

20.12.07

Beschluss des Bundesrates

Fünfte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

Der Bundesrat hat in seiner 840. Sitzung am 20. Dezember 2007 beschlossen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe der sich aus der Anlage ergebenden Änderungen zuzustimmen.

Der Bundesrat hat ferner beschlossen, die aus der Anlage ersichtliche Entschließung zu fassen.

Anlage

Ä n d e r u n g e n
u n d
E n t s c h l i e ß u n g
z u r
Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

A
Änderungen

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a - neu - (§ 1 Abs. 1 Satz 3 - neu -)

Artikel 1 Nr. 1 ist wie folgt zu fassen:

'1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

"Um diese Ziele zu erreichen, soll die Verordnung das Marktverhalten der durch die Verordnung Verpflichteten so regeln, dass die abfallwirtschaftlichen Ziele erreicht und gleichzeitig die Marktteilnehmer vor unlauterem Wettbewerb geschützt werden."

b) In Absatz 2 Satz 3 wird ... wie Vorlage ...'

Begründung:

Wesentliche Aufgabe der vorliegenden Änderungsverordnung und damit auch der Verpackungsverordnung in ihrer geänderten Fassung ist es, den Wettbewerb auf dem durch die Verordnung geschaffenen Markt zu regeln. Das sollte in der Verordnung zum Ausdruck kommen. Die Änderung hat jedoch auch wesentliche Auswirkungen auf die rechtliche Bewertung der Verpackungsverordnung.

Mit der Ergänzung, deren Formulierung sich an § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) orientiert, wird klargestellt, dass bei Verstößen der durch die Verpackungsverordnung Verpflichteten die Bestimmungen des UWG zur Anwendung kommen. Damit können die zivilrechtlichen Sanktionsmechanismen des UWG rechtssicherer als bisher genutzt werden. Das stärkt die vom Ordnungsgeber gewollte Fähigkeit zur Selbstkontrolle der Wirtschaft.

Insbesondere die Wettbewerbszentrale als unabhängige Institution der deutschen Wirtschaft kann maßgeblich zur Selbstkontrolle der Wirtschaft beitragen. Dazu bedarf es aber der Anerkennung der Verpackungsverordnung als Regelung, "die auch dazu bestimmt ist, im Interesse der Marktteilnehmer das Marktverhalten zu regeln" (§ 4 Nr. 11 UWG). Dies wurde bisher von Gerichten unterschiedlich bewertet (vgl. z. B. die Urteile OLG Köln 6 U 212/02, Ziffer 43 bzw. OLG Hamm 4 U 92/06). Die vorgeschlagene Ergänzung des § 1 Abs. 1 würde hier Rechtsklarheit schaffen und entspricht im Übrigen einem Vorschlag des LAGA-Berichts der AG "Wettbewerb".

2. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe d (§ 3 Abs. 11)

In Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe d ist § 3 Abs. 11 wie folgt zu fassen:

"(11) Endverbraucher im Sinne dieser Verordnung ist derjenige, der die Waren in der an ihn gelieferten Form nicht mehr weiter veräußert. Private Endverbraucher im Sinne dieser Verordnung sind Haushaltungen und vergleichbare Anfallstellen von Verpackungen, insbesondere Gaststätten, Hotels, Kantinen, Verwaltungen, Kasernen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, karitative Einrichtungen, Freiberufler und typische Anfallstellen des Kulturbereichs wie Kinos, Opern und Museen, sowie des Freizeitbereichs wie Ferienanlagen, Freizeitparks, Sportstadien und Raststätten. Vergleichbare Anfallstellen im Sinne von Satz 2 sind außerdem landwirtschaftliche Betriebe und Handwerksbetriebe, die über haushaltsübliche Sammelgefäße für Papier, Pappe, Kartonagen und Leichtverpackungen mit nicht mehr als maximal je Stoffgruppe einem 1 100-Liter-Umleerbehälter im haushaltsüblichen Abfuhrhythmus entsorgt werden können."

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nr. 3 ist in § 6 Abs. 2 Satz 1 Eingangssatz und Nr. 1 jeweils nach der Angabe "§ 3 Abs. 11 Satz 2" die Angabe "und 3" einzufügen.*

Begründung:

Die redaktionelle Änderung in § 3 Abs. 11 Satz 2 und Satz 3 (neu) ist grammatikalisch notwendig um klarzustellen, dass das Mengenkriterium des 1 100-Liter-Umleerbehälters nur für Handwerksbetriebe und landwirtschaftliche Betriebe gilt.

In der Auflistung der Anfallstellen des Freizeitbereichs sollte deutlich gemacht werden, dass auch Kultureinrichtungen der Freizeit dienen und somit vergleichbare Anfallstellen sind. Andernfalls besteht die Gefahr, dass diese Einrichtungen auch bei nur geringem Verpackungsabfallaufkommen als gewerbliche Großanfallstellen eingestuft werden.

