

20.03.13

U - Wi

**Verordnung
der Bundesregierung**

**Verordnung über die Hinweispflichten des Handels beim Vertrieb
bepfandeter Getränkeverpackungen (GvpHpV)****A. Problem und Ziel**

Gemäß § 1 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV) verfolgt die Verpackungsverordnung das Ziel, den Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen sowie in ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke zu steigern. Hintergrund sind insbesondere die eindeutigen ökologischen Vorteile von Mehrweg- gegenüber den meisten Einweggetränkeverpackungen, die durch mehrere umfangreiche ökobilanzielle Studien bestätigt worden sind, sowie der Beitrag von Mehrweg zur Abfallvermeidung.

Nach Erhebungen, die die Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführt hat, ist der Anteil der in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen (Möve-Verpackungen) abgefüllten Getränke in den Jahren 2004 – 2010 von 71,1% auf 50,1% gesunken. Der darin enthaltene Anteil von in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken hat in diesem Zeitraum von 66,3% auf 48% abgenommen. Dabei ist in einzelnen Getränkesegments eine sehr unterschiedliche Entwicklung zu beobachten. Während sich bei Bier der Möve-Anteil mit zuletzt 88,2% im Jahr 2010 auf stabil hohem Niveau bewegt, ist der Möve-Anteil bei Mineralwasser mit zuletzt 43,3% und bei Erfrischungsgetränken mit zuletzt 34,6% deutlich gesunken.

Im April 2010 hat das Umweltbundesamt eine von der bifa Umweltinstitut GmbH erarbeitete Studie zur Evaluierung der in der geltenden Verpackungsverordnung geregelten Pfandpflicht für bestimmte Einweggetränkeverpackungen vorgelegt. Die Studie hat gezeigt, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern, die sich beim Einkauf bewusst für eine Mehrweggetränkeverpackung entscheiden wollen, die Unterscheidung zwischen Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen durch die Kennzeichnungs- und Gestaltungspraxis von Abfüllern und Handel derzeit unnötig erschwert wird. Die Autoren identifizieren die mangelnde Unterscheidbarkeit von obligatorisch bepandeten, ökologisch nicht vorteilhaften Ein- und freiwillig bepandeten Mehrweggetränkeverpackungen als einen wesentlichen Treiber der Verunsicherung bei Verbraucherinnen und Verbrauchern, welche die Bepandung einer Getränkeverpackung häufig mit Mehrweg gleichsetzen.

Die Einführung einer Pflicht zu klaren und eindeutigen Informationen am Verkaufsort ist mithin eine geeignete Maßnahme, um den genannten Irritationen zu begegnen und es den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu erleichtern, sich bewusst für eine Getränkeverpackung zu entscheiden, die ihren ökologischen Ansprüchen genügt.

B. Lösung

Für den Handel wird die Verpflichtung eingeführt, bei der Abgabe bepfandeter Getränkeverpackungen darauf hinzuweisen, ob es sich um Einweg- oder Mehrweggetränkeverpackungen handelt.

C. Alternativen

Alternativ wurde unter anderem die verbindliche Kennzeichnung bepfandeter Getränkeverpackungen mit dem Hinweis „EINWEG“ bzw. „MEHRWEG“ geprüft. Diese Kennzeichnung würde aber nach Auffassung der Europäischen Kommission den freien Warenverkehr im Binnenmarkt behindern. Sie trifft insoweit auf EU-rechtliche Vorbehalte. Als weitere Alternative wurde die Beschränkung auf nicht-legislative Instrumente wie zum Beispiel die Durchführung von Informationskampagnen erwogen, welche nach den Erfahrungen mit ähnlichen, bereits durchgeführten Projekten aber nicht ausreichend effektiv wären.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Regelungsvorhaben führt eine neue Informationspflicht für die Wirtschaft gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ein. Dem Einzelhandel entstehen einmalige Zusatzkosten in Höhe von 5,613 Mio. Euro und jährliche Zusatzkosten in Höhe von 700.000 Euro für die Auszeichnung der betroffenen Produkte mit geeigneten Hinweisen, z.B. durch Hinweisschilder oder Regalkärtchen.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Bei Verstößen gegen die Hinweispflicht entsteht zusätzlicher Vollzugsaufwand für die Bearbeitung der vorgesehenen Bußgeldverfahren.

F. Weitere Kosten

Keine.

