

**Verordnung  
der Bundesregierung**

---

**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 der Grundlage dieser Regelung haben duale Systeme eine flächendeckende haushaltsnahe Erfassung von Verpackungsabfällen eingerichtet, die eine anspruchsvolle Verwertung dieser Verpackungsabfälle im Wettbewerb gewährleistet. Der Wettbewerb auf der Ebene der dualen Systeme ist jedoch teilweise durch Missbrauch und Umgehung einzelner Regelungen der Verpackungsverordnung verzerrt. Die offenbar zunehmende Nutzung von Schlupflöchern im Bereich der so genannten 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**

Den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu schätzen, ist angesichts der Tatsache, dass im Wesentlichen Anforderungen konkretisiert werden, die bei regelkonformer Umsetzung der Verpackungsverordnung bereits bisher hätten beachtet werden müssen, und angesichts der „Dunkelziffer“ bei offenbar vorliegenden Rechtsverstößen, ausgesprochen schwierig. Einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand bei Teilen der betroffenen Unternehmen stehen mit hoher Wahrscheinlichkeit sinkende Lizenzentgelte für die Beteiligung an dualen Systemen gegenüber. Eine grobe Schätzung wird auf der Grundlage vorliegender Erkenntnisse sowie Aussagen der Wirtschaftsbeteiligten in der Begründung vorgenommen und erläutert. Eine belastbare Schätzung wird frühestens im Sommer des Jahres 2016 möglich sein. Das Bundesumweltministerium wird die dann vorliegenden Informationen evaluieren und den Normenkontrollrat anschließend über die Ergebnisse der Evaluierung im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand unterrichten.

### **Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten**

Die Verordnung begründet mit der Pflicht zur erneuten Anzeige und Vorlage einer neuen Sachverständigenbescheinigung bei bereits bestehenden Branchenlösungen eine einmalige ergänzende Informationspflicht. Auf der Grundlage der oben genannten groben Kostenschätzung wird zunächst von einmaligen Kosten aus dieser Informationspflicht in Höhe von rund 2,4 Mio. Euro ausgegangen. Ansonsten werden durch die Verordnung keine neuen Informationspflichten eingeführt, teilweise jedoch bestehende Informationspflichten um zusätzliche Aspekte erweitert und dadurch konkretisiert. Zugleich entfallen Informationspflichten durch die Abschaffung der Eigenrücknahme. Nennenswerte zusätzliche Bürokratiekosten sind insoweit nicht zu erwarten.

## **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Dem Bund und den Kommunen entsteht durch die Verordnung kein Erfüllungsaufwand. Für die Länder ergibt sich durch den erweiterten Bußgeldkatalog ggf. geringfügiger zusätzlicher Vollzugsaufwand. Dieser Aufwand wird jedoch kompensiert durch die erleichterte Überwachbarkeit von Branchenlösungen.

## **F. Weitere Kosten**

Keine.

**Bundesrat**

**Drucksache 244/14**

**06.06.14**

U - Wi

**Verordnung**  
der Bundesregierung

---

**Siebte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung**

Bundesrepublik Deutschland  
Die Bundeskanzlerin

Berlin, 6. Juni 2014

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Ministerpräsidenten  
Stephan Weil

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene

Siebte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

mit Begründung und Vorblatt.

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

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 39. Sitzung am 5. Juni 2014 der Verordnung zugestimmt.

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

Mit freundlichen Grüßen  
Dr. Angela Merkel



## **Siebte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung<sup>1)</sup>**

### **Vom ...**

Auf Grund

- des § 10 Absatz 1 Nummer 3 und Absatz 2 Nummer 1 und 9, 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 der Hersteller und Vertreiber nach Absatz 1 zur Beteiligung an einem System nach Absatz 3 entfällt, soweit sie 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 zwischengeschaltete Vertreiber 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 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,

---

<sup>1)</sup> Notifiziert gemäß 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), zuletzt geändert durch Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 (ABl. L 316 vom 14.11.2012, S. 12).

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 sowie jede Änderung des Rücknahmesystems sind schriftlich anzuzeigen. Absatz 5 Satz 3 und Anhang I Nummer 1, Nummer 2 Absatz 4 und Nummer 4 gelten entsprechend. In dem jährlichen Nachweis nach Anhang I Nummer 4 sind zusätzlich die Anfallstellen nach Satz 1 adressgenau zu bezeichnen; außerdem sind schriftliche Nachweise aller Anfallstellen nach Satz 1 über die bei ihnen angelieferten Mengen an Verkaufsverpackungen des jeweiligen Herstellers oder Vertreibers beizufügen.“

2. § 15 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- a) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. entgegen § 6 Absatz 2 Satz 5 in Verbindung mit Anhang I Nummer 4 Satz 2 oder Satz 3, jeweils in Verbindung mit § 6 Absatz 2 Satz 6, eine Dokumentation nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstellt,“

- b) Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„3. entgegen § 6 Absatz 2 Satz 5 in Verbindung mit Anhang I Nummer 4 Satz 11, jeweils in Verbindung mit § 6 Absatz 2 Satz 6, eine Dokumentation nicht oder nicht rechtzeitig vorlegt,“

3. § 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 so genannten Eigenrücknahme und Branchenlösungen droht das Erfassungssystem insgesamt zu destabilisieren.

