

Entwurf

Siebte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

A. Problem und Ziel

Die Verpackungsverordnung regelt unter anderem die Rücknahme und Verwertung von Verpackungsabfällen bei privaten Haushalten und bei den privaten Haushalten gleichgestellten Anfallstellen. Auf Grundlage dieser Regelung haben duale Systeme eine flächendeckende haushaltsnahe Erfassung eingerichtet, die eine anspruchsvolle Verwertung der Verpackungsabfälle im Wettbewerb gewährleistet. Der Wettbewerb auf der Ebene der dualen Systeme ist jedoch teilweise durch offenkundigen Missbrauch und Umgehung einzelner Regelungen der Verpackungsverordnung verzerrt. Das offenbar zunehmende Nutzen von Schlupflöchern im Bereich der sogenannten Eigenrücknahmen und Branchenlösungen droht das Erfassungssystem insgesamt zu destabilisieren.

Ziel der Änderungsverordnung ist es, die flächendeckende haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen unter Beibehaltung der Produktverantwortung der Inverkehrbringer dauerhaft zu sichern und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten zu schaffen.

B. Lösung

Änderung der Verpackungsverordnung.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

- wird zu geg. Zeit ergänzt -

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

- wird zu geg. Zeit ergänzt -

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

- wird zu geg. Zeit ergänzt -

F. Weitere Kosten

Keine.

Verordnung der Bundesregierung

Siebte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung¹⁾

Vom ...

Auf Grund

– des § 10 Absatz 1 Nummer 3 und Absatz 2 Nummer 1 und des § 16 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) sowie

– des § 8 Absatz 2 Satz 1 und des § 25 Absatz 1 Nummer 2 bis 5 und Absatz 2 Nummer 1, jeweils in Verbindung mit § 67 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) unter Wahrung der Rechte des Bundestages,

verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise:

Artikel 1

Die Verpackungsverordnung vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379), die zuletzt durch [...] geändert worden ist, wird wie folgt geändert: *[wird zu geg. Zeit aktualisiert]*

1. § 6 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 5 bis 7 wird aufgehoben.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Pflicht nach Absatz 1 entfällt, soweit Hersteller und Vertreiber die von ihnen in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen bei nach § 3 Absatz 11 Satz 2 und 3 den privaten Haushaltungen gleichgestellten Anfallstellen, die von ihnen entweder selbst oder durch von ihnen beauftragte Dritte in nachprüfbarer Weise beliefert werden, entsprechend Absatz 8 Satz 1 zurücknehmen und einer Verwertung zuführen. Der Hersteller oder Vertreiber muss durch Bescheinigung eines der in Anhang I Nummer 2 Absatz 4 genannten unabhängigen Sachverständigen nachweisen, dass er oder ein von ihm hierfür beauftragter Dritter

1. bei allen von ihm nach Satz 1 belieferten Anfallstellen eine geeignete branchenbezogene Erfassungsstruktur eingerichtet hat, die eine regelmäßige kostenlose Rücknahme aller von ihm dort in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen entsprechend Absatz 8 Satz 1 gewährleistet,

2. schriftliche Bestätigungen aller von ihm nach Satz 1 belieferten Anfallstellen über deren Einbindung in diese Erfassungsstruktur vorliegen hat,

¹⁾ Die Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments 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. L 204 vom 21.7.1998, S. 37), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 (ABl. L 316 vom 14.11.2012, S. 12) geändert worden ist, sind beachtet worden.

3. die Verwertung der Verkaufsverpackungen entsprechend den Anforderungen des Anhangs I Nummer 1 und 4 gewährleistet.

Die Bescheinigung ist zusammen mit den Bestätigungen nach Satz 2 Nummer 2 mindestens einen Monat vor Beginn der Rücknahme der zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Behörde vorzulegen. Der Beginn der Rücknahme ist schriftlich anzuzeigen. In dem Nachweis nach Anhang I Nummer 4 sind zusätzlich die Anfallstellen nach Satz 1 sowie gegebenenfalls die mit der Lieferung beauftragten Dritten adressgenau zu bezeichnen und die jeweils gelieferten Verpackungsmengen anzugeben. Absatz 5 Satz 3 und Anhang I Nummer 1, 2 Absatz 4 und Nummer 4 gelten entsprechend.“