Bundesrat

Drucksache 208/13

20.03.13

U - Wi

Verordnung
der Bundesregierung

**Verordnung über die Hinweispflichten des Handels beim Vertrieb
bepfandeter Getränkeverpackungen (GvpHpV)**

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, den 20. März 2013

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Winfried Kretschmann

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene

Verordnung über die Hinweispflichten des Handels beim Vertrieb
bepfandeter Getränkeverpackungen (GvpHpV)

mit Begründung und Vorblatt.

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

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 228. Sitzung am 14. März 2013 der Verordnung zugestimmt.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Verordnung über die Hinweispflichten des Handels beim Vertrieb bepfandeter Getränkeverpackungen (GvpHpV)¹⁾

Vom ...

Auf Grund des § 24 Nummer 6 in Verbindung mit § 67 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise unter Wahrung der Rechte des Bundestages:

§ 1

Anwendungsbereich

(1) Diese Verordnung gilt für alle Einweggetränkeverpackungen, die einer Pfandpflicht nach § 9 der Verpackungsverordnung vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, unterliegen.

(2) Sie gilt außerdem für bepfandete Mehrweggetränkeverpackungen mit einem Füllvolumen von 0,1 Liter bis einschließlich 3,0 Liter, die eines der in § 9 Absatz 2 der Verpackungsverordnung aufgeführten Getränke enthalten und im Geltungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes an den Endverbraucher abgegeben werden.

§ 2

Begriffsbestimmungen

(1) Für diese Verordnung gelten die in den Absätzen 2 bis 6 geregelten Begriffsbestimmungen.

(2) Getränkeverpackungen sind solche im Sinne des § 3 Absatz 2 der Verpackungsverordnung.

(3) Mehrweggetränkeverpackungen sind Getränkeverpackungen nach Absatz 2, die dazu bestimmt sind, nach Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet zu werden.

(4) Einweggetränkeverpackungen sind Getränkeverpackungen nach Absatz 2, die keine Mehrweggetränkeverpackungen im Sinne von Absatz 3 sind.

(5) Endverbraucher sind solche im Sinne des § 3 Absatz 11 Satz 1 der Verpackungsverordnung.

(6) Letztvertreiber ist, wer befüllte Ein- oder Mehrweggetränkeverpackungen im Geltungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes an den Endverbraucher abgibt.

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 Richtlinie 2006/96/EG (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 81) geändert worden ist, sind beachtet worden.

§ 3

Hinweispflichten

(1) Die Letztvertreiber von in § 1 Absatz 1 aufgeführten Einweggetränkeverpackungen sind verpflichtet, die Endverbraucher vor Vertragsschluss durch Informationstafeln oder –schilder mit dem Hinweis „EINWEG“ gemäß Absatz 4 darauf hinzuweisen, dass diese Verpackungen nach der Rückgabe nicht wiederverwendet werden.

(2) Die Letztvertreiber von in § 1 Absatz 2 aufgeführten Mehrweggetränkeverpackungen sind verpflichtet, die Endverbraucher vor Vertragsschluss durch Informationstafeln oder –schilder mit dem Hinweis „MEHRWEG“ gemäß Absatz 4 darauf hinzuweisen, dass die Verpackungen nach der Rückgabe wiederverwendet werden.

(3) Im Versandhandel sind die Hinweise nach den Absätzen 1 und 2, jeweils in Verbindung mit Absatz 4, in dem Medium zu geben, in dem die Produkte angeboten werden.

(4) Die nach den Absätzen 1 bis 3 vorgeschriebenen Hinweise müssen deutlich sicht- und lesbar sein und in unmittelbarer Nähe zum Produkt angebracht werden. Sie müssen in Gestalt und Schriftgröße mindestens der in der Verkaufsstelle üblichen Auszeichnung des Endpreises entsprechen.

(5) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für Letztvertreiber, die bezüglich der von ihnen abgegebenen Getränkeverpackungen nach § 9 Absatz 4 Nummer 3 bis 5 der Preisangabenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4197), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 1. August 2012 (BGBl. I S. 1706) geändert worden ist, von der Pflicht zur Angabe des Grundpreises befreit sind.

§ 4

Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrig im Sinne des § 69 Absatz 1 Nummer 8 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 3 Absatz 1 oder Absatz 2, jeweils auch in Verbindung mit Absatz 3, einen Hinweis nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig gibt.