Ziel der Änderungsverordnung ist es, die teilweise bestehenden Missbrauchs- und Umgehungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Lizenzierung von Verkaufsverpackungen zu beenden und dadurch faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten zu schaffen. Diese Maßnahme ist dringend erforderlich, um die flächendeckende haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen unter Beibehaltung der Produktverantwortung der Inverkehrbringer dauerhaft zu sichern.

#### **Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Mit der Änderungsverordnung werden Ausnahmeregelungen 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 Verpackungsverordnung zugeführt haben, wird gestrichen. Außerdem werden die formalen Anforderungen an so genannte Branchenlösungen deutlich erhöht, um auch an dieser Stelle Missbrauch und Umgehungen einzudämmen.

#### **Alternativen**

Keine.

#### **Verordnungsermächtigung**

Gemäß § 25 Absatz 1 Nummer 2 bis 5 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) wird die Bundesregierung ermächtigt, zur Festlegung von Anforderungen an die Produktverantwortung durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass Hersteller oder Vertreiber bestimmte Erzeugnisse zurückzunehmen und die Rückgabe durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen haben. Außerdem kann die Bundesregierung in diesem Zusammenhang konkrete Nachweis- und Dokumentationspflichten bestimmen. Da durch die Änderungsverordnung die bisherige Eigenrücknahme abgeschafft und das Rücknahmesystem der so genannten Branchenlösung modifiziert wird, stützt sich die Verordnung primär auf



diese Ermächtigungsgrundlagen. Darüber hinaus geht mit der Modifikation der Rücknahmepflicht auch eine entsprechend modifizierte Kostenzuordnung einher, weshalb auch die Ermächtigungsgrundlage des § 25 Absatz 2 Nummer 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes herangezogen wird.

Daneben sind außerdem die Ermächtigungsgrundlagen des § 8 Absatz 2 Satz 1, § 10 Absatz 1 Nummer 3 und 9 und Absatz 2 Nummer 1 sowie des § 16 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes einschlägig, da in dem neuen § 6 Absatz 2, insbesondere durch den Verweis auf die Nummer 1 und 4 des Anhangs I, Anforderungen an die Sammlung, die Verwertung und die Nachweispflichten bei der Branchenlösung festgelegt werden.

Gemäß § 8 Absatz 2 Satz 1, § 10 Absatz 1, § 16 Satz 1 und § 25 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sind die beteiligten Kreise nach § 68 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes anzuhören und die Zustimmung des Bundesrates einzuholen. Gemäß § 8 Absatz 2 und § 25 jeweils in Verbindung mit § 67 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist die Rechtsverordnung außerdem dem Bundestag zuzuleiten.

### **Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Es sind bei Bund, Ländern und Kommunen keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zu erwarten.

### **Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht durch die Änderungsverordnung kein Erfüllungsaufwand.

### **Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Die Änderungsverordnung enthält Regelungen, die sowohl die Hersteller und Vertrieber von Verpackungen als auch die Entsorgungswirtschaft betreffen.

Zu Artikel 1 Nr. 1 a)

Mit der Änderungsverordnung wird zunächst die bisher in § 6 Abs. 1 Satz 5 bis 7 vorgesehene Möglichkeit eines Vertriebers, die für die Beteiligung an einem dualen System geleisteten Entgelte zurückzuverlangen, 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, ersatzlos gestrichen. Die der Bundesregierung hierzu vorliegenden Erkenntnisse und die jüngsten Entwicklungen der geltend gemachten Eigenrücknahmen (vgl. Besonderer Teil dieser Begründung) von Vollzugsbehörden und von Experten belegen, dass diese Eigenrücknahmen zum allergrößten Teil zur Umgehung der grundsätzlichen Pflicht einer Systembeteiligung missbraucht werden. Es handelt sich dabei um Verpackungen, die in der Praxis durch die dualen Systeme oder – in geringerem Umfang – durch die Restmüllerefassung entsorgt werden.

Im Falle der bislang rechtsmissbräuchlichen Umgehung entsteht somit kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand. Vielmehr wird lediglich die Einhaltung bestehender Vorschriften sichergestellt. Ungerechtfertigte Begünstigungen werden beseitigt. Zudem ist davon auszugehen,

dass die bei dualen Systemen lizenzierten Verpackungsmengen steigen werden, während die entsorgten Mengen konstant bleiben. Die spezifischen Kosten pro Mengeneinheit lizenzierter Verpackungen werden mithin im Wettbewerb sinken.

