertreiber, die Verpackungen in Verkehr bringen, die nach § 8 Abs. 1 oder § 9 Abs. 1 einer Pfandpflicht unterliegen, können die Pfanderstattung für solche Verpackungen verweigern, die nach § 8 Abs. 2 oder § 9 Abs. 2 in Verbindung mit § 6 Abs. 3 von der Pfandpflicht befreit sind.“

6. § 15 wird wie folgt geändert:

- a) Nummer 17 wird durch folgende neue Nummer 17 und 18 ersetzt:

„17. entgegen § 8 Abs. 1 Satz 1, 3 oder 4, jeweils auch in Verbindung mit § 9 Abs. 1, ein Pfand nicht erhebt oder nicht erstattet,

18. entgegen § 8 Abs. 1 Satz 5 ein Pfand ohne Rücknahme der Verpackung erstattet,“.

- b) Die bisherigen Nummern 18 und 19 werden die neuen Nummern 19 und 20.

7. § 16 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) § 6 findet für Kunststoffverpackungen, die aus biologisch abbaubaren Werkstoffen hergestellt sind und deren sämtliche Bestandteile gemäß einer herstellerunabhängigen Zertifizierung nach anerkannten Prüfnormen kompostierbar sind, bis zum 31. Dezember 2012 keine Anwendung. Die Hersteller und Vertreiber haben sicherzustellen, dass ein möglichst hoher Anteil der Verpackungen einer Verwertung zugeführt wird.“

8. Anhang I Nr. 1 Abs. 2 Satz 8 wird gestrichen.

Artikel 2

Inkrafttreten

Artikel 1 Nr. 3 § 8 Abs. 1 Satz 7, Artikel 1 Nr. 3 § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, soweit er sich auf Erfrischungsgetränke ohne Kohlensäure bezieht, und Artikel 1 Nr. 3 § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 treten am ersten Tag des zwölften auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft. Im Übrigen tritt diese Verordnung am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

- a) Die Verpackungsverordnung vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379) sieht – wie bereits die Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 (BGBl. I S. 1234) – einen besonderen Schutz für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen vor. Der Schutz gilt für die als ökologisch vorteilhaft erkannten Mehrweg-Verpackungen sowie für Polyethylen-Schlauchbeutel im Bereich pasteurisierte Konsummilch. Als Instrument dient eine Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen, die im Falle des Unterschreitens einer Mehrwegschutzquote von 72 % in den Getränkebereichen greift, bei denen der Anteil von Mehrweg-Verpackungen des Jahres 1991 unterschritten ist.

- b) Nachdem der Mehrweg-Anteil bei Getränkeverpackungen in den Jahren nach Inkrafttreten der ersten Verpackungsverordnung zunächst stabil war, wurde im Jahr 1997 die 72 %-Quote erstmals unterschritten. Im Jahr 1998 ist der Mehrweg-Anteil weiter auf 70,13 % abgesunken. Die Nacherhebungen gemäß § 9 Abs. 2 VerpackV für die Zeiträume von Februar 1999 bis Januar 2000 und von Mai 2000 bis April 2001 haben das Unterschreiten der 72 %-Quote bestätigt. Die Nacherhebungsergebnisse wurden im Juli 2002 bekannt gemacht.

Gemäß § 9 Abs. 2 VerpackV greift sechs Monate nach Bekanntgabe des Ergebnisses der Nacherhebung die Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen in den Bereichen, in denen der spezifische Mehrweg-Anteil von 1991 unterschritten ist. Die Pfandpflicht wurde damit am 1. Januar 2003 in den Getränkebereichen wirksam, in denen für den Nacherhebungszeitraum von Mai 2000 bis April 2001 ein Mehrweganteil festgestellt wurde, der unter dem jeweils im Jahr 1991 festgestellten Mehrweganteil lag. Dies sind die Bereiche Bier, Mineralwasser und kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke.

Aufgrund der Nacherhebung für den Zeitraum Oktober 2001 bis September 2002, die infolge der Bekanntgabe der Regelerhebung für das Jahr 1999 ausgelöst wurde, steht nunmehr zusätzlich auch für den Getränkebereich Fruchtsäfte und Erfrischungsgetränke ohne Kohlensäure die Pfandpflicht ab Frühjahr 2005 bevor.

- c) Im August 2000 wurde vom Umweltbundesamt das Ergebnis einer Ökobilanz zu Getränkeverpackungen für alkoholfreie Getränke mit und ohne Kohlensäure sowie von Wein vorgelegt. Die Studie belegt, dass nach wie vor eine klare Trennlinie zwischen ökologisch vorteilhaften und ökologisch nachteiligen Verpackungen verläuft. Für alle untersuchten Getränkebereiche erwiesen sich Mehrwegsysteme sowohl aus Glas als auch aus PET als grundsätzlich ökologisch vorteilhaft. Für Getränke ohne Kohlensäure ließen sich jedoch keine eindeutigen ökologischen Vor- und Nachteile von Getränkekartonverpackungen gegenüber Glas-Mehrwegsystemen feststellen. Diese Schlussfolgerungen haben auch nach Aus-

wertung einer – im Oktober 2002 veröffentlichten – Phase 2 der Studie Bestand, bei der neue und optimierte Verpackungssysteme sowie zukünftig absehbare Randbedingungen berücksichtigt wurden.