§ 5

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des neunten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung

Nach § 1 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV) verfolgt die Verpackungsverordnung das Ziel, den Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen sowie in ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke zu steigern. Hintergrund sind die eindeutigen ökologischen Vorteile von Mehrweg- gegenüber den meisten Einweggetränkeverpackungen, die das Umweltbundesamt bereits 2002 in einer umfangreichen ökobilanziellen Studie („Ökobilanz für Getränkeverpackungen II / Phase 2“; FKZ: 103 50 504) ermittelt hat und die seitdem von verschiedenen wissenschaftlichen Veröffentlichungen bestätigt worden sind. Zu nennen sind hier insbesondere der geringere Verbrauch von Energie und Rohstoffen. Zudem belegen neuere Erkenntnisse eine deutlich positive CO₂-Bilanz von Mehrweg- gegenüber Einwegsystemen.

Erhebungen zur Entwicklung der Mehrweg- und Einweganteile bei den Getränkeverpackungen, die von der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführt wurden, haben ergeben, dass der Anteil der in Mehrweg- und ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen (Möve-Verpackungen) abgefüllten Getränke in den Jahren 2004 – 2010 von 71,1% auf 50,1% gesunken ist. Der darin enthaltene Anteil von in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken hat in diesem Zeitraum von 66,3% auf 48% abgenommen. Dabei ist in einzelnen Getränkesegmente eine sehr unterschiedliche Entwicklung zu beobachten. Während sich bei Bier der Möve-Anteil mit zuletzt 88,2% im Jahr 2010 auf stabil hohem Niveau bewegt, ist der Möve-Anteil bei Mineralwasser mit zuletzt 43,3% und bei Erfrischungsgetränken mit zuletzt 34,6% deutlich gesunken.

Im April 2010 hat das Umweltbundesamt eine von der bifa Umweltinstitut GmbH erarbeitete Studie zur Evaluierung der in der geltenden Verpackungsverordnung geregelten Pfandpflicht für bestimmte Einweggetränkeverpackungen vorgelegt. Die Studie macht bezüglich der Gründe für den dargestellten Rückgang des Anteils der in Möve-Verpackungen abgefüllten Getränke unter anderem deutlich, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern, die sich beim Einkauf bewusst für eine Mehrweggetränkeverpackung entscheiden wollen, die Unterscheidung zwischen freiwillig bepfandeten Mehrweg- und obligatorisch bepfandeten, ökologisch nicht vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen durch die Kennzeichnungs- und Gestaltungspraxis von Abfüllern und Handel derzeit unnötig erschwert wird. Im Handel finden sich verstärkt Angebote von Einweggetränkeverpackungen, deren Design stark an das von Mehrweggetränkeverpackungen angelehnt ist. Zusätzliche Verwirrung wird durch rechtswidrig falsche Deklarationen in den Geschäften und sogar auf den Getränkeverpackungen selbst hervorgerufen. Schlussendlich assoziiert auch der Begriff „Pfandflasche“ bzw. die Befandung und Rückgabe einer Getränkeverpackung bei vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern die Vorstellung, es handle sich hierbei stets um Getränkeverpackungen eines Mehrwegsystems. Diese Umstände tragen – wenn auch in unterschiedlicher Schärfe - zu Irritationen bei, die insgesamt mit einer Ursache für die beschriebene Entwicklung der Möve-Anteile sind.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Verordnung zielt auf eine klare und eindeutige Hinweispflicht im Handel ab, die den dargestellten Irritationen begegnet und es den Verbraucherinnen und Verbrauchern er-

leichtert, sich bewusst für eine Getränkeverpackung zu entscheiden, die ihren ökologischen Ansprüchen genügt.

III. Alternativen

Alternativ wurde unter anderem die verbindliche Kennzeichnung bepfandeter Getränkeverpackungen mit dem Hinweis „EINWEG“ bzw. „MEHRWEG“ geprüft. Diese Kennzeichnung würde aber nach Auffassung der Europäischen Kommission den freien Warenverkehr im Binnenmarkt behindern. Sie trifft insoweit auf EU-rechtliche Vorbehalte. Als weitere Alternative erwogen wurde die Beschränkung auf nicht-legislative Instrumente wie zum Beispiel die Durchführung von Informationskampagnen erwogen, welche nach den Erfahrungen mit ähnlichen, bereits durchgeführten Projekten aber nicht ausreichend effektiv wären.

IV. Verordnungsermächtigung

Durch § 24 Nummer 6 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes wird die Bundesregierung ermächtigt zu bestimmen, dass für bestimmte Erzeugnisse an der Stelle der Abgabe Hinweise auf die Wiederverwendbarkeit oder den Entsorgungsweg der Erzeugnisse zu geben sind.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der EU

Der Verordnungsentwurf ist mit europäischem Recht vereinbar. Insbesondere gestattet Artikel 5 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie 2005/20/EG (ABl. L 70 vom 16.3.2005, S. 17) geändert worden ist, ausdrücklich die Förderung von Systemen zur umweltverträglichen Wiederverwendung von Verpackungen. Die Verordnung ist gemäß den Vorgaben 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 Richtlinie 2006/96/EG (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 81) geändert worden ist, zu notifizieren.

