

# **DEUTSCHER BUNDESTAG**

**Ausschuss für Umwelt,  
Naturschutz und Reaktorsicherheit  
16. WP**

**Ausschussdrucksache 16(16)316 (Teil III)**

**Öffentliche Anhörung  
zur Fünften Verordnung zur Änderung  
der Verpackungsverordnung  
(Verordnung der Bundesregierung)  
-BT-Drucksache 16/6400-**

## **Stellungnahmen von nicht geladenen Sachverständigen (sog. unverlangte Stellungnahmen)**

### **Beiträge von**

- Timothy Glaz, Markenverband e.V.
- Dr. Wilhelm Wallmann, Fachverband Kartonverpackungen für Flüssige Nahrungsmittel (FKN) e.V.
- Bundesverband für Umweltberatung e.V. (bfub)
- Dr. Stefan Wöhrl, Verband der Automobilindustrie
- Dr. Rainer M. Dehm, Vfw GmbH, Dienstleister für Rücknahmesysteme
- Dr. Klaus Mittelbach, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
- Genossenschaft Deutscher Brunnen eG, Ergänzung zur Stellungnahme auf Ausschussdrucksache 16(16)316 (Teil II)



## MARKENVERBAND

MARKENVERBAND e. V.  
UNTER DEN LINDEN 42  
10117 Berlin

Postfach 08 06 29  
10006 Berlin

TELEFON (0 30) 20 61 68- 15  
TELEFAX (0 30) 20 61 68-777  
E-MAIL: [t.glaz@markenverband.de](mailto:t.glaz@markenverband.de)  
Internet: [www.markenverband.de](http://www.markenverband.de)

MARKENVERBAND e. V. Unter den Linden 42 10117 Berlin

DEUTSCHER BUNDESTAG  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit  
-Sekretariat-  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Berlin, 09.10.2007  
Gl/schi

### Anhörung zur 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung / Ihr Schreiben vom 26. September 2007

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei erhalten Sie die Antworten auf den Fragenkatalog der CDU /CSU, SPD, FDP, Die Linke und des Bündnis 90 Die Grünen, die im Vorfeld der öffentlichen Anhörung zur 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung (BT Drucksache 16/6400) uns vorab zur Stellungnahme übermittelt worden sind. Wir haben unsere Stellungnahme mit der Arbeitsgemeinschaft Verpackungen und Umwelt e.V., dem Hauptverband des Deutschen Einzelhandels, der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie, dem Milchindustrieverband, der Wirtschaftsvereinigung alkoholfreier Getränke sowie dem Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels abgestimmt.

Zur Frage „6. Wie möchten Sie die Produktverantwortung in der Verpackungsverordnung abgebildet sehen, wenn es um die Lizenzierungspflicht geht: Sollen die Erstinverkehrbringer (Produzenten) lizenzieren oder die Letztverreiber (Handel)?“ der CDU / CSU-Fraktion möchten wir unsere Antwort dahingehend erläutern, dass von der Regel abweichende Lizenzierungsvereinbarungen (durch den Handel) mit der Verpflichtung verbunden sein müssen, dass die Vollständigkeitserklärung (VE) stets von dem Lizenznehmer erstellt und abgegeben werden muss. Dies gebietet die Transparenz im Vollzug.

Schließlich möchten wir noch unsere Verwunderung zum Ausdruck bringen, dass die unmittelbar Verpflichteten – und dies sind laut Verpackungsverordnung Hersteller und Verreiber – im Rahmen der Anhörung eklatant unterrepräsentiert sind. Die Anzahl der eingeladenen Systemanbieter bzw. mit ihnen verbundene Berater und Kunden bestimmter „Selbstentsorgerlösungen“ sind demgegenüber deutlich überrepräsentiert. Wir befürchten hierdurch eine Unausgewogenheit, die einen falschen Eindruck bei Ihnen hinterlassen könnte.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Timothy Glaz  
Geschäftsführung

*Anlage (Antworten auf  
den Fragenkatalog)  
siehe A-Drs. 16(16)315 (Teil II)*

## **Öffentliche Anhörung**

zur Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung  
(Verordnung der Bundesregierung)  
-BT-Drucksache 16/6400-  
Ausschussdrucksache 16(16)314

## **Fragenkatalog**

**der Fraktionen  
CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

## **Gemeinsame Antworten von**

**Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e. V. (HDE)**  
Am Weidendamm 1 A, 10117 Berlin

**Markenverband e. V.**  
Unter den Linden 42, 10117 Berlin

**Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e. V. (BVE)**  
Claire-Waldorff-Straße 7, 10117 Berlin

**Milchindustrieverband e. V.**  
Godesberger Allee 157, 53175 Bonn

**Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e. V. (wafg)**  
Monbijouplatz 11, 10178 Berlin

**Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e. V. (BGA)**  
Am Weidendamm 1 A, 10117 Berlin

**Arbeitsgemeinschaft Verpackung und Umwelt e. V. (AGVU)**  
Dorotheenstr. 35, 10117 Berlin

08. Oktober2007

## **Einführung**

Die vorgenannten Verbände vertreten gemeinsam den überwiegenden Teil der von der Verordnung verpflichteten Wirtschaftskreise. Unsere Mitgliedsunternehmen leisten gemeinsam den größten finanziellen Beitrag zur Umsetzung der Verpackungsverordnung und sind wesentliche Know how – Träger zu diesem Thema. Wir weisen darauf hin, dass bei dem durch den Bundestag durchgeführten Anhörungsverfahren die von der Verordnung verpflichteten Kreise gegenüber den Begünstigten und sonstigen Dritten unterrepräsentiert sind und ersuchen, dies bei der Gewichtung der Stellungnahmen zu berücksichtigen.

Die unterzeichnenden Verbände warnen vor allem davor, die Verpackungsverordnung als Gefälligkeit gegenüber den verpflichteten Kreisen zu sehen. Handel und Industrie respektieren die umweltpolitische Zielsetzung der Verordnung und erkennen, dass diese Regelung bei einer Mehrheit der Verbraucher als Ausdruck gelebten Umweltbewusstseins gilt. Für ihre Geschäftstätigkeit benötigen Handel und Industrie diese Verordnung jedoch nicht, sondern ertragen sie als Belastung. Sie halten daher eine grundlegende Revision der Produktverantwortung und des Kreislaufwirtschaftsrechts in Deutschland für geboten. Allerdings sind die Unterzeichner der Überzeugung, dass zunächst kurzfristig die fortschreitende Erosion der bewährten Sammelsysteme für Verkaufsverpackungen gestoppt werden muss, um im Interesse des Umweltschutzes, der Verbraucher und der Wirtschaft eine krisenhafte Zuspitzung der Situation abzuwenden. Wenn es die Verpackungsverordnung in ihrer gegenwärtigen Form gibt, dann müssen zumindest gleiche Anforderungen für alle Verpflichteten gelten.

Die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) hat zutreffend festgestellt, dass die Verpackungsverordnung in ihrer gegenwärtigen Form nicht wirksam zu überwachen ist und faktisch nicht vollzogen wird. Es ist ein weitgehend rechtsfreier Raum entstanden, in dem eine wachsende Zahl von Marktteilnehmern sich ihren Pflichten zur Rücknahme gebrauchter Verpackungen entweder vollständig entzieht oder sich intransparenten Entsorgungskonzepten anschließt, bei denen offenkundig nur ein geringer Teil der selbst in Verkehr gebrachten Verpackungen einer Verwertung zugeführt wird. Die sanktionslose Missachtung oder Umgehung der Verpackungsverordnung bewirkt eine wirtschaftliche Sogwirkung auf die untereinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen der Industrie und des Handels, die ein sofortiges Eingreifen erforderlich macht.

Wir unterstützen aus diesem Grund das Vorhaben der Bundesregierung, die Novelle der Verpackungsverordnung im Wesentlichen auf die Sicherung der haushaltsnahen Wertstoffsammlung sowie die Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen den von der Verordnung verpflichteten Unternehmen der Industrie und des Handels zu konzentrieren. Wir appellieren an die Bundesregierung, den Deutschen Bundestag und die Länder, dieses Vorhaben rasch zum Ergebnis zu führen. Die unterzeichnenden Verbände beschränken sich daher in der folgenden Stellungnahme auf pragmatische Hinweise zur Weiterentwicklung des geltenden Rechts beziehungsweise des Verordnungsentwurfs.

## **A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion**

1. *Sind die Regelungen der 5. Novelle der Verpackungsverordnung ausreichend geeignet, die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft sicherzustellen?*

JA.

Die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen wird gefährdet durch eine zunehmende Zahl von Unternehmen, die ihren Rechtspflichten entweder gar nicht nachkommen oder die statt der Rücknahme der selbst in Verkehr gebrachten Verpackungen eine Zurechnung fremder Abfallmengen vornehmen. Die Vollständigkeitserklärung sowie die Aufgabenteilung zwischen Systemen der haushaltsnahen Sammlung und der Gewerbeentsorgung sind als Regelungsinstrumente geeignet und erforderlich, die beiden Problemkreise adäquat zu lösen.

2. *Sehen Sie Alternativen, um das gesteckte Ziel der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung zu sichern?*

NEIN, tragfähige Alternativen sind im Rahmen einer „kleinen“, d. h. die bisherige Regelungsstruktur während der Novelle nicht erkennbar.

Bei Beibehaltung der bisherigen Regelungsziele der Verpackungsverordnung (a) quantitative Erfassung und stoffliche Verwertung von Verpackungen aus privaten Haushalten sowie (b) privatwirtschaftliche Finanzierung und Organisation der gesamten Leistungskette im Rahmen der Produktverantwortung der Hersteller und Vertrieber sind die Einführung der Vollständigkeitserklärung und die Aufgabenteilung alternativlos

3. *Tragen die Regelungen der 5. Novelle zu einer Verstärkung des Wettbewerbs bei der Verpackungsentsorgung bei?*

JA.

Wettbewerb setzt die Vergleichbarkeit der Leistungen voraus. Deshalb ist die Überwindung der durch diverse Formen des Trittbrettfahrertums hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen und die Herstellung gleicher Leistungsanforderungen für alle Verpflichteten unabdingbare Voraussetzung für die Entfaltung fairen Wettbewerbs bei der Verpackungsentsorgung.

4. *Halten Sie das im Änderungsentwurf neu eingeführte Modell der Trennung von Verkaufsverpackungen nach privatem und gewerblichem Bestimmungsort für rechtlich abgesichert oder für rechtlich mit Risiken behaftet?*

Das Modell erscheint rechtlich abgesichert und geboten.

Es ist nachgewiesen, dass nur eine unbedeutende Zahl von privaten Endverbraucher bereit ist, Verpackungsabfälle zu den Verkaufsstellen zurückzuführen, so dass in diesem Bereich die haushaltsnahe Sammlung der einzig praktikable Weg zur Erfüllung der Recyclingvorgaben der Verpackungsverordnung ist. Deshalb ist es angemessen, eine Pflicht zur Beteiligung an geeigneten Rücknahmesystemen in der Verordnung vorzusehen, wie dies nach der Ermächtigungsgrundlage des Kreislaufwirtschaftsgesetzes möglich ist. Zudem ist es ein Gebot der Rechtsklarheit und Rechtswahrheit, dass der Verordnungsgeber eine Beteiligungspflicht offen ausweist, wenn diese faktisch das Ziel der Regelung ist.

5. *Führt das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen?*

JA.

Siehe Ziffer 3 und 4 oben.

6. *Wie möchten Sie die Produktverantwortung in der Verpackungsverordnung abgebildet sehen, wenn es um die Lizenzierungspflicht geht: sollen die Erstinverkehrbringer (Produzenten) lizenzieren oder die Letztvertreiber (Handel)?*

Vor dem Hintergrund des Prinzips der Produktverantwortung ist es sachgerecht, dass die Lizenzierungspflicht grundsätzlich denjenigen zugeordnet wird, die mit Waren befüllte Verkaufsverpackungen erstmals in Verkehr bringen, d.h. Erstinverkehrbringer/Abfüller. Sofern Sachverhalte vorliegen, die praxisgerechtere und marktkonformere Lösungen sicherstellen, kann dies über abweichende Vereinbarungen geregelt werden.

7. *Nach dem Entwurf sollen Vertreiber künftig unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit erhalten, die Verwertungskosten der im Rahmen der Selbstentsorgung zurückgenommenen "lizenzierten" Verkaufsverpackungen zurückzufordern. Sehen Sie einen praktikablen Weg für den Vollzug dieser Regelung?*

NEIN.

Wie oben dargestellt, ist allenfalls mit einem unbedeutenden Rücklauf von Verpackungsabfällen aus privaten Haushalten zu den Verkaufsstellen zu rechnen, so dass die sich daraus ergebenden Rückforderungsbeträge wirtschaftlich weitgehend irrelevant wären. Dieser marginalen Entlastung ständen unverhältnismäßige Anforderungen für die Dokumentation und Überwachung dieser Vorgänge sowohl auf Seiten der Unternehmen wie auch der Behörden gegenüber. Die vorgeschlagene Regelung ist daher für rechtstreue Marktteilnehmer

unattraktiv, für die Behörden kaum kontrollierbar und lädt zu missbräuchlichen Gestaltungsformen ein.

8. *Wie bewerten Sie die Ausdehnung der Verpflichtung zur Beteiligung an dualen Systemen für Service-Verpackungen am Gesamtaufkommen von Verpackungen?*

Der Novellierungsentwurf enthält keine „Ausdehnung“ der Verpflichtung für Serviceverpackungen, sondern stellt vielmehr die seit 1991 geltende Rechtslage klar.

Bereits mit der Verpackungsverordnung in der Fassung vom 12. Juni 1991 unterliegen Serviceverpackungen grundsätzlich den gleichen Rücknahme- und Verwertungspflichten wie andere Verpackungen. Weite Teile der Wirtschaft kommen diesen Pflichten seither nach, andere haben sich ihnen beharrlich entzogen. Aus Gründen der Wettbewerbsgerechtigkeit ist zu begrüßen, dass der Verordnungsgeber für gleiche Anforderungen zwischen den Verpflichteten sorgen will. Im Übrigen tragen Serviceverpackungen in gleicher Weise zum Gesamtaufkommen von Verpackungen bei wie andere Verpackungsarten.

9. *Halten Sie die Vollständigkeitserklärung für ein sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“?*

JA.

In Folge des sich entwickelnden Wettbewerbs zwischen Betreibern haushaltsnaher Sammelsysteme ist von zentraler Bedeutung, dass der Nachweis erbracht wird, dass sämtliche im Geltungsbereich der Verpackungsverordnung in Verkehr gebrachten, an private Endverbraucher abgegebenen Verkaufsverpackungen einer ordnungskonformen Lösung zugeführt werden.

10. *Lässt sich mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung der Vollzugsaufwand der Länder ausreichend verringern?*

JA.

Die Vollständigkeitserklärung ist erforderlich, um die Verpackungsverordnung unter den Bedingungen eines Systemwettbewerbs überhaupt wieder vollzugsfähig zu machen. Allerdings wird auch nach Einführung der Vollständigkeitserklärung erforderlich sein, dass Vollzugsbehörden ihren Überwachungsaufgaben ernsthaft nachkommen und Wettbewerbsverfälschungen zu Lasten der rechtstreuen Unternehmen entgegenwirken.

11. *Sehen Sie Alternativen zu der im Entwurf verankerten Vollständigkeitserklärung, und welche wären diese im gegebenen Fall?*

NEIN.

12. *Wie kann unter Beteiligung welcher Strukturen eine faire Ausschreibung für die dualen Systeme organisiert werden?*

Die Frage ist von den Anbietern Dualer Systeme zu beantworten.

13. *Halten Sie unter dem Gesichtspunkt des fairen Wettbewerbs der dualen Systeme die Gemeinsame Stelle für eher förderlich oder eher hinderlich?*

Die Frage ist von den Anbietern Dualer Systeme zu beantworten.

14. *Halten Sie eine deutliche Anbindung der Regelungen der Verpackungsverordnung, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Stelle, an das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) für erforderlich oder für entbehrlich?*

Die Frage ist von den Anbietern Dualer Systeme zu beantworten.

---

## **B. Fragen der SPD-Fraktion**

1. *Mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung sollte insbesondere das Problem der Trittbrettfahrer gelöst werden, um die haushaltsnahe Getrenntsammlung zu sichern. Wird dieses Ziel mit der 5. Novelle, insbesondere bei der Neuformulierung des § 6 erreicht?*

JA, die Regelungen sind grundsätzlich geeignet und erforderlich, die haushaltsnahe Sammlung sicherzustellen.

Die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen wird gefährdet durch eine zunehmende Zahl von Unternehmen, die ihren Rechtspflichten entweder gar nicht nachkommen oder die statt der Rücknahme der selbst in Verkehr gebrachten Verpackungen eine Zurechnung fremder Abfallmengen vornehmen. Die Vollständigkeitserklärung sowie die Aufgabenteilung zwischen Systemen der haushaltsnahen Sammlung und der Gewerbeentsorgung sind als Regelungsinstrumente geeignet und erforderlich, die beiden Problemkreise adäquat zu lösen.

2. *Ziel der Novelle ist eine realitätsnahe und sachgerechte Trennung der Zuständigkeiten von Selbstentsorgersystemen und dualen Systemen. Wird durch die Lösung dieses Ziel erreicht (§ 6, Abs. 1 und 2)?*

JA.

Es ist nachgewiesen, dass nur eine unbedeutende Zahl von privaten Endverbrauchern bereit ist, Verpackungsabfälle zu den Verkaufsstellen zurückzuführen, so dass in diesem Bereich die haushaltsnahe der einzig praktikable Weg zur Erfüllung der Recyclingvorgaben der Verpackungsverordnung ist.

3. *Werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Regelungen bei den Vollständigkeitserklärungen, verbessert?*

JA.

In Folge des sich entwickelnden Wettbewerbs zwischen Betreibern haushaltsnaher Sammelsysteme ist von zentraler Bedeutung, dass der Nachweis erbracht wird, dass sämtliche im Geltungsbereich der Verpackungsverordnung in Verkehr gebrachte Verkaufsverpackungen einer verordnungskonformen Lösung zugeführt werden. Die Vollständigkeitserklärung ist erforderlich, um die Verpackungsverordnung unter den Bedingungen eines Systemwettbewerbs überhaupt wieder vollzugsfähig zu machen. Allerdings wird auch nach Einführung der Vollständigkeitserklärung erforderlich sein, dass Vollzugsbehörden ihren Überwachungsaufgaben ernsthaft nachkommen und Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der rechtstreuen Unternehmen entgegenwirken.

4. *Seit einigen Jahren mehren sich die Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die erheblich gesunkene Qualität bei der Entsorgung der Verpackungsabfälle. Gleichfalls wird die schlechte Zusammenarbeit zwischen Kommunen, dualen Systemen und Entsorgern beklagt. In der Novelle wird die Abstimmung zwischen Kommunen und dualen Systemen geändert. Werden durch die vorgeschlagenen Änderungen (Abstimmungserklärung, Reklamationsrechte, Sicherheitsleistungen) die Möglichkeiten der Kommunen sowie die Zusammenarbeit und Qualität der Sammlung verbessert?*

Die Frage ist von den Kommunen sowie den Anbietern Dualer Systeme zu beantworten.