Das bei Druckereien und sonstigen papierverarbeitenden Betrieben anfallende Druckpapier ist gewöhnlich hochwertig und wird nicht zusammen mit Verpackungspapier erfasst. Daher bedarf es einer Privilegierung der Druckereien nicht. Mit der gleichen Begründung könnten andernfalls auch glas-, kunststoff- oder metallverarbeitende Betriebe in die Ausnahme einbezogen werden, die jeweils anderen Verpackungsmaterialien dürften ebenfalls nicht über duale Systeme erfasst werden. Zudem wird jede auch noch so kleine Druckerei zu einem Betrieb, bei dem der Letztvertreiber nach § 7 Verkaufsverpackungen selbst abholen muss. Weiter lässt die EU-Verpackungsrichtlinie keine Ausnahmen für bestimmte Branchen zu, sie fordert im Gegenteil in Artikel 2, dass die Richtlinie für alle Verpackungen und Verpackungsabfälle unabhängig von Anfallstelle und Material gilt. Außerdem fehlen diese Verpackungen in der Quotenberechnung.

Die zu streichende Ausnahme beruht entgegen gelegentlich geäußerter Auffassungen nicht auf einer Entscheidung des Bundeskartellamts. Denn dieses hat in dem fraglichen, letztlich auch eine andere Thematik betreffenden Verfahren B-10-8-93 keine Entscheidung getroffen, sondern das Verfahren eingestellt.

3. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 6 Abs. 1 Satz 2)

In Artikel 1 Nr. 3 ist § 6 Abs. 1 Satz 2 zu streichen.

* vgl. hierzu Ziffer 5

Folgeänderungen:

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 3 ist § 6 Abs. 1 wie folgt zu ändern:
 - aa) Im bisherigen Satz 3 ist der einleitende Halbsatz wie folgt zu fassen:

"Abweichend von Satz 1 können Vertreiber,"
 - bb) In den bisherigen Sätzen 7 und 9 ist jeweils die Angabe "nach Satz 6" durch die Angabe "nach Satz 5" zu ersetzen.
- b) In Artikel 1 Nr. 7 ist § 10 Abs. 3 wie folgt zu ändern:
 - aa) Die Sätze 1 und 2 sind zu streichen.
 - bb) Der bisherige Satz 3 ist wie folgt zu fassen:

"Vertreiber, die mit Ware befüllte Serviceverkaufsverpackungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2, die typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen, erstmals in den Verkehr bringen, können von den Herstellern oder Vertreibern oder Vorvertreibern dieser Serviceverpackungen verlangen, dass letztere die Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1 übernehmen, soweit sie sich hinsichtlich der von ihnen gelieferten Serviceverpackungen an einem oder mehreren Systemen nach § 6 Abs. 3 beteiligen."
- c) In Nummer 10 ist in § 15 Nr. 7 die Angabe "§ 6 Abs. 1 Satz 4" durch die Angabe "§ 6 Abs. 1 Satz 3" zu ersetzen.

Begründung:

Durch die Neufassung des § 6 Abs. 1 Satz 1 soll die Pflicht, sich an einem oder mehreren Systemen nach Absatz 3 zu beteiligen, grundsätzlich dem Erstinverkehrbringer obliegen. Dies ist nicht nur vor dem Hintergrund des Prinzips der Produktverantwortung sachgerecht, so kann auch Transparenz gewährleistet und der Vollzug vereinfacht werden. Absatz 1 Satz 2 sieht jedoch vor, dass die betroffenen Hersteller oder Vertreiber mit anderen Herstellern und Vertreibern abweichende Vereinbarungen über die Beteiligung an einem System treffen können. Diese Möglichkeit einer Weitergabe der Beteiligungspflicht nach unten - also vom Erstinverkehrbringer über den Großhändler zum Letztvertreiber (z. B. Tankstellenpächter, Kioskbetreiber, Gastwirt) - birgt das Risiko einer "Atomisierung der Lizenzmengen" in sich und kann die Anreize verstärken,

entsprechende Kleinmengen aus Kostengründen bei geringem Entdeckungsrisiko gar nicht zu lizenzieren. Diese Regelung sollte daher entfallen. Die in Absatz 1 Satz 3 vorgesehene Ausnahme für mit Ware befüllte Serviceverkaufsverpackungen reicht aus.

4. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 6 Abs. 1 Satz 6 bis 9)

In Artikel 1 Nr. 3 sind in § 6 Abs. 1 die Sätze 6 bis 9 durch folgende Sätze 6 bis 8 zu ersetzen:

"Soweit ein Vertreiber nachweislich die von ihm in Verkehr gebrachten und an private Endverbraucher abgegebenen Verkaufsverpackungen am Ort der Abgabe zurückgenommen und auf eigene Kosten einer Verwertung entsprechend den Anforderungen nach Anhang I Nr. 1 zugeführt hat, können die für die Beteiligung an einem System nach Absatz 3 geleisteten Entgelte zurückverlangt werden. Satz 6 gilt entsprechend für Verkaufsverpackungen, die von einem anderen Vertreiber in Verkehr gebracht wurden, wenn es sich um Verpackungen derselben Art, Form und Größe und solcher Waren handelt, die der Vertreiber in seinem Sortiment führt. Der Nachweis nach Satz 6 hat entsprechend den Anforderungen nach Anhang I Nr. 4 Satz 1 bis 4 und 8 zu erfolgen."

