

## **Verordnungsantrag** des Freistaates Bayern

---

### **Entwurf einer ... 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 Getränke-segment. 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 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 eine Begrenzung und Vereinfachung der Pfandregelung sowie deren Anpassung an neue Erkenntnisse aus Ökobilanz-Untersuchungen. Außerdem soll die bestehende Koppelung des Inkrafttretens der Pfandpflicht mit dem Unterschreiten einer bestimmten Mehrwegquote aufgehoben sowie eine Pflicht zur Überprüfung der Regelung spätestens fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten eingeführt werden. Damit wird Planungs- und Investitionssicherheit für die Wirtschaft geschaffen. Zusätzlich sollen die Ungereimtheiten der bestehenden Pfandregelung beseitigt und so eine für den Verbraucher besser verständliche und durchschaubare Lösung erreicht werden.

## **B. Lösung**

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

Die Pfandpflicht wird begrenzt auf die Massenge Getränke Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränke mit und ohne Kohlensäure, da der ökonomische Aufwand eines Rücknahme- und Pfandsystems nur bei einem ausreichend hohen Marktanteil gerechtfertigt ist. Ausgenommen von der Pfandpflicht sind daher Fruchtsäfte, Wein, Spirituosen, Spirituosenmischgetränke mit mindestens 15% Alkoholgehalt, Milch und diätetische Getränke. Ferner sind von der Pfandpflicht Einweggetränkeverpackungen, die nach einer vom Umweltbundesamt geprüften Ökobilanz-Untersuchung sowie unter Berücksichtigung weiterer Nachhaltigkeitskriterien als ökologisch vorteilhaft eingestuft werden können, ausgenommen. Dies gilt, aufgrund der vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen und der anschließenden Prüfungen, nunmehr neben dem PE-Schlauchbeutel auch für den Getränkekarton und den Standbodenbeutel. Außerdem wird die bestehende Mehrwegquoten-Regelung, die zwischen Marktsegmenten differenziert, durch eine unmittelbare Pfandpflicht ersetzt.

## **C. Alternativen**

Keine

## **D. Finanzielle Auswirkungen**

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine

## 2. Vollzugsaufwand

Dem Bund entstehen gegenüber der geltenden Verpackungsverordnung keine zusätzlichen Kosten. Bei Ländern und Kommunen wird durch die Vereinfachung der Bestimmung pfandpflichtiger Gebinde der Vollzugsaufwand voraussichtlich sinken. Durch die Neuregelung 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 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. Angesichts des anhaltenden Rückgangs des Mehrweg-Anteils in diesem Bereich könnten Frucht- und Gemüsesäfte nach geltendem Recht wegen der Mehrwegquoten-Unterschreitung bereits im Jahr 2005 von der Pfandpflicht erfasst werden. Auch im Getränkebereich Wein muss angesichts der Entwicklung der Mehrweg-/Einweg-Anteile damit gerechnet werden, dass im Jahr 2005 die Pfandpflicht nach geltendem Recht in Kraft treten wird. Mit der Novelle wird die Pfandpflicht in den Bereichen Fruchtsäfte, Gemüsesäfte und Wein aufgehoben.



02.07.04

**Verordnungsantrag**  
des Freistaates Bayern

---

**Entwurf einer ... Verordnung zur Änderung der Verpackungs-  
verordnung**

Der Bayerische Ministerpräsident

München, den 2. Juli 2004

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Ministerpräsidenten  
Dieter Althaus

Sehr geehrter Herr Präsident!

Gemäß dem Beschluss der Bayerischen Staatsregierung übermittle ich den in der Anlage mit Vorblatt und Begründung beigelegten

Entwurf einer ... Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

mit dem Antrag, dass der Bundesrat diesen gemäß Art. 80 Abs. 3 GG der Bundesregierung zuleiten möge. Ich bitte, den Verordnungsentwurf gemäß § 36 Abs. 2 GOBR auf die Tagesordnung der 802. Sitzung am 09.07.2004 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen  
Edmund Stoiber



## Entwurf einer ... 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 bis 7 angefügt:

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

b) Der bisherige Satz 4 entfällt.