2. § 16 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Bescheinigungen und Anzeigen, die der zuständigen Behörde gemäß § 6 Absatz 2 in der bis zum 31. Dezember 2014 geltenden Fassung vorgelegt worden sind, gelten nicht als Bescheinigungen oder Anzeigen im Sinne von § 6 Absatz 2 in der ab dem 1. Januar 2015 geltenden Fassung.“

Artikel 2

Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a tritt am [einsetzen: Datum des ersten Tages des dritten auf die Verkündung folgenden Monats] in Kraft. Im Übrigen tritt diese Verordnung am 1. Januar 2015 in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Berlin, den

Die Bundeskanzlerin

Dr. Angela Merkel

Die Bundesministerin

für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Dr. Barbara Hendricks

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Verpackungsverordnung regelt unter anderem die Rücknahme und Verwertung von Verpackungsabfällen bei privaten Haushalten und bei den privaten Haushalten gleichgestellten Anfallstellen. Auf Grundlage dieser Regelung haben duale Systeme eine flächendeckende haushaltsnahe Erfassung eingerichtet, die eine anspruchsvolle Verwertung der Verpackungsabfälle im Wettbewerb gewährleistet. Der Wettbewerb auf der Ebene der dualen Systeme ist jedoch teilweise durch offenkundigen Missbrauch und Umgehung einzelner Regelungen der Verpackungsverordnung verzerrt. Das offenbar zunehmende Nutzen von Schlupflöchern im Bereich der sogenannten Eigenrücknahmen und Branchenlösungen droht das Erfassungssystem insgesamt zu destabilisieren.

Ziel der Änderungsverordnung ist es, die flächendeckende haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen unter Beibehaltung der Produktverantwortung der Inverkehrbringer dauerhaft zu sichern und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten zu schaffen.

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit der Änderungsverordnung werden Regelungen geändert, die bei der Entsorgung von Verpackungsabfällen zu Wettbewerbsverzerrungen auf der Ebene der haushaltsnahen Erfassung geführt haben. Die Möglichkeit für Inverkehrbringer, die für die Beteiligung an einem dualen System geleisteten Entgelte zurückzuverlangen, soweit sie nachweislich die von ihnen in den Verkehr gebrachten und an private Endverbraucher abgegebenen Verkaufsverpackungen am Ort der Abgabe zurückgenommen und auf eigene Kosten einer Verwertung entsprechend den Anforderungen der VerpackV zugeführt haben, wird mit der Neuregelung gestrichen. Die Anforderungen an sog. Branchenlösungen werden deutlich erhöht, um auch an dieser Stelle Missbrauch und Umgehungen einzudämmen.

Alternativen

Keine.

Verordnungsermächtigung

[- wird zu geg. Zeit ergänzt -]

Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

[- wird zu geg. Zeit ergänzt -]

Gesetzesfolgen

[- wird zu geg. Zeit ergänzt -]

Befristung

Die Regelung gilt ohne besondere Befristung.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 – Nummer 1 Buchstabe a

Gemäß § 6 Absatz 1 Satz 5 VerpackV kann ein Vertreiber, soweit er nachweislich die von ihm in den Verkehr gebrachten und an private Endverbraucher abgegebenen Verkaufsverpackungen am Ort der Abgabe zurückgenommen und auf eigene Kosten einer Verwertung entsprechend den Anforderungen der VerpackV zugeführt hat, die für die Beteiligung dieser Verpackungen an einem dualen System geleisteten Entgelte zurückverlangen. Dies gilt gemäß Satz 6 auch für zurückgenommene Verkaufsverpackungen, die von einem anderen Vertreiber in den Verkehr gebracht wurden, wenn es sich um Verpackungen derselben Art, Form und Größe und solcher Waren handelt, wie sie der Vertreiber in seinem Sortiment führt.

Diese Möglichkeit der sog. „Eigenrücknahme am Point of Sale“ hat sich in der praktischen Umsetzung nicht bewährt. Die mittlerweile angegebenen Mengen zu einer Rücknahme am „Point of Sale“ sind einerseits bei realistischer Betrachtung der Lebenswirklichkeit nicht glaubwürdig und andererseits durch die zuständigen Behörden nicht sachgerecht überprüfbar. Die Mengen aus derartigen „Eigenrücknahmen“, die zudem regelmäßig von Betreibern festgestellter dualer Systeme organisiert werden, werden bei den Mengenmeldungen an die Gemeinsame Stelle der dualen Systeme nicht berücksichtigt bzw. nicht gesondert ausgewiesen und führen im Ergebnis zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen. Eine behördliche Kontrolle dieser Praxis ist nicht möglich. Durch die ersatzlose Streichung dieser Ausnahme wird eine Regelung beseitigt, die durch missbräuchliche Nutzung in immer stärkerem Umfang zu sog. „Trittbrettfahrerei“ genutzt wurde.

