



Ausarbeitung

Kennzeichnung von Getränkeverpackungen mit „Einweg“ oder „Mehrweg“

Kennzeichnung von Getränkeverpackungen mit „Einweg“ oder „Mehrweg“

Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 2/13
Abschluss der Arbeit: 1.02.2013
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten	4
3.	Primärrechtliche Zulässigkeit einer konkreten Kennzeichnungspflicht	5
3.1.	Beschränkung des freien Warenverkehrs	5
3.2.	Rechtfertigung der Beschränkung des freien Warenverkehrs	6
4.	Ergebnis	8

1. Einleitung

In Deutschland besteht ein Pfand- und Rückgabesystem für Getränkeverpackungen, wobei zwischen pfandpflichtigen und nicht pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen differenziert wird (9 Abs. 2 Verpackungsverordnung¹). Daher sind die Vertreiber von Getränken in Einweggetränkeverpackungen, die in Deutschland der Pfandpflicht unterliegen, dazu verpflichtet, Einweggetränkeverpackungen vor dem Inverkehrbringen deutlich lesbar und an gut sichtbarer Stelle als pfandpflichtig zu kennzeichnen (9 Abs. 1 S. 4 Verpackungsverordnung). Derzeit müssen die Getränkehersteller die Einweggetränkeverpackungen als „pfandpflichtig“ kennzeichnen, ohne dass diese Kennzeichnung zwischen Einweg oder Mehrweg differenziert.²

Die Ausarbeitung geht der Frage nach, ob eine Konkretisierung der Kennzeichnungspflicht dahingehend, dass auf den pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen die Bezeichnung „Einweg“ oder „Mehrweg“ anzubringen ist, mit europäischem Recht und insbesondere den Grundfreiheiten vereinbar ist.

2. Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten

Für eine solche konkrete Kennzeichnungspflicht müsste der deutsche Gesetzgeber über einen legislativen Spielraum verfügen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die deutsche Verpackungsverordnung im Regelungskontext der Richtlinie 94/62/EG (RL 94/62/EG) über Verpackungen und Verpackungsabfälle³ steht. Ziel der Richtlinie ist die Harmonisierung der unterschiedlichen in den Mitgliedstaaten im Bereich der Verpackungen und Verpackungsabfälle ergriffenen Maßnahmen. So sollen einerseits die Auswirkungen dieser Abfälle auf die Umwelt vermieden oder verringert werden (Art. 4 RL 94/62/EG). Andererseits soll der Binnenmarkt gestärkt und Handelshemmnisse beseitigt, indem einheitliche Rahmenbedingungen für die Verpackung und Kennzeichnung von Lebensmitteln geschaffen werden. Hierzu enthält die Richtlinie Bestimmungen zur Vermeidung von Verpackungsabfällen, zur Wiederverwendung von Verpackungen sowie Mindestanforderungen für die nationalen Verpackungs- und Kennzeichnungsvorschriften.

Die Richtlinie legt hierzu als Grundlage für eine Bewirtschaftung von Verpackungen und Verpackungsabfällen die Errichtung von Rücknahme-, Sammel- und Verwertungssystemen durch die Mitgliedstaaten fest.⁴ Die Richtlinie belässt den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum bei der Errichtung eines Pfandsystems für Getränkeverpackungen. Diese Systeme müssen allen EU-

1 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV) vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 19 G zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 24. 2. 2012 (BGBl. I S. 212).

2 Vgl. die Informationen über das DGP-Pfandsystem, online abrufbar unter: <http://www.dgp-pfandsystem.de/index.php/de/die-funktionsweise-des-dgp-einwegpfandsystem.html>

3 Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. Nr. L 365 S. 10), zuletzt geändert durch Anh. Nr. 3.3. ÄndVO (EG) 219/2009 vom 11. 3. 2009 (ABl. Nr. L 87 S. 109).

4 Vgl. 8. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle - Erklärung des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments (*Amtsblatt Nr. L 47 /26*).