Tatsächliche Eigenrücknahmen im Sinne der geltenden Verordnung werden im Bereich der Verkaufsverpackungen, die bei privaten Haushalten anfallen, offenbar nur in sehr geringem Umfang umgesetzt. Nach Erkenntnissen des Bundesumweltministeriums beziffern sie sich auf höchstens 3 % der von den jeweiligen Vertreibern in Verkehr gebrachten Verpackungen. In diesen Fällen einer realen Eigenrücknahme von Verpackungen, die zur Verkaufsstelle zurückgebracht werden, steigen die Entsorgungskosten aufgrund einer Lizenzierung nicht wesentlich an. Für eine Schätzung des in diesen Fällen tatsächlich entstehenden zusätzlichen Erfüllungsaufwands können lediglich eine „Sektoruntersuchung duale Systeme“ des Bundeskartellamts vom Dezember 2012 und – nicht verifizierbare – Aussagen von Marktteilnehmern herangezogen werden. Mit hoher Wahrscheinlichkeit kann davon ausgegangen werden, dass die in diesen Fällen zunächst – wegen zusätzlicher Entsorgungskosten bei den wenigen bisher tatsächlich selbst zurückgenommenen Verpackungen - zusätzlich belasteten Vertreter letztlich durch sinkende Lizenzentgelte der dualen Systeme bei der weit größeren Menge der nicht selbst zurückgenommenen Verpackungen profitieren werden.

Anders verhält es sich im Bereich der Verkaufsverpackungen, die bei so genannten gleichgestellten Anfallstellen im Sinne des § 3 Absatz 11 anfallen. In diesem Bereich sind in einigen Fällen tatsächlich Eigenrücknahmelösungen im Sinne des § 6 Absatz 1 Satz 5 bis 7 eingerichtet. Das gilt offenbar für die Systemgastronomie. Solche Lösungen können zukünftig - zumindest allergrößtenteils - auf der Grundlage des neu gefassten § 6 Absatz 2 weitergeführt werden. Zusätzlicher Erfüllungsaufwand wird hiermit nicht verbunden sein, da die Aufwendungen für die Entsorgung unverändert sein werden. Allerdings ergeben sich in diesen Fällen Kostenerhöhungen aus Informationspflichten (s.u.).

Zu Artikel 1 Nr. 1 b)

Mit der Neufassung des § 6 Absatz 2 werden die Anforderungen an so genannte Branchenlösungen erhöht, um Missbrauchsmöglichkeiten zu beenden. Erkenntnisse der Vollzugsbehörden sowie die rapide Zunahme der so genannten Branchenmengen, der keinerlei erkennbare zusätzliche Entsorgungsinfrastruktur gegenüber steht, zeigen, dass die bestehende Regelung zu Lasten des Wettbewerbs missbraucht wird und damit die etablierte haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen erheblich destabilisiert.

Mit Blick auf die offenbar erheblichen so genannten Branchenmengen, die tatsächlich durch duale Systeme bzw. – in wesentlich geringerem Umfang – mit dem kommunalen Restmüll entsorgt werden, entsteht durch die Neuregelung keinerlei Erfüllungsaufwand. Zwar werden Unternehmen, die durch Beteiligung an solchen Modellen bisher Lizenzentgelte „sparen“ konnten, zukünftig durch Beteiligung an dualen Systemen höhere Kosten tragen. Diese Kosten hätten sie jedoch bei regelkonformer Umsetzung der VerpackV bereits bisher realisieren müssen. Die Kosten für die Wirtschaft insgesamt werden durch diese Kostenverlagerung nicht erhöht, sondern gerechter verteilt.

Teilweise weisen Wirtschaftsbeteiligte allerdings darauf hin, dass die von ihnen derzeit tatsächlich betriebenen Branchenlösungen auf der Grundlage der vorgesehenen Neuregelung nicht mehr oder nur mit nicht unwesentlichem zusätzlichem Aufwand betrieben werden könn-

ten. Inwieweit sich Teilnehmer bisher tatsächlich regelkonform praktizierter Branchenlösungen in Abwägung der erhöhten Anforderungen an zukünftige Branchenlösungen entscheiden werden, Verpackungen bei dualen Systemen zu lizenzieren, ist derzeit nicht prognostizierbar. Dies ist insbesondere der – auch von den Vollzugsbehörden massiv beklagten – Intransparenz in diesem Segment geschuldet.

Für eine „Worst-Case-Betrachtung“ kann als Ausgangspunkt die Branchenmenge zunächst bei so genannten Leichtverpackungen (LVP) in Höhe von rd. 240.000 Tonnen pro Jahr (Quelle: beim DIHK hinterlegte Vollständigkeitserklärungen für das Jahr 2012) zugrunde gelegt werden. Nach Aussagen von Marktbeteiligten kann davon ausgegangen werden, dass die Kosten einer Branchenentsorgung bei ungefähr der Hälfte der Kosten einer Entsorgung durch duale Systeme liegen. Die Kostendifferenz zwischen Branchenlösung und den derzeitigen Systemkosten (geschätzt auf der Grundlage der Sektoruntersuchung duale Systeme des Bundeskartellamts aus dem Jahr 2012 für das Jahr 2011) läge bei einer solchen groben Abschätzung für LVP bei rd. 276 Euro/t. Würde des Weiteren davon ausgegangen, dass zukünftig lediglich 10 % der Branchenlösungen erhalten blieben, so würden die Vertreiber von rd. 216.000 Tonnen LVP jährlich mit insgesamt rd. 60 Mio. Euro zusätzlich belastet. Im Bereich Glas wurde im Jahr 2012 eine „Branchenmenge“ von rd. 95.000 Tonnen gemeldet. Geht man auch hier in der „Worst-Case-Betrachtung“ methodisch gleich vor wie bei LVP, so führt dies zu Mehrkosten in Höhe von rd. 1,8 Mio. Euro jährlich (85.500 Tonnen x 21 Euro). Bei Papier (PPK) wurden 2012 rund 286.000 Tonnen Verpackungen in Branchenlösungen gemeldet. Dort führt die dargestellte „Worst-Case-Betrachtung“ zu einer Kostensteigerung in Höhe von rund 10 Mio. Euro jährlich (257.400 Tonnen x 39 Euro).