2. Eckpunkte der Novellierung

- a) Ziel ist die Stabilisierung und Förderung ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen sowie die Vereinfachung der Pfanderhebungspflicht. Ermächtigungsgrundlage für die Regelung ist § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG. Hiernach wird die Bundesregierung ermächtigt, zur Festlegung von Anforderungen zur Erfüllung der Produktverantwortung u. a. Pfandpflichten einzuführen. Der Verordnungsgeber beansprucht diese Ermächtigung mit Blick auf abfallvermeidende und ressourcenschonende Effekte im Bereich Getränkeverpackungen. Die abfallwirtschaftliche und umweltpolitische Zielsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (§ 1 KrW-/AbfG i. V. m. § 22 KrW-/AbfG) wird durch die Aufnahme des Ziels, mindestens 80 % der im Geltungsbereich der Verordnung in Verkehr gebrachten Getränke in Mehrweggetränkeverpackungen oder in ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen abzufüllen, bekräftigt.

Ein weiteres Anliegen der Novellierung ist die Berücksichtigung der Ergebnisse von Ökobilanz-Untersuchungen des Umweltbundesamtes. Gesamtökologische Betrachtungen dienen dabei, neben weiteren Nachhaltigkeitskriterien, zur kritischen Überprüfung des abfallwirtschaftlichen und ressourcenschonenden Ansatzes. Mit der Novelle werden bestimmte Einweggetränkeverpackungen als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen eingestuft und in der Folge von der Pfandpflicht befreit. Dies erscheint unter Berücksichtigung der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse bei Polyethylen-Schlauchbeuteln, Getränkekartonverpackungen (Block- und Giebelpackung) und Folien-Standbodenbeuteln sachgerecht.

Durch die Revisionsklausel wird sichergestellt, dass die Pfandregelung nach fünf Jahren im Hinblick auf die bis dahin gemachten Erfahrungen wieder auf den Prüfstand gestellt wird. Das schafft einerseits für die betroffene Wirtschaft Investitionssicherheit für einen überschaubaren Zeitraum und gewährleistet andererseits die notwendige Flexibilität für weitere Entwicklungen auf dem Verpackungssektor.

- b) Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass allein die Drohung einer Pfandpflicht zur Stabilisierung des Anteils ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen nicht mehr ausreicht. Nachdem die Pfandpflicht inzwischen wirksam wurde, ist nun einer klaren und eindeutigen Regelung der Vorzug zu geben, die eine unmittelbare Pfandpflicht, unabhängig vom Erreichen von Quoten, einführt.
- c) Von der Pfandpflicht gehen Anreize für Abfüller, Handel und Verbraucher aus, wieder verstärkt ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen anzubieten bzw. nach-

zufragen. Durch eine sortenreine Erfassung im Pfand-Rücknahme-System und anschließende hochwertige Verwertung der zurückgenommenen Einweggetränkeverpackungen werden Stoffkreisläufe optimiert. Das sog. Littering und die damit verbundene Beeinträchtigung des Straßen- und Landschaftsbildes werden eingedämmt.

Sowohl wissenschaftliche Untersuchungen als auch Erfahrungen im Ausland belegen, dass diese Ziele durch ein Pfand auf Einweggetränkeverpackungen erreicht werden können. Die Erfahrungen seit der Einführung der Pfandpflicht in Deutschland unterstützen diese Erkenntnisse.

3. Kostenwirkungen

- a) Insgesamt ist eine Kostensteigerung durch die Neuregelung nicht zu erwarten. Die Pfandpflicht an sich wirkt durch Vermeidung von Abfällen einer Kostensteigerung im Bereich der Entsorgung entgegen. Durch die Erhöhung der Rücklaufquote bei Einwegverpackungen und die damit ermöglichte verbesserte Verwertung werden externe Kosten internalisiert. Zusätzliche betriebswirtschaftliche Kosten für Teile der Wirtschaft werden durch Einsparungen in anderen Bereichen kompensiert.
- b) Dem Bund entstehen keine zusätzlichen Kosten.
- c) Zusätzliche Kosten bei Ländern und Kommunen durch zusätzliche Vollzugsaufgaben insbesondere im Bereich der Überwachung der Umsetzung der Pfandpflicht werden nicht anfallen. Der Vollzug wird durch die Neugestaltung der Pfandpflicht vereinfacht.
- d) Gegenüber der geltenden Pfandregelung werden durch die Neuregelung Teile der Getränkeindustrie und des Handels in geringem Umfang zusätzlich belastet, da zusätzlich der Getränkebereich der Erfrischungsgetränke ohne Kohlensäure der Pfandpflicht unterliegt. Dies wird aber durch die Pfandfreistellung von Frucht- und Gemüsesäften ausgeglichen. Dieser Bereich wäre nach geltendem Recht ab Frühjahr 2005 von der Pfandpflicht betroffen. Zusätzlich betroffen sind durch die Neufassung alkoholhaltige Mischgetränke mit einem Alkoholgehalt von weniger als 15 Vol. % (insbesondere „Alkopops“).

Diesen Belastungen steht der Wegfall des Lizenzentgeltes für die Entsorgung im Rahmen des Systems „Der Grüne Punkt“ gegenüber. Nach Schätzungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom Januar 2001 ist durchschnittlich mit zusätzlichen Kosten in Höhe von rund 1 Cent je Verpackung zu rechnen. Kostenerhöhungen in diesen Bereichen steht jedoch die Kostensenkung durch die Befreiung ökologisch vorteilhafter Einweggetränkeverpackungen sowie des gesamten Bereichs Wein, Saft und Milch von der Pfandpflicht gegenüber. Hinzu kommen tendenziell kostendämpfende Auswirkungen durch die praktikablere Gestaltung der Pfandregelung in der neuen Fassung.