VI. Gesetzesfolgen

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Mehrweggetränkeverpackungen weisen in den meisten Konsumsituationen eindeutige ökologische Vorteile gegenüber den meisten Einweggetränkeverpackungen auf, die das Umweltbundesamt bereits 2002 in einer umfangreichen ökobilanziellen Studie („Ökobilanz für Getränkeverpackungen II / Phase 2“; FKZ: 103 50 504) ermittelt hat und die seitdem von verschiedenen wissenschaftlichen Veröffentlichungen bestätigt worden sind. Zu nennen sind hier insbesondere der geringere Verbrauch von Energie und Rohstoffen. Zudem belegen neuere Erkenntnisse eine deutlich positive CO₂-Bilanz von Mehrweg- gegenüber Einwegsystemen.

Die Verordnung erhöht die Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher und ermöglicht diesen eine Kaufentscheidung, die ihren ökologischen Ansprüchen genügt. Hierdurch soll der Anteil von in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken und damit der nachhaltige Konsum gestärkt werden.

Die Verordnung hat insbesondere folgende Implikationen bezüglich der Managementregeln 1 und 2 der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung:

Zu Managementregel 1: Durch die getroffenen Regelungen wird den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine eigenverantwortliche Konsumententscheidung erleichtert, welche ihrem individuellen Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung entspricht. Die Hinweise in der Verkaufsstelle setzen zudem Impulse für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am öffentlichen Dialog über nachhaltigen Konsum.

Zu Managementregel 2: Mit den Hinweisen tragen die Unternehmen zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über umweltrelevante Eigenschaften ihrer Produkte bei und ermöglichen so eine ökologisch verträgliche Produktauswahl.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

a) Auswirkungen auf den Bundeshaushalt

Dem Bund entstehen keine zusätzlichen Haushaltsausgaben.

b) Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen

Den Ländern entstehen keine zusätzlichen Haushaltsausgaben.

Den Kommunen entstehen keine zusätzlichen Haushaltsausgaben.

3. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu befürchten, da die durch die Verordnung verursachten Kosten im Rahmen der Herstellungs- und Vertriebskosten des Produkts insgesamt nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen. Für die Einzelpreise von Getränken ist mithin nicht von messbaren Auswirkungen auszugehen.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Den betroffenen Unternehmen des endverbraucherorientierten Handels entstehen laufende Kosten für die Erfüllung der neu hinzutretenden Hinweispflicht. Im Übrigen entstehen der Wirtschaft, insbesondere auch den mittelständischen Unternehmen, keine zusätzlichen Kosten.

Für die Berechnung der Kosten wird unterstellt, dass deutschlandweit von der neu geregelten Informationspflicht insgesamt 125.000 Unternehmen des endverbraucherorientierten Handels (insbesondere Lebensmitteleinzelhandel, Verbrauchermärkte, Discounter, Getränkeabholmärkte) betroffen sind. Die Anzahl der von der Ausnahmeregelung nach § 3 Absatz 5 betroffenen Unternehmen ist nicht abschließend quantifizierbar. Für die Berechnung der Bürokratiekosten wird daher die Gesamtzahl zu Grunde gelegt. Für die einmalige Einteilung und Auszeichnung des Sortiments mit entsprechenden Hinweisen wird ein Zeitaufwand von 2 Stunden unterstellt. Zudem entstehen bei der einmaligen Umstellung durch die notwendige Zusatzinformation „EINWEG“ bzw. „MEHRWEG“ Sachkosten für das Drucken/Beschriften neuer Preisetiketten. Preisetiketten für die Auspreisung und Kennzeichnung von Lebensmitteln haben pro Produkt zwar einen sehr geringen Preis, führen aber bei einer hohen Fallzahl zu einer erwähnenswerten gesamtwirtschaftlichen Belastung. Ausgehend von einem Papieretikett mittlerer Größe (50 mm * 25 mm) liegen die Kosten pro Etikett bei 0,2 Cent bzw. 0,002 Euro (Rolle mit 6200 Etiketten für ca. 12 Euro). Bei der Annahme, dass Getränkeverkaufsstellen im Durchschnitt 50 Produkte (Durchschnitt von großen Supermärkten und kleinen Kiosken oder Tankstellen) anbieten, kommt man bei 125.000 Verkaufsstellen zu einmaligen Sachkosten in Höhe von 12,5 Tsd. Euro (50 * 125.000 * 0,002 €). Für die Ermittlung des jährlichen Personalaufwands wird bei unterstellten 125.000 Unternehmen von durchschnittlich 15 Sortimentsänderungen pro Jahr im Getränkebereich ausgegangen.