Zu Artikel 1 – Nummer 1 Buchstabe b

Gemäß § 6 Absatz 2 in der bisherigen Fassung entfällt die Pflicht der Hersteller und Vertreiber, sich an einem oder mehreren dualen Systemen zu beteiligen, wenn die von ihnen bei sog. gleichgestellten Anfallstellen in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen zurückgenommen und einer Verwertung zugeführt werden. Zusätzlich muss nachgewiesen werden, dass geeignete branchenbezogene Erfassungsstrukturen eingerichtet sind und die Verwertung der Verkaufsverpackungen entsprechend den Anforderungen der VerpackV gewährleistet ist. Verkaufsverpackungen anderer als der innerhalb der jeweiligen Branche von den jeweils teilnehmenden Herstellern und Vertreibern vertriebenen Verpackungen sowie Transport- und Umverpackungen dürfen dabei nicht in den Mengestromnachweis einbezogen werden.

Die praktische Umsetzung dieser sog. „Branchenlösungen“ hat sich jedoch weit von dem entfernt, was der Verordnungsgeber mit der 5. Novelle der VerpackV ursprünglich bezweckt hatte. In der Praxis haben sich „Branchenlösungen“ entwickelt, bei denen allein über Schätzungen der Branchenanteil der von den Teilnehmern in den Verkehr gebrachten Verpackungen ermittelt wird. Die gegenüber den prüfenden Behörden geltend gemachten

Branchenmengen sind offenbar vielfach zu hoch angesetzt und in vielen Fällen nicht nachvollziehbar. Soweit die Anfallstellen nicht bekannt sind, bedienen sich einzelne Anbieter von Branchenlösungen bei der Ermittlung der abzugsfähigen Branchenmengen verschiedener „Studien“ und Gutachten von Marktforschern. Aus dieser Praxis ergeben sich zum Teil erhebliche Kostenvorteile für die Betreiber solcher Konzepte. Die aus den Studien abgeleiteten sog. Branchenmengen haben häufig aber weder einen nachvollziehbaren Bezug zu den konkreten Vertriebswegen einzelner Hersteller und Vertreiber noch sind sie behördlicherseits ohne Einschaltung sachverständiger Dritter auf Plausibilität überprüfbar. Insoweit sind auch die auf dieser Grundlage geltend gemachten Abzüge von der Gesamtlizenzmenge eines Systembetreibers nicht mit vertretbarem Aufwand, insbesondere nicht ohne Durchführung einer Betriebsprüfung nachvollziehbar. Die mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung angestrebte Transparenz konnte daher insoweit nicht erreicht werden.

Im Rahmen der behördlichen Überwachung weisen die Vollzugsbehörden darauf hin, dass die angegebenen Anfallstellen mit den tatsächlichen Vertriebswegen der die Branchenlösung nutzenden Hersteller und Vertreiber häufig nicht übereinstimmen. Dabei hat sich gezeigt, dass den betroffenen Anfallstellen offenbar nicht bekannt ist, dass sie an einem solchen Branchensystem beteiligt sein sollen, und dass sie stattdessen ihre gebrauchten Verpackungen über die Erfassungsbehälter der dualen Systeme entsorgen.

Die bisherige Regelung des § 6 Absatz 2 wird daher so weit eingeschränkt, wie es erforderlich ist, um den ursprünglich vom Ordnungsgeber intendierten Ansatz umzusetzen. Der neue § 6 Absatz 2 ermöglicht daher nur noch dann eine Befreiung von der Systembeteiligungspflicht nach Absatz 1, wenn der Erstinverkehrbringer der mit Ware befüllten Verkaufsverpackung die ihm bekannte gleichgestellte Anfallstelle entweder unmittelbar selbst beliefert oder hierfür einen Dritten beauftragt. Sobald weitere Vertreiber zwischengeschaltet sind, die nicht im Auftrag des Erstinverkehrbringers handeln, ist eine Befreiung nach Absatz 2 ausgeschlossen. Das wäre z. B. der Fall, wenn die Anfallstelle über einen oder mehrere zwischengeschaltete Händler, die weisungsunabhängig und auf eigene Rechnung handeln, beliefert wird. In diesem Fall ist es für die Behörden nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, die Lieferbeziehungen und -mengen nachzuvollziehen.