4. Preiswirkungen

Durch die Neuregelungen werden bei den Regelungsadressaten Kostenbe- und -entlastungen induziert, wobei unklar

ist, ob sich die Effekte per Saldo aufheben. Ob die Summe der Einzeleffekte bei den Regelungsadressaten ausreicht, einzelpreisrelevante Kostenschwellen zu über- bzw. zu unterschreiten, die sich erhöhend bzw. absenkend auf deren Angebotspreise auswirken, und, ob die Regelungsadressaten ihre Kostenüberwälzungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von der konkreten Wettbewerbssituation auf ihren Teilmärkten einzelpreiserhöhend bzw. -reduzierend ausschöpfen, lässt sich zwar nicht abschätzen, aber auch nicht ausschließen. Gleichwohl dürften die geringfügigen Einzelpreisänderungen aufgrund ihrer geringen Gewichtung nicht ausreichen, um messbare Effekte auf das allgemeine Preis- bzw. Verbraucherpreisniveau zu induzieren.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu § 1

In der novellierten Verpackungsverordnung wird auf die Mehrweg-Schutzquote als auslösendes Element für die Pfandpflicht verzichtet. In § 1 wird das abfallwirtschaftliche Ziel aufgenommen, zukünftig einen Anteil von mindestens 80 % in Mehrweggetränkeverpackungen sowie in ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen abgefüllter Getränke zu erreichen. Damit wird die abfallwirtschaftliche und umweltpolitische Zielsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (§ 1 KrW-/AbfG i. V. m. § 22 KrW-/AbfG) bekräftigt. Gleichzeitig wird bestimmt, dass die Bundesregierung die erforderlichen Erhebungen durchführt und jährlich im Bundesanzeiger bekannt macht.

In § 1 Satz 6 wird eine Revisionsklausel aufgenommen. Die Erfahrungen mit dem seit 1. Januar 2003 geltenden Pflichtpfand für Getränkeverpackungen zeigen, dass dieses einerseits zu einer Stabilisierung ökologisch vorteilhafter Mehrwegsysteme geführt hat, es andererseits aber in sensible und unter hohem Wettbewerbsdruck stehende Märkte eingegriffen und zu massiven Veränderungen in der Getränke- und Verpackungsindustrie sowie bei ihren Zulieferern geführt hat. Die abfallwirtschaftlichen Vorteile des Instruments Pflichtpfand müssen mit dem ökonomischen Aufwand der Errichtung von Rücknahme- und Pfandsystemen abgewogen werden. Dem dient eine Überprüfung der Pflichtpfandregelung nach fünf Jahren auf der Grundlage längerer und damit gefestigter Erfahrungen im Hinblick auf die abfallwirtschaftliche Zielsetzung in Satz 4. Dabei ist die Zweckdienlichkeit der Pflichtpfandregelung auch im Vergleich zu anderen möglichen Lenkungsinstrumenten zu überprüfen und zu bewerten. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass die Pfandregelung auf Dauer fortbestehen bleibt, wenn sich herausstellt, dass sie sich abfallwirtschaftlich insgesamt nachteilig auswirkt.

§ 1 Satz 6 dient auch dazu, Planungssicherheit für die Wirtschaft während des Zeitraums, in dem die für die Rücknahme- und Erstattungssysteme getätigten Investitionen abgeschrieben werden können, zu schaffen.

Die Überprüfung der Pflichtpfandregelung erstreckt sich auch auf Verpackungen von Wasch- und Reinigungsmitteln sowie von Dispersionsfarben. Satz 7 statuiert eine Berichts-

pflicht der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat.

Zu § 3

Zusätzlich zum Begriff der Mehrwegverpackungen wird in § 3 der Begriff der Einwegverpackungen definiert, da er in § 8 – neue Fassung – verwendet wird. Mit der Novellierung werden die Ergebnisse von Ökobilanz-Untersuchungen, insbesondere der im August 2000 vorgelegten Ökobilanz-Studie „Getränkeverpackungen II“ des Umweltbundesamtes, berücksichtigt. Um auch zukünftig eine klare Abgrenzung der ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen zur Verfügung zu haben, wird der Begriff der ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen im Rahmen der Begriffsbestimmungen des § 3 VerpackV definiert. Neben dem seit 1998 den Mehrweggetränkeverpackungen gleichgestellten Polyethylen-Schlauchbeutel für Milch werden nun auch Getränkekartonverpackungen (Block- und Giebelpackung), Polyethylen-Schlauchbeutel für alle Getränke und Folien-Standbodenbeutel den ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen zugerechnet.