Der Zeitaufwand wird auf eine Minute festgelegt, da sich der informationspflichtbedingte Zusatzaufwand regelmäßig auf den Eintrag der Angabe EINWEG beziehungsweise MEHRWEG auf der ohnehin zu erstellenden Produktauszeichnung beschränkt. Zusätzliche jährliche Sachkosten durch Etikette bei neuen Produkten fallen nicht als fortlaufende Kosten an, da die Kosten für die Auspreisung und Kennzeichnung unter Sowieso-Kosten fallen.

Vorschrift § 3 Absatz 1 bis 3	Art der Informationspflicht <i>Hinweispflicht des Handels</i>		
Anzahl der Vorgänge	Zeit / Vorgang Einheiten	Lohnsatz € / Stunde Aufwand € / Fall	Gesamtkosten in T€
125.000 (einmalige Personalkosten)	120 Minuten	22,40	5.600
125.000 (einmalige Sachkosten)	50	---	13
1.875.000 (jährlich Personalkosten)	1 Minute	22,40	700

Durch den Gesetzentwurf entstehen den betroffenen Unternehmen des endverbraucherorientierten Handels zusätzliche Bürokratiekosten für eine neue Informationspflicht in Höhe von einmalig 5,613 Mio. Euro und jährlich 700.000 Euro.

c) Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Dem Bund entsteht kein eigener Vollzugsaufwand.

Der Aufwand der Länder für den Vollzug der Verordnung ist nicht abschließend quantifizierbar. Die wesentlichen Vollzugsaufgaben gehen aber in der allgemeinen Gewerbeaufsicht bzw. im Vollzug der Verpackungsverordnung auf, so dass sich die Vollzugssituation durch den vorliegenden Entwurf nicht wesentlich verändern wird. Zusätzlicher Vollzugsaufwand ergibt sich lediglich im Fall von Verstößen gegen die Hinweispflichten in Gestalt der Bearbeitung von Bußgeldverfahren.

4. Weitere Kosten

Keine.

VII. Befristung

Die Regelung gilt ohne besondere Befristung.

B. Besonderer Teil

Zu § 1

§ 1 bestimmt den Anwendungsbereich der Verordnung. Die Verordnung gilt für Einweggetränkeverpackungen, die nach § 9 der Verpackungsverordnung einer Pfanderhebungspflicht unterliegen (ökologisch nicht vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen) sowie für bepfandete Mehrweggetränkeverpackungen mit einem Füllvolumen von 0,1 bis einschließlich 3,0 Liter, welche eines der Getränke enthalten, an die § 9 Absatz 2 der Verpackungsverordnung die Pfandpflichtigkeit von Einweggetränkeverpackungen anknüpft. Die Verordnung erfasst mithin die nach der Verpackungsverordnung pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen sowie die zu diesen in direkter Konkurrenz stehenden, freiwillig

befandeten Mehrweggetränkeverpackungen gleichen Inhalts und gleicher Größe. Die Beschränkung auf diese Getränkeverpackungen resultiert aus dem Ziel der Verordnung, den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine ausreichende Transparenz für ihre Kaufentscheidung zwischen unmittelbar konkurrierenden, befundeten Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen zu verschaffen.

Zu § 2

§ 2 definiert die für die Verordnung maßgeblichen Begriffe in Anlehnung an die Begriffsdefinitionen der Verpackungsverordnung.

Zu § 3

Absatz 1 und 2 verpflichten die Letztvertreiber (Unternehmen des endverbraucherorientierten Handels) der in § 1 näher bezeichneten Getränkeverpackungen, ihre Kunden vor dem Zustandekommen eines Vertragsverhältnisses (Kaufvertrag) durch Informationstafeln oder –schilder mit dem Hinweis „EINWEG“ beziehungsweise „MEHRWEG“ auf die Nicht-Wiederverwendbarkeit bzw. Wiederverwendbarkeit dieser Getränkeverpackungen sowie den jeweiligen Entsorgungsweg (Recycling/Verwertung/Beseitigung in Abgrenzung zur Wiederverwendung) hinzuweisen.