Zugleich werden die Anforderungen an die Bescheinigungen nach Satz 2 erhöht. Insbesondere die derzeit praktizierte Feststellung von Branchenlösungsmengen auf der Basis von Marktforschungsgutachten ist künftig nicht mehr zulässig. Der Erstinverkehrbringer oder der von ihm beauftragte Dritte muss durch Bescheinigung eines unabhängigen Sachverständigen nach Anhang I Nummer 2 Absatz 4 nachweisen, dass er bei allen von ihm belieferten Anfallstellen, die er in die Branchenlösung einbeziehen möchte, eine geeignete branchenbezogene Erfassungsstruktur eingerichtet hat, die eine regelmäßige kostenlose Rücknahme aller von ihm oder seinen beauftragten Dritten dort in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen entsprechend Absatz 8 Satz 1 gewährleistet. Außerdem muss er die Verwertung der Verkaufsverpackungen entsprechend den Anforderungen des Anhangs I Nummer 1 und 4 gewährleisten. Er kann sich dabei nur die von ihm selbst in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen anrechnen lassen. Eine Anrechnung von Verkaufsverpackungen, die von anderen Herstellern bzw. Vertreibern in den Verkehr gebracht wurden, kommt ebenso wie eine Anrechnung von Transport- und Umverpackungen nicht in Betracht. Es besteht aber weiterhin die Möglichkeit eines Zusammenwirkens mehrerer Hersteller und Vertreiber entsprechend Anhang I Nummer 4.

Als zusätzliches Erfordernis muss eine schriftliche Bestätigung aller belieferten Anfallstellen über deren Einbindung in die Erfassungsstruktur vorliegen. Damit soll der bisherigen Praxis entgegengewirkt werden, nach der häufig gleichgestellte Anfallstellen benannt wurden, die selbst gar nicht über ihre Teilnahme an der Branchenlösung informiert waren und dementsprechend ihre Verkaufsverpackungen weiterhin über die dualen Systeme entsorgten. Die nunmehr erforderlichen vorherigen Bestätigungen der Anfallstellen sind der zuständigen Behörde zusammen mit der Bescheinigung des Sachverständigen vorzulegen.

Um die nach Satz 1 geforderte Überprüfbarkeit sicherzustellen, muss der Mengenstromnachweis nach Anhang I Nummer 4 zusätzlich den Lieferweg der Verkaufsverpackungen von dem Hersteller bzw. Vertreiber bis zu den gleichgestellten Anfallstellen transparent darstellen. Dazu sind die gleichgestellten Anfallstellen sowie – falls vorhanden – die mit der Lieferung beauftragten Dritten adressgenau zu bezeichnen und die jeweils gelieferten Verpackungsmengen anfallstellenbezogen anzugeben. Auf diese Weise kann die Behörde prüfen, ob die von einem Hersteller oder Vertreiber bei der jeweiligen Anfallstelle in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen auch tatsächlich dort wieder zurückgenommen wurden. Soweit diese notwendige Transparenz auf Grund von Unkenntnis der konkreten Vertriebswege nicht herzustellen ist, kommt die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes nicht in Betracht und es bleibt bei der Beteiligungspflicht nach § 6 Absatz 1.

Zu Artikel 1 – Nummer 2

§ 16 Absatz enthält zahlreiche Übergangsregelungen, die mittlerweile obsolet geworden sind. Mit der stattdessen neu eingefügten Regelung soll klargestellt werden, dass die bisherigen Branchenlösungen mit Inkrafttreten dieser Änderungsverordnung nicht ohne Weiteres fortbetrieben werden dürfen, sondern eine neue Anzeige nach § 6 Absatz 2 Satz 3 erforderlich ist.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Die in Artikel 1 Nr. 1 vorgesehene Streichung der Möglichkeit, für am Ort der Übergabe zurückgenommene Verpackungsmengen geleistete Lizenzentgelte zurückzuverlangen, kann kurzfristig umgesetzt werden, da die bestehenden Verträge aufgrund der Änderung des rechtlichen Rahmens kurzfristig angepasst werden können. Soweit in diesem Bereich schützenswerte Rücknahmestrukturen eingerichtet sind, können diese auf der Grundlage des neu gefassten § 6 Absatz 2 weitergeführt werden. Artikel 1 Nr. 2 und 3 treten zum 1. Januar 2015 in Kraft. Damit erhalten die Wirtschaftsbeteiligten ausreichend Zeit, sich auf die Umsetzung der Änderungen einzustellen.