Der Einstufung als „ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen“ liegen insbesondere die zum Zeitpunkt der Novellierung aktuellen Erkenntnisse über die gesamtökologischen Bewertungen von Getränkeverpackungen unter Berücksichtigung anerkannter und durch das Umweltbundesamt geprüfter Ökobilanz-Untersuchungen zugrunde. Bereits im Jahr 1998 wurde auf der Grundlage von Erkenntnissen aus einer Ökobilanz-Studie des Umweltbundesamtes der Polyethylen-Schlauchbeutel bei Milch den Mehrweg-Verpackungen in diesem Bereich gleichgestellt. Die im August 2000 vorgelegte Ökobilanz-Studie „Getränkeverpackungen II“ lässt bei Getränkekartonverpackungen keine signifikanten ökologischen Vor- oder Nachteile im Vergleich zu den in der Studie als Referenzsysteme herangezogenen Mehrweg-Glasflaschen erkennen. Im Jahr 2001 wurden Ökobilanz-Untersuchungen, auf der Grundlage der einschlägigen ISO-Standards, für Verbundfolien-Standbodenbeutel vorgelegt und vom Umweltbundesamt geprüft. Die Untersuchungen rechtfertigen eine Einstufung dieser Verpackungsart als ökologisch vorteilhaft.

Die Einstufung von Getränkekartonverpackungen und von Folien-Standbodenbeuteln als ökologisch vorteilhaft zeigt, wie in der Vergangenheit die entsprechende Einstufung des Polyethylen-Schlauchbeutels, dass eine Anpassung der VerpackV an neuere wissenschaftliche Erkenntnisse erforderlich werden kann und zu gegebener Zeit durch eine Änderung der Verordnung möglich ist. Insoweit wird die Bundesregierung Getränkeverpackungen auch weiterhin hinsichtlich ihrer gesamtökologischen Auswirkungen überprüfen. Unter Berücksichtigung von Ökobilanz-Untersuchungen sowie besonderer abfallwirtschaftlicher und weiterer Nachhaltigkeitskriterien wird ggf. der Ordnungsgeber über die Einstufung als ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackung oder ggf. auch über die Aberkennung einer derart getroffenen Einstufung entscheiden. Die dabei zu berücksichtigenden Ökobilanz-Untersuchungen müssen den Anforderungen der ISO-Normen 14040 ff. sowie den vom Umweltbundesamt gehandhabten Verfahrensregeln entsprechen und vom Umweltbundesamt abschließend geprüft sein. Herstellern und Vertreibern von Einweggetränkeverpa-

ckungen steht es außerdem frei, mit dem Umweltbundesamt zu vereinbaren, dass dieses gegen Kostenerstattung die Ausschreibung und Vergabe von Ökobilanzen übernimmt. Daneben können Hersteller und Vertreter dem Umweltbundesamt auch selbst in Auftrag gegebene, mit ISO-Standard konforme Ökobilanzuntersuchungen vorlegen. Die in Absprache mit der Wirtschaft getroffenen Verfahrensregeln des Umweltbundesamtes zu Ökobilanz-Untersuchungen sind zu beachten. Diese sehen u. a. die Beteiligung der betroffenen Wirtschaftskreise sowie von Umwelt- und Verbraucherverbänden vor. Das Umweltbundesamt prüft und bewertet solche Ökobilanz-Studien, wobei es ggf. auch eine externe Überprüfung der vorgelegten Studien veranlassen kann.

Einweg-Kunststoffflaschen können nach den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen eingestuft werden.

Zu § 8

§ 8 wird neu strukturiert und behandelt nunmehr ausschließlich die Pfandpflicht für Getränkeverpackungen. Der bisherige Ansatz, den Abfüllern und Vertreibern der jeweiligen Getränkebranchen gemeinsam die Sorge für die Einhaltung der Mehrwegquote für ihr Getränkesegment zu übertragen, hat insgesamt nicht die gewünschte Wirkung erzeugt. Vielmehr hat sich gezeigt, dass die Einführung des Pfandes weit höhere Lenkungseffekte hervorgebracht hat, als die bloße Androhung der Pfandpflicht.

Daher werden nunmehr im Grundsatz alle Einweggetränkeverpackungen mit einer Pfandpflicht belegt. Nur ökologisch vorteilhafte Verpackungen sowie einige wenige Getränkebereiche mit spezifischen Besonderheiten werden von der Pfandpflicht ausgenommen, soweit sich Hersteller und Vertreter an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligen.

Durch die neue Systematik wird – auch im Sinne fairer wettbewerblicher Rahmenbedingungen sowie der Verbraucherakzeptanz – sichergestellt, dass im Bereich der Massgetränke gleichartige Verpackungen mit ähnlichem Inhalt auch gleich behandelt werden. Während nach bisherigem Recht Verpackungen mit ähnlichem Füllgut (z. B. Cola mit Rum einerseits und Cola mit Bier andererseits) unterschiedliche Behandlung erfahren konnten, ist das nach neuem Recht nicht mehr der Fall. Außerdem werden Abgrenzungsprobleme in den Randbereichen der bisher aufgeführten Getränkesegmente aufgelöst. So führen Innovation im Getränkebereich nunmehr grundsätzlich zu keiner anderen Bewertung bezüglich der Pfandpflichtigkeit. Soweit es weiterhin getränkesspezifische Ausnahmen gibt, sind diese eng auf die gebotenen Ausnahmefälle begrenzt und werden trennscharf und für Wirtschaft, Verbraucher und Vollzug praktikabel formuliert. Für die Auslegung der Begriffe kann grundsätzlich auf das Lebensmittelrecht zurückgegriffen werden. Um allerdings abfallwirtschaftlich unerwünschte Ergebnisse zu vermeiden, sind die Begriffskategorien bei der Anwendung der Verordnung nach Sinn und Zweck der abfallwirtschaftlichen Zielsetzung auszulegen. So gelten zum Beispiel als Frucht- und Gemüsesäfte bzw. Frucht- und Gemüsenektare im Sinne dieser Verordnung auch entsprechende Getränke, die aufgrund von geringfügigen Zusätzen, wie z. B. Mineralstoffen, rein lebensmittelrechtlich nicht als solche bezeichnet werden dürfen.