Teilnehmern offen stehen und so beschaffen sein, dass einerseits eine größtmögliche Rückgabe von Verpackungen und Verpackungsabfällen sichergestellt wird und andererseits Importprodukte keine Benachteiligung erfahren und keine Handelshemmnisse oder Wettbewerbsverzerrungen entstehen (vgl. Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 RL 94/62/EG). Für den Zweck der größtmöglichen Rückgabe von Verpackungen kann bei Getränkeverpackungen zwischen dem Grad der Wieder- bzw. Weiterverwendung differenziert werden. Angesichts dieser Differenzierung betont die Richtlinie das Erfordernis einer besonderen Kenntnis der Verbraucher über Rückgabemöglichkeiten.

Auch bei Vermittlung der für das Funktionieren eines Rücknahme-, Sammel- und Verwertungssystems notwendigen Kenntnis der Verbraucher räumt die Richtlinie den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum. Art. 13 Abs. 1 RL 94/62/EG erlegt den Mitgliedstaaten die Pflicht auf, Maßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass die Verpackungsverwender, insbesondere die Verbraucher, in der erforderlichen Weise über insbesondere (1) die den Verwendern zur Verfügung stehende Rücknahme-, Sammel- und Verwertungssysteme, (2) den Beitrag der Verwender zur Wiederverwendung, Verwertung und stofflichen Verwertung der Verpackungen und Verpackungsabfälle sowie (3) die Bedeutung der auf dem Markt anzutreffenden Kennzeichnung auf den Verpackungen zu unterrichten. Nach Art. 13 Abs. 2 RL 94/62/EG fördern die Mitgliedstaaten ferner geeignete Kampagnen zur Information und Sensibilisierung der Verbraucher.

Damit besteht sowohl bei der konkreten Ausgestaltung eines mitgliedstaatlichen Rücknahme-, Sammel- und Verwertungssystems als auch bei der für dessen Funktionieren notwendigen Unterrichtung der Verbraucher ein weiterer Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten.

3. Primärrechtliche Zulässigkeit einer konkreten Kennzeichnungspflicht

Soweit den Mitgliedstaaten somit ein Handlungsspielraum bei der Regulierung der Verpackung und Kennzeichnung von Lebensmitteln verbleibt, können die Mitgliedstaaten diesen Spielraum nur in einer Weise ausfüllen, der mit den primärrechtlichen Verpflichtungen und hier insbesondere mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs (Art. 34 ff. AEUV) in Einklang steht.

3.1. Beschränkung des freien Warenverkehrs

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den Handel innerhalb der Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne des Art. 34 AEUV anzusehen.⁵ So stellt es für den Importeur von Waren bereits dann eine Behinderung des freien Warenverkehrs dar, wenn er durch nationale Vorschriften davon abgehalten wird, die fraglichen Produkte in dem betreffenden Mitgliedstaat in den Verkehr zu bringen oder zu vertreiben.⁶ Zudem spiegelt Art. 34 AEUV die Verpflichtung wider, sowohl die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der gegenseitigen Anerkennung von Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wurden, einzu-

5 EuGH, Rs. 8/74 (Dassonville), Rn. 5; EuGH, Rs. C-108/09 (Ker-Optika), Rn. 47.

6 EuGH, Rs. C-171/11 (Fra.bo), Rn. 22.

halten als auch Erzeugnissen aus der Union freien Zugang zu den nationalen Märkten zu gewährleisten.⁷

Die derzeit geltende Kennzeichnungspflicht für Getränkeverpackungen bleibt lediglich ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen (9 Abs. 2 VerpackV) und solche Verpackungen von der Kennzeichnungspflicht aus, die nicht im Geltungsbereich der Verordnung und damit im EU-Ausland an Endverbraucher abgegeben werden (9 Abs. 1 S. 2 VerpackV). Ansonsten gilt die in der VerpackV vorgesehene Kennzeichnungspflicht für pfandpflichtige Getränkeverpackungen unterschiedslos für alle im Sinne der Verpackungsverordnung einschlägigen Getränkeverpackungen. Damit sind von der Kennzeichnungspflicht auch solche Getränkehersteller betroffen, die ihre Produkte bereits in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig in den Verkehr gebracht haben.