5. *Der entstandene Wettbewerb zwischen mehreren dualen Systemen erforderte eine Neuorganisation der Ausschreibung in einer „Gemeinsamen Stelle“. Ist eine funktionierende, neutrale Ausschreibung dadurch gewährleistet oder wäre eine Ausschreibung durch die Kommunen / Kreise besser geeignet? Ist eine solche Lösung verfassungsrechtlich möglich?*

Die Frage ist von den Anbietern Dualer Systeme zu beantworten.

6. *Von verschiedenen Seiten werden weitergehende Änderungen gefordert. Halten Sie es für sinnvoll, zur Abschätzung der Gesamtsituation in einem wissenschaftlich begleitenden Planspiel die Wirksamkeit der mit der 5. Novelle geschaffenen Instrumente zu überprüfen?*

Eine grundsätzliche Überprüfung der Ziele und Instrumente der Verpackungsverordnung ist längerfristig geboten. Ob ein „Planspiel“ hier im Vergleich zu anderen Erkenntnishilfen das geeignete Instrument ist und wie dieses gegebenenfalls auszugestaltet wäre, bedarf der weiteren Erörterung der beteiligten Stellen. Wichtig ist, die Erfahrungen aus der Praxis maßgeblich einzubeziehen.

7. *Mit der Neufassung des Paragraphen 9 wird auf die Entwicklungen bei den Getränkeverpackungen reagiert. Reichen die Änderungen aus, um Mehrweg-Systeme zu stützen?*

Die Pfandpflicht ist kein wirksames Instrument zum Schutz von Mehrweg-Getränkeverpackungen. Ob eine Privilegierung von Mehrweg-Getränkeverpackungen durch den Ordnungsgeber für die Zukunft erforderlich ist, sollte Teil der grundsätzlichen Überprüfung der Verpackungsverordnung zu einem späteren Zeitpunkt sein.

Die Verpflichtung zur Führung eines gesonderten Mengenstromnachweises für Einweggetränkeverpackungen ist nach Aufbau der entsprechenden Systeme zur bundesweiten Rücknahme dieser Verpackungen nicht mehr zu rechtfertigen. Als Beitrag zum Bürokratieabbau sollte auf diese Vorgabe verzichtet werden.

---

### **C. Fragen der FDP-Fraktion**

1. *Die dualen Systeme haben sich laut dem Entwurf an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen, die u.a die „ wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen“ erledigen soll. Welche Auswirkungen wird diese Gemeinsame Stelle auf die Wettbewerbsintensität zwischen den dualen Systemen haben?*

Die Frage ist von den Anbietern Dualer Systeme zu beantworten.

2. *Im Unterschied zur privaten Anfallstelle sind nach dem Entwurf für Verpackungen, die bei gewerblichen Endverbrauchern anfallen, keine Verwertungsquoten vorgegeben. Inwieweit besteht Ihrer Ansicht nach dadurch die Gefahr der missbräuchlichen Umwidmung der Anfallstellen?*

JA, die Gefahr besteht, scheint aber beherrschbar zu sein.

Bei gewerblichen Anfallstellen ist im Normalfall eine hochwertige Verwertung des anfallenden Verpackungsmaterials wirtschaftlich gesichert, so dass die vorgeschlagene Regelung ausreicht. Die Regelung fördert Selbstentsorgungslösungen in den Bereichen, in denen sie tatsächlich in glaubwürdiger Form möglich sind. Die Gefahr einer Umwidmung von Anfallstellen besteht, jedoch erscheint dieses Risiko so begrenzt, dass die Implementierung entsprechender Überwachungsmaßnahmen unverhältnismäßig wäre.

3. *Gemäß Artikel 1 § 6 Absatz 1 Satz 6 des Entwurfs bleibt Selbstentsorgung in dem Umfang möglich, wie nachweislich derartige Verpackungen am Verkaufspunkt zurückgenommen werden. Gegen die dualen Systeme besteht in diesem Fall ein Rückerstattungsanspruch hinsichtlich der Lizenzentgelte. Wie beurteilen Sie die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieses Rückerstattungsanspruchs?*

Die Regelung ist bürokratielastig und missbrauchsanfällig.

Wie oben dargestellt, ist mit einem unbedeutenden Rücklauf von Verpackungsabfällen aus privaten Haushalten zu den Verkaufsstellen zu rechnen, so dass die sich daraus ergebenden Rückforderungsbeträge wirtschaftlich weitgehend irrelevant wären. Dieser marginalen Entlastung ständen unverhältnismäßige Anforderungen für die Dokumentation und Überwachung dieser Vorgänge sowohl auf Seiten der Unternehmen wie auch der Behörden gegenüber. Die vorgeschlagene Regelung ist daher für rechtstreue Marktteilnehmer unattraktiv, für die Behörden kaum kontrollierbar und lädt zu missbräuchlichen Gestaltungsformen ein.

4. *Der Entwurf sieht für Verkaufsverpackungen, die nach Artikel 1 § 6 in Verkehr gebracht werden, die Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen vor. Ist diese Vollständigkeitserklärung, so wie sie in dem Entwurf ausgestaltet ist, ein geeignetes Mittel, um die so genannten Trittbrettfahrer nennenswert einzudämmen?*

JA.

In Folge des sich entwickelnden Wettbewerbs zwischen Betreibern haushaltsnaher Sammelsysteme ist von zentraler Bedeutung, dass der Nachweis erbracht wird, dass sämtliche im Geltungsbereich der Verpackungsverordnung in Verkehr gebrachte Verkaufsverpackungen einer ordnungskonformen Lö-

sung zugeführt werden. Die Vollständigkeitserklärung ist erforderlich, um die Verpackungsverordnung unter den Bedingungen eines Systemwettbewerbs überhaupt wieder vollzugsfähig zu machen. Allerdings wird auch nach Einführung der Vollständigkeitserklärung erforderlich sein, dass Vollzugsbehörden ihren Überwachungsaufgaben ernsthaft nachkommen und Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der rechtstreuen Unternehmen entgegenwirken.

*Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Vollständigkeitserklärung vor dem Hintergrund, dass keine nachträgliche Überprüfung ihrer Richtigkeit stattfindet?*

Es ist davon auszugehen, dass sowohl auf Ebene der Selbstverwaltung der Wirtschaft wie auch der Vollzugsbehörden geeignete Verifikationsmaßnahmen entwickelt und angewendet werden.

5. *Gemäß Anhang I zu Artikel 1 § 6 Nr.3 Absatz 2 Satz 2 sollen Verkaufsverpackungen, die im privaten Bereich anfallen, nach wie vor gekennzeichnet werden. Halten Sie diese Kennzeichnungspflicht trotz des weitreichenden Anschluss- und Benutzungszwangs an die Dualen Systeme gemäß Artikel 1 § 6 des Entwurfs und trotz der Pflicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung in Artikel 1 § 10 des Entwurfs weiterhin für erforderlich?*

Die Systemkennzeichnung ist ein eingeführtes Instrument der Verifikation und Verbraucherinformation. Ob eine entsprechende Rechtspflicht weiterhin erforderlich ist, sollte an Hand der Ergebnisse der 5. Novelle überprüft werden.

6. *Derzeit wird das in der Verpackungsverordnung genannte Flächendeckungsgebot so verstanden, dass jedes System alle Gebiete im jeweiligen Bundesland entsorgen muss. Gibt es Ihrer Meinung nach hierzu Alternativen, die geeigneter sind, den Nachfragewettbewerb zwischen den dualen Systemen zu beleben? Wenn ja, welche?*

NEIN, bessere Alternativen sind im Rahmen einer „kleinen“ Novelle nicht erkennbar. Insbesondere darf es bei Beibehaltung der gegenwärtigen Regelungsziele (anspruchsvolle stoffliche Verwertung jeder Materialkategorie/ umfassende finanzielle Produktverantwortung von Industrie und Handel) nicht zu einer Zulassung von „Rosinenpickerei“ auf der Ebene der haushaltsnahen Sammlung kommen, da dies zu neuen Formen der Wettbewerbsverzerrung zwischen den verpflichteten Unternehmen sowie zwischen den Entsorgungsdienstleistern und zu untragbaren Unterschieden der Entsorgungsqualität auf der Verbraucherebene führen könnte.

7. *Ist die mit der Novelle erfolgte Änderung von § 9 Verpackungsverordnung geeignet, der drastisch sinkenden Mehrwegquote dauerhaft Einhalt zu gebieten oder hätte es hierzu weitergehender Änderungen bedurft? Wenn ja, welcher?*

Die Pfandpflicht ist kein wirksames Instrument zum Schutz von Mehrweg-Getränkeverpackungen. Ob eine Privilegierung von Mehrweg-Getränkeverpackungen durch den Ordnungsgeber für die Zukunft erforderlich ist, sollte Teil der grundsätzlichen Überprüfung der Verpackungsverordnung zu einem späteren Zeitpunkt sein.

8. *Ist das Regime der Verpackungsverordnung, wie es mit der vorliegenden Novelle geschaffen werden soll, die optimale Lösung oder bedarf das System einer grundlegenden Erneuerung und wenn ja, wie könnte eine solche Ihrer Meinung nach aussehen?*

Das Thema überschreitet den Rahmen der 5. Novelle der Verpackungsverordnung und sollte zu einem späteren Zeitpunkt mit den verpflichteten Kreisen umfassend erörtert werden.

---

#### **D. Fragen der Fraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN**

1. *Wie sind die ökologischen Auswirkungen der geplanten 5. Novelle der Verpackungsverordnung zu bewerten? Wie ist insbesondere zu beurteilen, dass für die Verwertung der an den gewerblichen Anfallstellen gesammelten Verpackungsabfälle keine Verwertungsquoten vorgegeben werden?*

Die vorgeschlagene Regelung erscheint trotz erkennbarer Risiken akzeptabel. Bei gewerblichen Anfallstellen ist im Regelfall eine hochwertige Verwertung wirtschaftlich gesichert, so dass die vorgeschlagene Regelung ausreicht. Die Regelung fördert Selbstentsorgungslösungen in den Bereichen, in denen sie tatsächlich in glaubwürdiger Form möglich sind. Die Gefahr einer Umwidmung von Anfallstellen besteht, jedoch erscheint dieses Risiko so begrenzt, dass die Implementierung entsprechender Überwachungsmaßnahmen unverhältnismäßig erscheint.

2. *Ist die vorgesehene Trennung zwischen haushaltsnaher Erfassung und gewerblicher Selbstentsorgung praktikabel und sinnvoll? Wo gibt es Überschneidungen und von welcher Größenordnung kann dabei ausgegangen werden?*

JA, die Regelung ist praktikabel und sinnvoll.

Es ist nachgewiesen, dass nur eine unbedeutende Zahl von privaten End-

verbrauchern bereit ist, Verpackungsabfälle zu den Verkaufsstellen zurückzuführen, so dass in diesem Bereich die haushaltsnahe Sammlung der einzig praktikable Weg zur Erfüllung der Recyclingvorgaben der Verpackungsverordnung ist. Es ist unvermeidbar, dass jegliche Schnittstellenabgrenzung zu Überschneidungen und Auslegungsspielräumen führt, jedoch stellt die vorgeschlagene Regelung gegenüber dem Status quo eine erhebliche Verbesserung dar.

3. *Reicht die Vollständigkeitserklärung in ihrer vorgesehenen Form aus, um sogenannte Trittbrettfahrerei bei der Verpackungsentsorgung zu beenden? Besteht weiterhin Missbrauchspotenzial und ggf. wo?*

JA, die Vollständigkeitserklärung reicht aus, bedarf aber einer konstruktiven Ausfüllung durch die verpflichtete Wirtschaft und die Behörden. In Folge des sich entwickelnden Wettbewerbs zwischen Betreibern haushaltsnaher Sammelsysteme ist von zentraler Bedeutung, dass der Nachweis erbracht wird, dass sämtliche im Geltungsbereich der Verpackungsverordnung in Verkehr gebrachte Verkaufsverpackungen einer verordnungskonformen Lösung zugeführt werden. Die Vollständigkeitserklärung ist erforderlich, um die Verpackungsverordnung unter den Bedingungen eines Systemwettbewerbs überhaupt wieder vollzugsfähig zu machen. Missbrauchspotenzial besteht grundsätzlich in dem Rahmen, wie es auch bei anderen wirtschaftlich relevanten Prozessen bzw. gesetzlichen Dokumentationspflichten gegeben ist.

4. *Ist die vorgesehene verpflichtende Teilnahme an einer von der Wirtschaft errichteten gemeinsamen Stelle dazu geeignet, einen fairen Wettbewerb zwischen den Systemen sicherzustellen? Reichen die im Verordnungsentwurf enthaltenen Vorgaben für die gemeinsame Stelle dazu aus? Wie hoch ist der zu erwartende Abstimmungsaufwand? Wie sind in diesem Zusammenhang die Chancen für mittelständische Unternehmen zu bewerten?*

Die Frage ist von den Anbietern Dualer Systeme zu beantworten.

5. *Ist die vorgelegte 5. Novelle dazu geeignet den Vollzug zu verbessern, bleiben weiterhin Defizite und wo?*

Die 5. Novelle verbessert die Vollzugsfähigkeit, allerdings wird auch nach der Aufgabentrennung zwischen der haushaltsnahen Sammlung und der Gewerbeentsorgung sowie der Einführung einer Vollständigkeitserklärung erforderlich sein, dass Vollzugsbehörden ihren Überwachungsaufgaben ernsthaft nachkommen und Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der rechtstreuen Unternehmen entgegenwirken.

6. *Was leistet die 5. Novelle der Verpackungsverordnung hinsichtlich der Stabilisierung von ökologisch vorteilhaften Mehrwegsystemen, insbesondere vor dem Hintergrund weiter sinkender Mehrweganteile im Bereich der Mineralwässer?*

Die Pfandpflicht ist kein wirksames Instrument zum Schutz von Mehrweg-Getränkeverpackungen. Ob eine Privilegierung von Mehrweg-Getränkeverpackungen durch den Ordnungsgeber für die Zukunft erforderlich ist, sollte Teil der grundsätzlichen Überprüfung der Verpackungsverordnung zu einem späteren Zeitpunkt sein.

7. *Wie ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis bei der Verpackungsverwertung in Deutschland zu bewerten? Wie verhält sich dieses im europäischen Vergleich?*

Die Kosten der haushaltsnahen Sammlung in Deutschland betragen gegenwärtig inflationsbereinigt weniger als die Hälfte der Kosten bei Einführung der Verpackungsverordnung in den frühen 90er Jahren. Die tlw. nach wie vor erheblichen Preisunterschiede zu anderen europäischen Ländern sind vor allem dadurch bedingt, dass durch die dortigen nationalen Regelungen (a) eine geringere Leistungstiefe abgefordert wird (bspw. Bringsysteme statt Holsysteme sowie Beschränkung auf leicht verwertbare Verpackungen) und (b) wesentliche Teile der Aufwendungen (insb. die Kosten der Erfassung) durch die Kommunen aus öffentlichen Mitteln getragen werden. Ob die anspruchsvollen Zielvorgaben der deutschen Verpackungsverordnung und die vollständige Kostentragung durch die Wirtschaft dauerhaft fortgeführt werden sollten, überschreitet u. E. den Rahmen der 5. Novelle der Verpackungsverordnung und sollte zu einem späteren Zeitpunkt umfassend erörtert werden.

8. *Wie ist aus ökologischer Sicht die Beschränkung der Produktverantwortung auf Verpackungen zu bewerten?*

Das Thema betrifft die grundsätzliche Ausrichtung der Kreislaufwirtschaftspolitik in Deutschland und überschreitet den Rahmen der 5. Novelle der Verpackungsverordnung. Es sollte zu einem späteren Zeitpunkt umfassend erörtert werden.

---

**E. Fragen der Fraktion DIE LINKE.**

1. *Für das größte Problem der Getränkeverpackungen hat die Novelle keine Lösung. Trotz des Pflichtpfandes für Einwegflaschen und -dosen sinkt die Mehrwegquote unaufhörlich. Nur noch 31 Prozent der alkoholfreien Getränke werden in wieder befüllbaren Verpackungen verkauft. In den 90er Jahren waren es über 70 Prozent. Welche Lösungsansätze sehen Sie, um die ökologisch vorteilhaften Mehrwegsysteme zu schützen? Könnte eine zusätzliche Einwegabgabe die Händler vom ökologischen Vorteil der Mehrwegverpackungen überzeugen?*

Die Pfandpflicht ist kein wirksames Instrument zum Schutz von Mehrweg-Getränkeverpackungen. Ob eine Privilegierung von Mehrweg-Getränkeverpackungen durch den Ordnungsgeber für die Zukunft erforderlich ist, sollte Teil der grundsätzlichen Überprüfung der Verpackungsverordnung zu einem späteren Zeitpunkt sein.

2. *Gewährleistet die Verpackungsverordnung eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung? Welche Defizite sehen Sie?*

Die Verpackungsverordnung gewährleistet eine im Vergleich zu anderen Produktkategorien und im internationalen Vergleich hohe Qualität der Erfassung und Verwertung von Verpackungen. Defizite bestehen bisher vor allem in den Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten rechtstreuer Marktteilnehmer, die durch Trittbrettfahrer und Umgehungskonzepte hervorgerufen werden. Diese Probleme sollen mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung überwunden werden. Unabhängig davon erscheint längerfristig eine grundlegende Revision der Regelung geboten.

3. *Werden mit der Novelle biologisch abbaubare Verpackungen sinnvoll gefördert?*

JA.

4. *Die Novelle verfolgte weiter ein vorrangig wettbewerbsorientiertes System der Erfassung und Verwertung mit einer in der Praxis unübersehbaren Zahl von Sub- und Sub-Sub-Beauftragten. Steht dies nicht vielfach ökologisch sinnvollen Kreisläufen entgegen, weil es Intransparenz und Missbrauchspotentiale, einschließlich illegaler Entsorgungswege fördert?*

Handel und Industrie hatten ein einheitliches Rücknahme- und Verwertungssystem für Verkaufsverpackungen aufgebaut, das 2004 auf Veranlassung des Bundeskartellamts in eine wettbewerbsoffene Struktur mit einer wachsenden Zahl von Leistungsanbietern umgewandelt wurde. Den sich daraus ergebenden

den erhöhten Überwachungs- und Transparenzanforderungen soll durch die 5. Novelle der Verpackungsverordnung begegnet werden.

Fachverband Kartonverpackungen für Flüssige Nahrungsmittel (FKN) e.V.  
Bierstadter Str. 17, 65189 Wiesbaden  
Telefon (0611) 18788-0, Fax (0611) 18788-55

Deutscher Bundestag  
Frau Petra Bierwirth, MdB  
Vorsitzende des Umweltausschusses  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

8. Oktober 2007  
Dr.W/kl

### **VerpackVO, hier: Fünfte Novelle - Stellungnahme des FKN e.V.**

Sehr verehrte Frau Bierwirth,

unter dem 23. Mai 2007 hatte ich den Herren Bundesministern Gabriel, Glos und Seehofer gegenüber mein absolutes Unverständnis im Hinblick auf die im §16 Abs. 2, Sätze 3 bis 5 ins Auge gefasste Neuregelung der VerpackVO zum Ausdruck gebracht:

„§9 findet für Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff, die aus biologisch abbaubaren Werkstoffen und zu mindestens 75% aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt sind, bis zum 1. Januar 2010 keine Anwendung...“

Denn: die VerpackVO gibt **alle** Verpackungen, konsequenterweise auch die sog. **Verbunde**, einer Sanktion anheim, es sei denn, dass sie vom Verordnungsgeber als „ökologisch vorteilhaft“ qualifiziert worden sind. Um diese Einstufung zu erlangen, wird die entsprechende Verpackung einem aufwendigen Verfahren, den international anerkannten ISO-Normen gemäß, unterworfen, einem Verfahren im übrigen, das am 3. Dezember 1997 von der heutigen Bundeskanzlerin und damaligen Bundesumweltministerin, Frau Dr. Merkel, und dem damaligen BDI-Präsidenten, Herrn Olaf Henkel, per „code of conduct“ als für die deutsche Wirtschaft verbindlich vereinbart wurde.