Diese „Worst-Case-Betrachtung“ geht jedoch davon aus, dass es sich bei den gesamten Branchenmengen um tatsächlich im Rahmen des geltenden Rechts in Branchenlösungen entsorgte Mengen handelt. Das entspricht nicht der Realität. Außerdem geht sie davon aus, dass nach Inkrafttreten der vorliegenden Neuregelung lediglich 10 % der bisher insgesamt betriebenen Branchenlösungen weiter existieren würden. Auch das ist bei realistischer Betrachtung äußerst unwahrscheinlich. Unterstellt man demgegenüber, dass nur rund die Hälfte der im Jahr 2012 gemeldeten „Branchenmengen“ tatsächlich regelkonform über eine Branchenlösung entsorgt worden sind und dass unter den zukünftig geltenden Bedingungen 80 % der bisherigen regelkonformen Branchenlösungen erhalten bleiben, so reduziert sich der geschätzte zusätzliche Erfüllungsaufwand deutlich. Der Anteil, der bisher nicht regelkonform über eine Branchenlösung entsorgt worden ist, hätte ohnehin bei einem dualen System lizenziert werden müssen. Somit wäre nur der Branchenmengenanteil, der bisher über eine Branchenlösung regelkonform entsorgt worden ist, die nicht fortgeführt werden kann, zukünftig bei einem dualen System zu lizenzieren. Dieser Anteil läge unter den hier zugrunde gelegten Annahmen nicht – wie im dargestellten „Worst-Case-Szenario“ – bei 90 % der bisherigen Branchenmenge, sondern bei rund 10 % der bisherigen Branchenmenge. Der zusätzliche Erfüllungsaufwand läge bei dieser Schätzung bei rund 7,9 Mio. Euro.

Im Übrigen ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die derzeitige Praxis der Umsetzung des § 6 Abs. 2 VerpackV nicht der Vorstellung des Ordnungsgebers bei der Verabschiedung der 5. Novelle VerpackV entspricht. Seinerzeit wurde davon ausgegangen, dass Herstellern und Vertriebern, die Branchenlösungen betreiben, bekannt ist, welche Mengen ihrer Verpackungen bei den angeschlossenen Anfallstellen anfallen. Diesem Konzept trägt die Neuregelung Rechnung.

Zu Artikel 1 Nr. 3

Artikel 1 Nr. 3 bringt keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand mit sich. Er führt jedoch zu einmaligen Bürokratiekosten im Zusammenhang mit den Informationspflichten, die sich aus Nr. 1 b) ergeben (s.u.).

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Er bringt keinen zusätzliche Erfüllungsaufwand mit sich.

### **Bürokratiekosten**

Zu Artikel 1 Nr. 1 a)

Durch Artikel 1 Nr. 1 a) entfallen bestehende Informationspflichten für die Wirtschaft, so dass durch die Regelung Bürokratiekosten reduziert werden. Es handelt sich um die im bisherigen § 6 Absatz 1 Satz 7 geforderten so genannten Mengenstromnachweise, in diesem Fall für die am Ort der Übergabe selbst zurückgenommenen und einer Verwertung zugeführten Verpackungen. Belastbare Informationen über die Zahl der betroffenen Unternehmen liegen nicht vor. Es kann jedoch auf die Schätzung der Bürokratiekosten zurückgegriffen werden, die im Jahr 2008 im Zusammenhang mit der Einführung der nun wegfallenden Informationspflicht durchgeführt wurde. Seinerzeit wurden die – nun entfallenden - Bürokratiekosten, die sich aus dieser Informationspflicht ergaben, bei einer Fallzahl von höchstens 100 Unternehmen auf insgesamt 3,8 Mio. Euro geschätzt.

Zu Artikel 1 Nr. 1 b)

Durch Artikel 1 Nr. 1 b) wird die bestehende Informationspflicht aus § 6 Absatz 2 Satz 1 um einen zusätzlichen Aspekt erweitert. Die bereits nach geltendem Recht erforderliche Sachverständigenbescheinigung muss zukünftig schriftliche Bestätigungen aller in die angezeigte Rücknahmelösung eingebundenen Anfallstellen über deren Einbindung in die jeweilige Erfassungsstruktur enthalten. Da auch nach bisher geltendem Recht hohe Anforderungen an die Einrichtung einer geeigneten Rücknahmestruktur bei allen eingebundenen Anfallstellen verlangt wird und die für den Vollzug zuständigen Länder in der Mitteilung 37 der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), welche Anforderungen an Hersteller und Vertrieber im Rahmen der Rücknahme von Verkaufsverpackungen festlegt, bei Branchenlösungen ausdrücklich eine Dokumentation der „Anfallstellen mit Name und Adresse“ verlangt, dürfte der zusätzliche – einmalige - Aufwand vernachlässigbar sein.