Zur Überschrift

Die Vorschrift trifft neben Regelungen zur Pfandpflicht auch Regelungen zur Rücknahme von pfandpflichtigen Getränkeverpackungen. Das muss in Abgrenzung zu § 6 auch in der Überschrift zum Ausdruck kommen.

Zu Absatz 1

In Absatz 1 Satz 1, 3, 4 wird wie bisher ein Mehrphasenpfand für alle Einweggetränkeverpackungen angeordnet. Die korrespondierende Suspensionsregelung mit allgemeinen und getränkespezifischen Mehrwegquoten nach § 9 a. F. entfällt jedoch, nachdem nunmehr das Pfand für mehrere Getränkesegmente in Kraft getreten ist. Der Verzicht auf die Mehrwegquote schafft sowohl hinsichtlich des Auslösens der Pfandpflicht für die neu betroffenen Bereiche als auch mit Blick auf deren Dauer die erforderliche Rechtssicherheit. Durch den Wegfall von § 9 Abs. 4 a. F. wird verhindert, dass die notwendigen Investitionen für ein Pfandsystem bei kurzzeitigem Überschreiten der Mehrwegquote wieder obsolet werden. Damit wird auch der Kritik von Generalanwalt Colomer, die dieser in zwei beim Europäischen Gerichtshof anhängigen Verfahren an der derzeitigen Pfandregelung in seinen Schlussanträgen vom 6. Mai 2004 vorgebracht hat, der Boden entzogen.

Absatz 1 Satz 1 begründet eine Pfandpflicht nur für Getränkeverpackungen mit einem Füllvolumen von 0,1 l bis 3 l. Getränkeverpackungen mit einem Füllvolumen unter 0,1 l und über 3 l sind von der Befandungspflicht auszunehmen, da für sie keine Mehrwegalternative existiert. Derartige Gebindegrößen sind nicht für die Rücknahme in handelsüblichen Rücknahmeautomaten geeignet. Der Aufbau eines eigenen Rücknahmesystems für diese Gebindegrößen ist weder ökonomisch noch ökologisch zu rechtfertigen.

In Absatz 1 Satz 1 wird eine einheitliche Pfandhöhe von 0,25 Euro festgesetzt. Der einheitliche Pfandbetrag erleichtert die Pfandrückerstattung im Getränkehandel manuell oder durch Automaten.

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

Die Rücknahme hat, wie bereits in der bisherigen Fassung des § 8 Abs. 1, nach § 6 Abs. 1 und 2 zu erfolgen. Absatz 1 Satz 5 stellt dabei ausdrücklich klar, dass ohne eine Rücknahme der Verpackung eine Pfänderstattung nicht erfolgen darf. Die Verpflichtung, gebrauchte bepfandete Verpackungen am „Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe“ zurückzunehmen, lässt den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepasste, flexible und für den Rückgabeberechtigten zumutbare Lösungen zu. Dabei ist durchaus möglich, dass sich z. B. innerhalb von Fußgängerzonen Vertreiber zusammenschließen und eine gemeinsame Rücknahmestelle in zumutbarer fußläufiger Entfernung zu den Ladengeschäften betreiben. Für Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung innerhalb von Betrieben kann z. B. auch eine für den Rückgabeberechtigten zumutbar erreichbare Rücknahmestelle auf dem Betriebsgelände genügen. Absatz 1 Satz 6 sieht für den Verkauf aus Automaten ausdrücklich die Möglichkeit vor, die Rücknahme und Pfand-

erstattung zwar nicht in unmittelbarer Nähe, jedoch durch geeignete Rückgabemöglichkeiten in zumutbarer Entfernung zu den Verkaufsautomaten zu gewährleisten.

Absatz 1 Satz 7 regelt den Umfang der jeweiligen Rücknahmepflicht. Die Rücknahmepflicht nach § 6 Abs. 1 Satz 1 bezieht sich im Interesse des Endverbrauchers nicht nur auf diejenigen Verpackungen, die der Vertreiber konkret in Verkehr gebracht hat. Funktion der Beschränkung der Rücknahmepflicht in § 6 Abs. 1 Satz 4 ist es, den Vertreiber vor der Rücknahme von solchen Verpackungen zu schützen, für die er eine besondere Erfassungslogistik aufbauen müsste. So soll ein Vertreiber, der sich auf Glasflaschen beschränkt, nicht zur Rücknahme von Kunststoffflaschen verpflichtet sein, da hierfür andere Entsorgungswege einzurichten sind.

Die Beschränkung der Rücknahmepflicht auf „Art, Form und Größe“ der vertriebenen Verpackungen wird nun aber bei Einweggetränkeverpackungen zum Aufbau so genannter „Insellösungen“ benutzt. Hierbei werden geringfügige Abweichungen in der Form einer Verpackung dazu genutzt, die Rücknahmepflicht auf diese spezielle Verpackungsform zu beschränken. Insbesondere bei Kunststoffflaschen ist inzwischen ein auf die Marke abgestimmtes und als Markenzeichen eingetragenes spezielles Verpackungsdesign verbreitet. Im Ergebnis wird die Rücknahmepflicht auf die in Verkehr gebrachte Warenmarke beschränkt. Dies steht im Widerspruch zu § 6 Abs. 1 Satz 5, der dieses Privileg nur den Vertreibern mit einer Verkaufsfläche von weniger als 200 m² zubilligt.