---

<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. 217 S. 18) sind beachtet worden.

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 diese Verordnung sind:

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

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

3. § 8 wird wie folgt gefasst:

„§ 8

Pfanderhebungspflicht für Einweggetränkeverpackungen

(1) Vertreiber, die Getränke in Einweggetränkeverpackungen mit einem Füllvolumen von 0,1 l bis 3 l in Verkehr bringen, sind verpflichtet, von ihrem Abnehmer ein Pfand in Höhe von mindestens 0,25 Euro einschließlich Umsatzsteuer je Verpackung zu erheben. Satz 1 gilt nicht für Verpackungen, die nicht im Geltungsbereich der Verordnung an Endverbraucher abgegeben werden. Das Pfand ist von jedem weiteren Vertreiber auf allen Handelsstufen bis zur Abgabe an den Endverbraucher zu erheben. Das Pfand ist jeweils bei Rücknahme der Verpackungen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 und 6 sowie § 6 Abs. 2 Satz 1 zu erstatten. Beim Verkauf aus Automaten hat der Vertreiber die Rücknahme und Pfanderstattung durch geeignete Rückgabemöglichkeiten in zumutbarer Entfernung zu den Verkaufsautomaten zu gewährleisten. Vertreiber 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) Abs. 1 findet nur Anwendung auf nicht ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen im Sinne von § 3 Abs. 4, die folgende Getränke enthalten:
1. Bier (einschließlich Biermischgetränke und alkoholfreies Bier),
  2. Mineralwasser (einschließlich Quell-, Tafel- und Heilwässer),
  3. Erfrischungsgetränke mit und ohne Kohlensäure (insbesondere Limonaden, Cola-Getränke, Brausen, Bittergetränke, Eistee und Sportgetränke). Fruchtsäfte, Fruchtnektare, Diätnektare, Gemüsesäfte und diätetische Getränke im Sinne von § 1 Abs. 1 der Diätverordnung sind keine Erfrischungsgetränke im Sinne von Satz 1.
  4. Alkoholhaltige Mischgetränke, sofern deren Anteil an Spirituosen zu einem Alkoholanteil von unter 15 % führt oder die einen Anteil an Wein und weinähnlichen Erzeugnissen von unter 50 % enthalten.“

4. § 9 wird wie folgt gefasst:

„§ 9

Pfanderhebungspflicht für Verpackungen von Wasch- und Reinigungsmitteln und von Dispersionsfarben

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

1. für Wasch- und Reinigungsmittel im Sinne von § 2 Abs. 1 des Wasch- und Reinigungsmittelgesetzes,

2. für Dispersionsfarben mit einer Füllmasse ab zwei Kilogramm. In diesem Fall beträgt des Pfand ein Euro einschließlich Umsatzsteuer.

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

5. § 10 wird wie folgt gefasst:

„§ 10

Beschränkung der Pfanderstattungspflichten

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

6. 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 Mehrwegan-

teil 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- und Nachteile von Getränkekartonverpackungen gegenüber Glas-Mehrwegsystemen feststellen. Diese Schlussfolgerungen haben auch nach Auswertung einer – im Oktober 2002 veröffentlichten – Phase 2 der Studie Bestand, bei der neue und optimierte Verpackungssysteme sowie zukünftig absehbare Randbedingungen berücksichtigt wurden.