Die Bürokratiekosten, die sich aus der Pflicht zur Anzeige und zur Vorlage von Sachverständigenbescheinigungen ergeben, können somit grundsätzlich auf der Grundlage der diesbezüglichen Schätzungen im Zusammenhang mit der 5. Novelle der VerpackV unter Berücksichtigung von Marktentwicklungen in den vergangenen Jahren geschätzt werden. Da bestehende Bescheinigungen und Anzeigen zukünftig nicht weiter gelten werden (s.u.), fallen diese Bürokratiekosten für alle weiter betriebenen und ggf. für neue Branchenlösungen jeweils einmalig an. Aus der Schätzung zur 5. Novelle VerpackV ergeben sich durchschnittliche Kos-

ten in Höhe von jeweils 45.300 Euro für die Anzeige und Vorlage einer Bescheinigung je Branchenlösung. Aufgrund der derzeit angezeigten Branchenlösungen kann von einer Fallzahl von rd. 135 solcher Lösungen ausgegangen werden. Dies würde zunächst zu einmaligen Bürokratiekosten in Höhe von insgesamt 6,12 Mio. Euro führen, wenn tatsächlich alle bestehenden Branchenlösungen weitergeführt würden.

Diese Annahme ist jedoch nicht realistisch. Es ist vielmehr – wie bereits erläutert - zu erwarten, dass sich die Zahl der Branchenlösungen deutlich reduzieren wird. Entsprechend niedriger wären dann die durch die vorliegende Informationspflicht verursachten Bürokratiekosten. Eine vertretbare Schätzung auf der Grundlage einer realistischen Prognose ist nach derzeitigem Kenntnisstand schwierig. Geht man in einer konservativen Betrachtung (s.o.) davon aus, dass rund 60 % der derzeit angezeigten Branchenlösungen künftig nicht weiter betrieben würde, gelangt man auf dieser Schätzungsgrundlage zu zusätzlichen einmaligen Bürokratiekosten in Höhe von rund 2,4 Mio. Euro (40 % von 6,12 Mio. Euro).

In § 6 Absatz 2 Satz 6 wird die bestehende Informationspflicht aus dem bisherigen § 6 Absatz 2 Satz 5 um zusätzliche Anforderungen erweitert. Die nunmehr konkret formulierte Pflicht, die Anfallstellen adressgenau zu bezeichnen bestand bereits in der Umsetzung der geltenden Regelung. Hinzu kommt jedoch die ausdrückliche Pflicht, die an die Anfallstellen gelieferten Verpackungsmengen zu dokumentieren. Eine belastbare Schätzung der sich hieraus ergebenden Bürokratiekosten ist nicht möglich, da die Zahl der zukünftig in Branchenlösungen eingebundenen Anfallstellen nicht prognostizierbar ist und der jeweilige Aufwand der Anfallstellen – in Abhängigkeit von den Lieferstrukturen – sehr unterschiedlich ausfallen wird. Es ist allerdings anzumerken, dass eine seriöse Dokumentation, die den Anforderungen der bisher geltenden Regelung entspräche, in aller Regel einer solchen Angabe der Liefermenge gleichfalls bedurft hätte.

#### Zu Artikel 1 Nr. 3

Mit dem neuen § 16 Absatz 2 wird geregelt, dass bisher vorliegende Anzeigen und Bescheinigungen auf der Grundlage des bisherigen § 6 Absatz 2 zukünftig nicht mehr gelten. Demnach müssen auch für eingerichtete und weiterhin betriebene Rücknahmelösungen nach § 6 Absatz 2 neue Bescheinigungen im Sinne des neuen § 6 Absatz 2 Satz 2 vorgelegt werden. Die sich hieraus ergebenden Bürokratiekosten sind in den Erläuterungen zu Artikel 1 Nr. 1 b) berücksichtigt.

#### Zu Artikel 2

Durch Artikel 2 werden keine Informationspflichten für die Wirtschaft eingeführt, so dass durch die Regelung keine Bürokratiekosten entstehen.

Zusammenfassend ist mit Blick auf Erfüllungsaufwand und Informationspflichten für die Wirtschaft festzustellen, dass eine konkrete Prognose aufgrund der hohen Dunkelziffer bei Missbrauch und Umgehung ausgesprochen schwierig ist. Im Lichte der oben stehenden Ausführungen kann nach Auffassung des Bundesumweltministeriums zunächst davon ausgegangen werden, dass durch die Umstellung tatsächlich bisher rechtskonform betriebener Bran-

chenlösungen auf eine Beteiligung an dualen Systemen ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von höchstens 7,9 Mio. Euro entsteht und durch die neuerliche Informationspflicht – unter Berücksichtigung der ggf. wegfallenden Branchenlösungen – einmalige Kosten in Höhe von rund 2,4 Mio. Euro (vgl. Ausführungen zu Informationspflichten im Zusammenhang mit Artikel 1 Nr. 1 b).