Absatz 3 legt fest, dass die Hinweise nach Absatz 1 und 2 im Versandhandel in den dort jeweils verwendeten Darstellungsmedien (Katalog, Internet, etc.) zu geben sind.

Absatz 4 konkretisiert die Anforderungen der Absätze 1 bis 3 an die zu gebenden Hinweise. Die Hinweise müssen gemäß Satz 1 deutlich sicht- und lesbar sein. Bezüglich der Parameter Gestalt (insbesondere Schriftart und Farbe) und Schriftgröße müssen sie gemäß Satz 2 mindestens Gestalt und Schriftgröße der in der Verkaufsstelle üblichen Auszeichnung des Endpreises entsprechen. Die Hinweise müssen innerhalb der Verkaufsstelle angebracht werden und zum Zeitpunkt der konkreten Produktauswahl für die Kunden wahrnehmbar sein. Produktspezifische Kennzeichnungen sowie die einheitliche Kennzeichnung von Regalabschnitten, Regalen oder Ladenbereichen sind dabei gleichermaßen zulässig.

Absatz 5 nimmt bestimmte Letztvertreiber, die gemäß der Preisangabenverordnung von der Pflicht zur Angabe des Grundpreises befreit sind, von den Hinweispflichten nach Absatz 1 und 2 aus. Eine Erstreckung der Hinweispflicht auf diese Verkaufsstellen würde zu einem unverhältnismäßigen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit führen und rechtfertigt insoweit besondere Regelungen für diese Marktsegmente:

- Kleine Direktvermarkter, bei denen die Warenausgabe überwiegend im Wege der Bedienung erfolgt (§ 9 Absatz 4 Nummer 3 Alternative 1 PAngV)

Die vorgeschriebenen Hinweise werden in Bediengeschäften vom Verbraucher regelmäßig nicht in vergleichbarer Weise wie bei Selbstbedienung wahrgenommen und können mithin auch die beabsichtigte Aufklärungswirkung nicht in gleicher Weise entfalten. Eine Hinweispflicht stellt hier in der vorgeschlagenen Form mithin regelmäßig keine geeignete Maßnahme dar. Alternative Verbraucherinformationen, zum Beispiel in Gestalt einer Nachkennzeichnung jeder einzelnen Getränkeverpackung mit Aufklebern durch den Vertreiber, wären zwar grundsätzlich geeignet um das Regelungsziel zu erreichen, würden die betroffenen Händler aber unverhältnismäßig belasten. Die Direktvermarktung repräsentiert bei den von der Verordnung betroffenen Getränkesegmenten nur einen sehr geringen Anteil am Gesamtverbrauch und ist insoweit nur von untergeordneter Bedeutung. Zu nennen sind hier in erster Linie Hofläden und Marktstände, die selbst hergestellte Limonaden anbieten. Diese Vertreiber üben ihre Tätigkeit vielfach nebenberuflich und überwiegend ohne besondere technische Unterstützung aus. Die mit der Hinweispflicht verbundenen Belastungen stehen hier ganz überwiegend außer Verhältnis zur erzielbaren Mehrwegförderung und wären mithin nicht angemessen.

- Kleine Einzelhandelsgeschäfte, bei denen die Warenausgabe überwiegend im Wege der Bedienung erfolgt (§ 9 Absatz 4 Nummer 3 Alternative 2 PAngV)

Die vorgeschriebenen Hinweise werden in Bediengeschäften vom Verbraucher regelmäßig nicht in vergleichbarer Weise wie bei Selbstbedienung wahrgenommen und können mithin auch die beabsichtigte Aufklärungswirkung nicht in gleicher Weise entfalten. Eine Hinweispflicht stellt hier in der vorgeschlagenen Form mithin regelmäßig keine geeignete Maßnahme dar. Alternative Verbraucherinformationen, zum Beispiel in Gestalt einer Nachkennzeichnung jeder einzelnen Getränkeverpackung mit Aufklebern durch den Vertreter, wären zwar grundsätzlich geeignet um das Regelungsziel zu erreichen, würden die betroffenen Händler aber unverhältnismäßig belasten. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass kleine Einzelhandelsgeschäfte, bei denen die Warenausgabe überwiegend im Wege der Bedienung erfolgt, typischerweise den Bereich des sogenannten „Sofortverzehrs“ in Abgrenzung zum „Vorratskauf“ ansprechen. Der Bereich ist mit einem vergleichsweise geringen Gesamtverbrauchsanteil ökologisch nur von untergeordneter Bedeutung. Hinzu kommt, dass Ein- und Mehrweggetränkeverpackungen in diesen Verkaufsstellen gegenwärtig regelmäßig durchmischte angeboten werden und die Hinweise zur Erreichung des Regelungsziels mithin entweder produktspezifisch gegeben oder die Gestaltung der Verkaufsstelle verändert werden müsste. Die mit der Hinweispflicht verbundenen Belastungen stehen hier ganz überwiegend außer Verhältnis zur erzielbaren Mehrwegförderung. Eine weitergehende und zugleich praktikable Differenzierung einzelner Verkaufsstellen ist nicht ersichtlich. Eine Belastung dieses Bereichs mit Hinweis- oder Nachkennzeichnungspflichten erscheint vor diesem Hintergrund nicht angemessen.