## **2. Eckpunkte der Novellierung**

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

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

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

- b) Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass allein die Drohung einer Pfandpflicht zur Stabilisierung des Anteils ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen nicht mehr ausreicht. Nachdem die Pfandpflicht inzwischen wirksam wurde, ist nun einer klaren und eindeutigen Regelung der Vorzug zu geben, die eine unmittelbare Pfandpflicht, unabhängig vom Erreichen von Quoten, einführt.
- c) Von der Pfandpflicht gehen Anreize für Abfüller, Handel und Verbraucher aus, wieder verstärkt ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen anzubieten bzw. nachzufragen. Durch eine sortenreine Erfassung im Pfand-Rücknahme-System und anschließende hochwertige Verwertung der zurückgenommenen Einweggetränkeverpackungen werden Stoffkreisläufe optimiert. Das sog. Littering und die damit verbundene Beeinträchtigung des Straßen- und Landschaftsbildes werden eingedämmt.

Sowohl wissenschaftliche Untersuchungen als auch Erfahrungen im Ausland belegen,

dass diese Ziele durch ein Pfand auf Einweggetränkeverpackungen erreicht werden können. Die Erfahrungen seit der Einführung der Pfandpflicht in Deutschland unterstützen diese Erkenntnisse.

### 3. Kostenwirkungen

- a) Insgesamt ist eine Kostensteigerung durch die Neuregelung nicht zu erwarten. Die Pfandpflicht an sich wirkt durch Vermeidung von Abfällen einer Kostensteigerung im Bereich der Entsorgung entgegen. Durch die Erhöhung der Rücklaufquote bei Einwegverpackungen und die damit ermöglichte verbesserte Verwertung werden externe Kosten internalisiert. Zusätzliche betriebswirtschaftliche Kosten für Teile der Wirtschaft werden durch Einsparungen in anderen Bereichen kompensiert.
- b) Dem Bund entstehen keine zusätzlichen Kosten.
- c) Zusätzliche Kosten bei Ländern und Kommunen durch zusätzliche Vollzugsaufgaben insbesondere im Bereich der Überwachung der Umsetzung der Pfandpflicht werden nicht anfallen. Der Vollzug wird durch die Neugestaltung der Pfandpflicht vereinfacht.
- d) Gegenüber der geltenden Pfandregelung werden durch die Neuregelung Teile der Getränkeindustrie und des Handels in geringem Umfang zusätzlich belastet, da zusätzlich der Getränkebereich der Erfrischungsgetränke ohne Kohlensäure der Pfandpflicht unterliegt. Dies wird aber durch die Pfandfreistellung von Frucht- und Gemüsesäften ausgeglichen. Aufgrund von Marktdaten kann davon ausgegangen werden, dass der Bereich der Fruchtsäfte in Kürze von der Pfandpflicht betroffen wäre, da auch in diesem Bereich der Mehrweganteil des Jahres 1991 offenbar nicht erreicht wird. Zusätzlich betroffen sind durch die Neufassung Spirituosen-Mischgetränke mit einem Alkoholgehalt von weniger als 15 % (insb. „Alko-Pops“).

Diesen Belastungen steht der Wegfall des Lizenzentgeltes für die Entsorgung im

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

#### **4. Preiswirkungen**

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.

In § 1 Satz 6 wird eine Revisionsklausel aufgenommen. Die Erfahrungen mit dem seit 1. Januar 2003 geltenden Pflichtpfand für Getränkeverpackungen zeigen, dass dieses einerseits zu einer

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

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

Die Überprüfung der Pflichtpfandregelung erstreckt sich auch auf Verpackungen von Wasch- und Reinigungsmitteln sowie von Dispersionsfarben. Satz 7 statuiert eine Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat.

### **Zu § 3**

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

Schlauchbeutel für alle Getränke und Folien-Standbodenbeutel den ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen zugerechnet.

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

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

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

### **Zu § 8**

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

Daher werden nunmehr im Grundsatz alle Einweggetränkeverpackungen mit einer Pfandpflicht belegt. Nur ökologisch vorteilhafte Verpackungen sowie einige wenige Getränkebereiche mit spezifischen Besonderheiten werden von der Pfandpflicht ausgenommen.

