

**17.07.03****U - A - Wi**

## **Verordnung der Bundesregierung**

---

### **Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung**

#### **A. Problem und Ziel**

Nach der geltenden Verpackungsverordnung wird der Schutz ökologisch vorteilhafter Mehrweggetränkeverpackungen durch eine Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen gewährleistet. Die Geltung der Pfandpflicht ist abhängig von den Mehrweg-Anteilen im jeweiligen Getränkesegment. Seit 1. Januar 2003 gilt die Pfandpflicht in den Getränkebereichen Bier, Mineralwasser und kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke. Ein Inkrafttreten der Pfandpflicht in den Bereichen Fruchtsaft und Wein hängt von den Anfang nächsten Jahres vorliegenden Daten zu den entsprechenden Mehrweg-Anteilen ab. Die Differenzierung der Pfandpflicht nach unterschiedlichen Getränkebereichen im geltenden Recht hat bei Verbrauchern und auch im Handel zu Irritationen geführt.

Ziel der Änderungsverordnung ist zunächst die Anpassung der Regelung an neue Erkenntnisse aus Ökobilanz-Untersuchungen. Außerdem soll die bestehende Regelung, die das Eintreten der Pfandpflicht vom Unterschreiten von Quoten abhängig macht und zwischen Getränkebereichen unterscheidet, durch eine für die betroffenen Wirtschaftskreise und die Verbraucher praktikablere Neuregelung ersetzt werden.

#### **B. Lösung**

Änderung der Verpackungsverordnung vom 21. August 1998. Zukünftig ist grundsätzlich auf alle Einweggetränkeverpackungen ein Pfand zu erheben. Ausgenommen sind Verpackungen von Wein, Spirituosen und Spirituosen-Mischgetränken mit mindesten 15% Alkoholgehalt, Milch und bestimmten diätetischen Lebensmitteln. Ferner sind von der Pfandpflicht Einweggetränkeverpackungen, die nach einer vom Umweltbundesamt geprüften Ökobilanz-Untersuchung sowie unter Berücksichtigung weiterer Nachhaltigkeitskriterien als ökologisch vorteilhaft eingestuft werden können, ausgenommen. Dies gilt, aufgrund der vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen und der anschließenden Prüfungen, nunmehr neben dem PE-Schlauchbeutel auch für den Getränkekarton und den Standbodenbeutel. Außerdem wird die bestehende Mehrwegquoten-Regelung, die zwischen Marktsegmenten differenziert, durch eine unmittelbare Pfandpflicht ersetzt.

#### **C. Alternativen**

Keine

**D. Finanzielle Auswirkungen**

## 1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine

## 2. Vollzugaufwand

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

**E. Sonstige Kosten**

Bei einer Betrachtung der zusätzlichen Kosten für die betroffenen Teile der Wirtschaft muss berücksichtigt werden, dass der weit überwiegende Teil der Kosten für die Einrichtung des bereits nach geltendem Recht erforderlichen bundesweit einheitlichen Rücknahmesystems und die Anschaffung von Rücknahmeautomaten entsteht. Durch die vorliegende Novelle sind dagegen für die Wirtschaft keine zusätzlichen Kostenbelastungen zu erwarten. Soweit kleine Getränkegruppen, wie etwa Spirituosenmischgetränke, neu von der Pfandpflicht erfasst werden, sind die zusätzlichen Kosten bei einem installierten Rücknahmesystem sehr gering. Der Hauptteil der nunmehr direkt unter die Pfandpflicht fallenden Getränke (Fruchtsäfte) könnte, angesichts des anhaltenden Rückgangs des Mehrweg-Anteils auch in diesem Bereich, nach geltendem Recht wegen der Mehrwegquoten-Unterschreitung bereits im Jahr 2004 von der Pfandpflicht erfasst werden. Auch im Getränkebereich Wein muss angesichts der Entwicklung der Mehrweg-/Einweg-Anteile damit gerechnet werden, dass im Jahr 2004 die Pfandpflicht nach geltendem Recht in Kraft treten wird. Mit der Novelle wird die Pfandpflicht im Bereich Wein aufgehoben.