Unter diesen Umständen wirkt eine Kennzeichnungspflicht nicht diskriminierend, jedoch als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne des Art. 34 AEUV. Dieser verbietet Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die sich daraus ergeben, dass Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, bestimmten Vorschriften wie etwa hinsichtlich ihrer Ausstattung, ihrer Etikettierung und ihrer Verpackung entsprechen müssen, auch wenn diese unterschiedslos für einheimische und eingeführte Erzeugnisse gelten.⁸ Eine Kennzeichnungspflicht hinsichtlich der Befandung im Rahmen des deutschen Rücknahme-, Sammel- und Verwertungssystems erlegt EU-ausländischen Marktteilnehmern eine weitergehende Kennzeichnungspflicht auf, erschwert durch diese produktbezogene Regelung⁹ den Zugang zum deutschen Markt und behindert somit den freien Warenverkehr.

3.2. Rechtfertigung der Beschränkung des freien Warenverkehrs

Eine Behinderung des freien Warenverkehrs kann durch die in Art. 36 AEUV aufgezählten Gründe des Allgemeininteresses oder durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt sein. Als solche kommen im Kontext der Warenverkehrsfreiheit insbesondere der Umweltschutz¹⁰ im Rahmen einer vorsorgenden Umweltpolitik zur Abfallvermeidung und der Verbraucherschutz in Betracht.

In beiden Fällen muss die innerstaatliche Maßnahme geeignet sein, die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.¹¹ In Ermangelung von Harmonisierungsvorschriften ist es grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten, darüber zu befinden, welches Schutzniveau sie gewährleisten wollen und welche produktbezogenen Regelungen hierfür erforderlich sind. Dabei dürfen weder die zum Schutz der Umwelt noch zum Verbraucherschutz erlassenen Maßnahmen über die unvermeidli-

7 EuGH, Rs. C-110/05 (Kommission/Italien), Rn. 34; EuGH, Rs. C-108/09 (Ker-Optika), Rn. 48.

8 EuGH, Rs. C-3/99 (Cidrerie Ruwet), Rn. 46.

9 Vgl. EuGH, Rs. C-309/02 (Radeberger), Rn. 17.

10 Vgl. EuGH, Rs. 302/86 (Kommission/Dänemark), Rn. 8 ff.

11 EuGH, Rs. C-108/09 (Ker-Optika), Rn. 57.

chen Beschränkungen hinausgehen, die aus dem jeweiligen Allgemeininteresse heraus gerechtfertigt sind.

Die Kennzeichnungspflicht als solche ist notwendiger Bestandteil der Errichtung eines Pfand- und Rücknahmesystems für Leergut, das die Wiederverwendung von Verpackungen sicherstellen soll. Voraussetzung für die Einführung einer in der Einleitung umschriebenen Kennzeichnungspflicht ist das Bestehen eines Systems von Pfand- und Rücknahmepflichten für Getränkeverpackungen. Entsprechend der Rechtsprechung des EuGH ist ein solches System mit der Warenverkehrsfreiheit und der RL 94/62/EG grundsätzlich vereinbar, solange in dem System insbesondere keine unübersichtlichen und schwer nachvollziehbaren Unterscheidungen im Bereich der Pfandpflicht bestehen.¹² Sie ist daher zur Erreichung der Ziele der streitigen Regelung erforderlich und die dadurch bedingten Beschränkungen des freien Warenverkehrs nicht als unverhältnismäßig anzusehen.¹³

Eine über die bestehende, als grundsätzlich primärrechtskonform anerkannte Kennzeichnungspflicht hinausgehende Pflicht zur Kennzeichnung von Einweggetränkeverpackungen mit „Einweg“ oder „Mehrweg“ müsste die Warenverkehrsfreiheit ebenso wenig unverhältnismäßig beschränken. Hierbei ist letztlich das konkrete Gesetzgebungsvorhaben entscheidend. Ein solches Vorhaben wäre jedenfalls nicht grundsätzlich unverhältnismäßig. Hierfür sprechen folgende Argumente:

Alternative Instrumente wie beispielsweise die Durchführung von Informationskampagnen stellen gegenüber einer Etikettierungspflicht ein milderes Mittel dar. Ob sie in gleichem Maße effektiv dem Verbraucherschutz dienen bedarf einer konkreten Einschätzung auch anhand der Erfahrungen mit früheren Kampagnen, die primär der politischen Entscheidung obliegt. Jedenfalls könnte die mit einer weitergehenden Etikettierungspflicht einhergehende Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit im Lichte von Art. 13 RL 94/62/EG gerechtfertigt sein. Auch wenn dem Regelungsziel weniger eingriffsintensiv bereits durch stärkere Informationskampagnen entsprochen werden kann, so ist zu berücksichtigen, dass Art. 13 Abs. 2 RL 94/62/EG, der erst 2004 der Richtlinie hinzugefügt wurde, statuiert: „die Mitgliedstaaten fördern ferner Kampagnen zur Information und Sensibilisierung der Verbraucher“. Dabei nimmt Art. 13 Abs. 1 RL 94/62/EG für den Umfang der zu treffenden Unterrichtsmaßnahme explizit Bezug auf das Kriterium der Erforderlichkeit, wobei die Mitgliedstaaten „ferner“ Informationskampagnen fördern sollen. Die spätere Hinzufügung des Abs. 2 lässt darauf schließen, dass ein Unterschied zwischen Informationskampagnen im Sinne von Abs. 2 und Informationsmaßnahmen im Sinne von Abs. 1 besteht, so dass ein Erfordernis für weitergehende Etikettierungspflichten auf dem Produkt nicht per se wegen einer „milderen“ Informationspflicht nicht erforderlich sind.

Daneben ließe sich anführen, dass auch eine Kennzeichnung in den Verkaufsstätten ausreichend ist und insofern weniger eingriffsintensiv wäre. Hierdurch würden die regelmäßig inländischen Verkaufsstellen von einer Kennzeichnungspflicht betroffen und insofern regelmäßig nicht in die Grundfreiheiten der getränkevertreibenden Marktteilnehmer eingegriffen. Jedoch würde durch eine Kennzeichnungspflicht für die Stelle, in der die Letztabgabe an die Verbraucher erfolgt, der

12 EuGH, Rs. C-463/01; EuGH, Rs. C-309/02.

13 Vgl. EuGH, Rs. 302/86 (Kommission/Dänemark), Rn. 8 ff.

Adressatenkreis der Kennzeichnungspflichtigen ausgetauscht und bedeutete somit nicht lediglich einen milderen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit der Getränkevertreibenden, sondern zugleich einen Eingriff in die Rechte der Letztabgabestellen. Dabei knüpft die RL 94/62/EG die deutlich sichtbare und gut lesbare Kennzeichnungspflicht an den Verpackungen und deren Etikett an (vgl. Art. 8 RL 94/62/EG) und stellt für den Begriff der Verpackung auf solche Produkte ab, die vom Hersteller an den Benutzer oder Verbraucher weitergegeben werden (Art. 3 Nr. 1 S. 1 RL 94/62/EG). Zwar sind regelmäßig Verkaufsstellen notwendige Durchgangsstation für die Abgabe an den Verbraucher, jedoch in einem eigenen wirtschaftlichen Kontext. Träfe die Verkaufsstellen anstelle der Hersteller der Getränke eine entsprechende Kennzeichnungspflicht, ließe sich vertreten, dass sie mit einer wirtschaftlichen Last belegt würden, die nach dem Telos der Richtlinie eigentlich die Hersteller treffen soll.

4. Ergebnis

Eine Pflicht, Einweggetränkeverpackungen je nach Grad ihrer Wiederverwendbarkeit mit „Einweg“ oder „Mehrweg“ zu kennzeichnen, ist grundsätzlich mit der RL 94/62/EG vereinbar, stellt jedoch eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit der die Getränke vertreibenden Marktteilnehmer dar. Eine Rechtfertigung dieser Maßnahme ist nicht per se ausgeschlossen, aber von dem konkreten Gesetzgebungsvorhaben abhängig.