Dies alles soll offensichtlich für die oben genannten und zu privilegierenden Verpackungen nicht mehr gelten – ein klarer Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und darüberhinaus ein erneuter Systembruch dessen, was Frau Dr. Merkel in ihrer früheren Position als Bundesumweltministerin durchsetzen wollte: eine klare Trennung von ökologisch vorteilhaften und ökologisch nachteiligen **Verpackungen**, mit der Folge, dass **alle** ökologisch nachteiligen Verpackungen, unabhängig von den darin enthaltenen Füllgütern, mit einer Sanktion

belegt werden sollten. Es wird, wie immer wieder von Mitgliedern des Deutschen Bundestages (quer durch **alle** Parteien) zu hören ist, als peinlich empfunden, dass die am 13. Januar 2005 verabschiedete Dritte Novelle die **Inhalte** Saft, Milch und Nektare als Füllgüter für ökologisch nachteilige Verpackungen „freigegeben“ hat. Die Damen und Herren des Deutschen Bundestages sind seinerzeit durch ein geschicktes Procedere (Befassung zuerst im Bundesrat und erst danach im Bundestag) überspielt worden (der insoweit parteiübergreifende Konsens fand seinen auch nach außen sichtbaren Niederschlag in dem am 6. September 2004 **einstimmig** gefassten Beschluß der CDU/CSU-AG-„Umwelt“, wonach **alle** ökologisch nachteiligen Verpackungen mit der Sanktion „Abgabe“ belegt werden sollten – vor diesem Hintergrund muß die damalige „Regie“ der Staatsregierung Bayerns gesehen werden: zuerst Bundesrats-Beschluß am 17. Dezember 2004, und erst danach Bundestags-Beschluß am 13. Januar 2005).

Wenn man die jetzt vorgesehene Regelung „durchgehen“ ließe, würde man einen erneuten und ähnlichen Systembruch, wie den in der Dritten Novelle verabschiedeten, begehen.

Schließlich: eine Vorzugsbehandlung bestimmter Verpackungen, so wie man sie sich jetzt vorstellt, würde die am Marktgeschehen teilnehmenden Abfüller aus Wettbewerbsgründen zu sicherlich sehr teuren Investitionen zwingen – bisher installierte Anlagen würden (in bisherigem Umfang) nicht mehr ausgelastet sein bzw. würden zu großen Teilen ihre Abschreibungsdauer nicht mehr erleben: „die Großen“ im Markt würden auf Grund ihrer finanziellen Stärke überleben, der Mittelstand bliebe „auf der Strecke“.

Dass nachwachsende Rohstoffe angesichts der bestehenden Klimasituation grundsätzlich eine Förderung erfahren sollen, wird von keinem Vernünftigen bestritten – sie sollte allerdings „gezielt“ an deren Hersteller (Landwirtschaft, Forstwirtschaft etc.) vergeben werden und nicht erst am Ende einer (langen) Produktionskette.

Aus den vorgenannten Gründen bitten wir Sie, die im § 16 Abs. 2, Sätze 3 bis 5 vorgesehene und von anderen (z.B. BDI) und mir kritisierte Regelung abzulehnen, eine Regelung, die im übrigen Kennern der Materie in Politik, Administration und Wirtschaft genauso wenig gefallen dürfte wie der in der Dritten Novelle enthaltene (schwere) Systembruch.

Unabhängig von der (schwerwiegenden) Kritik, mit der wir der von mir inkriminierten Einzelregelung begegnen, erachten wir eine baldige Verabschiedung der Fünften Novelle aus den sonstigen Gründen für notwendig und begrüßenswert.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Wilhelm Wallmann

Cc: Herrn Michael Brand, Herrn Gerd Bollmann, Herrn Horst Meierhofer, Frau Eva Bulling-Schröter, Frau Sylvia Kotting-Uhl

## 5. Novellierung der Verpackungsverordnung

Aktuelle Stellungnahme des Bundesverbandes für Umweltberatung e.V. (bfub)

Dienstag, 9.10.07

### Keine Verzögerung der Novellierung

„Die aktuelle Diskussion bei der Novellierung der Verpackungsverordnung geht grob an den Interessen und Wünschen der Bürger vorbei“, urteilt Thomas Pensel, Vorsitzender des Bundesverbandes für Umweltberatung e.V. (bfub) „Die morgige Behandlung im Umweltausschuss des Bundestages lässt eine unnötige Verzögerung der Novellierung der Verpackungsverordnung befürchten“.

Der Bundesverband für Umweltberatung kümmert sich seit vielen Jahren um das Abfallverhalten der Verbraucher im häuslichen, öffentlichen und gewerblichen Bereich. Vor diesem Erfahrungshorizont warnt der bfub davor, ohne festverankerte Alternative, die eine optimale Ausgestaltung der Verwertung von Verpackungen garantiert, das System der Trennung von Verpackungsabfällen aufzugeben.

Der Bundesverband für Umweltberatung bfub e.V. unterstützt allerdings Überlegungen, die gelben Gefäße für stoffgleiche Nichtverpackungen zu öffnen. „Warum sollte für die Gelbe Tonne nicht möglich sein, was für die Papiertonne längst üblich ist?“, so Thomas Pensel. „Die Papiertonne enthält nur zu 25% lizenzierte Verpackungen, 75% sind Nichtverpackungen, d.h. Zeitungen und Druckerzeugnisse.“

Der Verband möchte damit der Bevölkerung Erleichterungen und Klarheit beim Sortieren verschaffen, gleichzeitig aber auch qualitativ und quantitativ den Ressourcenschutz voranbringen.

„Mit Verhaltensweisen und Gewohnheiten spielt man nicht“ mahnt Gudrun Pinn, abfallpolitische Sprecherin des Bundesverbandes für Umweltberatung e.V.. Denn im Gegensatz zu maschinellen oder technischen Anpassungen, die sich immer wieder zurückholen und neu ausrichten lassen, sind Verhaltensweisen nicht beliebig rückholbar. Einmal verspielte Glaubwürdigkeit ist für immer verspielt. Außerdem können Manipulationen am Verhalten richtig teuer werden. Denn "Umerziehung" kostet sehr viel Geld.

Eine „kleine“ Novellierung der VerpackV muß deshalb so schnell wie möglich erfolgen. Für große und grundlegende Systemänderungen erwartet der bfub gründlichere Vorarbeiten.

Gudrun Pinn appelliert an die Gesetzgeber: „Bitte erlauben Sie keine riskanten Manöver für den Bürger, der wird es ihnen ansonsten mit Untätigkeit für immer danken. Der Abfallverwertung wäre damit ein Bärendienst erwiesen.“

Zum Hintergrund:

Die aktuelle Diskussion um die Abschaffung der Gelben Tonne macht den zeitweiligen Unmut der Bevölkerung über die Sortierung von Verpackungen deutlich. Etliche Verpackungen gehören trotz Grünem Punkt nicht in die Gelbe Tonne. Der Grüne Punkt macht das Sortieren nicht leichter, im Gegenteil. Aber die Vision des Sortierens von Restmüll durch neuentwickelte technische Anlagen, die bisher nur in Klein- bzw. Pilotversionen in Essen und Trier erprobt wurden, ist als Lösung des Problems flächendeckend keineswegs realistisch. Weder ökonomisch noch ökologisch sind sie derzeit eine Alternative für das Sortieren durch den Bürger, dessen Verantwortung und Engagement unverzichtbar ist.

Nach Einschätzung des Bundesverbands für Umweltberatung bfub e.V. ist der Grüne Punkt auf Verpackungen allerdings kein geeignetes Merkmal zur richtigen Sortierung. Denn für viele Verpackungen mit Grünem Punkt existieren separate Erfassungssysteme: Altglas kommt in den Altglascontainer, Papierverpackungen in die Papiersammlung. Etliche Bürger äußern auch Zweifel an der Verwertung und haben oft nicht genügend Platz zur Sortierung. In Großstädten landen daher regelmäßig größere Mengen an Wertstoffen im Restmüll.

Der bfub will den Umweltvorteil der Gelben Tonne erhalten bzw. erhöhen und gleichzeitig die Sortierkriterien für die Bevölkerung vereinfachen. Analog zur Papier- (z.T. auch Glas-) tonne soll nicht nach Verpackungen mit und ohne Grünem Punkt, sondern ausschließlich nach Materialien gesammelt werden. Die Gelbe Tonne wäre dann für alle Wertstoffe aus Kunststoff, Metall und Verbunde nutzbar und könnte auch „Kunststofftonne“ oder „trockene Wertstofftonne“ heißen. Für Verbraucher ist das Material leicht zu erkennen und von Glas, Pappe/Papier sowie Bioabfall gut zu unterscheiden. Es ist zu erwarten, dass eine materialbezogene Erfassung die Anzahl der Fehlwürfe verringert und die Bereitschaft zur Trennung aktiviert. Mindestens eröffnet diese Umstellung die Möglichkeit, mit intelligenten Ideen erneut an die Bürger heranzutreten und die Motivation für eine bessere Trennung „anzufeuern“.

Gudrun Pinn  
Abfallpolitische Sprecherin des Bundesverbandes für Umweltberatung  
Tel. 030 / 332 82 83



Bornstraße 12/13  
28195 Bremen

Tel: 0421/34 34 00  
Fax: 0421/34 787 14

10. Juli 2006

## Stellungnahme zur Novellierung der VerpackV

Der Bundesverband für Umweltberatung (bfub) e.V. betrachtet die Umsetzung der Verpackungsverordnung in erster Linie aus ökologischer Sicht, aber auch aus der Sicht der Privaten Haushalte, der Bürger, Schüler und anderen Anwender. Es geht dabei um Gewohnheiten, Motivation, Aufklärungsmöglichkeiten und Glaubwürdigkeit.

Für die Novellierung der Verpackungsverordnung hat der bfub vier Zielsetzungen:

1. Stärkung der Produktverantwortung von Herstellern und Vertreibern, d.h. in diesem konkreten Fall Verhinderung und Sanktionierung von Trittbrettfahrern.
2. Stärkung des Umweltbewusstseins und der Umweltbildung zugunsten einer Wiederbelebung bzw. Verbesserung des Trennverhaltens der Bevölkerung.
3. Erhaltung / Optimierung der stofflichen Verwertung auf hohem Niveau.
4. Weiterentwicklung der Gelben Tonne / des Gelben Sacks zu einer Wertstofftonne, die analog zur Papier- und Glaserfassung wertstoffgleiche Nichtverpackungen (Kunststoffe, Metalle, Verbunde) umfasst.

Zu 1.) Für die Bürger sind verschiedene Wege zur Entsorgung von Abfällen hinderlich. Selbstentsorgerangebote zur Rücknahme spezieller Verpackungen im Handel werden deshalb nicht wahrgenommen. Die Selbstentsorgerlösung geht für private Haushalte an der Realität vorbei. Alle Verpackungen, die in privaten Haushalten anfallen (mit Ausnahme von Pfandflaschen), sollten deshalb haushaltsnah entsorgt und dementsprechend von einem dualen System lizenziert werden und nicht für Selbstentsorger zur Verfügung stehen.

Anders verhält es sich mit Verpackungen, die ausschließlich im Gewerbe anfallen. Diese könnten sehr wohl von Selbstentsorgern entsorgt werden.

Der Vollzug der Verordnung ist konsequent zu ahnden.

Zu 2.) In den letzten Jahren sind die Motivation und die Aufklärungsarbeit für das Abfalltrennen stark zurückgegangen. Abfallberatung findet kaum noch statt. Bildung und Verhalten ist jedoch kein Selbstläufer. Deshalb lässt die Qualität des getrennten Abfalls z.T. stark zu wünschen übrig (insbesondere die gelbe Tonne / Sack). Auch die Getrennterfassung

von Bioabfall ist sehr stark von Motivation und Aufklärung abhängig. Hinsichtlich Abfallvermeidung und Abfalltrennung sollten neue Konzepte in die Verordnung aufgenommen werden (u.a. Konzepte zur Stärkung von regionalen Mehrwegprodukten, Konzepte zur Stärkung der unabhängigen Abfallberatung).

Zu 3.) Die stoffliche Verwertung aller Fraktionen ist auszubauen und die Vermarktung von Recyclingprodukten ist zu stärken.

Nur wenn Recyclingprodukte aktiv beworben werden und den Bürgerinnen und Bürgern als akzeptierte Produkte im täglichen Leben begegnen, ist auch die Bereitschaft zur Annahme der Verwertungsangebote gegeben.

Zu 4.) Der Grüne Punkt ist kein sinnvolles Unterscheidungskriterium für Verbraucher. Abfall zu trennen richtet sich offensichtlich besser nach Materialqualitäten. Zudem ist es ökologisch nicht einzusehen, dass die Plastikschiessel aus Kunststoff nicht ebenso sinnvoll verwertet werden kann wie kleinteilige Verpackungen aus Kunststoff. Kaum jemand bringt die Plastikschiessel zum Recyclinghof. In der Regel wandert sie in den Restmüll oder in die Gelbe Tonne (sog. Intelligente Fehlwürfe).

Bereits jetzt werden Papier- und Pappverpackungen gemeinsam mit grafischen Papieren (50 –70 %) erfasst. Auch die Glastonne steht für Glasbehälter, die keine Verpackungen sind, zur Verfügung. Warum lässt sich nicht auch für die Gelbe Tonne ein entsprechendes Finanzierungsmodell finden?

Der Bundesverband für Umweltberatung bfub e.V. fordert daher die Weiterentwicklung der Gelben Tonne / des Gelben Sacks zu einer „trockenen Wertstofftonne für Plastik, Metalle und Verbunde“.

Das BMU sollte dies in die Zielformulierung der Novelle sowie unter 6.3 als angestrebte Option in der Abstimmungserklärung aufnehmen.



Thomas Penseel  
Vorsitzender

09.10.2007

### **Stellungnahme des VDA zum Referentenentwurf der 5. Novellierung der Verpackungsverordnung**

Die Automobilindustrie ist sich ihrer Verantwortung für die von ihr in den Markt eingebrachten Verpackungen bewußt. Schon seit mehr als eineinhalb Jahrzehnten setzt die Automobilindustrie im Lieferverkehr zwischen Zulieferern und Automobilherstellern auf Mehrwegverpackungen. Heute sind mehr als 52 Mio. Einheiten im Einsatz. Deshalb wird im Bereich der Automobilindustrie eine unübertroffen hohe Mehrwegquote von 90 Prozent erreicht. Die Einführung des KLT (Kleinladungsträger) und des GLT (Großladungsträger) hatten schlagartig das Verpackungsaufkommen minimiert. Neben Vermeidungsstrategien und dem Bemühen, nur ökologisch sinnvolle und zugelassene Verpackungen (z.B. eigene VDA-Verpackungsvorschrift) einzusetzen, werden die an den Endverbraucher gelieferten Verpackungen durch Selbstentsorgungssysteme zurückgenommen.

Als Ziel der 5. Novelle wird die Sicherstellung der haushaltsnahen Verpackungsentorgung angegeben. Diese sei laut Begründung des BMU gefährdet. Nach den heutigen Regelungen seien Trittbrettfahrer und Totalverweigerer in der Lage, den Kommunen und Dualen Systemen Aufwände bzw. Kosten aufzubürden. Damit könnten sie sich einen betriebswirtschaftlichen Vorteil gegenüber Mitbewerbern verschaffen, die sich gesetzeskonform verhalten. Gleichzeitig würden sie damit funktionierende Selbstentsorgungssysteme in Mißkredit bringen.

Die sich mit der Novelle bietenden Chancen werden im Hinblick auf die spezifischen Probleme der Automobilindustrie nicht genutzt. Die Novelle sieht vor, dass die Kfz-Werkstätten weiterhin entweder private Endverbraucher“ oder (gewerbliche) Endverbraucher“ sind. Die Novellierung sollte genutzt werden, um hier eine eindeutige Zuordnung der Kfz-Werkstätten zu der Kategorie gewerbliche Endverbraucher“ zu schaffen.

Seite 2

Im Einzelnen:

### **§ 3 Abs. 11 Schnittstelle Endverbraucher**

Die in den ursprünglichen Entwürfen eindeutige Zuordnung der Kfz-Werkstätten zu dem nicht privaten Endverbrauch herfst nicht mehr vorhanden. Noch immer ist die ursprüngliche Regelung - Abhängigkeit von Abfuhrhythmen und -mengen - als Abgrenzungskriterium aufgeführt. Damit wird die Besonderheit der Kfz-Werkstätten, in denen ein großer Teil der Verpackungen aufgrund der rechtlichen Einstufung als gefährliche Abfälle von der Abfuhr durch die bestehenden dualen Systeme ausgeschlossen sind, nicht berücksichtigt. Zum anderen existiert in Kfz-Werkstätten keine Fraktion „Leichtverpackungen.“ Sämtliche Verpackungen werden sortenrein gesammelt.

### **Wir bitten in den Entwurf aufzunehmen: § 3 Abs. 11 ... Betrieben und Handwerksbetrieben mit Ausnahme von „Kfz-Werkstätten“, Druckereien....**

In der Folge würden die Rücknahmesysteme der Automobilindustrie weiter bestehen. Transport-, Um-, Verkaufsverpackungen könnten weiterhin an der Anfallstelle gemeinsam zurückgenommen werden, was der gängigen Praxis in der gewerblichen Entsorgung entspricht. Bei unseren Verpackungen handelt es sich um Rohstoffe, die in der Regel ohne nachträglichen Sortieraufwand bereits an der Anfallstelle sortenrein gesammelt werden.

Das in § 6 (1) Satz 4 aufgestellte Verbot der Abgabe von nicht lizenzierten Verkaufsverpackungen an private Endverbraucher halten wir dann - in Verbindung mit der Vollständigkeitserklärung - für ausreichend, um die notwendige Transparenz der in Verkehr gebrachten, zurück genommenen und verwerteten Verpackungsmengen zu gewährleisten.

### **§ 6 Rücknahme von Verkaufsverpackungen**

Die Zulassung von Selbstentsorgersystemen ist im Grundsatz das richtige Instrument um eine hochwertige Verwertung der Verpackungen zu gewährleisten. Die nach jetzigem Stand vorgesehenen Regelungen sind aus unserer Sicht jedoch nicht praxisgerecht:

1. Selbstentsorgersysteme nach § 6 müssen nun durch die zuständige Behörde genehmigt werden. Da Abfallrecht Ländersache ist, steht zu befürchten, dass diese Regelung eine Vielzahl von einzelnen Genehmigungsverfahren in allen Bundesländern bedeutet.

2. Nach § 6 (2) Satz 2, 2. ist im Genehmigungsverfahren darzustellen, dass Verkaufsverpackungen anderer Hersteller sowie Transport- oder Umverpackungen nicht in den Mengenstromnachweis einbezogen werden. Dies ist nicht praktikabel und stellt nach unserer Auffassung keinen ökologischen Nutzen dar.