**Bundesrat**

**Drucksache 488/03**

**17.07.03**

**U - A - Wi**

**Verordnung**  
der Bundesregierung

---

**Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung**

Bundesrepublik Deutschland  
Der Bundeskanzler

Berlin, den 15. Juli 2003

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Ministerpräsidenten  
Prof. Dr. Wolfgang Böhmer

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene

Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Artikels 80 Absatz 2 des Grundgesetzes herbeizuführen.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 57. Sitzung am 4. Juli 2003 der Verordnung zugestimmt.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Mit freundlichen Grüßen

**Gerhard Schröder**



## Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung<sup>1</sup>

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

### Artikel 1

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

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 3 werden folgende Sätze 4 und 5 angefügt:

„Der Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen sowie in ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke soll durch diese Verordnung gestärkt werden mit dem Ziel, einen Anteil von mindestens 80 vom Hundert zu erreichen. Die Bundesregierung führt die notwendigen Erhebungen über die entsprechenden Anteile durch und gibt die Ergebnisse jährlich im Bundesanzeiger bekannt.“

b) Der bisherige Satz 4 entfällt.

2. § 3 wird wie folgt geändert:

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

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

b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

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

- Getränkekartonverpackungen (Blockpackung, Giebelpackung)
- Getränke-Polyethylen-Schlauchbeutel-Verpackungen
- Folien-Standbodenbeutel.“

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

<sup>1</sup> Mit dieser Verordnung wird die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. EG Nr. L 365 S. 10) umgesetzt. Die Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EG L 204 S. 34), zuletzt geändert durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. EG Nr. L 217 S. 18) sind beachtet worden.

3. § 8 wird wie folgt gefasst:

### „§ 8 Pfanderhebungspflicht für Einweggetränkeverpackungen

(1) Vertreter, die Getränke in Einweggetränkeverpackungen in Verkehr bringen, sind verpflichtet, von ihrem Abnehmer ein Pfand in Höhe von mindestens 0,25 Euro einschließlich Umsatzsteuer je Verpackung zu erheben; ab einem Füllvolumen von mehr als 1,5 Liter beträgt das Pfand mindestens 0,50 Euro einschließlich Umsatzsteuer. Satz 1 gilt nicht für Verpackungen, die nicht im Geltungsbereich der Verordnung an Endverbraucher abgegeben werden. Das Pfand ist von jedem weiteren Vertreter auf allen Handelsstufen bis zur Abgabe an den Endverbraucher zu erheben. Das Pfand ist jeweils bei Rücknahme der Verpackungen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 und 6 sowie § 6 Abs. 2 Satz 1 zu erstatten. Beim Verkauf aus Automaten hat der Vertreter die Rücknahme und Pfanderstattung durch geeignete Rückgabemöglichkeiten in zumutbarer Entfernung zu den Verkaufsautomaten zu gewährleisten. Vertreter mit einer Verkaufsfläche von weniger als 200 m<sup>2</sup> können die Rücknahme und Pfanderstattung auf die Verpackungen im Sinne des Satzes 1 beschränken, die sie in Verkehr gebracht haben. § 6 Abs. 1 Satz 9 und 10 gelten nicht für die in Satz 1 genannten Verpackungen. Im Rahmen der Verwertung nach Anhang I Nr. 1 Abs. 5 Satz 1 sind die zurückgenommenen Verpackungen vorrangig einer stofflichen Verwertung zuzuführen.

(2) Absatz 1 findet keine Anwendung auf

1. ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen im Sinne des § 3 Abs. 4,
2. Verpackungen, die Wein (einschließlich Perl-, Schaum-, Likörwein und aromatisierter Wein), weinhaltige, aromatisierte weinhaltige oder weinähnliche Getränke mit einem Mindestanteil von 50 vom Hundert an Wein oder weinähnlichen Erzeugnissen enthalten,
3. Verpackungen, die Spirituosen (einschließlich Spirituosen-Mischgetränke mit einem Alkoholgehalt von mindestens 15 vom Hundert) enthalten,
4. Verpackungen, die diätetische Getränke im Sinne des § 1 Abs. 1 der Diätverordnung, ausgenommen solche für intensive Muskelanstrengungen, vor allem für Sportler, im Sinne von Anlage 8 Nr. 7 dieser Verordnung, enthalten,
5. Verpackungen, die Getränke mit einem Mindestanteil von 50 vom Hundert an Milch oder an Erzeugnissen, die aus Milch gewonnen werden, enthalten, ausgenommen Verpackungen, die pasteurisierte oder ultra-hocherhitzte Konsummilch enthalten,

und für die sich der Hersteller oder Vertreter an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligt. § 6 Abs. 4 gilt entsprechend.“