Durch die neue Systematik wird – auch im Sinne fairer wettbewerblicher Rahmenbedingungen sowie der Verbraucherakzeptanz – sichergestellt, dass im Bereich der Massenge Getränke gleichartige Verpackungen mit ähnlichem Inhalt auch gleich behandelt werden. Während nach bisherigem Recht Verpackungen mit ähnlichem Füllgut (z.B. Cola mit Rum einerseits und Cola mit Bier andererseits) unterschiedliche Behandlung erfahren konnten, ist das nach neuem Recht nicht mehr der Fall. Außerdem werden Abgrenzungsprobleme in den Randbereichen der bisher

aufgeführten Getränkesegmente aufgelöst. So führen Innovation im Getränkebereich nunmehr grundsätzlich zu keiner anderen Bewertung bezüglich der Pfandpflichtigkeit. Soweit es weiterhin getränkesspezifische Ausnahmen gibt, sind diese eng auf die gebotenen Ausnahmefälle begrenzt und werden 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 getränkesspezifischen Mehrwegquoten nach § 9 a. F. entfällt jedoch, nachdem nunmehr das Pfand für mehrere Getränkesegmente in Kraft getreten ist. Der Verzicht auf die Mehrwegquote schafft sowohl hinsichtlich des Auslösens der Pfandpflicht für die neu betroffenen Bereiche als auch mit Blick auf deren Dauer die erforderliche Rechtssicherheit. Durch den Wegfall von § 9 Abs. 4 a.F. wird verhindert, dass die notwendigen Investitionen für ein Pfandsystem bei kurzzeitigem Überschreiten der Mehrwegquote wieder obsolet werden. Damit wird auch der Kritik von Generalanwalt Colomer, die dieser in zwei beim Europäischen Gerichtshof anhängigen Verfahren an der derzeitigen Pfandregelung in seinen Schlussanträgen vom 06.05.2004 vorgetragen hat, der Boden entzogen.

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

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

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

Die Rücknahme hat, wie bereits in der bisherigen Fassung des § 8 Abs. 1, nach § 6 Abs. 1 und 2 zu erfolgen. Die Verpflichtung, gebrauchte bepfandete Verpackungen am „Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe“ zurückzunehmen, lässt den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepasste, flexible und für den Rückgabeberechtigten zumutbare Lösungen zu. Dabei ist durchaus möglich, dass sich z.B. innerhalb von Fußgängerzonen Vertreiber zusammenschließen und eine gemeinsame Rücknahmestelle in zumutbarer fußläufiger Entfernung zu den Ladengeschäften betreiben. Für Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung innerhalb von Betrieben kann z.B. auch eine für den Rückgabeberechtigten zumutbar erreichbare Rücknahmestelle auf dem Betriebsgelände genügen. Absatz 1 Satz 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 Abs. 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 in § 6 Abs. 1 Satz 5, wonach der Vertreiber nur eine nach Art, Form und Größe gleiche Verpackung der von ihm geführten Marke zurückzunehmen hat.

In Abs. 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. Für alle anderen Getränkeverpackungen gelten die Rücknahmeregelungen nach § 6 Abs. 1, 2, und 3.

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

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 beschränkt die Pfandpflicht auf die dort abschließend aufgezählten Verpackungen.

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

Eine danach gegebene Pfandpflicht beschränkt sich auf die Getränke, in denen eine Abwägung des ökologischen Nutzens des Pflichtpfands einerseits mit dem ökonomischen Aufwand eines

Rücknahme- und Pfandsystems andererseits die Einrichtung eines solchen der Produktverantwortung dienenden Systems rechtfertigt. Der hohe Aufwand eines Rücknahme- und Pfandsystems rechtfertigt sich zum einen nur bei einem ausreichend hohen Marktvolumen, das die Einrichtung eines effizienten und flächendeckenden Pfand- und Rücknahmesystems oder die Beteiligung an einem solchen ermöglicht. Dies ist bei den in § 8 Abs.2 aufgeführten Getränken, die einen Anteil von 84,8 % des Getränkemarktes repräsentieren, der Fall. Dagegen bestehen bei den Getränkesegmente Wein, Spirituosen, Frucht- und Gemüsesäften sowie Milch Besonderheiten, die zu einem unangemessenen Verhältnis zwischen ökologischem Nutzen und dem Aufwand der Einrichtung eines Rücknahme- und Pfandsystems führen würden. Im Ergebnis ist eine Pfandpflicht deshalb nur bei Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränken gerechtfertigt.