Die Insellösungen führen zu Benachteiligungen der Verbraucher gegenüber dem Handel, der so von allgemeinen Rücknahmepflichten freigestellt wird. Eine Sortierung der Getränkeverpackungen nach einzelnen Herstellern und Einzelhändlern ist für den Verbraucher unzumutbar. Ferner hat auch die Europäische Kommission die Einrichtung von Insellösungen als Handelshemmnis im Binnenmarkt kritisiert und eine Einschränkung dieser Praxis gefordert.

Mit der Regelung in Absatz 1 Satz 7 wird die Beschränkung der Rücknahme auf die jeweilige Verpackungsform und Größe sowie die Getränkeart gestrichen, weil die individuelle Form der Verpackung, d. h. das spezielle Verpackungsdesign und die Größe der Verpackung, ebenso wie die Getränkeart für die Erfassung und Entsorgung von Einweggetränkeverpackungen abfallwirtschaftlich unerheblich ist. Der Endverbraucher soll beispielsweise Einwegkunststoffflaschen unabhängig von Verpackungsdesign, Marke, Größe und Getränkeart überall dort abgeben können, wo sie in Verkehr gebracht werden. Damit wird auch den Bedenken der Europäischen Kommission Rechnung getragen und die Pfandregelung europarechtlich abgesichert. Es wird klargestellt, dass mit der Beschränkung der Rücknahme auf die vertriebenen Verpackungsarten die jeweilige Materialart Glas, Metalle, Papier/Pappe/Karton oder Kunststoff einschließlich der jeweiligen Verbund-Verpackungen gemeint ist. Maßgebend bei der Zuordnung von Verbund-Verpackungen ist das jeweilige Hauptmaterial der genannten Gruppen. Das heißt, wer eine Weißblech-Dose vertreibt, muss auch eine Weißblech-Dose mit Aluminiumdeckel zurücknehmen.

In Absatz 1 Satz 8 wird klargestellt, dass pfandpflichtige Getränkeverpackungen nicht mehr an einem System nach § 6 Abs. 3 teilnehmen können und dass für ihre Verwertung

wie bisher auch die Anforderungen und Verwertungsquoten des Anhangs I gelten. Für alle anderen Getränkeverpackungen gelten die Rücknahmeregelungen nach § 6 Abs. 1, 2, und 3.

Darüber hinaus wird in Absatz 1 Satz 9 bestimmt, dass die zurückgenommenen pfandpflichtigen Verpackungen vorrangig stofflich zu verwerten sind. Damit geht die Neufassung der Verordnung über den bereits bisher geltenden Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung gemäß Anhang I (zu § 6) Abs. 5 Satz 1 hinaus. Dabei wird von der Ermächtigung des § 6 Abs. 1 KrW-/AbfG Gebrauch gemacht, für bestimmte Abfallarten den Vorrang der stofflichen oder energetischen Verwertung zu bestimmen. Die zu erfassenden Getränkeverpackungen gehören bereits im bestehenden Sammelsystem zu den Materialströmen, die in besonders hohem Maße stofflich verwertbar sind. Angesichts der in einem Pfand-System möglichen sortenreinen Sammlung wird die Möglichkeit einer hochwertigen stofflichen Verwertung nochmals verbessert. Im Wesentlichen handelt es sich bei den zu erfassenden Einweggetränkeverpackungen um die Materialien Glas, Weißblech und Aluminium, die ohnehin entsprechend Anhang I (zu § 6) Abs. 5 Satz 1 stofflich zu verwerten sind, sowie um Kunststoffe, die bei sortenreiner Sammlung zunehmend stofflich verwertbar sind. Die stoffliche Verwertung führt insoweit i. d. R. zu keinem zusätzlichen wirtschaftlichen Aufwand. Ein Vorrang der stofflichen Verwertung ist somit bei diesen Materialien unter Berücksichtigung der in § 5 Abs. 5 KrW-/AbfG festgelegten Kriterien gerechtfertigt. Von der stofflichen Verwertung kann im Einzelfall abgesehen werden, wenn belegt wird, dass diese technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist.

Zu Absatz 2

Absatz 2 beschränkt die Pfandpflicht auf die dort abschließend aufgezählten Verpackungen. Für alle anderen Getränkeverpackungen findet Absatz 1 – entsprechend der bisherigen Regelung des § 9 Abs. 1 – keine Anwendung, soweit sich Hersteller und Vertreiber an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligen.

Freigestellt von der Pfandpflicht sind damit grundsätzlich alle ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen im Sinne von § 3 Abs. 4, unabhängig vom Inhalt. Diese Ausnahme ist gerechtfertigt, wenn sich in einer gesamtökologischen Betrachtung gezeigt hat, dass bestimmte Einwegverpackungen gegenüber vergleichbaren Mehrwegverpackungen keine signifikanten Nachteile aufweisen und wenn auch bei Berücksichtigung abfallwirtschaftlicher Aspekte und weiterer Nachhaltigkeitskriterien nichts gegen eine Befreiung dieser Verpackungen von der Pfandpflicht spricht.