4. § 9 wird wie folgt gefasst:

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

(1) § 8 Abs. 1 gilt entsprechend für an private Endverbraucher abgegebene Verpackungen

1. für Wasch- und Reinigungsmittel im Sinne von § 2 Abs. 1 des Wasch- und Reinigungsmittelgesetzes,
2. für Dispersionsfarben mit einer Füllmasse ab zwei Kilogramm. In diesem Fall beträgt das Pfand ein Euro einschließlich Umsatzsteuer.

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

5. § 10 wird wie folgt gefasst:

„§ 10  
Beschränkung der Pfanderstattungspflichten

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

6. In § 15 Nr. 17 wird die Angabe „§ 8 Abs. 1, auch in Verbindung mit Abs. 2“ durch die Angabe „§ 8 Abs. 1 Satz 1, 3 oder 4, jeweils auch in Verbindung mit § 9 Abs. 1“ ersetzt.

**Artikel 2**

Diese Verordnung tritt am ersten Tag des sechsten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

## Begründung

### I. Allgemeiner Teil

#### 1. Ausgangslage

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

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

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

c) Im August 2000 wurde vom Umweltbundesamt das Ergebnis einer Ökobilanz zu Getränkeverpackungen für alkoholfreie Getränke mit und ohne Kohlensäure sowie von Wein vorgelegt. Die Studie belegt, dass nach wie vor eine klare Trennlinie zwischen ökologisch vorteilhaften und ökologisch nachteiligen Verpackungen verläuft. Für alle untersuchten Getränkebereiche erwiesen sich Mehrwegsysteme sowohl aus Glas als auch aus PET als grundsätzlich ökologisch vorteilhaft. Für Getränke ohne Kohlensäure ließen sich jedoch keine eindeutigen ökologischen Vor- oder Nachteile von Getränkekartonverpackungen gegenüber Glas-Mehrwegsystemen feststellen. Diese Schlussfolgerungen haben auch nach Auswertung einer – im Oktober 2002 veröffentlichten – Phase 2 der Studie Bestand, bei der neue und optimierte Verpackungssysteme sowie zukünftig absehbare Randbedingungen berücksichtigt wurden.

#### 2. Eckpunkte der Novellierung

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

Ein wesentliches Anliegen der Novellierung ist die Berücksichtigung der Ergebnisse von Ökobilanz-Untersuchungen des Umweltbundesamtes. Gesamtökologische Betrachtungen dienen dabei, neben weiteren Nachhaltigkeitskriterien, zur kritischen Überprüfung des abfallwirtschaftlichen und ressourcenschonenden Ansatzes. Mit der Novelle werden bestimmte Einweggetränkeverpackungen als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen eingestuft und in der Folge von der Pfandpflicht befreit. Dies erscheint unter Berücksichtigung der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse bei Polyethylen-Schlauchbeuteln, Getränkekartonverpackungen (Block- und Giebelpackung) und Folien-Standbodenbeuteln sachgerecht. Darüber hinaus wird die Bundesregierung auch zukünftig aufgrund von Ökobilanz-Untersuchungen und unter Berücksichtigung besonderer abfallwirtschaftlicher Aspekte und weiterer Nachhaltigkeitskriterien prüfen, ob ggf. weitere Einweggetränkeverpackungen als ökologisch vorteilhaft zu betrachten und von der Pfandpflicht ausgenommen werden sollen bzw. ob bestimmten Einweg-Verpackungen diese Einstufung aberkannt werden soll.

b) Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass allein die Drohung einer Pfandpflicht zur Stabilisierung des Anteils ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen nicht mehr ausreicht. Nachdem die Pfandpflicht inzwischen wirksam wurde, ist nun einer klaren und eindeutigen Regelung der Vorzug zu geben, die eine unmittelbare Pfandpflicht, unabhängig vom Erreichen von Quoten, einführt.