**Der VDA fordert deshalb bei der Zulassung von Selbstentsorgersystemen ausschließlich die Verwertung der Verpackungen durch eine Behörde zu bewerten!**

### **§ 6 und 7: Abgrenzung duale Systeme / Selbstentsorger der Automobilindustrie**

Dass das von den Automobilherstellern eingesetzte System effizient und Ziel führend ist, wurde bei behördlichen Überprüfungen in der Vergangenheit nachgewiesen. Damit die neuen Regelungen in § 7 zur Rücknahmepflicht von Verkaufsverpackungen das Weiterbestehen unserer Systeme gewährleisten, sind allerdings noch Anpassungen notwendig:

Die Selbstentsorgersysteme der Automobilindustrie weisen Rücknahme- und Verwertungsquoten von z.T. über 100 % aus. Untersuchungen haben gezeigt, daß die Quotenüberschreitung häufig auf Verpackungen von Drittanbietern zurückzuführen ist, für die eine Lizenzierung bei einem Dualen System besteht. Dies wird auch in Zukunft nicht auszuschließen sein. Insofern ist die nun eingeräumte Möglichkeit, Lizenzentgelte zurückzuverlangen, wenn die Verpackungen nachweislich im Rahmen der Selbstentsorgung zurückgenommen und verwertet wurden zu begrüßen. Nicht akzeptabel ist, dass Selbstentsorger sich hierzu eines Sachverständigen zu bedienen haben, duale Systeme aber nicht!

**Wir fordern deshalb, Selbstentsorger und duale Systeme in Bezug auf § 6 (1) Satz 5 und 6 gleich zu behandeln!**

### **Verwertungsquoten**

Zu begrüßen ist grundsätzlich der Wegfall der Verwertungsquoten im gewerblichen Bereich. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass vor dem Hintergrund einer Quotenerfüllung häufig Vermeidungs-, und Substitutionsstrategien zurücktreten mussten. Die gesetzlichen Vorgaben des Abfallrechtes und die sortenreine Zusammensetzung der Verpackungsabfälle, z.B. im Bereich der Kfz-Werkstätten, gewährleisten eine hochwertige Verwertung.

Problematisch ist, dass die Rücknahmesysteme der Automobilindustrie – ohne die vorstehend geforderte Anpassung des § 3.11 - sowohl gewerbliche als auch private Endverbraucher umfassen. In den Erläuterungen zur Verpackungsverordnung befindet sich der Hinweis, dass in diesem Falle ein Mengenstromnachweis mit **Verwertungsquoten(!)** für alle Verkaufspackungen (also die bei Kleingewerblichen und Großgewerblichen Anfallstellen anfallenden Verpackungen) zu führen ist.

**Die Regelungen für solche Selbstentsorgungssysteme sollten in den Verordnungstext aufgenommen werden.**

### **§ 7 Rücknahmepflicht für Verkaufsverpackungen („Nicht -privater Endverbraucher“)**

Die geplante Regelung im § 7 Abs. 1 ist in Bezug auf die Kostenträgerschaft unklar. Während es im ersten Satz heißt „unentgeltlich zurückzunehmen,“ heißt es im zweiten Satz „Es können abweichende Vereinbarungen über ... die Kostenregelung getroffen werden.“ Dies ist eindeutig widersprüchlich. Da es sich hier nur um „Nicht - private-Endverbraucher“ handelt, muss eine abweichende Vereinbarung von der „unentgeltlichkeit“ möglich sein.

Im Übrigen ist eine „unentgeltliche Rücknahme“ nicht praktikabel. Es ist davon auszugehen, daß im gewerblichen Bereich Transport-, Um-, und Verkaufsverpackungen sortenrein je Fraktion in einem Behältnis gesammelt und durch einen Entsorger eingesammelt werden.

**Wir bitten den Gesetzgeber, für die Rücknahme von Transport-, Um-, und Verkaufsverpackungen bei gewerblichen Anfallstellen die gleichen Bedingungen analog § 4(1) zu schaffen.**

### **§ 10 Vollständigkeitserklärung**

Gegenüber den bisherigen Entwürfen ist die neue Fassung ein Fortschritt. Die Vollständigkeitserklärung auf mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen zu beschränken erscheint sinnvoll und praktikabel.

Die Vollständigkeitserklärung ist jedoch mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden und findet u.a. in der europäischen Verpackungsrichtlinie keine Grundlage. Ein positiver ökologischer Effekt ist nicht erkennbar.

Für die Rücknahmesysteme der Automobilindustrie bedeuten die jetzigen Regelungen, dass zukünftig ein **Mengenstromnachweis und eine Vollständigkeitserklärung** jedes einzelnen Mitgliedes abzugeben sind. Auch haben Mengenstromnachweis und Vollständigkeitserklärung verschiedenen Adressaten für die Hinterlegung. Dies führt für die Selbstentsorgersysteme zu erheblichem Mehraufwand.

**Wir fordern den Gesetzgeber auf, hier Unternehmen und Systemen die Möglichkeit einzuräumen, sich eines Instrumentes zu bedienen, bzw. eine gemeinsame Dokumentation an einer Hinterlegungsstelle zuzulassen.**

**Stellungnahme der Vfw GmbH  
zum Regierungsentwurf einer 5. Verordnung zur  
Änderung der Verpackungsverordnung  
Vom 19. September 2007**

**A. Grundsätzliche Anmerkungen**

**I. Hauptziel der Novelle**

Hauptziel der Novelle ist die Sicherung der haushaltsnahen Erfassung durch Bekämpfung der sog. Trittbrettfahrer, die sich ganz (Totalverweigerer) oder teilweise ihrer gem. § 6 Abs. 1 und 2 bestehenden Verpflichtung zur Rücknahme und Verwertung oder ihrer Pflicht gem. § 6 Abs. 3 zur Beteiligung an einem Dualen System mit pflichtenbefreiender Wirkung entziehen.

Dieses Hauptziel der Novelle wird von der Vfw GmbH ohne jede Einschränkung geteilt und unterstützt

**II. Instrumente zur Zielerreichung**

Die wesentlichen Instrumente zur Zielerreichung sollen nach dem Entwurf der Bundesregierung sein:

- die Trennung der Aufgabenbereiche von Dualen Systemen und Selbstentsorgern bzw. Selbstentsorgergemeinschaften (§§ 6,7 des Entwurfes) sein.
- die Vollständigkeitserklärung (§ 10 des Entwurfes) und

**III. Trennung der Systeme**

Mit dem Regierungsentwurf (RegE) wird die bisher für die nach der VerpackV zur Rücknahme von Verkaufsverpackungen (VKVP) Verpflichteten bestehende Wahlfreiheit zwischen der Pflichterfüllung durch eigenhändige Rücknahme (Regelfall der Selbstentsorgung) oder durch pflichtenbefreienden

de Beteiligung an einem Dualen System (Ausnahme) beseitigt und ersetzt durch die grundsätzliche Pflicht zur Beteiligung an einem Dualen System (Regelfall). Die Erfüllung der Rücknahmepflichten im Wege der Selbstentsorgung (Ausnahme) wird nach der Novellierung nur noch nach Genehmigung und unter engen inhaltlichen Voraussetzungen möglich sein.

Eine genaue Betrachtung der nun vorgesehenen Regelungen zur Selbstentsorgung (§ 6 Abs. 1 Sätze 6 bis 9 und § 6 Abs. 2 RegE) lässt jedoch erkennen, dass diese in der geplanten Form wenig praktikabel sind und deshalb weitgehend ins Leere laufen (Placebo-Effekt).

#### **IV. Vollständigkeitserklärung (VE)**

Die Vfw GmbH sieht in der Einführung einer Vollständigkeitserklärung ein geeignetes und – bei entsprechender Ausgestaltung – wirksames Mittel, um Trittbrettfahrer zurück zu drängen.

Der Entwurf der Bundesregierung wird jedoch den Erwartungen und den Notwendigkeiten nicht hinreichend gerecht. Insbesondere wird die vorgesehene Regelung des § 10 Abs. 3 Satz 1, nach der die Hersteller und Vertrieber, die erstmals mit Ware befüllte VKVP in Verkehr bringen, die ihnen obliegende Pflicht zur Abgabe der VE auch auf andere Hersteller oder Vertrieber übertragen können, zu einer deutlichen „Verwässerung“ der beabsichtigten Wirkung der VE führen. Mit derartigen Vereinbarungen wird es nämlich relativ einfach sein, die für eine jährliche Erstellung der VE vorgegebenen Mengen zu unterschreiten und sich dadurch der jährlichen Pflicht zur Abgabe der VE, bei entsprechender Ausgestaltung und Vielfalt solcher Vereinbarungen der Pflicht zur Abgabe der VE auch ganz zu entziehen („Atomisierung“ der Mengen).

#### **V. Wegfall der Pflicht zur Führung eines Mengenstromnachweises und zur Einhaltung von Verwertungsquoten für VKVP, die beim gewerblichen Endverbraucher anfallen**

Mit § 7 des RegE werden die VKVP, die künftig beim gewerblichen Endverbraucher anfallen, aus der bisher bestehenden Pflicht entlassen, für alle bei Endverbrauchern anfallenden VKVP die Anforderungen an die Erfassung und Verwertung mittels eines Mengenstromnachweises zu dokumentieren und die Einhaltung der nach Anhang I Nr. 1 vorgeschriebenen Verwertungsquoten nach zu weisen.

Damit verbunden ist nicht nur eine erhebliche Absenkung des ökologischen Standards, sondern auch eine Erweiterung der Möglichkeiten zu „kreativem Verpackungsmanagement“, in dessen Folge eine Verschiebung von signifi-

kanten Mengen an VKVP aus dem Bereich „Anfallstellen privater Endverbraucher“ in den Bereich „Anfallstellen gewerblicher Endverbraucher“ einhergehen wird.

## **VI. Abdingbarkeit der Beteiligungspflicht des Erstinverkehrbringers**

Mit § 6 Abs. 1 Satz 2 RegE erhält der Erstinverkehrbringer einer mit Ware befüllten VKVP die Möglichkeit, die ihn treffende Pflicht zur Beteiligung dieser VKVP an einem Dualen System auf „andere“ Hersteller oder Vertreiber durch Vereinbarung zu übertragen.

Dies dürfte im Wesentlichen dazu führen, dass der Handel unter Nutzung seiner Marktmacht die Lizenzierung an sich zieht mit der Folge einer erheblichen Beschleunigung von Konzentrationsprozessen im Lebensmitteleinzelhandel (LEH) und der diesem vorgelagerten Lebensmittelindustrie, sowie zusätzlichem Druck auf das Preisniveau Dualer Systeme mit negativen Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit Dualer Systeme (zehn Duale Systeme treffen auf vier Handelskonzerne) untereinander und die Qualität der Entsorgungs- und Verwertungsleistungen.

Des Weiteren dürfte die Weitergabe der „Lizenzierungspflicht nach unten“ – also vom Erstinverkehrbringer zum Großhändler und vom Großhändler zum Letztvertreiber (z.B. Tankstellenpächter, Kioskbetreiber, Bäder, Metzger, Gastwirt) zu einer „Atomisierung der Lizenzmengen“ beitragen. Im Ergebnis verstärkt dies die Anreize, derartige Kleinmengen aus Kostengründen bei geringem Entdeckungsrisiko gar nicht zu lizenzieren. Damit wurde dem zentralen Anliegen der Novelle entgegengewirkt.

Die Lizenzierungspflicht ist deshalb so ausgestaltet, dass sie auf Hersteller und Erstinverkehrbringer mit Ware befüllter VKVP begrenzt wird.

Schließlich ist § 6 Abs. 1 um die Lizenzierungs- und Beteiligungspflichten für Einweggeschirr zu ergänzen. Bezüglich der Serviceverpackungen ist sicherzustellen, dass die Pflicht zur Lizenzierung den Hersteller trifft.

## **VII. Kennzeichnungspflicht**

Die im Anhang I Nr. 3 Abs. 2 unverändert enthaltene Pflicht, die Beteiligung der VKVP an einem Dualen System zu kennzeichnen, sollte ersatzlos entfallen oder durch die Pflicht zur Kennzeichnung mit einem neutralen, staatlich oder durch die gemeinsame Stelle vorgegebenes Logo zu ersetzen.

## VIII. **Ausnahme für VKVP für Arzneimittel und Medizinprodukte**

Im Hinblick auf die Tatsache, dass ein erheblicher Teil der Restarzneimittel nicht vertretbare Entsorgungswege geht, ist die im Bewusstsein der Bevölkerung gut verankerte Rückgabe der Restarzneimittel einschließlich ihrer VKVP über die Apotheken zu stärken und weiter auszubauen.

Dies setzt eine Ausnahmeregelung für VKVP von Arzneimitteln und Medizinprodukten voraus, da diese VKVP **nicht** im Bereich der den Haushaltungen gleich gestellten Anfallstellen, sondern – ausschließlich – bei den Haushaltungen anfallen.

Der mit der derzeit vorgesehenen Trennung der Systeme in diesem Bereich verbundene ersatzlose Wegfall des bestehenden REMEDICA-Systems der Vfw GmbH würde darüber hinaus zu einem Verstoß gegen die RL 2004/27/EG führen, die die Bundesrepublik Deutschland bezüglich der Anforderung zur Errichtung eines geeigneten Rückgabesystems für Medikamentenreste gegenwärtig vor allem durch das REMEDICA-System erfüllt.

## IX. **Inkrafttreten**

Die Übergangszeit von 6 Monaten ist im Hinblick auf die erheblichen Umstellungs- und Anpassungsprozesse, insbesondere den Zeitbedarf für die künftig von 16 Bundesländern beizubringenden Genehmigungen, bei den derzeit die Selbstentsorgung betreibenden Unternehmen völlig unzureichend. Sie ist auf 18 Monate auszudehnen.

## B. Im Einzelnen

### I. Zur Trennung der Systeme

#### 1. Was soll erreicht werden?

Ziel der Novelle ist es, „einen fairen Wettbewerb bei der Erfassung von VKVP sowohl im Bereich der privaten Endverbraucher als auch im Bereich der gewerblichen/industriellen Endverbraucher zu erreichen“.

Dazu sollen

„Verpackungen, die bei privaten Endverbrauchern anfallen, .... zukünftig grundsätzlich durch haushaltsnahe Erfassungssysteme gesammelt werden (Begründung des RegE, Drs. 16/6400, S. 15).

Zur Umsetzung dieser Ziele werden Hersteller und Vertreiber, „die mit Ware befüllte VKVP, die typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen, erstmals in Verkehr bringen“ (§ 6 Abs. 1 RegE) verpflichtet „sich zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme dieser VKVP“ an einem Dualen System zu beteiligen.

Eine Selbstentsorgung soll nur noch gem. § 6 Abs. 2 RegE nach Genehmigung und nur bei solchen Anfallstellen möglich sein, die den privaten Haushalten gleich gestellt sind. Eine Selbstentsorgung für VKVP, die an private Haushalte gelangen, wird künftig ausgeschlossen. Allerdings sollen aber solche Vertreiber, die vom privaten Endverbraucher „am Ort der Abgabe“ VKVP zurück genommen und diese einer Verwertung zugeführt haben, die von ihnen vorher entrichteten Entgelte für die Beteiligung dieser Verpackungen an einem Dualen System von diesem zurück verlangen können.

#### 2. Werden die vorgesehenen Regelungen den Zielen gerecht?

Die nunmehr vorliegenden Formulierungen des § 6 Abs. 1 Sätze 6 bis 9 sowie § 6 Abs. 2 RegE werden den angestrebten Zielen nur **teilweise** und **unzulänglich** gerecht.

(1) Mit der Novelle wird bestehender (und i.S. des Verbrauchers durchaus erfolgreicher) Wettbewerb zwischen Dualen Systemen und Systemen der Selbstentsorgung im Bereich der Anfallstelle „Haushaltungen“ unterbunden. Es bestehen nach wie vor erhebliche Zweifel daran, ob die damit verbundenen Grundrechtseingriffe zulässig und verhältnismäßig

sind. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob derart weitreichende Eingriffe von der Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 1 Nr. 2 KrW-/AbfG gedeckt sind. Auf die aus der Sicht der Vfw GmbH zutreffenden und detaillierten Ausführungen im Gutachten von Prof. Dr. Reinhard Hender (Universität Trier) aus dem März 2007 „Rechtliche Stellungnahme zur Novellierung der Verpackungsverordnung“ wird Bezug genommen. Die insbesondere unter II (S. 7 ff) dargelegten Ausführungen zu Verstößen gegen „verfassungsrechtliche Anforderungen“ werden geteilt.

(2) Darüber hinaus ist die Neufassung von § 6 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 RegE **nicht geglückt**.

- a) Mit der Neufassung von § 6 Abs. 1 Satz 1 wird zwar die Lizenzierungspflicht nunmehr grundsätzlich auf solche Hersteller oder Vertrieber beschränkt, die mit Ware befüllte VKVP erstmals in Verkehr bringen. Dies ist im Grundsatz zu begrüßen, da damit eine klare Verantwortlichkeit vorgegeben wird.

Die Wirkung dieser Regelung, die eine klare Zuordnung und einen einfachen Vollzug bezweckt, wird aber durch den neu eingefügten Satz 2 in Abs. 1 entwertet, nach dem die zur Beteiligung an einem Dualen System verpflichteten Hersteller oder Vertrieber mit anderen Herstellern oder Vertriebern davon abweichende Regelung treffen können. Dies wird dazu führen, dass insbesondere der Handel mit der ihm eigenen Marktmacht die Lizenzierung an sich ziehen wird, um über die Bündelung der Mengen lizenzierungspflichtiger VKVP die Lizenzgebühren zu beeinflussen. Folge davon wird eine erhebliche Beeinträchtigung des Wettbewerbes um Erfassungs- und Verwertungsdienstleistungen sein. Es liegt auf der Hand, dass die Bündelung der Nachfrage auf drei oder vier große Handelskonzerne zu erheblichen Wettbewerbsproblemen auf der Anbieterseite führen muss, auf der nach Lage der Dinge mindestens acht bis zehn Unternehmen zu finden sein werden. Eine weiter sinkende Qualität der Erfassungs- und Verwertungsleistungen wird unvermeidbar sein. Folge davon wird auch die Beschleunigung von Konzentrationsprozessen im LEH sein (nur wer „groß“ ist, hat auch Chancen auf niedrige Kosten für Erfassung und Verwertung). Folge davon wird auch eine Begünstigung von Konzentrationsprozessen in der Lebensmittelindustrie selbst sein (wer große Mengen liefern kann, liefert nicht nur günstige Warenpreise – er trägt zugleich zu größerem Lizenzierungspotential bei).

Es kann aber auch dazu führen, dass mit der Möglichkeit einer „Delegation der Lizenzierungs- und Beteiligungspflicht nach unten“ letztendlich nicht unerhebliche Mengen an VKVP gar nicht lizenziert werden.

- b) Die Sonderregelung des § 6 Abs. 1 Satz 3, mit der die Letztvertreiber von Serviceverpackungen die Erfüllung der Lizenzierungspflicht von den „Herstellern oder Vertreibern oder Vorvertreibern“ verlangen können, dürfte sich in der Praxis als weitgehend wirkungslos erweisen. Es dürfte nämlich im überwiegenden gemeinsamen Interesse des Letztvertreibers wie der Vorvertreiber liegen, auf eine solche Vereinbarung zu verzichten:

Die Letztvertreiber von Serviceverpackungen (z.B. Bäcker, Metzger, Wirte und ähnliche Kleinstverkaufsstellen) haben aus Kostengründen weder ein Interesse daran, lizenzierte Serviceverpackungen zu erwerben noch selbst zu lizenzieren.

