

Begründung
zum Entwurf
Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

I. Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

- a) Die Verpackungsverordnung vom 21. August 1998 (Bundesgesetzblatt I S. 2379) sieht – wie bereits die Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 (Bundesgesetzblatt I S. 1234) – einen besonderen Schutz für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen vor. Der Schutz gilt für die als ökologisch vorteilhaft erkannten Mehrweg-Verpackungen sowie für 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 in Folge 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 Auswertung 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. Ermächtigunggrundlage 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 Ge-

tränke 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 Verpackungsektor.

- 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. nachzufragen. 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. % (insb. „Alko-Pops“).

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 errei-

chen. 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 Berichtspflicht 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 Einweggetränkever-

packungen 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 ge-

prüft sein. Herstellern und Vertreibern von Einweggetränkeverpackungen 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 Massengetränke 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 Randbe-

reichen 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 Gemüseektare 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 getränkesspezifischen 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 06.05.2004 vorgetragen 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 Bepfandungspflicht 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 € 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 Pfanderstattung 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 Pfanderstattung 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. D.h., 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 As-

pekte 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 Vertreibern 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 bleiben 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 Vertreter 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 bepfandet 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 der 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 auf Grund fehlender Sank-

tionsmöglichkeiten 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. Auf Grund 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 Prüfmethode (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 sechsten auf die Verkündung der Verordnung folgenden Monats wirksam. Damit erhalten die Wirtschaftsbeteiligten 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.