c) Um zu einer einfachen, für die betroffenen Wirtschaftskreise, Vollzugsbehörden und Verbraucher verständlichen und praktikablen Regelung zu kommen, wird auch die Differenzierung zwischen den von der Pfandpflicht betroffenen Getränkesegmenten aufgehoben. Zwar erschien die Differenzierung bei der Androhung des Sanktionsinstruments Pfandpflicht sachgerecht, um die Verantwortung der jeweiligen Hersteller und Vertrieber für das Aufrechterhalten ökologisch vorteilhafter Verpackungssysteme in ihren jeweiligen Branchen möglichst eindeutig zuzuordnen. In der praktischen Umsetzung der

Bepfandung ist die Differenzierung dem Verbraucher allerdings schwer vermittelbar.

Um Abgrenzungsprobleme möglichst weitgehend zu vermeiden und um eine Gleichbehandlung vergleichbarer Verpackungssysteme zu gewährleisten, gilt die Pfandpflicht nun für alle ökologisch nicht vorteilhaften Getränkeverpackungen, mit wenigen begründeten Ausnahmen. Verpackungen von Wein, Spirituosen und bestimmten diätetischen Getränken sind von der Pfandpflicht ausgenommen, da in diesen Bereichen angesichts der strukturellen Besonderheiten des Marktes eine entsprechende ökologische Lenkungswirkung nicht zu erwarten ist bzw. diese in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufwand der Umsetzung stünde.

- d) Von der Pfandpflicht gehen Anreize für Abfüller, Handel und Verbraucher aus, wieder verstärkt ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen anzubieten bzw. nachzufragen. Durch eine sortenreine Erfassung im Pfand-Rücknahme-System und anschließende hochwertige Verwertung der zurückgenommenen Einweggetränkeverpackungen werden Stoffkreisläufe optimiert. Das sog. Littering und die damit verbundene Beeinträchtigung des Straßen- und Landschaftsbildes werden eingedämmt.

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

### 3. Kostenwirkungen

- a) Insgesamt ist eine Kostensteigerung durch die Neuregelung nicht zu erwarten. Die Pfandpflicht an sich wirkt durch Vermeidung von Abfällen einer Kostensteigerung im Bereich der Entsorgung entgegen. Durch die Erhöhung der Rücklaufquote bei Einwegverpackungen und die damit ermöglichte verbesserte Verwertung werden externe Kosten internalisiert. Zusätzliche betriebswirtschaftliche Kosten für Teile der Wirtschaft werden durch Einsparungen in anderen Bereichen kompensiert.
- b) Dem Bund entstehen keine zusätzlichen Kosten.
- c) Zusätzliche Kosten bei Ländern und Kommunen durch zusätzliche Vollzugsaufgaben insbesondere im Bereich der Überwachung der Umsetzung der Pfandpflicht werden nicht anfallen. Der Vollzug wird durch die Neugestaltung der Pfandpflicht vereinfacht.
- d) Gegenüber der geltenden Pfandregelung werden durch die Neuregelung Teile der Getränkeindustrie und des Handels zusätzlich belastet, da zusätzliche Getränkebereiche der Pfandpflicht unterliegen. Aufgrund von Marktdaten kann davon ausgegangen werden, dass der Bereich der Fruchtsäfte und anderer kohlenstoffarmer Getränke ohnehin in Kürze von der Pfandpflicht betroffen wäre, da auch in diesem Bereich der Mehrweganteil des Jahres 1991 offenbar nicht mehr erreicht wird. Zusätzlich betroffen sind jedoch durch die Neufassung Spirituosen-Mischgetränke mit einem Alkoholgehalt von weniger als 15 % vol. sowie Milcherzeugnisse mit weniger als 50 % Milchanteil, soweit sie nicht in ökolo-

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

### 4. Preiswirkungen

Preissteigerungen und Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau durch die Neuregelung sind nicht zu erwarten.