Begründung:

Durch die Änderung in § 6 Abs. 1 Satz 6 wird klargestellt, dass Verpackungen bereits an der Verkaufsstelle zurückgelassen werden können und nicht erst in der privaten Haushaltung anfallen müssen, um auf die Lizenzentgelte angerechnet werden zu können. Diese Klarstellung ist erforderlich für Umverpackungen, die nach § 5 weiterhin an der Verkaufsstelle zurückgenommen werden müssen und gleichzeitig (wegen der dem Käufer eingeräumten Möglichkeit der Mitnahme) künftig auch bei einem System nach § 6 Abs. 3 lizenziert werden müssen. Daneben stellt die geänderte Formulierung klar, dass die Rücknahme- und Anrechnungsmöglichkeit für Verpackungen erhalten bleibt, die beispielsweise bei Sportveranstaltungen eingesetzt und vor Ort über ein geschlossenes Rücknahmesystem erfasst werden.

Bei der Anrechnungsmöglichkeit der geleisteten Entgelte (§ 6 Abs. 1 Satz 6 am Ende) entfällt die bisher vorgesehene Beschränkung auf die von den Vertreibern entrichteten Entgelte ("von ihnen entrichteten Entgelte"). In der Regel sind Lizenznehmer und Letztvertreiber nicht identisch. In der Formulierung der Bundesregierung würde die Anrechnungsmöglichkeit daher leer laufen.

Zur Klarstellung des Gewollten wird darüber hinaus die Regelung über die Einbeziehung von "Fremdverpackungen" in einem eigenen Satz gefasst.

Auf detaillierte Regelungen zum Nachweis der Sammelquoten und zur Auswahl des Sachverständigen kann verzichtet werden, da bereits die entsprechende Anwendung der Regelungen zum Mengenstromnachweis in ausreichender Weise vor Missbrauch schützt.

5. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 6 Abs. 2)

In Artikel 1 Nr. 3 ist § 6 Abs. 2 wie folgt zu fassen:

"(2) Die Pflicht nach Absatz 1 entfällt, soweit Hersteller und Vertreiber bei Anfallstellen, die nach § 3 Abs. 11 Satz 2 und 3 den privaten Haushaltungen gleichgestellt sind, selbst die von ihnen bei diesen Anfallstellen in den Verkehr gebrachten Verpackungen entsprechend Absatz 8 Satz 1 zurücknehmen und einer Verwertung zuführen und der Hersteller oder Vertreiber oder der von ihnen hierfür beauftragte Dritte durch Bescheinigung eines unabhängigen Sachverständigen nachweist, dass sie

1. ... wie Vorlage ...^{*}
2. ... wie Vorlage ...

Die Bescheinigung ist 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. Abweichend von den Sätzen 2 und 3 haben Hersteller, Vertreiber oder die von ihnen beauftragten Dritten, die am [einsetzen: Datum des Tages des Inkrafttretens der Änderungsverordnung] eine Selbstentsorgung unter Einhaltung der in Satz 1 genannten Anforderungen durchführen, die Bescheinigung innerhalb von 30 Kalendertagen nach dem [einsetzen: Datum des Tages des Inkrafttretens der Änderungsverordnung] der zuständigen Behörde zuzuleiten. Absatz 5 Satz 3 und Anhang I Nr. 1, 2 Abs. 4 und Nr. 4 gelten entsprechend."

^{*} vgl. Folgeänderung zu Ziffer 2

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nr. 10 ist in § 15 Nr. 8, 9 und 10 jeweils die Angabe "§ 6 Abs. 2 Satz 2" durch die Angabe "§ 6 Abs. 2 Satz 5" zu ersetzen.

Begründung:

Mit der Regelung wird die Selbstentsorgung für Verpackungen zugelassen, die bei den nach § 3 Abs. 11 Satz 2 und 3 gleichgestellten Anfallstellen anfallen, wenn sie als so genannte "Branchenlösungen" zuvor durch die zuständige Behörde genehmigt worden sind. Damit sollen bereits existierende Branchenlösungen, wie z. B. im Bereich der Entsorgung von Kfz-Werkstätten, erhalten und die Gründung zukünftiger Branchenansätze ermöglicht werden.

Durch den in der Verordnung geregelten Genehmigungsvorbehalt werden die Länder neben den Feststellungen dualer Systeme mit erheblichen zusätzlichen Vollzugsaufgaben belastet. Dies steht nicht im Einklang mit den UMK-Beschlüssen vom November 2005 und Mai 2006, in denen die Ausschöpfung von Deregulierungspotenzialen eingefordert wird.

Der Änderungsvorschlag greift dies auf. Der Nachweis, dass die Selbstentsorgung den erforderlichen Qualitätsanforderungen entspricht, muss durch die Vorlage einer Bescheinigung eines unabhängigen Sachverständigen geführt werden. Die Anforderungen, die nach Nummer 2 Abs. 4 des Anhangs I an einen unabhängigen Sachverständigen gestellt werden, gelten entsprechend.