In Anlehnung an die Regelung des § 9 Absatz 1 Satz 7 in Verbindung mit § 6 Absatz 8 Satz 5 der Verpackungsverordnung, ist für die Zwecke dieser Verordnung davon auszugehen, dass es sich bei Letztvertreibern mit einer Verkaufsfläche von bis zu 200 Quadratmetern regelmäßig um kleine Einzelhandelsgeschäfte bzw. kleine Direktvermarkter im Sinne von § 9 Absatz 4 Nummer 3 der Preisangabenverordnung handelt.

- Angebote im Rahmen einer Dienstleistung (§ 9 Absatz 4 Nummer 4 PAngV)

Bei Angeboten im Rahmen von Dienstleistungen (zum Beispiel Friseure oder Gaststätten) trifft der Verbraucher üblicherweise nur eine Auswahl zur Produktgruppe und überlässt die Auswahl des konkreten Produkts dem Dienstleister. Die Hinweispflicht wäre insoweit zur Erreichung des Regelungsziels nicht geeignet. Alternative und zugleich praktikable Formen der Verbraucherinformationen, die dem Konsumenten noch zu einem entscheidungsrelevanten Zeitpunkt zugehen, sind nicht ersichtlich.

- Getränke- und Verpflegungsautomaten (§ 9 Absatz 4 Nummer 5 PAngV)

Automaten sprechen den Bereich des sogenannten „Sofortverzehrs“ in Abgrenzung zum „Vorratskauf“ an. Der Bereich ist mit einem vergleichsweise geringen Gesamtverbrauchsanteil ökologisch nur von untergeordneter Bedeutung. Hinzu kommt, dass in Automaten häufig eine durchmischte Palette von Ein- und Mehrweggetränkeverpackungen angeboten wird und die Hinweise zur Erreichung des Regelungsziels mithin entweder produktspezifisch gegeben oder die Bestückung der Automaten verändert werden müsste. Die mit der Hinweispflicht verbundenen Belastungen stehen hier außer Verhältnis zur erzielbaren Mehrwegförderung.

Zu § 4

§ 4 bestimmt die bußgeldbewehrten Vorschriften der Verordnung.

Zu § 5

§ 5 regelt das Inkrafttreten der Verordnung. Eine Frist von 9 Monaten ist angemessen und ausreichend, um die erforderlichen Anpassungen im Handel vorzunehmen.

Anlage

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-Gesetz:**NKR-Nr. 2468: Verordnung über die Hinweispflichten des Handels beim Vertrieb bepfandeter Getränkeverpackungen****1. Zusammenfassung**

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	Einmaliger Umstellungsaufwand: 5,6 Mio.€ Jährlicher Erfüllungsaufwand/ Bürokratiekosten : 700.000€
Verwaltung	Keine nennenswerten Auswirkungen
Sonstige Kosten	Keine Auswirkungen
Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat keine Bedenken gegen die Darstellung des Erfüllungsaufwands. Die Abschätzung, die in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt vorgenommen wurde, ist methodisch nicht zu beanstanden.	

2. Im Einzelnen

2.1 Regelungsinhalt

Mit der Verordnung soll für den Handel die Verpflichtung eingeführt werden, bei der Abgabe bepfandeter Getränkeverpackungen darauf hinzuweisen, ob es sich um Einweg- oder Mehrweggetränkeverpackungen handelt. Hierdurch soll der Anteil der ökologisch vorteilhaften Mehrwegverpackungen, der in den letzten Jahren rückläufig war, gesteigert werden. Zudem soll Verbraucherinnen und Verbraucher eine bewusste Entscheidung ermöglicht werden.