## II. Besonderer Teil

### Zu Artikel 1

#### Zu § 1

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

#### Zu § 3

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

Der Einstufung als „ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen“ liegen insbesondere die zum Zeitpunkt



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

Die Einstufung von Getränkekartonverpackungen und von Folien-Standbodenbeuteln als ökologisch vorteilhaft zeigt, wie in der Vergangenheit die entsprechende Einstufung des Polyethylen-Schlauchbeutels, dass eine Anpassung der VerpackV an neuere wissenschaftliche Erkenntnisse erforderlich werden kann und zu gegebener Zeit durch eine Änderung der Verordnung möglich ist. Insoweit wird die Bundesregierung Getränkeverpackungen auch weiterhin hinsichtlich ihrer gesamtökologischen Auswirkungen überprüfen. Unter Berücksichtigung von Ökobilanz-Untersuchungen sowie besonderer abfallwirtschaftlicher und weiterer Nachhaltigkeitskriterien wird ggf. der Ordnungsgeber über die Einstufung als ökologisch vorteilhafte Einweg-Getränkeverpackung oder ggf. auch die Aberkennung einer derart getroffenen Einstufung entscheiden. Die dabei zu berücksichtigenden Ökobilanz-Untersuchungen müssen den Anforderungen der ISO-Normen 14040 ff. sowie den vom Umweltbundesamt gehandhabten Verfahrensregeln entsprechen und vom Umweltbundesamt abschließend geprüft sein. Herstellern und Vertreibern von Einweggetränkeverpackungen steht es außerdem frei, mit dem Umweltbundesamt zu vereinbaren, dass dieses gegen Kostenerstattung die Ausschreibung und Vergabe von Ökobilanzen übernimmt. Daneben können Hersteller und Vertreter dem Umweltbundesamt auch selbst in Auftrag gegebene, mit ISO-Standard konforme Ökobilanzuntersuchungen vorlegen. Die in Absprache mit der Wirtschaft getroffenen Verfahrensregeln des Umweltbundesamtes zu Ökobilanz-Untersuchungen sind zu beachten. Diese sehen u. a. die Beteiligung der betroffenen Wirtschaftskreise sowie von Umwelt- und Verbraucherverbänden vor. Das Umweltbundesamt prüft und bewertet solche Ökobilanz-Studien, wobei es ggf. auch eine externe Überprüfung der vorgelegten Studien veranlassen kann.

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

#### Zu § 8

§ 8 wird neu strukturiert und behandelt nunmehr ausschließlich die Pfandpflicht für Getränkeverpackungen. Der bisherige

Ansatz, den Abfüllern und Vertreibern der jeweiligen Getränkebranchen gemeinsam die Sorge für die Einhaltung der Mehrwegquote für ihr Getränke-segment zu übertragen, hat insgesamt nicht die gewünschte Wirkung erzeugt. Vielmehr hat sich gezeigt, dass die Einführung des Pfandes weit höhere Lenkungseffekte hervorgebracht hat, als die bloße Androhung der Pfandpflicht.

Daher werden nunmehr im Grundsatz alle Einweggetränkeverpackungen mit einer Pfandpflicht belegt. Systematisch wird als zentrale Neuerung die Pfandpflichtigkeit grundsätzlich nicht mehr von der Art des eingefüllten Getränks, sondern von der Art der Verpackung abhängig gemacht. Nur ökologisch vorteilhafte Verpackungen sowie einige wenige Getränkebereiche mit spezifischen Besonderheiten werden von der Pfandpflicht ausgenommen.

Durch die neue Systematik wird – auch im Sinne fairer wettbewerblicher Rahmenbedingungen sowie der Verbraucherakzeptanz – sichergestellt, dass gleichartige Verpackungen mit ähnlichem Inhalt auch gleich behandelt werden. Während nach bisherigem Recht Verpackungen mit ähnlichem Füllgut (z. B. Cola mit Rum einerseits und Cola mit Bier andererseits) unterschiedliche Behandlung erfahren konnten, ist das nach neuem Recht nicht mehr der Fall. Außerdem werden Abgrenzungsprobleme in den Randbereichen der bisher aufgeführten Getränke-segmente aufgelöst. Da grundsätzlich nicht mehr auf den Getränkeinhalt abgestellt wird, gibt es auch keine Anreize für Ausweichreaktionen seitens der Wirtschaftsbeteiligten. Ebenso führen Innovationen im Getränkebereich nunmehr grundsätzlich zu keiner anderen Bewertung bezüglich der Pfandpflichtigkeit. Soweit es weiterhin getränkespezifische Ausnahmen gibt, sind diese eng auf die gebotenen Ausnahmefälle begrenzt und werden unter Verwendung lebensmittelrechtlicher Kategorien trennscharf und für Wirtschaft, Verbraucher und Vollzug praktikabel formuliert.