Umgekehrt hat der Hersteller oder Vertreter oder Vorvertreiber kein Interesse daran, Zeit und Geld für die Beteiligung seiner Serviceverpackungen an einem Dualen System aufzuwenden. Beides verteuert den Abgabepreis seiner Verpackungen.

Wenn es richtig ist, dass ein großer Teil des Trittbrettfahrens im Bereich der Serviceverpackungen statt findet, dann entscheidet sich das „Wohl und Wehe“ der Novelle daran, ob es gelingt, diesen Bereich in den Griff zu bekommen. Die vorgesehene Regelung ist aus den o.a. Gründen dazu nicht geeignet. Es ist sogar u.U. mit einer Verschlechterung gegenüber dem Status Quo zu rechnen, da mit der jetzt vorgeschlagenen Regelung die Anreize zum Trittbrettfahren eher gestärkt als geschwächt werden.

- c) Schließlich ist das Einweggeschirr, das gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 VerpackV **eigenständig** als VKVP definiert wird (Einweggeschirr ist nicht Teil der Definition der Serviceverpackungen!) von der Lizenzierungspflicht überhaupt nicht erfasst, da Einweggeschirr nicht „mit Ware befüllt“ in Verkehr gebracht wird.

Diese offensichtliche Regelungslücke ist zu schließen.

- (3) Die mit der Neueinfügung von § 6 Abs. 2 RegE **beabsichtigten teilweisen Wiederherstellung** der Wahlfreiheit zwischen der Beteiligung an einem Dualen System und der Selbstentsorgung ist grundsätzlich zu begrüßen.

Im Einzelnen begegnen die dazu gefundenen Formulierungen erheblichen Bedenken. Unter den nun vorgesehenen Rahmenbedingungen ist nicht zu erwarten, dass sie Wirkungen von praktischer Bedeutung ent-

fallen – sie laufen – entgegen der erklärten Absicht – faktisch und praktisch ins Leere. Im Einzelnen:

- a) Es ist nicht klar, was unter „branchenbezogenen“ Erfassungsstrukturen“ zu verstehen ist.

Bezieht eine „branchenbezogene Erfassungsstruktur“ sich auf die Anfallstelle? Dafür spricht die Erläuterung in der Begründung, nach der es Ziel des Ordnungsgebers ist,

„funktionierende Selbstentsorgermodelle, die es im Bereich der privaten Haushalte gleichgestellten Anfallstellen und im Bereich gewerblicher Anfallstellen, die Endverbraucher i.S.d. § 7 sind, schon heute gibt, auch zukünftig zu erhalten.....“ (Drs. 16/6400, S. 20).

Oder bezieht sich die „Branchenbezogenheit“ auf die VKVP selbst, wofür ebenfalls die Begründung herangezogen werden kann, nach der

„als branchenbezogenes Selbstentsorgermodell....z.B. die Erfassung und Verwertung sämtlicher Behälter, mit denen Öl und Schmierstoffe für den Kfz-Bereich an Werkstätten, Tankstellen und im Einzelhandel gesondert erfasst werden, genehmigungsfähig (wäre)“ (Drs. 16/6400/S. 21).

Soll die Anfallstelle das beherrschende Merkmal der Branchenbezogenheit sein, so muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass jedenfalls die zu verwertenden Materialfraktionen, Glas, Weißblech, Aluminium, PPK und LVP nicht branchenbezogen sondern branchenübergreifend anfallen (es gibt keine branchenbezogene VKVP für Kopierpapier oder für Joghurt etc.).

Soll sich das Merkmal der Branchenbezogenheit auf die Verkaufsverpackung selbst beziehen, dürfte Selbstentsorgung faktisch unmöglich sein, da mit § 6 Abs. 2 Nr. 2 RegE ausdrücklich verboten wird, VKVP die nicht innerhalb der jeweiligen Branche von den jeweils teilnehmenden Herstellern oder Vertreibern in Verkehr gebracht werden, in den Mengenstrom einzubeziehen.

Auf das Merkmal der Branchenbezogenheit sollte deshalb verzichtet werden.

- b) Es ist ferner nicht erkennbar, ob künftige Selbstentsorger gem. § 6 Abs. 2 RegE sich in Selbstentsorgergemeinschaften zusammenschließen können. Die Tatsache, dass ein solches Zusammenwir-

ken in § 7 Abs. 3 ausdrücklich geregelt ist, eine entsprechende Regelung in § 6 Abs. 2 jedoch fehlt, deutet eher darauf hin, dass ein derartiges Zusammenwirken bei der Wahrnehmung der Möglichkeit der Selbstentsorgung nach § 6 Abs. 2 gerade nicht gewollt ist.

Hier besteht Klarstellungsbedarf.

- c) Gem. § 6 Abs. 2 Nr. 1 RegE soll im Rahmen des Genehmigungsverfahrens künftig glaubhaft gemacht werden, dass Selbstentsorger die regelmäßige kostenlose Rückgabe „**bei allen**“ von den Herstellern und Vertreibern mit Verpackungen belieferten Anfallstellen **gewährleisten** müssen.

Es ist nicht klar, ob unter „gewährleisten“ eine **tatsächliche** Erfassung oder nur die **Möglichkeit** einer Erfassung zu verstehen ist. Im ersteren Fall würde dies zu einer praktischen Unmöglichkeit der Selbstentsorgung deshalb führen, weil jeder Vertreter an allen von ihm belieferten Anfallstellen Erfassung und Rückholung tatsächlich durch Aufstellung eigener Erfassungsgefäße organisieren müsste. Es ist nicht vorstellbar, dass die Besitzer der Anfallstelle verschiedene Erfassungsbehälter unterschiedlicher Selbstentsorger dulden könnten.

Es sollte deshalb klargestellt werden, dass Hersteller und Vertreter die kostenlose Rückgabe bei allen von ihnen mit Verpackungen belieferten Anfallstellen **ermöglichen** müssen.

Weiterhin führt die als Genehmigungsvoraussetzung glaubhaft zu machende Verpflichtung, die Verwertung der VKVP entsprechend den Anforderungen des Anhang I Nr. 1 zu gewährleisten,

„ohne dabei Verkaufsverpackungen anderer als der innerhalb der jeweiligen Branche von dem jeweils teilnehmenden Herstellern oder Vertreibern vertriebenen Verpackungen.....in den Mengenstrom einzubeziehen“

zur faktischen Unmöglichkeit der Wahrnehmung der Option Selbstentsorgung.

Es ist nicht erkennbar, wie unter wirtschaftlich und praktisch zumutbaren Bedingungen die VKVP des einen, an der Selbstentsorgung teilnehmenden Herstellers und Vertreibers von anderen, nach Art, Form und Größe gleichartigen VKVP von Herstellern und Vertreibern, die nicht an der Selbstentsorgung teilnehmen oder die aus einer anderen Branche stammen, aber an der gleichen Anfallstelle anfallen, geschieden werden sollen.

(4) Die gem. § 6 Abs. 1 Sätze 6-9 RegE nunmehr eröffnete Möglichkeit der tatsächlichen Rücknahme am Ort der Abgabe der VKVP und dem daraus folgenden Recht des rücknehmenden Herstellers oder Vertreibers, die zuvor für die Beteiligung an einem Dualen Systeme gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 RegE entrichteten Entgelte für die tatsächlich zurückgenommenen Verpackungen zurück zu verlangen, bedarf der Nachbesserung, um praktikabel zu werden. Im Einzelnen:

- a) Gem. § 6 Abs. 1 Satz 6 RegE können Vertreiber VKVP „am Ort der Abgabe“ zurücknehmen. Es ist nicht klar, was mit der Begriffsbezeichnung „Ort der Abgabe“ anderes gemeint ist, als mit dem bisherigen Begriff „Ort der tatsächlichen Übergabe an den Endverbraucher“. Hat die Rücknahme des Abfüllers von Haarshampoo am eigenen Lager (Herstellerlager) zu erfolgen oder am Ort der tatsächlichen Übergabe vom Letztvertreiber an den privaten Endverbraucher (also im Geschäftslokal oder dessen unmittelbarer Nähe)?

Wenn aber damit gemeint ist, dass VKVP am Ort der tatsächlichen Übergabe an Haushaltungen zurückgenommen werden können, dann sollte dies auch so Ausdruck finden.

- b) Gem. § 6 Abs. 1 Satz 9 RegE muss nachgewiesen werden, dass die Erfassung und Verwertung sowie die Ermittlung der Rücknahmemenge „getrennt“ ist von der Rücknahme von Um- und Transportverpackungen. Sofern damit eine logische Trennung – z.B. durch Zuordnung nach Probesortierungen – gemeint ist, sollte dies auch so Ausdruck finden; ist aber eine physische Trennung gemeint, so führt dies zur faktischen Unmöglichkeit einer tatsächlichen Rücknahme.

Das Gemeinte sollte klargestellt werden.

- c) Schließlich wird mit § 6 Abs. 1 Satz 7 vorgeschrieben, dass der Vertreiber, der tatsächlich die von ihm in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen zurücknimmt, dies entsprechend den Anforderungen des Anhang I Nr. 1 zu dokumentieren hat. Mit Satz 8 wird ihm vorgeschrieben, die Auswahl des dafür erforderlichen Sachverständigen mit „dem System“ abzustimmen.

Diese Regelung ist nicht praktikabel. Sie verursacht zudem einen außergewöhnlichen bürokratischen Aufwand und bedeutet einen Frontalangriff auf die Position des unabhängigen Sachverständigen.

Die Regelung ist nicht praktikabel, weil die Auswahl des Sachverständigen mit **dem** System abzustimmen ist, bei dem der Vertreiber

zuvor die in Verkehr gebrachten VKVP gem. § 6 Abs. 1 lizenziert hat. Da er aber seine Lizenzierungspflicht bei einem oder mehreren Dualen Systemen erfüllen kann, würde dies konsequenter Weise bedeuten, dass er u. U. mehrere unabhängige Sachverständige mit mehreren Dualen Systemen abzustimmen hätte – eine im Hinblick auf unterschiedliche Präferenzen bei der Auswahl des Sachverständigen durchaus realitätsnahe Erwägung. Dass dies nicht praktikabel ist, bedarf keiner weiteren Begründung. Dass selbst dann, wenn diese Abstimmung über **einen** Sachverständigen mit **mehreren** Systemen zu erfolgen hat, außerordentlich aufwendig ist, bedarf ebenfalls keiner weiteren Ausführungen. Darüber hinaus werden mit einer derartigen Bestimmung künftig Sachverständige 1. Klasse (mit Zustimmung des Dualen Systems) und solche 2. Klasse eingeführt. Die Position des unabhängigen Sachverständigen wird nachhaltig beschädigt.

§ 6 Abs. 1 Satz 7 RegE sollte deshalb ersatzlos entfallen.

- d) Die Bestimmungen über die tatsächliche Rücknahme zuvor lizenzierter VKVP sagen nichts darüber aus, ob ein Zusammenwirken mehrerer Hersteller und Vertreiber zulässig oder unzulässig ist. Dies muss klargestellt werden.
- (5) Nach § 6 Abs. 3 RegE können künftig mehrere (Duale) Systeme „bei der Errichtung und dem Betrieb ihrer Systeme zusammenwirken“.

Bei wörtlicher und logischer Auslegung des Verordnungstextes umschließt dies auch das Zusammenwirken bei der Erreichung der Flächendeckung im Einzugsgebiet des verpflichteten Vertreibers, da der Nachweis der Flächendeckung ein wesentlicher Teil der Errichtung des Systems darstellt.

Ausweislich der Begründung soll dieses Zusammenwirken allerdings gerade für den Nachweis der Flächendeckung **nicht** erlaubt sein:

„allerdings erlaubt § 6 Abs. 3 Satz 3 nicht, dass verschiedene Systeme die von ihnen abgedeckten Flächen in einem Bundesland addieren. Jedes System muss für sich in jedem Bundesland, in dem es festgestellt werden will, bzw. festgestellt ist, die Flächendeckung gewährleisten“. (Drs. 16/6400, S. 21).

Wenn dies gewollt ist, sollte dies auch im Verordnungstext entsprechend Ausdruck finden. Allerdings sollte dann auch erläutert werden, welche praktischen Möglichkeiten des Zusammenwirkens bei der Errichtung eines Systems noch verbleiben.

### 3. Was ist zu tun?

- (1) § 6 Abs. 1 Satz 1 ist unter Berücksichtigung der vorher geübten Kritik wie folgt neu zu fassen:

„Hersteller oder Vertreiber, die mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen sowie die Übergabe von Waren an den Endverbraucher ermöglichende oder unterstützende Verpackungen (Serviceverpackungen einschließlich Einweggeschirr), die an den privaten Endverbraucher abgegeben werden, erstmals in Verkehr bringen, haben sich zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme dieser Verkaufsverpackungen an einem oder mehreren nach Abs. 1 Satz 1 festgestellten Systemen zu beteiligen“.

- (2) § 6 Abs. 1 Satz 2 ist ersatzlos zu streichen.

- (3) Nach wie vor stellt § 6 Abs. 1 Satz 5 (vor Streichung von Satz 2) eine Dublette dar, die zudem unscharf formuliert ist. Wenn danach VKVP nach Satz 1 „an diese“ nur abgegeben werden dürfen, dann bezieht sich das „diese“ grammatikalisch auf den Vorsatz, nach dem mehrere Systeme bei der Errichtung und dem Betrieb ihrer Systeme zusammenwirken. Dies macht keinen Sinn. Gemeint sind vielmehr mit dem Begriff „diese“ die privaten Endverbraucher. Dies muss an dieser Stelle aus grammatikalischen Gründen auch klar formuliert werden. Ferner ist die Bestimmung, nach der VKVP nach Satz 1 nur an private Endverbraucher abgegeben werden dürfen, wenn sich Hersteller und Vertreiber mit diesen Verpackungen an einem System nach Satz 1 beteiligen, eine klassische Dublette zum Satz 1, der genau diese Verpflichtung schon enthält. Sinnvoll wäre es, an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass Letztvertreiber, die VKVP an den privaten Endverbraucher abgeben, nur solche VKVP in ihrem Sortiment führen dürfen, für die die Beteiligung an einem System gemäß Satz 1 sichergestellt ist“.

- (4) § 6 Abs. 1 Sätze 6 und 7 sollten folgende Fassung erhalten:

<sup>6</sup>„Soweit Vertreiber Verkaufsverpackungen, die beim privaten Endverbraucher angefallen sind und für die sie eine Beteiligung an einem oder mehreren System gem. Abs. 3 vorgenommen haben, am Ort der tatsächlichen Übergabe an den privaten Endverbraucher nachweislich zurückgenommen und auf eigene Kosten einer Verwertung entsprechend den Anforderungen nach Anhang I Nr. 1 zugeführt haben, können sie die aufgrund der Beteiligung an dem oder den Systemen entrichteten Entgelte zurückverlangen.“

<sup>7</sup>Dies gilt entsprechend auch für solche Verkaufsverpackungen, nach Art, Form und Größe anderer Hersteller und Vertreiber, die der Anspruch stellende Vertreiber in seinem Sortiment führt.“

Satz 7a.F. wird Satz 8.

Satz 8 a.F. wird gestrichen.

Satz 9 wird wie folgt neu gefasst:

<sup>9</sup>Der Sachverständige gem. Anhang I Nr. 2 Abs. 4 muss die am Ort der Abgabe praktizierte Rücknahme der Verkaufsverpackungen nach Satz 6 regelmäßig überprüfen und bestätigen, dass der Vertreiber sichergestellt hat, dass die Ermittlung der erfassten und einer Verwertung zugeführten Mengen der Verkaufsverpackungen getrennt von der Ermittlung der Mengen an erfassten und verwerteten Um- und Transportverpackungen erfolgt“.

Folgender Satz 10 wird neu eingeführt:

<sup>10</sup>Mehrere Hersteller oder Vertreiber können bei der Rücknahme und Verwertung nach Sätzen 6 bis 9 zusammenwirken.“

(5) § 6 Abs. 2 ist wie folgt neu zu fassen:

„(2) Die Pflicht nach Abs. 1 entfällt, soweit Hersteller und Vertreiber bei Anfallstellen, die nach § 3 Abs. 11 Satz 5 den privaten Haushaltungen gleichgestellt sind, sowie bei Verkaufsverpackungen für Arzneimittel und Medizinprodukte auch vom privaten Endverbraucher, nach Genehmigung durch die zuständige Behörde die Rücknahme der von ihnen in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen entsprechend § 6 Abs. 7 Satz 1 und 4 gewährleisten und die zurückgenommenen Verkaufsverpackungen einer Verwertung zuführen. Anhang I Nr. 1 und 4 gilt für die Verwertung entsprechend. Eine Genehmigung ist Herstellern oder Vertreibern oder von ihnen nach § 11 beauftragten Dritten zu erteilen, wenn glaubhaft dargelegt wird, dass sie

1. über geeignete Erfassungsstrukturen verfügen, um die Rücknahme entsprechend § 6 Abs. 7 Satz 1 bei diesen Anfallstellen zu ermöglichen und
2. die Verwertung entsprechend den Anforderungen des Anhang I Nr. 1 und 4 durchführen, wobei Verkaufsverpackungen, die bei privaten Haushaltungen anfallen mit Ausnahme der Verkaufsverpackungen für Arzneimittel und

Medizinprodukte sowie Transport- und Umverpackungen nicht, solche gem. § 7 aber in den Mengenstrom einbezogen werden dürfen.“

(6) § 6 Abs. 3 wird um folgenden, neu einzufügenden Satz 4 ergänzt:

„Satz 1 bleibt unberührt“.

## II. Zur Vollständigkeitserklärung

### 1. Was soll erreicht werden?

Nach dem allgemeinen Teil der Begründung des RegE soll mit der VE über das Geschehen im Verpackungsmarkt Transparenz hergestellt werden. Hersteller/Vertreiber sollen deshalb zukünftig verpflichtet werden, über sämtliche von ihnen in Verkehr gebrachte VKVP eine VE abzugeben (noch im September 2006 war geplant, alle Verpackungen einschließlich Transport- und Umverpackungen in die VE einzubeziehen). Wörtlich heißt es:

„Aus diesen Vollständigkeitserklärungen soll hervor gehen, welche Verpackungsmengen das verpflichtete Unternehmen in Verkehr gebracht hat, welcher Anteil dieser Verpackungen bei privaten Endverbrauchern und welcher Anteil bei gewerblichen Endverbrauchern angefallen ist und bei welchen haushaltsnahen Systemen die Mengen lizenziert wurden, die zu privaten Haushalten gelangten bzw. wie die Entsorgung im Bereich der gewerblichen Verkaufsverpackungen gelöst ist.“ (Drs. 16/6400, S. 15).

In der „Begründung (Drs. 16/6400, s. 23) heißt es weiter, dass

„das neue Instrument der Vollständigkeitserklärung gem. § 10... die Transparenz hinsichtlich der von Herstellern und Vertreibern in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen im Vollzug erhöhen (soll). Primäres Ziel der Regelung ist es, Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen dazu anzuhalten, ihren Beteiligungspflichten an Dualen Systemen nach § 6 Abs. 1 vollständig und korrekt nach zu kommen. Der Ordnungsgeber geht davon aus, dass bereits der Umstand, dass Hersteller und Vertreiber zukünftig verpflichtet werden, eine unter eigenem Namen verfasste

Vollständigkeitserklärung abzugeben, wesentlich dazu beiträgt, dass diese ihren Beteiligungspflichten zukünftig umfassend und vollständig nachkommen werden und es auf diese Art und Weise gelingen wird, den Anteil der sog. Trittbrettfahrer, die sich ganz oder vollständig ihren Beteiligungspflichten nach § 6 Abs. 1 entzogen haben, deutlich zu reduzieren.“

## 2. Entspricht die Regelung des Referentenentwurfes diesem Ziel?

§ 10 des RegE der 5. Novelle wird diesen Zielvorgaben **nicht** gerecht.