Bei Wein und Spirituosen stünde mit Blick auf die Marktstruktur der ökologische Nutzen in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufwand der Einrichtung eines Rücknahme- und Pfandsystems, da für diesen Bereich des Massengetränkemarktes Mehrwegalternativen nicht bzw. lediglich regional und sektoral begrenzt existieren. Anders liegt es bei bestimmten alkoholhaltigen Mischgetränken. Pfandpflichtig sind Mischgetränke, die aufgrund ihrer Gebinde-, Kunden- und Distributionsstruktur mit in Mehrwegverpackungen vertriebenen Getränken, wie etwa Biermischgetränken, vergleichbar sind. Auch aus Gründen des fairen Wettbewerbs ist eine Gleichbehandlung mit vergleichbaren alkoholischen Mischgetränken geboten. Im Interesse einer eindeutigen Regelung nennt § 8 Abs.2 Nr.3 ausdrücklich die Fälle, die von der Pfandpflicht erfasst sind und damit im Umkehrschluss auch die Fälle, in denen eine Pfandpflicht nicht besteht. Pfandfrei sind demnach Mischgetränke, die mindestens 50 % Wein oder weinähnliche Erzeugnisse enthalten. Pfandfrei sind außerdem Mischgetränke aus Erfrischungsgetränken mit Spirituosen, sofern das Erzeugnis einen Alkoholgehalt von mindestens 15 % aufweist.

Auch bei Frucht- und Gemüsesäften stünde der Aufwand eines Rücknahme- und Pfandsystems außer Verhältnis zum ökologischen Nutzen. Zum einen liegt bei diesen Getränken nach Zahlen der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) für das Jahr 2001 das Marktvolumen (3,6 Mrd. Liter, entspricht 10,7 %) niedriger als bei Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränken (Mineralwasser 10,2 Mrd. Liter, entspricht 30,2 % am Getränkemarkt; Bier 8,5 Mrd.

Liter, entspricht 25,1 %; Erfrischungsgetränke mit und ohne Kohlensäure 10,0 Mrd. Liter, entspricht

29,5 %). Zum anderen werden Obst- und Gemüsesäfte nach der Erhebung der GVM für 2001 zu 85,4 % in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen abgefüllt, wenn man auch Getränkekartons als ökologisch vorteilhaft berücksichtigt. Dieser Anteil wird sich durch den Trend zu Kartonverpackungen noch erhöhen.

Ausgenommen von der Pfandpflicht sind außerdem Milchgetränke. Dies trägt den Besonderheiten des Milchmarktes Rechnung. Der hier erreichte ökologische Lenkungseffekt rechtfertigt nicht die Belastungen, die Herstellern und Vertreibern bei der Rücknahme dieser Verpackungen auferlegt würden, die nach bisher geltendem Recht nicht der Pfandpflicht unterliegen.

Pfandfrei bleiben auch bilanzierte Diäten und bestimmte Säuglings- und Kleinkindernahrung. Diese Ausnahme begründet sich in der Fürsorge für die besonderen Ernährungserfordernisse dieser Personengruppen. Pfandpflichtig bleiben dagegen Getränke, die für intensive Muskelanstrengung, vor allem für Sportler, angeboten werden und die in einem direkten Konkurrenzverhältnis zu Getränken des allgemeinen Verkehrs stehen.

### **Zu § 9**

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

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

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

### **Zu § 10**

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

### **Zu § 15**

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 Verkündigung 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) unmittelbar pfandpflichtig werden, die bisher nicht bzw. noch nicht der Pfandpflicht unterlagen.