Die Einhaltung der Voraussetzungen der Selbstentsorgung unterliegt der allgemeinen Überwachung durch die zuständigen Behörden. Werden die Voraussetzungen der Ausnahmeregelung nicht erfüllt, gilt für die Hersteller und Vertrieber die Beteiligungspflicht nach § 6 Abs. 1, ohne dass es einer ausdrücklichen Untersagung der Selbstentsorgung durch die zuständige Behörde bedarf. Diese Beteiligungspflicht kann von der zuständigen Überwachungsbehörde auf der Grundlage des § 21 KrW-/AbfG durchgesetzt werden.

Einer besonderen Ermächtigungsgrundlage für eine Untersagungsanordnung bedarf es auf Grund der Systematik der Ausnahmeregelung nicht. Werden die materiellen Voraussetzungen nach § 6 Abs. 2 nicht erfüllt oder entfallen sie nachträglich, tritt die Rechtsfolge, dass die Pflicht nach § 6 Abs. 1 entfällt, entweder nicht ein oder sie entfällt nachträglich unmittelbar (von "Gesetzes" wegen). Zu den materiellen Voraussetzungen der Ausnahme gehört neben der Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungspflichten sowohl die formale Vorlage der Sachverständigenbescheinigung als auch die Nachweisführung der materiellen Anforderungen in Nummern 1 und 2. Anordnungen nach § 21 KrW-/AbfG können ab Beginn einer Anzeige auch jederzeit während des Betriebs erfolgen.

Um eine Überwachung ohne einen unverhältnismäßig hohen Ermittlungsaufwand sicherzustellen, ist die Mitteilungspflicht über den Beginn der Rücknahme und die Vorlage der Bescheinigung des Sachverständigen zwingend vorgeschrieben. Damit erlangt die Behörde qualifizierte Kenntnis über den Betrieb und Aufnahme der Selbstentsorgung.

Die Festlegung einer Sicherheitsleistung steht im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde und kann für den Fall auferlegt werden, dass die Voraussetzungen der Ausnahmeregelung entfallen und die Pflicht nach § 6 Abs. 1 unmittelbar gilt.

Einer eigenständigen Bußgeldnorm bedarf es nicht. Da die Beteiligungspflicht nach Absatz 1 unmittelbar gilt, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 2 nicht erfüllt sind, verstößt der Hersteller und Vertreiber unmittelbar gegen die Anforderungen in § 6 Abs. 1. Dieser Verstoß ist bereits durch § 15 Nr. 6 bußgeldbewehrt.

Nach der Überleitungsregelung bedarf es für bestehende Selbstentsorgungssysteme nur einer nachträglichen Zuleitung der Bescheinigung an die zuständige Behörde. Die Bescheinigung muss innerhalb von 30 Tagen nach Inkrafttreten der Regelung vorgelegt werden.

6. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 6 Abs. 5 Satz 3)

In Artikel 1 Nr. 3 ist in § 6 Abs. 5 Satz 3 vor den Wörtern "Sicherheit für den Fall" das Wort "insolvenz-sichere" einzufügen.

Begründung:

Die zuständige Behörde soll auch künftig, wie schon nach geltendem Recht, verlangen können, dass ein Systembetreiber eine angemessene Sicherheit für den Fall leistet, dass er oder die von ihm Beauftragten die Pflichten nach dieser Verordnung ganz oder teilweise nicht erfüllen und die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder die zuständigen Behörden Kostenerstattung wegen Ersatzvornahme verlangen können. Es bedarf der Klarstellung, dass dieses Sicherungsmittel grundsätzlich der Verfügungsbefugnis des Systembetreibers oder Dritter entzogen und im Insolvenzverfahren als vorrangig zu befriedigende Masseverbindlichkeit im Sinne von § 53 InsO zu behandeln sein muss.

7. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 6 Abs. 10)

In Artikel 1 Nr. 3 ist § 6 Abs. 10 wie folgt zu fassen:

"(10) Diese Vorschrift gilt nicht für Mehrwegverpackungen."

Begründung:

Es ist nicht sachgerecht, die Regelung zur individuellen Rücknahmepflicht und Verwertung auf Mehrwegverpackungen auszudehnen. Eine entsprechende Anwendung von § 6 Abs. 8 auf Mehrwegverpackungen könnte außerdem dazu führen, dass auch für sie eine Vollständigkeitserklärung abzugeben wäre. Eine derartige zusätzliche bürokratische Hürde würde den Bemühungen um Chancengleichheit für Mehrweggetränkeverpackungen völlig zuwiderlaufen.

Auch fallen Mehrwegverpackungen bis zum Ende ihrer Gebrauchstauglichkeit nicht als Abfall an. Sie werden daher nicht stofflich verwertet, sondern weiter verwendet. Für eine entsprechende Anwendung der Verwertungsvorgaben des Anhangs I Nr. 1 besteht somit keinerlei Bedarf.

8. Zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 9 Abs. 1 Satz 11),
Nr. 12 (Anhang I Nr. 4 Satz 4)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 6 ist § 9 Abs. 1 Satz 11 zu streichen.
- b) In Nummer 12 ist Anhang I Nr. 4 Satz 4 wie folgt zu fassen:

"Mehrwegverpackungen und bepfandete Einweggetränkeverpackungen nach § 9 Abs. 1 Satz 1 dürfen in die Dokumentation nicht aufgenommen werden."

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nr. 10 sind in § 15 die Nummern 29, 30 und 31 zu streichen.

Begründung:

Bepfandete Einweggetränkeverpackungen haben eine gute Verwertungsquote. Ein Mengenstromnachweis ist insoweit entbehrlich. Für den gewollten Ausschluss der Einbeziehung dieser Einweggetränkeverpackungen aus den Mengenstromnachweisen für Selbstentsorgersysteme nach § 6 Abs. 2 ist es ausreichend, wenn ein entsprechendes Verbot in Anhang I Nr. 4 - der nach § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 für die Erstellung des Mengenstromnachweises bei Selbstentsorgersystemen nach § 6 Abs. 2 anzuwenden ist - aufgenommen wird. Dies erspart sowohl der Wirtschaft als auch der Verwaltung Kosten. Dass dieses Verbot schon jetzt für Mehrwegverpackungen gilt, wird zugleich klargestellt.

Bei Streichung des Mengenstromnachweises in § 9 Abs. 1 Satz 11 müssen folgerichtig die Ordnungswidrigkeitstatbestände, die auf diese Pflicht aufbauen, gestrichen werden.

9. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2a - neu -)

In Artikel 1 Nr. 7 ist in § 10 Abs. 2 Satz 1 nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:

"2a. zu Materialart und Masse der im vorangegangenen Kalenderjahr nach § 6 Abs. 2 in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen einschließlich des Namens desjenigen, der den Nachweis nach Anhang I Nr. 4 hinterlegt,"

Begründung:

Um einen vollständigen Abgleich der von den Beteiligten angegebenen Verpackungsmengen zu ermöglichen, sind neben den Angaben zur Systembeteiligung auch Angaben zu den nach § 6 Abs. 2 in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen erforderlich. Erst dadurch lässt sich zweifelsfrei feststellen, ob ein Erstinverkehrbringer von Verkaufsverpackungen bzw. Hersteller von Serviceverpackungen seine Pflichten für die Gesamtmenge der von ihm in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen ordnungsgemäß erfüllt hat. Durch die zusätzlichen Angaben in Nummer 2a lässt sich künftig auch wirksam überprüfen, ob und von wem die erforderlichen Prüfbestätigungen zum Nachweis der Verwertungsquoten vorgelegt wurden. Die nach § 10 eingerichtete Datenbank schafft damit eine zentrale Verknüpfung aller relevanten Informationen.

10. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 10 Abs. 4 Satz 2 und 3)

In Artikel 1 Nr. 7 sind in § 10 Abs. 4 die Sätze 2 und 3 zu streichen.

Folgeänderungen:

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nummer 7 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) § 10 Abs. 2 Satz 2 ist zu streichen.
 - bb) In § 10 Abs. 4 Satz 4 ist die Angabe "nach Satz 2" durch die Angabe "nach Satz 1" zu ersetzen.
- b) In Nummer 15 ist Anhang VI Nr. 3 Satz 2 wie folgt zu fassen:

"Das nach der Eingabe aus der Datenbank generierte Dokument ist durch eine gemäß § 10 Abs. 1 berechtigte Person zu bestätigen."

Begründung:

Die Verordnung sieht unter anderem die Einführung einer "Vollständigkeitserklärung" über die in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen vor. Betroffen sind Unternehmen, die Verkaufsverpackungen befüllen und auf den Markt bringen. Dabei bringt der Großteil der Unternehmen insgesamt jedoch nur einen Bruchteil der gesamten Verkaufsverpackungsmenge in Verkehr. Gegenwärtig unterscheidet die Verordnung zwischen drei Segmenten:

- a) Im obersten Segment (d. h. je nach Verpackungsmaterial ab 30 bzw. 50 bzw. 80 Tonnen an in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen pro Jahr) sollen betroffene Unternehmen jährlich eine solche Erklärung abgeben und diese auch durch externe Sachverständige testieren lassen.
- b) Im mittleren Segment (d. h. je nach Verpackungsmaterial zwischen 1,5 bzw. 2,5 bzw. 3 Tonnen pro Jahr und den oben genannten Jahresmengen) soll die Erklärung jeweils alle drei Jahre abgegeben werden, ohne Pflicht zur externen Prüfung und Testierung.
- c) Im unteren Segment (d. h. unterhalb aller genannten Mengenschwellen) ist eine Vollständigkeitserklärung nur auf behördliches Verlangen vorzulegen.

Nach einer Erhebung des Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertages werden bundesweit rund 30.000 Unternehmen von der Vollständigkeitserklärung betroffen sein:

- Rund 4.500 Unternehmen bundesweit würden in das oberste Segment fallen; sie bringen rund 97 % der Gesamtmenge an Verkaufsverpackungen für private Endverbraucher in Verkehr.
- Rund 13.500 Unternehmen bundesweit würden in das mittlere Segment fallen; sie bringen jedoch nur rund 3 % der betrachteten Gesamtmenge in Verkehr.
- Rund 12.000 Unternehmen bundesweit würden in das unterste Segment fallen; sie bringen nur rund 0,2 % der Gesamtmenge in Verkehr.