Diese Schätzungen sind – wie bereits ausführlich erläutert – mit großer Unsicherheit behaftet. Eine belastbare Schätzung der Auswirkungen der Änderungsverordnung auf die Wirtschaft wird voraussichtlich im Sommer des Jahres 2016, nach Vorliegen der ersten Mengestromnachweise auf der Grundlage der Neuregelung möglich sein. Das Bundesumweltministerium wird die dann vorliegenden Informationen evaluieren und den Normenkontrollrat anschließend über die Ergebnisse der Evaluierung im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand unterrichten.

### **Erfüllungsaufwand für die Verwaltung**

Die Neuregelung dient insbesondere auch der Verbesserung der Vollziehbarkeit der Verpackungsverordnung. Sie entspricht Forderungen, die insbesondere auch von Seiten der Länder vorgetragen wurden. Die Überprüfbarkeit von Branchenlösungen wird durch die geänderten Anforderungen deutlich erhöht. Außerdem wird die Anzahl von Branchenlösungen nach aller Voraussicht verringert. Für die Länder ergibt sich ggf. im Fall von Verstößen gegen die erweiterten Nachweispflichten zusätzlicher Vollzugsaufwand durch die Bearbeitung von Bußgeldverfahren. Dieser wird jedoch kompensiert durch die erleichterte Überwachbarkeit. Für die Kommunen ergibt sich kein Erfüllungsaufwand.

### **Weitere Kosten**

Keine.

### **Nachhaltigkeitsaspekte**

Der Verordnungsentwurf selbst besitzt keine unmittelbare Nachhaltigkeitsrelevanz. Allerdings bewirkt er eine Stabilisierung der dualen Systeme und somit der haushaltsnahen Erfassung von Verpackungsabfällen. Das durch die Verpackungsverordnung eingeführte System der haushaltsnahen Erfassung von Verpackungsabfällen hat in den letzten 20 Jahren durch eine effektive und effiziente Sammlung, Sortierung und Verwertung von Verpackungsabfällen wesentlich zur Ressourcenschonung sowie zur Reduktion von Treibhausgasemissionen bei der Primärrohstoffgewinnung beigetragen. Insofern steht der Entwurf insbesondere mit den Nachhaltigkeitspostulaten der Ressourcenschonung (Indikator 1) und des Klimaschutzes (Indikator 2) im Einklang.

### **Geschlechterspezifische Auswirkungen**

Der Verordnungsentwurf hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern.

## **B. Besonderer Teil**

Zu Artikel 1 – Nummer 1 Buchstabe a

Gemäß § 6 Absatz 1 Satz 5 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 Verpackungsverordnung 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 Form der Rücknahme von Verkaufsverpackungen am „Point of Sale“ war ursprünglich der Regelfall, bevor sie im Zuge der 5. Novelle durch die generelle Systembeteiligungspflicht nach § 6 Absatz 1 Satz 1 abgelöst wurde. Seitdem besteht die Eigenrücknahme mit einem daraus folgenden Anspruch auf Erstattung der Lizenzentgelte zwar als Ausnahmvorschrift in Satz 5 bis 7 fort, hat sich jedoch in ihrer praktischen Umsetzung nicht bewährt. Insbesondere die von den dualen Systemen in letzter Zeit als Eigenrücknahme gemeldeten Mengen entsprechen nicht mehr der Lebenswirklichkeit. So hat sich beispielsweise die Menge der zurückgenommenen Leichtverpackungen zwischen dem 1. Quartal 2013 und dem 1. Quartal 2014, also innerhalb eines Jahres, nahezu verdoppelt, während die Lizenzmenge im gleichen Zeitraum um ca. 20 % zurückgegangen ist. Demnach würde mittlerweile fast jede fünfte Verkaufsverpackung zum Ort der Abgabe zurückgebracht und dort entsorgt.

Eine Ursache für diese unglaubliche Entwicklung liegt darin, dass die Eigenrücknahme regelmäßig von Betreibern dualer Systeme organisiert wird, die aufgrund von teilweise fragwürdigen Prognosen Eigenrücknahmemengen schon im Voraus mit den Lizenzgebühren verrechnen, um sich so einen Wettbewerbsvorteil zu sichern. In der Praxis erfolgt zudem des Öfteren eine Vermengung der zurückgenommenen Verkaufsverpackungen mit Transport- und Umverpackungen.

Eine sachgerechte Überprüfung dieser Erfassungs- und Berechnungsmethoden und der daraus resultierenden Mengenentwicklung durch die Vollzugsbehörden ist faktisch nicht möglich. Da die Mengen aus derartigen „Eigenrücknahmen“ bei den Meldungen an die Gemeinsame Stelle der dualen Systeme nicht berücksichtigt beziehungsweise nicht gesondert ausgewiesen werden, führen sie im Ergebnis zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen.