Eine Pfandpflicht beschränkt sich hiernach grundsätzlich auf die Getränke, in denen eine Abwägung des ökologischen Nutzens des Pflichtpfands einerseits mit dem ökonomischen Aufwand eines Rücknahme- und Pfandsystems andererseits die Einrichtung eines solchen der Produktverantwortung dienenden Systems rechtfertigt. Der hohe Aufwand eines Rücknahme- und Pfandsystems rechtfertigt sich zum einen nur bei einem ausreichend hohen Marktvolumen, das die Einrichtung eines effizienten und flächendeckenden Pfand- und Rücknahmesystems oder die Beteiligung an einem solchen ermöglicht. Dies ist bei den in § 8 Abs. 2

aufgeführten Getränken, die einen Anteil von 84,8 % des Getränkemarktes repräsentieren, der Fall. Dagegen bestehen bei den Getränkesegmenten Wein, Spirituosen, Frucht- und Gemüsesäften sowie Milch Besonderheiten, die zu einem unangemessenen Verhältnis zwischen ökologischem Nutzen und dem Aufwand der Einrichtung eines Rücknahme- und Pfandsystems führen würden. Im Ergebnis ist eine Pfandpflicht deshalb nur auf die aufgezählten Getränkesegmente Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränke gerechtfertigt.

Bei Wein und Spirituosen stünde mit Blick auf die Marktstruktur der ökologische Nutzen in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufwand der Einrichtung eines Rücknahme- und Pfandsystems, da für diesen Bereich des Getränkemarktes Mehrwegalternativen nicht bzw. lediglich regional und sektoral begrenzt existieren. Anders liegt es bei bestimmten alkoholhaltigen Mischgetränken. Pfandpflichtig sind Mischgetränke, die aufgrund ihrer Gebinde-, Kunden- und Distributionsstruktur mit in Mehrwegverpackungen vertriebenen Getränken, wie etwa Biermischgetränken, vergleichbar sind. Auch aus Gründen des fairen Wettbewerbs ist eine Gleichbehandlung mit vergleichbaren alkoholischen Mischgetränken geboten. Im Interesse einer eindeutigen Regelung nennt § 8 Abs. 2 Nr. 4 ausdrücklich die Fälle, die von der Pfandpflicht erfasst sind und damit im Umkehrschluss auch die Fälle, in denen eine Pfandpflicht nicht besteht. Pfandfrei sind demnach Mischgetränke, die mindestens 50 % Wein oder weinähnliche Erzeugnisse enthalten. Pfandfrei sind außerdem alkoholhaltige Mischgetränke, sofern das Erzeugnis einen Alkoholgehalt von mindestens 15 Vol. % aufweist.

Auch bei Frucht- und Gemüsesäften stünde der Aufwand eines Rücknahme- und Pfandsystems außer Verhältnis zum ökologischen Nutzen. Zum einen liegt bei diesen Getränken nach Zahlen der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) für das Jahr 2001 das Marktvolumen (3,6 Mrd. Liter, entspricht 10,7 %) niedriger als bei Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränken (Mineralwasser 10,2 Mrd. Liter, entspricht 30,2 % am Getränkemarkt; Bier 8,5 Mrd. Liter, entspricht 25,1 %; Erfrischungsgetränke mit und ohne Kohlensäure 10,0 Mrd. Liter, entspricht 29,5 %). Zum anderen werden Obst- und Gemüsesäfte nach der Erhebung der GVM für 2001 zu 85,4 % in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen abgefüllt, wenn man auch Getränkekartons als ökologisch vorteilhaft berücksichtigt. Dieser Anteil wird sich durch den Trend zu Kartonverpackungen noch erhöhen. Vergleichbares gilt für Frucht- und Gemüsenektare.

Ausgenommen von der Pfandpflicht sind außerdem Milchgetränke und Getränke mit einem Mindestanteil von 50 % an Milch oder an Erzeugnissen, die aus Milch gewonnen werden. Dies trägt den Besonderheiten des Milchmarktes Rechnung. Der hier erreichte ökologische Lenkungseffekt rechtfertigt nicht die Belastungen, die Herstellern und Vertriebern bei der Rücknahme dieser Verpackungen auferlegt würden, die nach bisher geltendem Recht nicht der Pfandpflicht unterliegen.

Pfandfrei bleiben auch bilanzierte Diäten und bestimmte Säuglings- und Kleinkindernahrung. Diese Ausnahme begründet sich in der Fürsorge für die besonderen Ernährungserfordernisse dieser Personengruppen. Pfandpflichtig blei-

ben dagegen Getränke, die für intensive Muskelanstrengung, vor allem für Sportler, angeboten werden und die in einem direkten Konkurrenzverhältnis zu Getränken des allgemeinen Verkehrs stehen.

Zu § 9

Die bisher in § 8 Abs. 2 a. F. festgelegte Pfandpflicht für Verkaufsverpackungen von Wasch- und Reinigungsmitteln sowie von Dispersionsfarben ist nun in § 9 Abs. 1 geregelt. Materiell ergibt sich für diese Verpackungen keine Änderung gegenüber der bisher geltenden Regelung.

Die bisher in § 9 Abs. 1 vorgesehene grundsätzliche Möglichkeit einer Befreiung von Pfanderhebungs- und Pfanderstattungspflichten für bestimmte Verpackungen, für die sich der Hersteller oder der Vertreiber an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligt, ist nun in § 8 Abs. 2 bzw. in § 9 Abs. 2 geregelt.

Nachdem der neu gefasste § 8 eine Pfandpflicht für ökologisch nicht vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen, deren Eintreten nicht mehr vom Erreichen einer Mehrweg-Schutzquote abhängt, neu regelt, kann auf die bisherigen Absätze 2 bis 4 verzichtet werden.