Angesichts der genannten Zahlen zielt die Änderung darauf ab, das mittlere Segment zu streichen. Danach sind auch die Unternehmen, die in das geplante mittlere Segment fallen, nur auf behördliche Aufforderung zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung verpflichtet. Dies bedeutet eine erhebliche Entlastung der Unternehmen, ohne die Zielsetzung der Verordnung zu gefährden.

11. Zu Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 16 Abs. 2 Satz 3 und 4 - neu -)

In Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb ist § 16 Abs. 2 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 3 sind die Wörter "aus biologisch abbaubaren Werkstoffen" durch die Wörter "die in Satz 1 genannte Voraussetzungen erfüllen" zu ersetzen.
- b) Nach Satz 3 ist folgender Satz einzufügen:

"Die Erfüllung der in Satz 3 genannten Bedingung, wonach die Einweggetränkeverpackung zu mindestens 75 Prozent aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt werden muss, ist durch einen unabhängigen Sachverständigen im Sinne des Anhangs I Nr. 2 Abs. 4 nachzuweisen.

Begründung:

zu a)

Es ist sicherzustellen, dass für diese Einweggetränkeverpackungen dieselben Voraussetzungen gelten wie für die Verpackungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1. Nur dann sind die für diese Verpackungen geltenden Erleichterungen berechtigt.

zu b)

Die Ergänzung soll sicherstellen, dass das 75 Prozent-Kriterium eingehalten wird und im Vollzug leicht überprüft werden kann.

12. Zu Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 16 Abs. 2 Satz 3)

In Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb ist in § 16 Abs. 2 Satz 3 das Datum "1. Januar 2010" durch das Datum "31. Dezember 2012" zu ersetzen.

Begründung:

Die Änderung greift die Regelungsentention der Bundesregierung auf, die Kunststoff-Getränkeverpackungen aus biologisch abbaubaren Werkstoffen für einen Übergangszeitraum von den Pfanderhebungs- und Rücknahmepflichten der Verordnung freizustellen, um deren Markteinführung zu fördern. Damit dieses Ziel aber erreicht werden kann, ist es erforderlich, den Übergangszeitraum bis zur vorgesehenen uneingeschränkten Geltung der Verordnung zu verlängern.

13. Zu Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe b (§ 16 Abs. 3)

In Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe b ist § 16 Abs. 3 wie folgt zu fassen:

"(3) § 10 gilt mit der Maßgabe, dass die Erklärung nach § 10 Abs. 1 erstmals zum 1. Mai 2009 für die im Jahr 2008 ab dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Artikels 1 Nr. 7] in Verkehr gebrachten Verpackungen zu hinterlegen ist."

Folgeänderungen:

Artikel 4 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 ist nach den Wörtern "mit Ausnahme von" die Angabe "Artikel 1 Nr. 7, Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe b und" einzufügen.
- b) Nach Satz 1 ist folgender Satz einzufügen:

"Artikel 1 Nr. 7 und Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe b treten am [einsetzen: Datum des Tages nach der Verkündung der Änderungsverordnung] in Kraft."

Begründung:

Die Ergänzung der Übergangsvorschrift des § 16 ist notwendig, um ohne Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot den Zeitpunkt und Bezugsrahmen für die erstmalige Hinterlegung der Vollständigkeitserklärung festzulegen. Die Vollständigkeitserklärung kann nur für einen Zeitraum verlangt werden, in dem die Verpflichtung zu ihrer Abgabe rechtlich bereits besteht. Als notwendige Folgeänderung ist in Artikel 4 der Zeitpunkt für das Inkrafttreten von § 10 und § 16 Abs. 3 von der Übergangsfrist auszunehmen und auf den frühestmöglichen Zeitpunkt, d.h. den Tag nach Verkündung der Änderungsverordnung, zu legen.

14. Zu Artikel 1 Nr. 12 (Anhang I Nr. 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3)

In Artikel 1 Nr. 12 sind in Anhang I Nr. 2 Abs. 2 die Nummern 2 und 3 zu streichen.

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nr. 3 ist in § 6 Abs. 4 Satz 9 die Angabe "(Anhang I Nr. 2 Abs. 2 Nr. 2)" zu streichen.

Begründung:

Die genannten Normen verpflichten die Betreiber der Systeme nach § 6 Abs. 3 (im Folgenden: "duale Systeme") dazu, Entsorgungsleistungen in einem Verfahren auszuschreiben, das eine Vergabe im Wettbewerb sichert (Nummer 2) und die zur Verwertung bestimmten Verpackungen unter Wettbewerbsbedingungen abzugeben (Nummer 3). Damit soll missbräuchliches Nachfrageverhalten der dualen Systeme unterbunden werden.