- (1) Dies liegt einmal daran, dass mit dem RegE die ursprünglich noch im Arbeitsentwurf vom Dezember 2006 vorgesehene Erstreckung der VE auf **sämtliche** in Verkehr gebrachten Verpackungen **aufgegeben** und anstelle dessen auf **Verkaufsverpackungen** nach § 6 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 beschränkt wurde.

Mit dieser Beschränkung kann weder das Ziel, Transparenz für die Vollzugsbehörden zu erreichen, noch das Ziel, Trittbrettfahrer zurück zu drängen, erreicht werden.

Die Vollzugsbehörden sind nicht in der Lage, die Kontrolle darüber auszuüben, welchen Weg eine Verkaufsverpackung physisch tatsächlich geht. Sie wären aber bei Festhalten an einer VE, die sich auf sämtliche Verpackungen erstreckt, in der Lage, anhand mengenmäßiger Veränderungen in der VE Anhaltspunkte für Verschiebungen, z.B. aus dem Bereich der Verkaufsverpackungen in den Bereich der Transportverpackungen zu gewinnen, die eine punktuelle Kontrolle beim entsprechenden Hersteller oder Vertreiber ermöglichen.

Mit der jetzt vorliegenden Einschränkung auf Verkaufsverpackungen ist gleichsam die Einladung zu „kreativem Verpackungsmanagement“ verbunden, d.h. einerseits der **Verschiebung von größeren Mengen** aus dem Bereich der Verkaufsverpackungen in den Bereich der Transportverpackungen und andererseits von Verkaufsverpackungen, die für den privaten Endverbraucher bestimmt sind, in den Bereich der Verkaufsverpackungen hinein, die den gewerblichen Endverbraucher erreichen.

Wie angesichts dieser Situation sich die Erwartung des Gesetz- und Verordnungsgebers erfüllen soll, das allein die zukünftige Verpflichtung von Herstellern und Vertreibern, eine unter eigenem Namen verfasste Vollständigkeitserklärung abzugeben, „wesentlich dazu beiträgt“, dass diese ihren Beteiligungspflichten zukünftig umfassend und vollständig nachkommen werden, bleibt das „Geheimnis des Verordnungsgebers“.

Die andauernde Verletzung des geltenden Rechtes (ca. 20 – 25 % Trittbrettfahrer) lässt für derartige Annahmen eigentlich keinen Spielraum.

- (2) Grundsätzlich sollte die Pflicht zur Abgabe der VE obligatorisch an die Pflicht zur Lizenzierung geknüpft werden: Wer lizenziert, muss auch die VE abgeben.

Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Vollzugsbehörden mit vergleichsweise einfachen Mitteln sich einen Überblick darüber verschaffen können, ob wirklich alle Verpflichteten ihrer Pflicht gerecht geworden sind.

Fallen Lizenzierungspflicht und Pflicht zur Abgabe der VE auseinander – was nach dem RegE möglich ist - erschwert dies einen Abgleich außerordentlich. § 10 Abs. 3 ist deshalb entsprechend anzupassen.

- (3) Drittens schließlich dürfte das Fehlen der Pflicht zur Erreichung bestimmter Verwertungsquoten und ihres Nachweises bei solchen Verkaufsverpackungen, die beim gewerblichen Endverbraucher nach § 7 anfallen, die oben beschriebene Tendenz zur Mengenverschiebung weiter verstärken und den Wert einer VE weiter vermindern.
- (4) Mit § 10 Abs. 4 will der VO-Geber eine 3-stufige „Kleinmengenregelung“ zur Begrenzung „bürokratischen Aufwands“ bei kleinen und mittelständischen Unternehmen treffen. So sollen zur jährlichen Abgabe der VE nur solche Unternehmen verpflichtet werden, die – materialartbezogen – VKVP in hohen Mengen in Verkehr bringen (Satz 1). Alle drei Jahre ist die Verpflichtung von solchen Unternehmen zu erfüllen, die mehr als die in Satz 2 genannten deutlich geringeren Mengen (im Schnitt 5% der Mengen des Satzes 1) an VKVP in Verkehr bringen. Unterhalb dieser Schwelle muss die VE nur auf Anforderung der Behörde abgegeben werden.

Dabei wird aus dem RegE nicht klar, ob jemand, der die für eine jährliche Abgabe erforderliche Mengenschwelle nur bei einer Materialfraktion erreicht, nur für diese oder auch für die anderen Materialfraktionen – und in diesem Fall dann unabhängig von der tatsächlichen in Verkehr gebrachten Menge die jährliche VE abzugeben hat oder ob dies nur für die die Mengenschwelle überschreitende Fraktion erforderlich ist.

Ökologisch wie aus Vollzugssicht ist zu fordern, bei Überschreiten **einer** Mengenschwelle die VE für alle Fraktionen im vorgesehenen zeitlichen Rhythmus anzugeben.

Dies sollte klargestellt werden.

- (5) Fünftens schließlich muss die Hinterlegung der Vollständigkeitserklärung bei der örtlich zuständigen Industrie- und Handelskammer jedenfalls dann ohne nachhaltige Wirkung bleiben, wenn lediglich den zuständigen Behörden das Recht zur vollständigen Einsicht gegeben ist.

Die Vollzugsbehörden hatten schon nach geltendem Recht die Möglichkeit, sämtliche Unterlagen der Zurücknahme und Verwertung verpflichteten Hersteller und Vertreiber einzusehen. Sie konnten von diesen Möglichkeiten nur punktuell und eingeschränkt Gebrauch machen. Sie werden dies bezüglich der Einsichtnahme in die VE künftig nicht anders handhaben. Ursache dafür ist eine objektiv feststellbare Überlastung der Vollzugsbehörden.

Um das Instrument der Hinterlegung zu einer wirksamen Waffe gegen Trittbrettfahrer zu machen, könnte überlegt werden, das Recht zur Einsichtnahme in die VE auch auf Umwelt- und Verbraucherschutzverbände zu erstrecken. Gegebenenfalls über die Einsichtnahme feststellbare Unregelmäßigkeiten könnten dann unter Rückgriff auf das UWG eingedämmt werden, ohne die Vollzugsbehörden mit Ordnungswidrigkeitsverfahren zusätzlich zu belasten.

- (6) Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die mit der Einführung der VE vorgegebenen Ziele der Transparenz für die Vollzugsbehörden und der annähernd vollständigen Erfüllung der Beteiligungspflichten von Herstellern und Vertreibern für die von ihnen in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen **nicht** erreicht werden wird.

### 3. Was ist zu tun?

Eine VE, die den Zielen des Ordnungsgebers, wie sie am Besten im Arbeitspapier des BMU vom 8. September 2006 Ausdruck gefunden haben, gerecht werden will, muss deshalb folgende Anforderungen erfüllen:

- Die VE muss sich auf **sämtliche Verpackungen**, mindestens jedoch auf sämtliche Verkaufsverpackungen gem. §§ 6 und 7 erstrecken (Rückkehr zum Arbeitsentwurf vom 15. Dezember 2006). § 10 Abs. 1 Satz 1 sollte deshalb nach den Worten „nach § 6“ um die Worte „und § 7“ ergänzt werden.
- Die VE ist obligatorisch von demjenigen abzugeben, der die VKVP bei einem oder mehreren Systemen lizenziert hat. § 10 Abs. 3 ist entsprechend anzupassen.

- Die Pflicht zur Erfüllung von Verwertungsquoten und zum Nachweis der Mengenströme für sämtliche Verkaufsverpackungen gem. §§ 6 und 7 ist beizubehalten.
- Den Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden sollte u. U. ein uneingeschränktes Einsichtsrecht in die hinterlegten VE's gewährt werden.

Eine VE, die den vorstehenden vier Anforderungen gerecht wird, dürfte ein wirksames Instrument zur Herstellung von Transparenz und zur Bekämpfung der Trittbrettfahrer sein.

### **III. Erfassung und Entsorgung von Verkaufsverpackungen für Arzneimittel und Medizinprodukte einschließlich damit verbundener Restmengen**

#### **1. Was ist das Ziel?**

- (1) Es ist schon unter III. darauf hingewiesen worden, dass die Erfassung und Entsorgung von VKVP für Arzneimittel und Medizinprodukte einschließlich der in diesen Verpackungen enthaltenen Reststoffe von der Neufassung des § 6 Abs. 2 (Stand 14. Mai 2007) nicht erfasst ist, weil es sich bei den Apotheken als Rücknahmestellen nicht um Endverbraucher, sondern um Letztvertreiber handelt. Es bedarf daher zur Sicherstellung der Entsorgung derartiger Verpackungen einer „klassischen Ausnahme“.

Dies setzt voraus, dass es eine zwingende Notwendigkeit und eine sachliche Begründung für die Ausnahme gibt. Beides trifft hier zu.

- (2) Gemäß Art. 127b des Gemeinschaftskodex Humanarzneimittel (RL 2001/83/EG) in der Fassung der RL2004/27/EG, ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, sicher zu stellen, dass ein System der Sammlung von Altmedikamenten besteht.
- (3) Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat in seiner Stellungnahme „Arzneimittel in der Umwelt“ vom April 2007 festgestellt, dass

„eine dem Stoffrisiko entsprechende Entsorgung von Arzneimittelresten.... am sichersten über ein Sammelsystem bei den Apotheken gewährleistet werden (kann), da diese über die fachliche

Kompetenz zur Beurteilung eines möglichen Stoffrisikos verfügen. Durch die RL2004/27/EG waren die Mitgliedsstaaten aufgefordert, bis Ende Oktober 2005 ein geeignetes Rückgabesystem für Medikamentenreste einzurichten. In Deutschland sind derzeit 15.000 von 21.000 öffentlichen Apotheken an das Rückführungssystem des größten Anbieters angeschlossen (JUNG 2005). Daneben werden Medikamentenreste, je nach kommunalem Sammelsystem – in der Regel auch über die kommunalen Problemmüll-Sammelstellen zurück genommen. Es kann davon ausgegangen werden, dass Deutschland damit die europarechtlichen Vorgaben weitgehend erfüllt.“ (Rn 98 Stellungnahme SRU April 2007)

- (4) Würde mit der 5. Novelle der VerpackV für den Bereich der VKVP für Arzneimitteln und Medizinprodukten einschließlich der damit verbundenen Restinhaltsstoffe die Möglichkeit der Selbstentsorgung ersatzlos entfallen, stünde die Bundesrepublik Deutschland ohne das nach Art. 127b erforderliche „geeignete Sammelsysteme für nicht verwendete oder abgelaufene Arzneimittel“ dar, da die RL2004/27/EG bis zum 31. Dezember 2005 in nationales Recht umzusetzen war. Die Bundesrepublik Deutschland würde sich damit europarechtswidrig verhalten und wäre gezwungen, auf andere Weise das Bestehen von Sammelsystemen für Altarzneimittel sicher zu stellen. Neben einer Änderung des Arzneimittelgesetzes (AMG) und Vorgaben für den Aufbau solcher Systeme wäre der Aufbau völlig neuer Strukturen notwendig. Der ökonomische Unsinn eines derartigen Vorgehens liegt auf der Hand.

## 2. Was ist zu tun?

Es ist deshalb im Zusammenhang mit der Neufassung des § 6 Abs. 2 für Verkaufsverpackungen für Arzneimittel und Medizinprodukte eine entsprechende Ausnahme zu verankern. Ein Formulierungsvorschlag ist unter III. 3 gemacht.

Alternativ zu diesem Vorschlag könnte auch daran gedacht werden, VKVP für Arzneimittel und Medizinprodukte insoweit aus dem Regime der VerpackV herauszunehmen, als sie sich an einem bestehenden Sammelsystem für nicht verwendete abgelaufene Arzneimittel gem. Art 127b RL2004/27/EG beteiligen.

#### **IV. Wegfall der Kennzeichnungspflicht**

Die Vfw GmbH wiederholt ihre Forderung, die im Anhang I Nr. 3 des Referentenentwurfes noch immer enthaltene Kennzeichnungspflicht ersatzlos zu streichen.

Die Kennzeichnungspflicht ist mit der Pflicht zur Beteiligung an einem System nach § 6 Abs. 1 Satz 1 überflüssig und entbehrlich geworden, da alle VKVP, die an den privaten Endverbraucher gelangen, künftig bei einem Dualen System lizenziert sein müssen. Mit der Streichung würde zudem eines der wesentlichen Wettbewerbshemmnisse im Bereich der Rückführung von VKVP entfallen.

Die Kennzeichnungspflicht stellt weiterhin ein bedeutendes Hindernis für den mit dem RegE beabsichtigten „fairen Wettbewerb“ dar.

Dies gilt in ganz besonderer Weise unverändert für die Kennzeichnung mit dem Grünen Punkt, der unter rein praktischen Aspekten den Marktzutritt von Wettbewerbern der DSD GmbH drastisch erschwert. Der Marktführer setzt darauf, dass vor dem Hintergrund der Pflicht zur Führung des Grünen Punktes in einigen Mitgliedsstaaten der EU und den damit einer doppelten Kennzeichnung, gar mit einer negativen Kennzeichnung („gilt nicht in D“) verbundenen Kosten, sowie der Durchsetzung einer Lizenzgebühr für das „nackte“ Aufdrucken des Grünen Punktes ein großer Teil der potentiellen Kunden alternativer Dualer Systeme sich für ein Verbleiben beim Marktführer entscheiden. Dem sollte der VO-Geber durch Streichung der Kennzeichnungspflicht entgegenwirken.

Alternativ könnte daran gedacht werden, das Führen eines neutralen Logos als Zeichen der Teilnahme an einem System und Beleg der Erfüllung der Lizenzierungspflicht vorzuschreiben. Die Entwicklung und Vergabe eines solchen neutralen Logos könnte dem VO-Geber, aber auch der nach § 6 Abs. 7 vorgesehenen gemeinsamen Stelle übertragen werden.

#### **V. Lizenzierungspflicht für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen sowie pfandfrei Getränkeverpackungen**

(1) Mit § 9 Abs. 3 wird vorgeschrieben, dass ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen sowie pfandfreie Einweggetränkeverpackungen, die beim privaten Endverbraucher anfallen, künftig ausnahmslos bei einem oder mehreren Dualen Systemen lizenziert sein müssen. Mit dieser Vorschrift wird die mit § 6 Abs. 2 prinzipiell eröffnete Möglichkeit der Selbstentsorgung generell in Frage gestellt; dies hat seinen Grund darin, dass gerade im Bereich der den Haushaltungen gleichgestellten

Anfallstellen im erheblichen Umfang derartige VKVP für Getränke anfallen und kaum vorstellbar ist, dass die Erfassungs- und Verwertungsstrukturen an solchen Anfallstellen doppelt vorgehalten werden – für VKVP des allgemein nach § 6 Abs. 2 der Selbstentsorgung zugänglichen Bereichs und parallel dazu für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen sowie nicht pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen.

- (2) Der VO-Geber ist deshalb aufgefordert, hier i.S. der gewollten Selbstentsorgung nachzubessern und § 9 Abs. 3 um folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„§ 6 Abs. 2 gilt entsprechend“.

## VI. Übergangsfristen

- (1) Die in Art. 4 des RegE vorgesehene Übergangsfrist von 6 Monaten ist völlig unzureichend. Die Vfw GmbH fordert den VO-Geber erneut auf, die Übergangsfrist auf mindestens 18 Monate zu erstrecken.

Diese Übergangsfrist von 6 Monaten ist nicht zuletzt deshalb völlig unzureichend, weil mit einer derart kurzen Übergangsfrist massive Wettbewerbsbegünstigungen für die Dualen Systeme verbunden sind.

Die Trennung der Systeme, verursacht nämlich für die Dualen Systeme keinerlei strukturelle Umstellungsprobleme. Duale Systeme stehen nicht vor der Notwendigkeit, sich innerhalb kürzester Zeit neue Kunden zu erschließen – wohl aber die Unternehmen, die bisher als Träger von Selbstentsorgungsgemeinschaften ihr bisher auf legaler und höchst richterlich bestätigter Grundlage betriebenes Geschäftsfeld im Bereich der Haushaltungen ganz an die Dualen Systeme verlieren und im Bereich der gleichgestellten Anfallstellen mit den Dualen Systemen unter strengen Anforderungen teilen müssen.

Die regelmäßig mit einer Vertragslaufzeit von mindestens 12 Monaten ausgestatteten Verträge sind nicht innerhalb von 6 Monaten ohne erhebliche wirtschaftliche Einbußen umzustellen.

Die für die Wahrnehmung der Option Selbstentsorgung gem. § 6 Abs. 2 RegE künftigen notwendigen Genehmigungen durch 16 Bundesländer sind nicht innerhalb von 6 Monaten zu erreichen. Auch hier drohen den bisher in der Selbstentsorgung tätigen Unternehmen weitere wirtschaftliche Einbußen und erhebliche Wettbewerbsnachteile. Eine faire Behandlung setzt angemessene Übergangsfristen voraus. Diese sind mit 18 Monaten ausreichend, aber nicht üppig bemessen.

Dies vorausgeschickt, werden die Fragen der Fraktionen wie folgt beantwortet:

#### A. Fragen der CDU/CSU-Fraktion

**1. Sind die Regelungen der 5. Novelle Verpackungsverordnung ausreichend geeignet, die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen sicherzustellen?**

Nein, da das Kernproblem - der Anteil an Trittbrettfahrern in einer Größenordnung von 20% bis 25% - nur halbherzig angepackt wird. Siehe dazu insbesondere die Anmerkungen der Trennung der Systeme unter A.III und B.I. sowie zur Vollständigkeitserklärung unter A.IV. und B.III.

**2. Sehen Sie Alternativen, um das gesteckte Ziel der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung zu sichern?**

Vfw GmbH hält eine gut durchformulierte Regelung zur Vollständigkeitserklärung, verbunden mit der konsequenten Umsetzung der LAGA-Richtlinie über die „Anforderungen an Mengenstromnachweise und deren Prüfung durch Sachverständige vom 17. Januar 2006 für ebenso angemessen wie wirkungsvoll, um das Problem der Trittbrettfahrer zu lösen. Eine Trennung der Systeme bedarf es bei Umsetzung dieser Alternative nicht.

**3. Tragen die Regelungen der 5. Novelle zu einer Verstärkung des Wettbewerbs bei der Verpackungsentsorgung bei?**

Die vorgesehene Trennung der Systeme führt zunächst einmal zur Beseitigung des Wettbewerbes zwischen Dualen Systemen und Selbstentsorgern/Selbstentsorgungsgemeinschaften bei der Erfassung und Verwertung von VKVP aus Haushaltungen.

Der Wettbewerb im Bereich VKVP bei gleichgestellten Anfallstellen wird für die „neue Selbstentsorgung“ durch Einführung eines Genehmigungsverfahrens und restriktive Anforderungen erschwert. Das Genehmigungsverfahren dient allerdings auch der Verbesserung des Ansehens seriöser Selbstentsorgung.