Angesichts der – bei realistischer Betrachtung – geringen praktischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Eigenrücknahme erscheint eine ersatzlose Streichung dieser Ausnahmvorschrift notwendig, um wieder faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den produktverantwortlichen Erstinverkehrbringern sowie zwischen den dualen Systemen herzustellen. Eine Erhöhung der Dokumentationsanforderungen oder der behördlichen Kontrolltiefe würde demgegenüber unverhältnismäßig hohe Bürokratiekosten verursachen, ohne die vielseitigen praktischen Umgehungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Eigenrücknahme in gleich geeigneter Weise zu beenden.

Die Nachteile eines Wegfalls der Eigenrücknahme dürften sich für die Betroffenen in Grenzen halten. Soweit die Eigenrücknahme bisher an einer den privaten Haushalten gleichgestellten Anfallstelle, zum Beispiel der Systemgastronomie, durchgeführt wurde, kommt eine Umstellung auf eine Branchenlösung nach Absatz 2 in Betracht. Bereits bestehende Rück-

nahme- und Entsorgungsstrukturen am Abgabeort können zudem weiterhin für die nach § 5 Absatz 1 bestehende Pflicht zur Rücknahme von Umverpackungen genutzt werden.

#### Zu Artikel 1 – Nummer 1 Buchstabe b

Gemäß § 6 Absatz 2 in der bisherigen Fassung entfällt die Pflicht der Hersteller und Vertrieber, sich an einem oder mehreren dualen Systemen zu beteiligen, wenn sie die von ihnen bei gleichgestellten Anfallstellen nach § 3 Absatz 11 Satz 2 und 3 in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen zurücknehmen und einer Verwertung zuführen. Zusätzlich muss nachgewiesen werden, dass geeignete branchenbezogene Erfassungsstrukturen eingerichtet sind und die Verwertung der Verkaufsverpackungen entsprechend den Anforderungen der Verpackungsverordnung gewährleistet ist. Verkaufsverpackungen anderer als der innerhalb der jeweiligen Branche von den jeweils teilnehmenden Herstellern und Vertriebern in den Verkehr gebrachten Verpackungen sowie Transport- und Umverpackungen dürfen dabei nicht in den Mengenstromnachweis einbezogen werden.

Die praktische Umsetzung dieser so genannten Branchenlösung hat sich jedoch weit von dem entfernt, was der Ordnungsgeber mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung ursprünglich beabsichtigt hatte. In der Praxis haben sich zahlreiche Branchenlösungen entwickelt, bei denen allein über Schätzungen der Branchenanteil der von den Teilnehmern in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen ermittelt wird. Die gegenüber den prüfenden Behörden geltend gemachten Branchenmengen sind dabei 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 Branchenmengen haben häufig aber weder einen nachvollziehbaren Bezug zu den konkreten Vertriebswegen einzelner Hersteller und Vertrieber 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 außerdem darauf hin, dass die angegebenen Anfallstellen mit den tatsächlichen Vertriebswegen der die Branchenlösung nutzenden Hersteller und Vertrieber häufig nicht übereinstimmen. Dabei hat sich gezeigt, dass den betroffenen Anfallstellen offenbar gar nicht bekannt ist, dass sie an einer Branchenlösung 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 angepasst, wie es erforderlich ist, um dem ursprünglich vom Ordnungsgeber intendierten Ansatz gerecht zu werden und zugleich eine sachgerechte Kontrolle durch die Vollzugsbehörden zu ermöglichen. Dabei wird darauf geachtet, bereits bestehende und funktionierende, insbesondere herstellergestützte Branchenlösungen nicht mehr als zwingend notwendig zu beschränken. Der neue § 6 Absatz 2 ermöglicht daher weiterhin eine Befreiung der Hersteller und Vertrieber von mit Ware befüllten Verkaufsverpackungen von der Systembeteiligungspflicht nach Absatz 1, soweit



sie die ihnen bekannten gleichgestellten Anfallstellen entweder unmittelbar selbst oder mittels zwischengeschalteter Vertreiber, zum Beispiel Großhändler, beliefern und die restentleerten Verkaufsverpackungen im Rahmen einer branchenspezifischen Erfassungsstruktur wieder an der Anfallstelle zurücknehmen und ordnungsgemäß verwerten. Ausgeschlossen von einer Branchenlösung sind damit lediglich die Fälle, in denen gleichgestellte Anfallstellen nicht beliefert werden, sondern die Waren selbst in Handelsgeschäften erwerben, zum Beispiel im Großmarkt. Diese Einschränkung ist nötig, da solche Anfallstellen, die nicht im Wege einer Belieferung versorgt werden, aufgrund des geringeren Umsatzes ihre Verpackungsabfälle in der Praxis regelmäßig über die dualen Systeme entsorgen. Außerdem wäre in diesen Fällen eine Überprüfung der einzelnen Kaufbelege nur unter erheblichem Mehraufwand möglich, abgesehen davon, dass den Herstellern und Vertreibern solche Selbstversorger-Anfallstellen in aller Regel ohnehin nicht bekannt sein dürften, weshalb auch aus diesem Grund die Einbindung in eine seriöse Branchenlösung ausscheidet.