Beide Regelungen mögen zwar wettbewerbspolitisch wünschenswert sein. Sie sind jedoch mit höherrangigem Recht nicht vereinbar, da sie Eingriffe in die durch Artikel 12 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützte Freiheit der Berufsausübung darstellen. Zwar ist die Berufsausübung gemäß Artikel 12 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkbar, wenn sie durch eine vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert und verhältnismäßig sind. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz als Ermächtigungsgrundlage der Verordnung sieht aber wettbewerbsrechtliche Beschränkungen nicht vor.

Eine kartellrechtliche Pflicht dualer Systeme, Entsorgungsleistungen diskriminierungsfrei zu vergeben, kann - ungeachtet der Regelungen der Verpackungsverordnung - aus dem Verbot missbräuchlichen Verhaltens der §§ 19, 20 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) abgeleitet und durch die Kartellbehörden durchgesetzt werden. Diese Pflicht richtet sich jedoch nur gegen marktbeherrschende Unternehmen. Die Verpackungsverordnung geht in den hier genannten Regelungen über diese Pflichten hinaus, indem sie für alle Betreiber dualer Systeme - unabhängig von deren Marktstellung - besondere Anforderungen an die Auftragsvergabe vorsieht. Diese Anforderungen sind nach Mitteilung des Bundeskartellamtes kartellrechtlich nicht geboten und lassen sich deshalb auch nicht mit den kartellbehördlichen Eingriffsbefugnissen durchsetzen (vgl. Schreiben des Bundeskartellamtes vom 7. März 2007, Anlage 3 zu TOP 4.3 der 18. Sitzung des Ausschusses für Fragen der Produktverantwortung und der Rücknahmepflicht - APV - der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall - LAGA - am 19./20. Juni 2007).

Aus den grundsätzlichen Bedenken gegen die Vereinbarkeit der Regelungen mit höherrangigem Recht können sich im konkreten Einzelfall prekäre Auswirkungen für das Vollzugshandeln der zuständigen Abfallbehörden der Länder ergeben. Verstößt nämlich ein duales System gegen die Regelungen, so ist nach § 6 Abs. 6 der Widerruf der Systemfeststellung zu prüfen, da die Pflicht zur diskriminierungsfreien Leistungsvergabe als Anforderung nach Anhang I Nr. 3 zu den unbedingten Voraussetzungen des § 6 Abs. 3 für die Systemfeststellung und den Systembetrieb zählt. Verstöße gegen die Regelungen erscheinen insbesondere bei solchen dualen Systemen nicht unwahrscheinlich, die sich im Besitz operativ tätiger Entsorgungsunternehmen befinden, bzw. mit solchen wirtschaftlich eng verbunden sind. Ein Verstoß gegen die Pflichten der Nummer 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 des Anhangs I stellt nach § 15 keine Ordnungswidrigkeit dar. Ein bekannt gewordener Verstoß könnte durch die zuständige Behörde also entweder geduldet oder durch Widerruf der Systemfeststellung sanktioniert werden. Ersteres ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten bedenklich, insbesondere gegenüber den rechtstreu handelnden Systembetreibern. Ein Widerruf hätte angesichts der fehlenden Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht keine Aussicht, einer gerichtlichen Überprüfung standzuhalten. Ein Tätigwerden der zuständigen Behörde würde angesichts des anzunehmenden hohen Streitwertes voraussichtlich einen beträchtlichen finanziellen Schaden in Gestalt von Verfahrenskosten nach sich ziehen. Auch aus diesem Grund sind die Regelungen zu streichen.

15. Zu Artikel 1 Nr. 12 (Anhang I Nr. 3 Abs. 2 Satz 2)

In Artikel 1 Nr. 12 ist Anhang I Nr. 3 Abs. 2 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Die Kennzeichnungspflicht ist mit der Pflicht zur Beteiligung an einem System nach § 6 Abs. 1 Satz 1 entbehrlich geworden, da alle Verkaufsverpackungen, die typischerweise an den privaten Endverbraucher gelangen, künftig bei einem dualen System lizenziert sein müssen.

Die Kennzeichnungspflicht stellt darüber hinaus ein Hindernis für die mit der Verordnung beabsichtigte Förderung des Wettbewerbs zwischen den Systemanbietern dar. Auf Grund der bestehenden Zeichennutzungsrechte würde für die Hersteller und Vertreiber der Wechsel zwischen den Systemanbieter erschwert. Eine ansonsten erforderliche Differenzierung der Verpackungen, je nachdem, ob sie in Deutschland oder in anderen Staaten in den Verkehr gebracht werden, ist in der Praxis aus ökonomischen und logistischen Gründen unzumutbar. Hohe administrative und operative Kosten bei der Änderung der Verpackungen könnten die Hersteller dazu veranlassen, von einem Wechsel des Anbieters abzusehen. Der Marktzugang von Wettbewerbern würde erschwert.

Die Kennzeichnung ist für den Verbraucher in der Praxis zur Orientierung nicht mehr notwendig. Außerdem ist die Möglichkeit der Erfassung stoffgleicher Nichtverpackungsabfälle in der Verordnung bereits vorgesehen (§ 6 Abs. 4 Satz 7).