2.2 Erfüllungsaufwand

(a) Wirtschaft

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hat die Abschätzung des Erfüllungsaufwands in enger Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt erstellt. Es ist davon auszugehen, dass rund 125.000 Unternehmen von der Regelung betroffen sein werden. Um der Kennzeichnungspflicht nachzukommen, ist einmalig eine Sichtung des Warensortiments notwendig. Der zeitliche Aufwand hierfür beträgt ca. 2 Stunden, so dass mit einem Umstellungsaufwand von einmalig 5,6 Mio.€ zu

rechnen ist. Später ist die Kennzeichnung – ausgehend von durchschnittlich 15 Sortimentsanpassungen- in rund einer Minute zu erledigen, da sie z.B. in einem Vorgang mit der ohnehin zu erstellenden Produkt- und Preisauszeichnung erfolgen kann. Der jährliche Erfüllungsaufwand wird auf 700.000€ geschätzt.

(b) Bürgerinnen und Bürger

Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger entsteht nicht.

(c) Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht kein unmittelbarer Erfüllungsaufwand durch das vorliegende Regelungsvorhaben. Aufwand entsteht lediglich bei Verstößen, da in diesen Fällen ein Bußgeld verhängt werden kann.

3. Bewertung

Der Nationale Normenkontrollrat hat den oben genannten Regelungsentwurf im Rahmen seines gesetzlichen Mandats geprüft und keine Bedenken gegen die Darstellung des Erfüllungsaufwands.

Das BMU hatte ursprünglich eine wesentlich umfangreichere Kennzeichnungspflicht einführen wollen, indem jede bepfandete Getränkeverpackung mit einem entsprechenden Hinweis versehen werden sollte. Der Nationale Normenkontrollrat hatte im Jahr 2009 zu dem entsprechenden Regelungsvorhaben eine kritische Stellungnahme¹ abgegeben und folgendes angemerkt: *„Der Normenkontrollrat hat jedoch Zweifel, dass mit der Einführung einer weiteren Kennzeichnung die kostengünstigste Alternative zur Zielerreichung ausgewählt wurde. Insbesondere da die Bürokratiekosten nunmehr weit über die ursprüngliche Einschätzung hinausgehen, erscheint es geboten, (noch einmal) kostengünstigere Möglichkeiten zu prüfen.“* Kritisch sah der NKR die gewählte Alternative auch vor dem Hintergrund, dass die selben Unternehmen, die mit der Umstellung der Pfandpflicht gerade kurz zuvor erst eine Kennzeichnungspflicht (damals wurde das sog. DPG-Logo eingeführt) umzusetzen hatten, nun erneut betroffen sein würden.

Zwar sind – wohl auch wegen der zwischenzeitlich eingetretenen Lohn- und Preisentwicklung – die Umstellungskosten durch die gewählte Alternative vergleichbar. Gleichwohl dürfte die nun gewählte Kennzeichnungsvariante den geringeren Aufwand

¹ Vgl. NKR-Stellungnahme Nr. 978 vom 2. September 2009

verursachen, denn wenn sie erst einmal in die Geschäftsabläufe integriert ist, verursacht sie weder nennenswerten Zeit- noch Sachaufwand und kann bei der ohnehin anfallenden Preisauszeichnung gleich mit erledigt werden.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der NKR, dass seinem Prüfauftrag Rechnung getragen und von der ursprünglich vorgesehenen Kennzeichnungspflicht abgesehen wurde. Anzumerken ist jedoch, dass -wie das BMU in dem Entwurf auch einräumt- nicht auszuschließen ist, dass die das derzeitige Pfandsystem erheblich zur mangelnden Unterscheidbarkeit und somit zur Verunsicherung der Verbraucher beigetragen hat. Damit dürfte zumindest auch zum Teil das BMU selbst die Ursache für die Zunahme der ökologisch unvorteilhaften Einwegflaschen gesetzt haben, da mit der grundlegenden Novellierung des Pfandsystems für die Endverbraucher die Entrichtung eines Pfandes keine ausreichende Orientierung mehr bietet, ob es sich um eine ökologisch vorteilhafte Mehrwegflasche handelt. Mit der nun eingeführten Kennzeichnungspflicht soll nun ein systembedingtes Folgeproblem beseitigt werden. Nach der Einführung des erst vor geraumer Zeit novellierten Pfandsystems entstehen dem Handel ein weiteres Mal erhebliche Umstellungskosten. Der rückläufige Trend bei den Mehrwegverpackungen wird jedoch nur dann aufgehalten oder gar umgekehrt, wenn die Verbraucherinnen und Verbraucher aufgrund der besseren Information tatsächlich eine andere, auf ökologische Vorteile gerichtete Kaufentscheidung treffen.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl
Berichterstatterin