Zu § 10

Die Neufassung des § 10 dient der Klarstellung und der Anpassung an die Neufassung der §§ 8 und 9. § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 begründen für bestimmte Verpackungen eine Pfandpflicht. Für einen Teil dieser Verpackungen besteht jedoch nach § 8 Abs. 2 bzw. § 9 Abs. 2 die Möglichkeit einer Befreiung von der Pfandpflicht, soweit sich Hersteller oder Vertreiber für diese Verpackungen an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligen. Der neu gefasste § 10 stellt klar, dass Hersteller und Vertreiber grundsätzlich pfandpflichtiger Verpackungen kein Pfand auf Verpackungen erstatten müssen, für die die Möglichkeit der Befreiung von der Pfandpflicht in Anspruch genommen wurde. Wer z. B. ökologisch vorteilhafte Getränkekartonverpackungen bepfundet in Verkehr bringt, statt sich mit diesen Verpackungen an einem System nach § 6 Abs. 3 zu beteiligen, der ist auch nicht verpflichtet, bei Rücknahme einer gleichartigen Verpackung, die durch Beteiligung an einem solchen System von der Pfandpflicht befreit ist, ein Pfand zu erstatten. Dieser Fall kann z. B. eintreten, wenn nicht in allen Bundesländern ein System nach § 6 Abs. 3 eingerichtet ist.

Zu § 15

Nummer 17 wird an die Änderungen des bisherigen § 8 Abs. 1 und 2 angepasst.

Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 3 des geltenden Rechts ist „das Pfand jeweils bei Rücknahme der Verpackung nach § 6 Abs. 1 und 2 zu erstatten“. Mit Einführung der Pfandpflicht wurde im Vollzug offensichtlich, dass gegen diese Regelung wiederholt verstoßen wurde. In den Verkaufsstellen wurde ein Pfand erhoben; dies konnte jedoch sofort – ohne Rückgabe der restentleerten Verpackung – wieder eingelöst werden. Damit wurde offensichtlich gegen die Regelung des § 8

Abs. 1 Satz 3 verstoßen. In aller Regel besteht in den Verkaufsstellen eine Rückgabemöglichkeit für Getränkeverpackungen. Um den Verbraucher entgegen zu kommen und wohl auch wegen der damit geringeren Entsorgungsmenge wurde auf die Rücknahme der Verpackung verzichtet. Eine Ahndung dieser Ordnungswidrigkeit konnte aufgrund fehlender Sanktionsmöglichkeiten nicht erfolgen, da § 15 Nr. 17 lediglich ein Bußgeld vorsieht, wenn ein Pfand nicht erhoben oder nicht erstattet wird, was in diesen Fällen erfolgt ist. Mit der neuen Nummer 18 wird diese Ahndungsmöglichkeit geschaffen.

Zu § 16

Bei der Produktion von biologisch abbaubaren Werkstoffen (BAW) und daraus hergestellten Kunststoffverpackungen werden in erheblichem Maße erneuerbare Ressourcen eingesetzt. Biologisch abbaubare Verpackungen leisten deshalb einen Beitrag zur Einsparung fossiler Ressourcen und des klimarelevanten Gases CO₂. Aufgrund des großen Anwendungspotenzials bei Kunststoffanwendungen gelten sie als wichtige Zukunftstechnologie.

Die vorgeschlagene Ausnahmeregelung soll die beginnende Markteinführung biologisch abbaubarer Verpackungen fördern. Der Zeithorizont von 8 Jahren ist für die Entwicklung und Markteinführung geeigneter Verpackungen sowie den flächendeckenden Aufbau eines funktionierenden Rücknahme- und Verwertungssystems aus abfallwirtschaftlicher Sicht akzeptabel.

Der Nachweis der Kompostierbarkeit nach normierten Prüfmethoden (DIN V 54900, DIN EN 13432) und die herstellungsabhängige Zertifizierung sind eine wichtige Voraussetzung, damit nur geeignete Produkte in die Kompostierung gelangen.

Da der Verpackungsmarkt das voraussichtlich größte Anwendungsgebiet von biologisch abbaubaren Werkstoffen darstellt, ist seine Entwicklung von entscheidender Bedeutung für die Gesamtentwicklung von Biokunststoffen. Die vorgeschlagene Regelung, insbesondere die Verlängerung des Zeitraums der Einführung, ist ein wesentlicher Beitrag zur Förderung dieser Entwicklung.

Zu Artikel 2

Mit Blick auf die vor dem Hintergrund des geltenden Rechts initiierten Insellösungen soll § 8 Abs. 1 Satz 7 erst mit einer angemessenen Übergangsfrist wirksam werden.

Durch die Neufassung von § 8 Abs. 2 werden erstmalig Verpackungen, die alkoholhaltige Mischgetränke und Erfrischungsgetränke ohne Kohlensäure enthalten, der Pfandpflicht unterworfen. Diese Änderungen werden am ersten Tag des zwölften auf die Verkündung der Verordnung folgenden Monats wirksam. Damit erhalten die Wirtschaftsbeitragenden ausreichend Zeit, sich auf die Umsetzung einzustellen.

Die übrigen Regelungen der Änderungsverordnung treten am Tag nach der Verkündung in Kraft. Für diese Regelungen besteht kein Bedürfnis für eine Übergangsvorschrift.