Siehe dazu im Einzelnen die Stellungnahme unter B.I. Nr. 2 Abs. (3) (S. 7 f) sowie B.I. Nr. 3 Abs. (5) (S. 13)

**4. Halten Sie das im Änderungsentwurf neu eingeführte Modell der Trennung von Verkaufsverpackungen nach privatem und gewerblichem Bestimmungsort für rechtlich abgesichert oder für rechtlich mit Risiken behaftet?**

Das Modell ist aus Sicht der Vfw GmbH mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken behaftet. Siehe dazu die Stellungnahme im Abschnitt B.I. Nr. 2 Abs. (1) (S. 5 f).

Es ist damit zu rechnen, dass sie verfassungsrechtlichen Bedenken Gegenstand rechtlicher Auseinandersetzung werden. Im Falle des Durchgreifens dieser Bedenken, die sich vor allem gegen die Trennung der Systeme richten, dürften wesentliche Teile der VerpackV für nichtig erklärt werden.

**5. Führt das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen?**

Nein, siehe auch die Antwort auf Frage 1.

**6. Wie möchten Sie die Produktverantwortung in der Verpackungsverordnung abgebildet sehen, wenn es um die Lizenzierungspflicht geht: sollen die Erstinverkehrbringer (Produzenten) lizenzieren oder die Letztvertreiber (Handel)?**

Die Lizenzierungspflicht sollte die Erstinverkehrbringer – wie in § 6 abs. 1 Satz 1 vorgesehen – treffen; aus Gründen der Praktikabilität sollte bei den Serviceverpackungen allerdings eine Ausnahme dergestalt gemacht werden, dass diese Verpackungen zur Auslösung der Lizenzierungspflicht nicht die Anforderung „mit Ware befüllt“ erfüllen müssen.

Das Ziehen der Pflicht zur Lizenzierung auf die Erstinverkehrbringer würde es dem Handel darüber hinaus ermöglichen, seine Eigenmarken selbst zu lizenzieren und zugleich der Bildung von Oligopolen bei der Nachfrage nach Erfassung – und Verwertungsdienstleistungen entgegenwirken.

**7. Nach dem Entwurf sollen Vertreiber künftig unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit erhalten, die Verwertungskosten der im Rahmen der Selbstentsorgung zurückgenommenen „lizenzierten“ Verkaufsverpackungen zurückzufordern. Sehen Sie einen praktikablen Weg für den Vollzug dieser Regelung?**

Bei vernünftiger Ausgestaltung: Ja.

Siehe dazu im Einzelnen die Stellungnahme unter Punkt B.I. Nr. 2 Abs. 4 (S. 9 ff) i.V.m. B.I. Nr. 3 Abs. 4 (S. 12)

**8. Wie bewerten Sie die Ausdehnung der Verpflichtung zur Beteiligung an dualen Systemen für Service-Verpackungen am Gesamtaufkommen von Verpackungen?**

Dies ist keine „Ausdehnung“. Schon bisher bestand auch für Service-Verpackungen die Pflicht zur Rücknahme und Verwertung. Die Regelungen der 5. Novelle tragen dazu bei, die Erfüllung dieser Pflichten praktikabel zu machen. Schätzungen der Marktbeteiligten führen das Problem der Trittbrettfahrerei ganz wesentlich auf die hohen Anteile nicht lizenzierter Service-Packungen (nebst Einweggeschirr) zurück.

In der konkreten Ausformulierung des RegE ist allerdings zu befürchten, dass das Problem nicht wirklich gelöst wird.

Siehe dazu ausführlich die Stellungnahme unter Punkt B.I. Nr. 2 Abs. (2) lit b (S. 6 f) i.V.m. B.I. Nr. 3 Abs. (1) und (2) (S. 11)

**9. Halten Sie die Vollständigkeitserklärung für ein sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“?**

In der gegenwärtigen Ausformulierung nicht. Vgl. dazu die Antwort auf Frage 8.

**10. Lässt sich mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung der Vollzugsaufwand der Länder ausreichend verringern?**

Nein. Der VO-Geber geht selbst davon aus, dass allein die Tatsache, dass eine VE abgegeben werden muss, wesentlich zur Eindämmung der Trittbrettfahrerei beiträgt.

Die bisherigen Erfahrungen rechtfertigen diese Einschätzung nicht. Wenn die Länder tatsächlich in die materiell-rechtliche Prüfung von VE'n einsteigen, dürfte sich der Vollzugsaufwand eher erhöhen.

Eine spürbare Erleichterung im Verwaltungsvollzug setzte voraus, dass unter Zuhilfenahme z.B. des UWG, genutzt durch Verbraucherschutz – und Umweltverbände eine wirkliche Prüfung der VE'n ermöglicht wird.

**11. Sehen Sie Alternativen zu der im Entwurf verankerten Vollständigkeitserklärung, und welche wären diese im gegebenen Fall?**

Zu den Möglichkeiten einer wirkungsvollen Ausgestaltung der VE siehe die Stellungnahme zu Punkt B.III. Nr. 2 und 3 (S. 14 ff)

**12. Wie kann unter Beteiligung welcher Strukturen eine faire Ausschreibung für die dualen Systeme organisiert werden?**

Diese Frage kann derzeit nicht beantwortet werden. Die z. Z. zugelassenen Dualen Systeme sind bemüht, für dieses komplexe und nicht einfach zu lösende Problem in der Gemeinsamen Stelle eine überzeugende Antwort zu finden.

**13. Halten Sie unter dem Gesichtspunkt des fairen Wettbewerbs der dualen Systeme die Gemeinsame Stelle für eher förderlich oder eher hinderlich?**

Gemessen am Ist-Zustand ist die Gemeinsame Stelle ein Schritt in die richtige Richtung. Zur Verstärkung der positiven Wirkung sollte die bisher nur in der Begründung erwähnte Beteiligung der Kartellbehörden im VO-Text selbst Ausdruck finden.

**14. Halten Sie eine deutliche Anbindung der Regelungen der Verpackungsverordnung, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Stelle, an das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) für erforderlich oder für entbehrlich?**

Eine derartige „Anbindung“ ist h. E. entbehrlich.

Siehe dazu auch die Antworten auf Frage 10 und Frage 13.

---

**B. Fragen der SPD-Fraktion**

**1. Mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung sollte insbesondere das Problem der Trittbrettfahrer gelöst werden, um die haushaltsnahe Getrenntsammlung zu sichern. Wird dieses Ziel mit der 5. Novelle, insbesondere bei der Neuformulierung des § 6 erreicht?**

Siehe dazu die Antwort auf Frage 1 der CDU/CSU-Fraktion.

- 2. Ziel der Novelle ist eine realitätsnahe und sachgerechte Trennung der Zuständigkeiten von Selbstentsorgungssystemen und dualen Systemen. Wird durch die Lösung dieses Ziel erreicht (§ 6, Abs. 1 und 2)?**

Das angestrebte Ziel wird zur festen Überzeugung der Vfw GmbH nur erreicht werden können, wenn erhebliche Nachbesserungen erfolgen.

Siehe dazu im Einzelnen die ausführliche Stellungnahme unter Punkt B.I. (S. 5 ff).

- 3. Werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Regelungen bei den Vollständigkeitserklärungen, verbessert?**

Siehe dazu die Antwort auf Fragen 8, 9 und 10 der CDU/CSU-Fraktion.

- 4. Seit einigen Jahren mehren sich die Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die erheblich gesunkene Qualität bei der Entsorgung der Verpackungsabfälle. Gleichfalls wird die schlechte Zusammenarbeit zwischen Kommunen, dualen Systemen und Entsorgern beklagt. In der Novelle wird die Abstimmung zwischen Kommunen und dualen Systemen geändert. Werden durch die vorgeschlagenen Änderungen (Abstimmungserklärung, Remonstrationsrechte, Sicherheitsleistungen) die Möglichkeiten der Kommunen, sowie die Zusammenarbeit und Qualität der Sammlung verbessert?**

Es ist zu hoffen, dass die in der Frage angesprochenen Verbesserungen durch die genannten Änderungen eintreten. Die Änderungen reflektieren die eingetretenen Veränderungen und tragen der gewachsenen Bedeutung der Abstimmung bei mehreren bundes- und landesweit tätigen Dualen Systemen Rechnung.

- 5. Der entstandene Wettbewerb zwischen mehreren dualen Systemen erforderte eine Neuorganisation der Ausschreibung in einer „Gemeinsamen Stelle“. Ist eine funktionierende, neutrale Ausschreibung dadurch gewährleistet oder wäre eine Ausschreibung durch die Kommunen / Kreise besser geeignet? Ist eine solche Lösung verfassungsrechtlich möglich?**

Zur Neuorganisation der Ausschreibung der Erfassungs- und Verwertungsdienstleistungen siehe die Antwort auf Frage 12 der CDU/CSU-Fraktion; eine Ausschreibung durch die Kommunen / Kreise wäre aus Sicht der Vfw GmbH keine bessere Lösung.

6. ***Von verschiedenen Seiten werden weitergehende Änderungen gefordert. Halten Sie es für sinnvoll, zur Abschätzung der Gesamtsituation in einem wissenschaftlich begleitenden Planspiel die Wirksamkeit der mit der 5. Novelle geschaffenen Instrumente zu überprüfen?***

Ein Planspiel zur Einschätzung der Wirksamkeit der mit der 5. Novelle geschaffenen Instrumente wäre vor der Verabschiedung der Novelle sicher ein geeignetes Instrument gewesen. Für eine „Nachschau“ ist nicht das Planspiel, sondern die Evaluierung der eingetretenen Veränderungen das Mittel der Wahl. Vor diesem Hintergrund wird ein Planspiel bezüglich der jetzt zur Verabschiedung anstehenden Instrumente für nicht sinnvoll gehalten.

7. ***Mit der Neufassung des Paragraphen 9 wird auf Entwicklungen bei den Getränkeverpackungen reagiert. Reichen die Änderungen aus, um Mehrweg-Systeme zu stützen?***

Die Änderungen sind völlig unzureichend, um das in § 1 Abs. 2 selbst gesteckte Ziel von 80 % Getränken in Mehrwegverpackungen oder ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen zu erreichen. Eine Pflicht, Mehrwegverpackungen deutlich zu kennzeichnen, ist das Mindeste, was neben einer raschen Untersuchung der Ursachen für den dramatischen Rückgang des Mehrweganteils, verbunden mit praxisnahen Vorschlägen für eine Trendumkehr erforderlich ist. Es wird deshalb vorgeschlagen, in § 1 Abs. 2 Satz 3 VerpackV das Datum 1. Januar 2010 durch das Datum 1. Januar 2008 zu ersetzen.

---

## C. Fragen der FDP-Fraktion

1. ***Die dualen Systeme haben sich laut dem Entwurf an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen, die u.a die „ wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen“ erledigen soll. Welche Auswirkungen wird diese Gemeinsame Stelle auf die Wettbewerbsintensität zwischen den dualen Systemen haben?***

Siehe dazu die Antwort auf Frage 12 der CDU/CSU-Fraktion.

- 2. Im Unterschied zur privaten Anfallstelle sind nach dem Entwurf für Verpackungen, die bei gewerblichen Endverbrauchern anfallen, keine Verwertungsquoten vorgegeben. Inwieweit besteht Ihrer Ansicht nach dadurch die Gefahr der missbräuchlichen Umwidmung der Anfallstellen?**

Siehe dazu die ausführliche Stellungnahme unter Punkt B.III. Nr. 2 Abs. (1) und (3) (S. 14 f)

- 3. Gemäß Artikel 1 § 6 Absatz 1 Satz 6 des Entwurfs bleibt Selbstentsorgung in dem Umfang möglich, wie nachweislich derartige Verpackungen am Verkaufspunkt zurückgenommen werden. Gegen die dualen Systeme besteht in diesem Fall ein Rückerstattungsanspruch hinsichtlich der Lizenzentgelte. Wie beurteilen Sie die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieses Rückerstattungsanspruchs?**

Siehe dazu die Antwort auf Frage 7 der CDU/CSU-Fraktion. Die Durchsetzung des Rückerstattungsanspruchs hält die Vfw GmbH für gegeben.

- 4. Der Entwurf sieht für Verkaufsverpackungen, die nach Artikel 1 § 6 in Verkehr gebracht werden, die Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen vor. Ist diese Vollständigkeitserklärung, so wie sie in dem Entwurf ausgestaltet ist, ein geeignetes Mittel, um die so genannten Trittbrettfahrer nennenswert einzudämmen? Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Vollständigkeitserklärung vor dem Hintergrund, dass keine nachträgliche Überprüfung ihrer Richtigkeit stattfindet?**

Siehe dazu die Antworten auf Fragen 2, 8, 9, 10 der CDU/CSU-Fraktion.

- 5. Gemäß Anhang I zu Artikel 1 § 6 Nr. 3 Absatz 2 Satz 2 sollen Verkaufsverpackungen, die im privaten Bereich anfallen, nach wie vor gekennzeichnet werden. Halten Sie diese Kennzeichnungspflicht trotz des weitreichenden Anschluss- und Benutzungszwangs an die Dualen Systeme gemäß Artikel 1 § 6 des Entwurfs und trotz der Pflicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung in Artikel 1 § 10 des Entwurfs weiterhin für erforderlich?**

Nein.

Siehe dazu im Einzelnen die ausführliche Stellungnahme unter Punkt A.VII (S. 3) i.V.m. Punkt B.V. (S. 19 f)

- 6. *Derzeit wird das in der Verpackungsverordnung genannte Flächendeckungsgebot so verstanden, dass jedes System alle Gebiete im jeweiligen Bundesland entsorgen muss. Gibt es Ihrer Meinung nach hierzu Alternativen, die geeigneter sind, den Nachfragewettbewerb zwischen den dualen Systemen zu beleben? Wenn ja, welche?***

Zur Regelung des Zusammenwirkens mehrerer Dualer Systeme bei der Errichtung und dem Betrieb siehe die Anmerkungen der Stellungnahme unter Punkt B.I. Nr. 2 Abs. (5) (S. 11)

Zur Flächendeckung gibt es nach derzeitiger Einschätzung keine Alternative.

- 7. *Ist die mit der Novelle erfolgte Änderung von § 9 Verpackungsverordnung geeignet, der drastisch sinkenden Mehrwegquote dauerhaft Einhalt zu gebieten oder hätte es hierzu weitergehender Änderungen bedurft? Wenn ja, welcher?***

Siehe dazu die Antwort auf Frage 7 der SPD-Fraktion.

- 8. *Ist das Regime der Verpackungsverordnung, wie es mit der vorliegenden Novelle geschaffen werden soll, die optimale Lösung oder bedarf das System einer grundlegenden Erneuerung und wenn ja, wie könnte eine solche Ihrer Meinung nach aussehen?***

Die VerpackV hat sich im Prinzip bewährt. Sie läuft allerdings mit jeder Novellierung in die Gefahr, weiter auszufächern und immer kompliziertere Einzelregelungen zu treffen.

Vfw GmbH regt deshalb an, nach der 5. Novelle in eine Bestandsaufnahme einzutreten mit dem Ziel, den weiteren Novellierungsbedarf „ohne Zorn und Eifer“ zu ermitteln. Das Thema wäre eine eigene Anhörung wert.

---

#### **D. Fragen der Fraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN**

- 1. *Wie sind die ökologischen Auswirkungen der geplanten 5. Novelle der Verpackungsverordnung zu bewerten? Wie ist insbe-***

***sondere zu beurteilen, dass für die Verwertung der an den gewerblichen Anfallstellen gesammelten Verpackungsabfälle keine Verwertungsquoten vorgegeben werden?***

Bei unveränderter Verabschiedung der 5. Novelle dürften sich die ökologischen Vorteile der Novelle gegenüber dem Ist-Zustand in engen Grenzen halten.

Mit der vorgesehenen Trennung der Systeme wird das Problem des Trittbrettfahrens nicht an der Wurzel gepackt. Die Vollständigkeitserklärung wird in ihrer Wirkung durch „Wechselspiele“ beim Pflichtenübergang und eine Kleinmengenregelung, die zur „Atomisierung“ der Mengen unter die Mengenschwellen beiträgt, verwässert. Der Verzicht auf die bisher bestehende Pflicht zur Führung eines Mengenstromnachweises und zur Einhaltung von Verwertungsquoten für Verkaufsverpackungen, die im gewerblichen Bereich anfallen, ist eindeutig ökologischer Rückschritt.

- 2. Ist die vorgesehene Trennung zwischen haushaltsnaher Erfassung und gewerblicher Selbstentsorgung praktikabel und sinnvoll? Wo gibt es Überschneidungen und von welcher Größenordnung kann dabei ausgegangen werden?***

In der gegenwärtigen Form, d.h. ohne weitere Veränderungen, ist die vorgesehene Trennung nur schwer praktikabel und wenig sinnvoll. Vgl. dazu insbesondere die Stellungnahme unter Punkt A.III. (S.1) i.V.m. Punkt B.I. (S. 5 ff)

- 3. Reicht die Vollständigkeitserklärung in ihrer vorgesehenen Form aus, um sogenannte Trittbrettfahrerei bei der Verpackungsentsorgung zu beenden? Besteht weiterhin Missbrauchspotenzial und ggf. wo?***

Nein.

Siehe dazu insbesondere die Stellungnahme zu Punkt B.II. (S. 13). Zu weiterem Missbrauchspotenzial siehe die Stellungnahme unter den Punkten B.II. Nr. 2 Abs. (1) und (3) (S. 14 f).

- 4. Ist die vorgesehene verpflichtende Teilnahme an einer von der Wirtschaft errichteten gemeinsamen Stelle dazu geeignet, einen fairen Wettbewerb zwischen den Systemen sicherzustellen? Reichen die im Verordnungsentwurf enthaltenen Vorgaben für die gemeinsame Stelle dazu aus? Wie hoch ist der zu erwartende Abstimmungsaufwand? Wie sind in diesem Zusammenhang die Chancen für mittelständische Unternehmen zu bewerten?***

Siehe dazu die Antwort auf Frage 12 der CDU/CSU-Fraktion. Über Höhe des zu erwartenden Abstimmungsaufwandes können gegenwärtig keine Angaben gemacht werden. Ohne die Gemeinsame Stelle wären die Chancen mittelständischer Unternehmen, sich im Konzert der Systeme zu behaupten, sicher schlechter.

**5. Ist die vorgelegte 5. Novelle dazu geeignet den Vollzug zu verbessern, bleiben weiterhin Defizite und wo?**

Siehe dazu die Antworten auf die Fragen 9, 10, und 11 der CDU/CSU-Fraktion.

Die Frage der Vollzugsdefizite ist sicher zuerst eine Frage knapper finanzieller und personeller Ressourcen der Länder; Sie ist aber auch eine Frage nach dem politischen und administrativen Willen, bestehendem Recht zur Geltung zu verhelfen.

**6. Was leistet die 5. Novelle der Verpackungsverordnung hinsichtlich der Stabilisierung von ökologisch vorteilhaften Mehrwegsystemen, insbesondere vor dem Hintergrund weiter sinkender Mehrweganteile im Bereich der Mineralwässer?**

Zu wenig. Die Einführung der Pflicht zur Kennzeichnung von Einweggetränkeverpackungen reicht nicht aus.

Siehe im Übrigen die Antwort auf Frage 7 der SPD-Fraktion.

**7. Wie ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis bei der Verpackungsverwertung in Deutschland zu bewerten? Wie verhält sich dieses im europäischen Vergleich?**

Eine seriöse Beantwortung dieser Frage setzt umfangreiche Recherchen voraus, als sie in der verfügbaren Zeit möglich wären.