#### Zu Absatz 1

In Absatz 1 Satz 1, 3, 4 wird wie bisher ein Mehrphasenpfand für alle Einweg-Getränkeverpackungen angeordnet. Die korrespondierende Suspensionsregelung mit allgemeinen und getränkespezifischen Mehrwegquoten nach § 9 a. F. entfällt jedoch, nachdem nunmehr das Pfand für mehrere Getränke-segmente in Kraft getreten ist. Der Verzicht auf die Mehrwegquote schafft sowohl hinsichtlich des Auslösens der Pfandpflicht für die neu betroffenen Bereiche als auch mit Blick auf deren Dauer die erforderliche Rechtssicherheit. Durch den Wegfall von § 9 Abs. 4 a. F. wird verhindert, dass die notwendigen Investitionen für ein Pfandsystem bei kurzzeitigem Überschreiten der Mehrwegquote wieder obsolet werden.

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

Die Rücknahme hat, wie bereits in der bisherigen Fassung des § 8 Abs. 1, nach § 6 Abs. 1 und 2 zu erfolgen. Die Verpflichtung, gebrauchte bepfandete Verpackungen am „Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe“ zurückzunehmen, lässt den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepasste, flexible und für den Rückgabe-

berechtigten zumutbare Lösungen zu. Dabei ist durchaus möglich, dass sich z. B. innerhalb von Fußgängerzonen Vertrieber zusammenschließen und eine gemeinsame Rücknahmestelle in zumutbarer fußläufiger Entfernung zu den Ladengeschäften betreiben. Für Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung innerhalb von Betrieben kann z. B. auch eine für den Rückgabeberechtigten zumutbar erreichbare Rücknahmestelle auf dem Betriebsgelände genügen. Absatz 1 Satz 5 sieht für den Verkauf aus Automaten ausdrücklich die Möglichkeit vor, die Rücknahme und Pfanderstattung zwar nicht in unmittelbarer Nähe, jedoch durch geeignete Rückgabemöglichkeiten in zumutbarer Entfernung zu den Verkaufsautomaten zu gewährleisten.

Um einen besonderen Schutz von Vertreibern mit einer Verkaufsfläche von unter 200 m<sup>2</sup> zu gewährleisten, wird diesen in Absatz 1 Satz 6 die Möglichkeit eingeräumt, die Rücknahme und Pfanderstattung für Getränkeverpackungen, die der Pfandpflicht unterliegen, auf die Verpackungen zu beschränken, die sie selbst in Verkehr gebracht haben. Diese Einschränkungsmöglichkeit geht noch weiter als die Einschränkung im § 6 Abs. 1 Satz 5, wonach der Vertreter nur eine nach Art, Form und Größe gleiche Verpackung der von ihm geführten Marke zurückzunehmen hat.

In Absatz 1 Satz 7 wird klargestellt, dass pfandpflichtige Getränkeverpackungen nicht mehr an einem System nach § 6 Abs. 3 teilnehmen können und dass für ihre Verwertung wie bisher auch die Anforderungen und Verwertungsquoten des Anhangs I gelten.

Darüber hinaus wird in Absatz 1 Satz 8 bestimmt, dass die zurückgenommenen pfandpflichtigen Verpackungen vorrangig stofflich zu verwerten sind. Damit geht die Neufassung der Verordnung über den bereits bisher geltende Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung gemäß Anhang I (zu § 6) Abs. 5, Satz 1 hinaus. Dabei wird von der Ermächtigung des § 6 Abs. 1 KrW-/AbfG Gebrauch gemacht, für bestimmte Abfallarten den Vorrang der stofflichen oder energetischen Verwertung zu bestimmen. Die zu erfassenden Getränkeverpackungen gehören bereits im bestehenden Sammelsystem zu den Materialströmen, die in besonders hohem Maße stofflich verwertbar sind. Angesichts der in einem Pfand-System möglichen sortenreinen Sammlung wird die Möglichkeit einer hochwertigen stofflichen Verwertung nochmals verbessert. Im Wesentlichen handelt es sich bei den zu erfassenden Einweggetränkeverpackungen um die Materialien Glas, Weißblech und Aluminium, die ohnehin entsprechend Anhang I (zu § 6) Abs. 5, Satz 1 stofflich zu verwerten sind, sowie um Kunststoffe, die bei sortenreiner Sammlung zunehmend stofflich verwertbar sind. Die stoffliche Verwertung führt insoweit i. d. R. zu keinem zusätzlichen wirtschaftlichen Aufwand. Ein Vorrang der stofflichen Verwertung ist somit bei diesen Materialien unter Berücksichtigung der in § 5 Abs. 5 KrW-/AbfG festgelegten Kriterien gerechtfertigt. Von der stofflichen Verwertung kann im Einzelfall abgesehen werden, wenn belegt wird, dass diese technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist.