16. Zu Artikel 4 Satz 1

In Artikel 4 Satz 1 ist im Klammereinschub das Wort "sechsten" durch das Wort "neunten" zu ersetzen.

Begründung:

Vor allem für bestehende Selbstentsorgungssysteme ist eine ausreichend bemessene Übergangsfrist notwendig, um sich auf die neuen Verpflichtungen einstellen zu können. Mit Rücksicht auf die durch Artikel 12 GG geschützten unternehmerischen Belange und die möglichen Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel (Artikel 28 EGV) ist eine Übergangsfrist bis zum neunten auf die Verkündung folgenden Monat erforderlich und angemessen.

B

EntschlieÙung

1. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, nach Abschluss des vorliegenden Rechtsetzungsverfahrens sich kurzfristig auf europäischer Ebene für eine Herausnahme von Serviceverpackungen aus dem Geltungsbereich der Verpackungsrichtlinie 2004/12/EG vom 11. Februar 2004 einzusetzen.

Nach Artikel 3 Nr. 1 der Richtlinie werden in Unterabsätzen Kriterien genannt, die die Begriffsbestimmung für Verpackungen stützen.

Kriterium ii) lautet:

"Gegenstände, die dafür konzipiert und bestimmt sind, in der Verkaufsstelle gefüllt zu werden, und Einwegartikel, die in gefülltem Zustand verkauft oder dafür konzipiert und bestimmt sind, in der Verkaufsstelle gefüllt zu werden, gelten als Verpackungen, sofern sie eine Verpackungsfunktion erfüllen."

Dies ist die klassische Umschreibung von Serviceverpackungen.

Die Richtlinie regelt damit einen Markt, der in der Bundesrepublik, wahrscheinlich auch in den anderen Mitgliedstaaten, durch die Kleinteiligkeit der Verpackungen und eine Vielzahl von Herstellern bestimmt ist. Es wird auch von "atomisierten" Vertriebsstrukturen gesprochen. Eine Befreiung dieser Marktteilnehmer von der Produktverantwortung ist unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt, da hierdurch kleine Verpackungen und Vertreiber, die nur geringe Verpackungsmengen in den Markt bringen, von den Rücknahmepflichten befreit werden.

Der gesamte Markt an Serviceverpackungen hat in der Bundesrepublik nur einen Marktanteil von wenigen Prozent bezogen auf die gesamten Verkaufsverpackungen. Es verbleiben somit rund 95 Prozent der Verpackungsabfälle, die zur Erfüllung der nationalen und europäischen Verwertungsvorgaben zur Verfügung stehen und unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit geeigneter erscheinen.

Eine Herausnahme von Serviceverpackungen aus europäischen und nationalen Regelungen trägt letztlich auch Verbraucherverhalten Rechnung.

Serviceverpackungen sind in großem Maße durch das Befüllen mit Ware in der Verkaufsstelle mit Speiseanhaftungen versehen. Deshalb entsorgen Verbraucher diese Verpackungen in beträchtlichem Umfang über die Restmülltonne, für die sie entsprechende Gebühren bezahlen. Ein Lizenzentgelt für diese Verpackungen belastet in diesen Fällen die Verbraucher doppelt.

2. Die Bundesregierung wird gebeten, unmittelbar nach Abschluss des vorliegenden Verordnungsverfahrens unverzüglich eine Folgenabschätzung und ein Planspiel über die Möglichkeiten einer grundlegenden Sechsten Novellierung der Verpackungsverordnung vorzusehen.

Begründung:

zu Ziffer 2:

Bei der Anhörung zu vorliegender Novelle wurde eine Vielzahl gravierender ökonomischer, ökologischer und rechtlicher Bedenken zur Effizienz, insbesondere zur Kosteneffizienz sowie zur Zukunftsfähigkeit des bestehenden

Systems der Verpackungsverordnung aufgeworfen, die die Verordnung nicht hinreichend berücksichtigt.

Unmittelbar nach Abschluss der Fünften Novelle soll daher ein Planspiel durchgeführt und mit der Erarbeitung einer Sechsten Novelle begonnen werden, in der die während der Öffentlichen Anhörung zur vorliegenden Verordnung aufgeworfenen berechtigten Fragen beantwortet und berücksichtigt werden. Hierzu zählt insbesondere die Beantwortung der Frage, in welchem Verfahren künftig Entsorgungsverträge zwischen den Systembetreibern und der Entsorgungswirtschaft abgeschlossen werden.

Diese umfassende Überprüfung der Verpackungsverordnung sollte im Rahmen eines zeitnah durchzuführenden Planspiels und einer Gesetzesfolgenabschätzung zur Vorbereitung der Sechsten Novelle erfolgen und ist von Seiten der beteiligten Kreise (Wirtschaft, Entsorgungswirtschaft, Wissenschaft, Kommunen, Systembetreiber, Selbstentsorger) zu begleiten. Den beteiligten Kreisen ist baldmöglichst Gelegenheit zu geben, offene Fragen und Lösungsmöglichkeiten vorzulegen, um so den Rahmen für das Planspiel abzugrenzen. Das Planspiel ist in 2008 durchzuführen und abzuschließen.