**8. Wie ist aus ökologischer Sicht die Beschränkung der Produktverantwortung auf Verpackungen zu bewerten?**

Eine solche Beschränkung wird nicht erkannt. Vielmehr liegt indessen ein umfangreiches Regelwerk unterschiedlicher Gesetze und Verordnungen vor, um die Produktverantwortung zu konkretisieren. Dazu zählen u.a. das Elektro- und Elektronikgerätegesetz, die AbfallablagerungsVO, die AltfahrzeugVO, die AltölVO, die BatterieVO, die GewerbeabfallVO u.a.m.

Soweit es die VerpackV angeht, wird mit § 6 Abs. 4 die Erweiterung der haushaltsnahen Erfassung auf stoffgleiche Nichtverpackungen ermöglicht. Dies ist zu begrüßen.

---

#### E. Fragen der Fraktion DIE LINKE.

- 1. Für das größte Problem der Getränkeverpackungen hat die Novelle keine Lösung. Trotz des Pflichtpfandes für Einwegflaschen und -dosen sinkt die Mehrwegquote unaufhörlich. Nur noch 31 Prozent der alkoholfreien Getränke werden in wieder befüllbaren Verpackungen verkauft. In den 90er Jahren waren es über 70 Prozent. Welche Lösungsansätze sehen Sie, um die ökologisch vorteilhaften Mehrwegsysteme zu schützen? Könnte eine zusätzliche Einwegabgabe die Händler vom ökologischen Vorteil der Mehrwegverpackungen überzeugen?**

Siehe dazu die Antwort auf Frage 7 der SPD-Fraktion.

Zu den weiter führenden Instrumenten, die einer vorurteilsfreien Prüfung bedürfen, zählt sicher auch die dauerhafte Verteuerung von Einweg durch eine Lenkungsabgabe. Sie diene dazu, die Kosten der Inanspruchnahme der Umwelt verursachergerecht – nicht nur auf den Handel – umzulegen.

- 2. Gewährleistet die Verpackungsverordnung eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung? Welche Defizite sehen Sie?**

Gemessen am europäischen und globalen Ist-Zustand: ja.  
Davon unbeschadet gibt es sicher Defizite, deren Beseitigung angesagt ist. Dazu zählt z.B. die mit der Novelle beabsichtigte, wenn auch nicht optimal gelungene Bekämpfung der Trittbrettfahrer.

- 3. Werden mit der Novelle biologisch abbaubare Verpackungen sinnvoll gefördert?**

Ja.

- 4. Die Novelle verfolgte weiter ein vorrangig wettbewerbsorientiertes System der Erfassung und Verwertung mit einer in der Praxis unübersehbaren Zahl von Sub- und Sub-Sub-Beauftragen. Steht dies nicht vielfach ökologisch sinnvollen**

***Kreisläufen entgegen, weil es Intransparenz und Missbrauchspotentiale, einschließlich illegaler Entsorgungswege fördert?***

Die Ausgangslage für die Fragestellung wird nicht geteilt. Gerade im Bereich der Abfallwirtschaft konnte in den zurück liegenden Jahren durchaus eine hohe Qualität bei im Wettbewerb gebildeten Preisen festgestellt werden, die letztlich auch dem Verbraucher wie der Volkswirtschaft (Einsparung von Rohstoffimporten) zu Gute kam.

Es soll aber nicht verkannt werden, dass die Konzentrationsprozesse im Handel mit der Folgewirkung der Bündelung von Marktmacht bei der Nachfrage nach Entsorgungsdienstleistungen durchaus zu Qualitätseinbußen führen können. Dem ist entgegen zu wirken, z.B. mit der obligatorischen Koppelung der Lizenzierungspflicht an die Erstinverkehrbringer von Verkaufsverpackungen.

Siehe dazu auch die Stellungnahme unter Punkt B.I. Nr. 2 Abs. (2).

Köln, den 08. Oktober 2007

# Positionspapier



Umwelt und Technik

*Datum*  
9. Oktober 2007

*Seite*  
1 von 6

D-0162

## Kabinettsfassung der 5. Novelle der Verpackungsverordnung

**Bundesverband der  
Deutschen Industrie e.V.**  
Mitgliedsverband  
BUSINES SEUROPE

*Telekontakte*  
T: 030 2028-1608  
F: 030 2028-2608

*Internet*  
[www.bdi.eu](http://www.bdi.eu)

*E-Mail*  
[G.Strauch@bdi.eu](mailto:G.Strauch@bdi.eu)

Die deutsche Industrie leistet durch die Verwertung von Verpackungen einen erheblichen Beitrag zur Ressourcenschonung und zum Klimaschutz. Sie spricht sich für die Erhaltung der flächendeckenden haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen in privatrechtlich organisierter, wettbewerblicher Form aus. Wettbewerbsverzerrungen gilt es in Zukunft zu unterbinden. Der BDI begrüßt deshalb die Absicht der Bundesregierung, mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung die Trittbrettfahrerproblematik zu lösen.

Die Kabinettsfassung vom 19.09.2007 löst allerdings insoweit Irritationen aus, als sie im Vergleich mit dem Referentenentwurf vom 02.03.2007 verschiedene Regelungsbereiche verändert, die nichts mit der Trittbrettfahrerproblematik zu tun haben. Das gilt unter anderem für die Einstufung bestimmter Getränkeverpackungen als ökologisch vorteilhaft, für die zeitweise Befreiung anderer Getränkeverpackungen von der Pfandpflicht, sowie für die Regelungen für Verpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen.

Die Industrie weist zudem darauf hin, dass trotz des erfreulichen Abbaus von Bürokratiekosten einige neue Informations- und Berichtspflichten eingeführt werden, die zusätzliche Kosten für die Wirtschaft auslösen.

Der BDI fordert gleichwohl eine zügige Verabschiedung der 5. Novelle der Verpackungsverordnung. Denn nur so kann der wachsenden Unsicherheit der dem Verpackungsregime Unterworfenen begegnet werden.

Daraus kann gleichwohl nicht das Einverständnis des BDI hinsichtlich anderer problematischer Bereiche der Verpackungsverordnung abgeleitet werden. Die Industrie erwartet daher zukünftig weitere Schritte zur Verbesserung der deutschen Verpackungspolitik.

Zu den Entwurfsbestimmungen im Einzelnen:

## II. Definition privater Endverbraucher in § 3 Abs.11

Im Bereich gewerblicher Endverbraucher bestehen seit Langem effiziente und gut funktionierende industrielle Rücknahmelösungen. Dagegen besteht im Bereich der privaten Endverbraucher die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der dualen Systeme.

Die haushaltsnahe Wertstoffsammlung kann dauerhaft nur funktionieren, wenn für sämtliche Verpackungen ein Beitrag entrichtet wird. Der BDI unterstützt den Ansatz, den Bereich privater Endverbraucher und den der gewerblichen Endverbraucher getrennt zu regeln. Da die privaten Verbraucher ihre Verpackungen üblicherweise haushaltsnah und nicht im Laden entsorgen, ist die verpflichtende Erfassung aller mit Ware befüllten Verkaufsverpackungen, die dazu bestimmt sind, beim privaten Endverbraucher anzufallen, durch haushaltsnahe Rücknahmesysteme

me erforderlich. Die Industrie betont in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass die Leistungsfähigkeit der Rücknahmelösungen für (Groß-)Gewerbe und Industrie nicht beeinträchtigt werden darf.

Der BDI begrüßt das Ziel der Bundesregierung, durch die 5. Novelle der Verpackungsverordnung die Bereiche „privater Endverbraucher“ und „gewerblicher Endverbraucher“ voneinander abzugrenzen, um den betroffenen Wirtschaftskreisen klare und eindeutige Pflichten und Verantwortlichkeiten zuzuordnen und damit das sogenannte Trittbrettfahrerproblem beseitigen zu können. Eine trennscharfe Abgrenzung ist notwendig, damit Manipulation und willkürliche Zuordnungen vermieden werden.

Deshalb bedauert die Industrie, dass die in § 3 Abs.11 des BMU-Referentenentwurfes gefundene Definition des privaten Endverbrauchers und der diesen gleichgestellten Anfallstellen, bei welcher u. a. auf die Kriterien der Behältergröße und des Abfuhrhythmus sowie der Art, Form und Größe der Verpackungen abgestellt wird, zugunsten einer Formulierung aufgegeben wird, die weitgehend der geltenden Rechtslage entspricht. Es bestehen Zweifel, ob die jetzt vorgeschlagene Formulierung diejenigen Abgrenzungsprobleme vermeidet, durch die die Trittbrettfahrerproblematik mit entstanden ist.

### **III. Beteiligungspflicht an dualen Systemen, § 6**

Die Industrie begrüßt, dass § 6 Absatz 1 Satz 1 grundsätzlich denjenigen Herstellern und Vertreibern die Lizenzierungspflicht hinsichtlich mit Ware befüllter Verkaufsverpackungen auferlegt, die diese Waren erstmals in den Verkehr bringen. Auf diese Weise wird der Wettbewerb unter den Beteiligten gestärkt.

Allerdings bezweifelt die Industrie, dass die in § 6 Absatz 1 Satz 3 normierte Ausnahmeregelung für Serviceverpackungen angemessen ist. Denn die Möglichkeit, die Lizenzierungsverpflichtung durch eine einseitige Willenserklärung abzuwälzen, stört die ansonsten marktwirtschaftlich ausgerichteten Beziehungen zwischen den Beteiligten.

Darüber hinaus ist die neu aufgenommene Regelung des § 6 Absatz 2 Satz 3 Nr. 2 problematisch, weil die bestehenden Rücknahmesysteme der Industrie in der Regel auf die sortenreine Sammlung der einzelnen Fraktionen ausgerichtet sind. Damit lassen sich Transport- und Sortieraufwand ökologisch sinnvoll reduzieren.

### **IV. Ausnahmeregelungen für gewerbliche Endverbraucher in § 7**

Der für Verkaufspackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen, neu geschaffene § 7 hat die für die Industrie wichtigen Aspekte nicht hinreichend aufgenommen.

Lediglich die Ausnahme, dass abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung getroffen werden können, gilt für den Großteil der von der Industrie genutzten Rücknahmesysteme, da diese nicht durch den mit § 7 neu formulierten Regelfall abgebildet werden.

Somit müssten nach § 7 im Regelfall die etablierten Bringsysteme unter hohem Aufwand in Holsysteme umgewandelt werden, d. h. die geforderte Rücknahmepflicht würde in eine aufwendige Rückholpflicht münden. Etablierte und gut funktionierende Systeme würden dadurch mit unnötigen Erschwernissen konfrontiert. Die Abweichung vom Regelfall wird uns zwar durch o. g. Ausnahme eingeräumt, erfordert aber, dass hierfür zusätzlich zahlreiche Vereinbarungen geschlossen werden müssten, was zu unnötigen, zusätzlichen Problemen führt und daher von uns abgelehnt wird.

Weiterhin bleibt die Frage nach dem „Sortiment“ offen. Hersteller/Vertreiber der Industrie können nicht Verantwortung für sortimentsgleiche, aber nicht selbst in den Verkehr gebrachte Verpackungen übernehmen. Das kann nach dem Verständnis der Industrie nur gelten für § 6-Verpackungen, die in Mengen von mehr als 1.100 Litern beim nicht privaten Endverbraucher anfallen. Wenn das so gemeint ist, sollte es auch so formuliert werden. Jeder Hersteller/Vertreiber aus Industrie und Gewerbe müsste nach dem vorgesehenen Regelfall nicht nur die von ihm lizenzierten/bezahlten Verpackungen zurücknehmen, sondern darüber hinaus jegliche, seinem Sortiment entsprechenden Verpackungen, für die er als Vertreiber/ Inverkehrbringer jedoch keine Verantwortung übernehmen kann. Die für den haushaltsnahen Bereich sinnvolle Regelung ist für Industrie und Gewerbe nicht praktikabel. Darüber hinaus würde sie im industriellen Bereich die Trittbrettfahrer-Problematik erst erzeugen, wenn ein Hersteller, der seine Verpackungen lizenziert hat, auch fremde – aber sortimentsgleiche – Verpackungen (im ungünstigsten Fall nicht lizenzierte Verpackungen) anderer Hersteller/Vertreiber zurücknehmen und einer Verwertung zuführen muss.

Weiter unklar und widersprüchlich sind auch die Absätze 1 und 2 im Hinblick auf die Pflichten: Wenn der Letztvertreiber die Pflicht zur Verwertung hat, können sich Hersteller/Vorvertreiber der Pflicht entziehen (sie können zwar, müssen aber nicht zusammenwirken). Wenn der Letztvertreiber (das kann auch ein Händler sein) die Verpackungen an Hersteller/Vorvertreiber weitergeben kann, könnte er sich seiner Pflicht entziehen. Da er aber bereits verwerten muss, können die Verpflichteten nach Absatz 2 nicht noch einmal verwerten.

Gerade bei Mehrwegverpackungen nutzt der nicht private Endverbraucher die etablierten Rücknahmesysteme, die Systeme der Packmittelhersteller und der Rekonditionierer direkt und ohne Umweg.

Zusätzlich heißt es in den Absätzen 1 und 2: „(...) und einer Verwertung zuzuführen. § 4 Abs. 2 gilt entsprechend.“ In § 6 und § 8 heißt es deutlich „(...) erneute Verwendung oder Verwertung (...)“. Da aber insbesondere Verpackungen nach § 7 in der Industrie einen großen Anteil an Mehrwegverpackungen liefern, sollte hier auch in § 7 der Hinweis auf

die erneute Verwendung direkt und nicht mit dem alleinigen Verweis auf § 4 erfolgen. Nach § 15 Nr. 21 ist es sogar eine Ordnungswidrigkeit, wenn nicht verwertet wird, da hier nur auf Satz 1 des § 7 Absatz 1 und 2 verwiesen wird. Damit wäre eine Wiederverwendung ein Verstoß gegen die Verwertungspflicht nach § 7.

Im Übrigen irritiert, dass der Industrie eine Verantwortung für Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter zugetraut wird, nicht aber für Verpackungen nicht schadstoffhaltiger Füllgüter.

## V. Vollständigkeitserklärungen gem. § 10

Die Industrie nimmt zur Kenntnis, dass die Verpflichtung zur Abgabe der Vollständigkeitserklärung nach § 10 Absatz 1 des Kabinettsentwurfs im Unterschied zum Referentenentwurf nun denjenigen obliegt, die mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen in Verkehr bringen.

Diese Verpflichtung ist aus Sicht der Industrie nach wie vor problematisch. Denn der Abfüller kann wie der Verpackungshersteller nur schwer beurteilen, welche der von ihm hergestellten bzw. befüllten Verkaufsverpackungen tatsächlich in den Verkehr gelangen. Ihm ist nicht bekannt, ob die Verpackung nach ihrer Befüllung in den deutschen Markt und damit in den Geltungsbereich der Verpackungsverordnung gelangt oder ob sie exportiert wird. Noch weniger ist ihm bekannt, welchen Vertriebsweg die Verpackung über den Großhändler und den Einzelhändler zum Endverbraucher nimmt, und ob sie dabei in den Geltungsbereich der Verpackungsverordnung gelangt. Für den Hersteller/Abfüller reicht die Verfolgbarkeit der Verkaufsverpackungen allgemein nur bis zum ersten Kunden.

Der Weg der Verkaufsverpackungen lässt sich noch schlechter im industriellen/gewerblichen Bereich verfolgen, wo Verkaufsverpackungen häufig einem weiteren Nutzen (z. B. als Abfallbehälter) zugeführt oder innerbetrieblich (z. B. im Mehrweg) weiter verwendet werden. Daher ist in diesem Segment ein Summenvergleich mit den Zahlen der Rücknahmelösungen (Ziel der Erhebung) nicht möglich.

Im Übrigen weist die Industrie darauf hin, dass die Möglichkeit der Abwälzung der Verpflichtung zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung bei Serviceverpackungen (§ 10 Absatz 3 Satz 3) durch eine einseitige Willenserklärung aus den gleichen Gründen bedenklich ist wie die entsprechende Möglichkeit des § 6 Absatz 1 Satz 3.

Darüber hinaus sind Vollständigkeitserklärungen von vornherein nur dann sinnvoll, wenn erstens mit der Überprüfung ihrer Richtigkeit gerechnet werden muss und zweitens mit Konsequenzen für den Fall des Nichtvorliegens. Schon bisher enthält die Verpackungsverordnung einen umfangreichen Katalog von Ordnungswidrigkeiten. Entsprechende Verfahren bilden bislang jedoch die Ausnahme. Hier stellt sich die Frage, ob die zuständigen Behörden personell und finanziell in der Lage sind, zukünftig umfangreicher zu prüfen. Die Industrie wendet sich daher gegen die Schaffung zusätzlicher Datenfriedhöfe durch die Vollständig-

keitserklärung. Die Politik bleibt aufgefordert, dieses Instrument zur Sicherung der haushaltsnahen Erfassung von Verpackungsabfällen, zur Lösung der Trittbrettfahrerproblematik und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen in der Praxis auszuschöpfen.

## **VI. Ausnahme von der Pfandpflicht durch § 16**

In § 16 Absatz 2 Satz 3 ist im Unterschied zum Referentenentwurf vorgesehen, Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff, die aus biologisch abbaubaren Werkstoffen und zu mindestens 75 % aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt sind, bis zum 01.01.2010 von der Pfandpflicht des § 9 auszunehmen. In der Begründung heißt es dazu, dass durch diese Maßnahme die Markteinführung solcher Verpackungen gefördert werden soll, weil sie einen Beitrag zur Einsparung fossiler Ressourcen und des Gases CO<sub>2</sub> leisteten und deswegen ihre Gleichbehandlung mit ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen gerechtfertigt sei. Diese neue Regelung ist ein ordnungspolitisch bedenklicher Markteingriff.

Die Industrie wendet sich darüber hinaus gegen das intransparente Verfahren, das dieser Ausnahmeregelung zugrunde liegt. Die Bundesregierung hat sich im Zuge der dritten Novelle der Verpackungsverordnung verpflichtet, vor Änderungen der Regelungen ökologisch vorteilhafter Einweggetränkeverpackungen wissenschaftliche Untersuchungen über die Vorteilhaftigkeit der geregelten Verpackungen zu berücksichtigen. Einer solchen von unabhängigen Prüfern validierten Untersuchung unter Einbeziehung der betroffenen Kreise hätte es im Fall der Gleichstellung der beschriebenen Getränkeverpackungen mit ökologisch vorteilhaften Verpackungen ebenfalls bedurft. Vorläufige Freistellungen wie im vorliegenden Fall sollten daher entfallen, um jeden Anschein der Willkürlichkeit zu vermeiden.

**Ergänzung zur Stellungnahme der Genossenschaft Deutscher Brunnen eG  
(Ausschussdrucksache 16(16)316 (Teil II))**

E-Mail vom 9. Oktober 2007:

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Nachgang zu der Ihnen gestern übersandten Stellungnahme übersenden wir Ihnen die unter Frage 6 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen erwähnte Anlage. Wir bitten unser Versehen zu entschuldigen.

Mit freundlichen Grüßen  
Genossenschaft Deutscher Brunnen eG  
gez. *Christine Birnbaum*

Kennedyallee 36, 53175 Bonn  
Telefon: 0228 / 959590  
Telefax: 0228 / 9595979  
E-Mail: [cbirnbaum@gdb.de](mailto:cbirnbaum@gdb.de)  
Internet: [www.gdb.de](http://www.gdb.de)

# Mehrweg-Quotenentwicklung 2006 vs. I. HJ 2007