## **Zu Absatz 2**

Nach Absatz 2 findet die Pfandpflicht keine Anwendung auf die dort abschließend aufgezählten Verpackungen, wenn sich der Hersteller oder der Vertreter – entsprechend der

bisherigen Regelung des § 9 Abs. 1 – für diese Verpackungen an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligt.

In Absatz 2 Nr. 1 werden ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen im Sinne von § 3 Abs. 4 von der Pfandpflicht freigestellt. Eine solche Ausnahme ist gerechtfertigt, wenn sich in einer gesamtökologischen Betrachtung gezeigt hat, dass bestimmte Einweg-Verpackungen gegenüber vergleichbaren Mehrweg-Verpackungen keine signifikanten Nachteile aufweisen und wenn auch bei Berücksichtigung abfallwirtschaftlicher Aspekte und weiterer Nachhaltigkeitskriterien nichts gegen eine Befreiung dieser Verpackungen von der Pfandpflicht spricht.

Nach Nr. 2 sind Wein und Wein enthaltende Mischgetränke mit einem Weinanteil von mindestens 50 vom Hundert pfandfrei. Dasselbe gilt für die weinähnlichen und weiterverarbeiteten weinähnlichen Getränke. Erfasst werden sowohl aromatisierte weinähnliche Getränke im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1601/91 zur Festlegung allgemeiner Regeln für die Begriffsbestimmung, Bezeichnung und Aufmachung aromatisierter weinhaltiger Getränke und aromatisierter weinhaltiger Cocktails als auch weinhaltige Getränke gemäß § 2 Nr. 2 des Weingesetzes. Die „weinähnlichen Getränke“ sind in § 10 der Verordnung über bestimmte alkoholhaltige Getränke und den Leitsätzen für weinähnliche und schaumweinähnliche Getränke näher definiert. Zur trennscharfen Abgrenzung und zur Vermeidung von Umgehungstatbeständen ist in allen Fällen erforderlich, dass der Anteil von Wein bzw. weinähnlichem Erzeugnis stets mehr als 50 % beträgt. Erfasst werden auch die alkoholfreien und alkoholreduzierten Formen der in Nummer 2 genannten Getränke. Die getränkespezifische Ausnahme für Wein begründet sich darin, dass für diesen klar abgrenzbaren Teilbereich des Massengetränkemarktes Mehrwegalternativen nicht bzw. lediglich regional und sektoral begrenzt existieren und mit Blick auf die Marktstruktur in diesem Bereich der ökologische Nutzen einer Pfandpflicht in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufwand der Umsetzung stünde.

Nach Nummer 3 sind Spirituosen im Sinne von Artikel 1 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1576/98 zur Festlegung der allgemeinen Regeln für die Begriffsbestimmung, Bezeichnung und Aufmachung von Spirituosen pfandfrei. Danach gelten auch Mischungen von Spirituosen mit anderen Getränken als Spirituosen, sofern das Erzeugnis – mit Ausnahme von Eierlikör – einen Mindestalkoholgehalt von 15 % aufweist. Für Mischgetränke wurde die Alkoholuntergrenze von 15 % ausdrücklich in den Regelungstext aufgenommen. Die Ausnahme für diese Spirituosen ist gerechtfertigt, weil wegen der etablierten, durchweg auf markenspezifische Besonderheiten ausgerichteten Gebindevielfalt auf dem Spirituosenmarkt die Einrichtung von Mehrwegsystemen oder die Abfüllung in ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen nicht möglich bzw. unverhältnismäßig erscheint. Für Spirituosenmischgetränke mit einem Alkoholgehalt von weniger als 15% kann dagegen eine entsprechende Ausnahme nicht getroffen werden. Zum einen existiert in diesem Bereich eine andere Gebinde-, Kunden- und Distributionsstruktur, die mit für Mehrweg geeigneten Getränken, wie etwa Biermischgetränken, vergleichbar ist. Daher ist auch aus Gründen des fairen Wettbewerbs eine Gleichbehandlung mit anderen Mischgetränken mit einem

Alkoholgehalt von weniger als 15 % geboten. Zum anderen ist das Problem der Landschaftsvermüllung (sog. Littering) bei den oftmals außer Haus konsumierten Spirituosenmischgetränken nicht von der Hand zu weisen.

Nach Nr. 4 bleiben flüssige diätetische Lebensmittel wie z. B. bilanzierte Diäten und bestimmte Säuglings- und Kleinkindernahrung pfandfrei. Der Ausnahmetatbestand begründet sich in der Fürsorge für die besonderen Ernährungserfordernisse der genannten Personengruppen. In der Pfandpflicht verbleiben dagegen Getränke, die für intensive Muskelanstrengung, vor allem für Sportler (sog. Sportlerdrinks) angeboten werden und die in einem direkten Konkurrenzverhältnis zu Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs stehen.

Nach Nr. 5 werden Milchgetränke, außer pasteurisierte und ultrahocherhitzte Konsummilch, von der Pfandpflicht nach Absatz 1 ausgenommen, wenn sie einen Anteil von mindestens 50 % an Milch oder an Milcherzeugnissen enthalten. Dies trägt den Besonderheiten des Milchmarktes Rechnung. Der hier erreichbare ökologische Lenkungseffekt rechtfertigt nicht die Belastungen, die Herstellern und Vertreibern bei der Rücknahme dieser Verpackungen auferlegt würden, die nach bisher geltendem Recht nicht der unmittelbaren Pfandpflicht unterlagen.

Über die bereits nach altem Recht grundsätzlich vom Pfand betroffene pasteurisierte Konsummilch hinaus fällt ultrahocherhitzte Konsummilch neu unter die Pfandpflicht. Die gesamte Konsummilch wird jedoch heute schon fast ausschließlich in ökologisch vorteilhafte Verpackungen abgefüllt. Dieser Standard soll gewährleistet bleiben. Außerdem gilt die Pfandpflicht nun auch für Mischgetränke mit einem Milchanteil unter 50 %. Dies ist erforderlich, um eine trennscharfe Abgrenzung zu ermöglichen, Umgehungstatbestände zu verhindern und einen fairen Wettbewerb mit vergleichbaren Getränken zu gewährleisten, die in Mehrwegverpackungen angeboten werden bzw. einer Pfandpflicht unterliegen. Bei diesen Erzeugnissen stehen den Abfüllern drei ökologisch vorteilhafte Verpackungsarten als Alternativen zur Verfügung.

#### **Zu § 9**

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

Die bisher in § 9 Abs. 1 vorgesehene grundsätzliche Möglichkeit einer Befreiung von Pfanderhebungs- und Pfand-

erstattungspflichten für bestimmte Verpackungen, für die sich der Hersteller oder der Vertreter an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligt, ist nun in § 8 Abs. 2 bzw. in § 9 Abs. 2 geregelt.

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

#### **Zu § 10**

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

#### **Zu § 15**

Die Ergänzung in Nr. 17 ist erforderlich, da nach der Änderung des § 8 Abs. 1 nur noch die Sätze 1, 3 und 4 des § 8 Abs. 1 bußgeldbewehrt sind und da die Pfandpflichten gemäß dem bisherigen § 8 Abs. 2 nun in § 9 Abs. 1 geregelt sind.

#### **Zu Artikel 2**

Die Änderungen werden zum ersten Tag des sechsten auf die Verkündung der Verordnung folgenden Monats wirksam. Damit erhalten die Wirtschaftsbeteiligten Zeit, sich auf die Umsetzung einzustellen. Dies ist erforderlich, da durch die Änderungen Verpackungen (z. B. von Spirituosenmischgetränken, Fruchtsaft) unmittelbar pfandpflichtig werden, die bisher nicht bzw. noch nicht der Pfandpflicht unterlagen.