Der Nachweis über die bei gleichgestellten Anfallstellen in den Verkehr gebrachten Verpackungsmengen kann nicht mehr durch ein allgemeines Marktgutachten geführt werden. Stattdessen hat nun jede in die Branchenlösung eingebundene Anfallstelle die von dem jeweiligen Hersteller oder Vertreiber stammenden Verpackungsmengen eigenständig zu dokumentieren, zum Beispiel anhand von Lieferbelegen. Auf diese Weise kann die tatsächliche Branchenmenge jedes Herstellers oder Vertreibers genau berechnet und im Einzelfall mit den Angaben des Herstellers oder Vertreibers abgeglichen werden, ohne dass zugleich die einzelnen Lieferwege und -strukturen offengelegt werden müssen.

Bereits vor der erstmaligen Aufnahme der Branchenlösung ist die zuständige Behörde über die Erfassungsstruktur einschließlich aller beteiligten Anfallstellen zu informieren. Dazu werden die Anforderungen an die Bescheinigungen nach Satz 2 erhöht. Der Hersteller oder Vertreiber 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 einem zwischengeschalteten Vertreiber 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 oder Vertreibern in den Verkehr gebracht wurden, kommt ebenso wenig in Betracht wie eine Anrechnung von Transportverpackungen (§ 4), Umverpackungen (§ 5) und solchen Verkaufsverpackungen, die regelmäßig nicht beim privaten Endverbraucher anfallen (§ 7). 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.

Die Pflicht zur rechtzeitigen Vorlage der Sachverständigen-Bescheinigung und der Bestätigungen der in die Branchenlösung eingebundenen Anfallstellen gemäß Satz 3 gilt auch für eine Änderung in der Erfassungsstruktur, zum Beispiel durch Hinzunahme neuer Anfallstellen. Nur so kann die zuständige Behörde bereits im Voraus prüfen, ob eine entsprechende Befreiung von der Systembeteiligungspflicht gerechtfertigt ist.

Um die nach Satz 1 geforderte Nachprüfbarkeit sicherzustellen, muss der jährlich zu erstellende Mengenstromnachweis nach Anhang I Nummer 4 nun zusätzlich die gleichgestellten Anfallstellen adressgenau bezeichnen und die jeweils dorthin gelieferten Verpackungsmengen anfallstellenbezogen angeben. Als Grundlage hierfür sind von den eingebundenen Anfallstellen Nachweise zu erstellen, welche die jährlich gelieferte Verpackungsmenge dokumentieren, aufgeschlüsselt nach den jeweiligen Herstellern oder Vertreibern. Diese Nachweise sind dem Mengenstromnachweis nach Anhang I Nummer 4 beizufügen. Auf diese Weise kann die Behörde nachträglich überprüfen, ob die von einem bestimmten Hersteller oder Vertreter angegebene Branchenmenge auch tatsächlich bei den gleichgestellten Anfallstellen in den Verkehr gebracht und anschließend wieder zurückgenommen wurde. Stimmen die angegebenen Mengen nicht überein, ist gegebenenfalls eine Nachlizenzierung erforderlich. Soweit sich die Hersteller und Vertreter einschließlich der in die Branchenlösung eingebundenen Anfallstellen nicht in der Lage sehen, diese Dokumentationsanforderungen zu erfüllen, kommt die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes nicht in Betracht und es bleibt bei der Beteiligungspflicht nach § 6 Absatz 1.

Die Neuregelung des Absatzes 2 erhöht sowohl auf Seiten der Branchenlösungsbetreiber als auch auf Seiten der Anfallstellen den Dokumentationsaufwand. Viele der geforderten Informationen dürften aber ohnehin bereits bekannt sein, so dass sich der zusätzliche Aufwand insgesamt in Grenzen hält. Demgegenüber wird nunmehr die notwendige Transparenz geschaffen, um Missbrauch effektiv verhindern zu können. Die Regelung ist somit erforderlich und angemessen. Mildere Mittel sind nicht erkennbar. Vor allem die bisher häufig verwendeten Marktforschungsgutachten sind zu pauschal und überdies in der Praxis nur schwer nachprüfbar und somit besonders anfällig für Manipulationen.

#### Zu Artikel 1 – Nummer 2

§ 15 Absatz 2 enthält verschiedene Ordnungswidrigkeitstatbestände. Durch die Änderungen soll klargestellt werden, dass die Ordnungswidrigkeitstatbestände der Nummern 1 und 3 auch die durch § 6 Absatz 2 Satz 6 neu hinzugefügten Dokumentationsanforderungen umfassen. Danach handelt also ebenfalls ordnungswidrig, wer die nach § 6 Absatz 2 Satz 6 erforderlichen Angaben nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig in die Dokumentation entsprechend Anhang I Nummer 4 Satz 2 und 3 aufnimmt oder die zugrunde liegenden Dokumente der Behörde auf deren Verlangen nicht oder nicht rechtzeitig vorlegt.

#### Zu Artikel 1 – Nummer 3

§ 16 Absatz 2 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 einfach fortbetrieben werden dürfen, sondern der zuständigen Behörde mit einer neuen Bescheinigung

nach § 6 Absatz 2 Satz 3 erneut anzuzeigen sind. Diese Maßnahme ist erforderlich, da sich die formellen und materiellen Anforderungen gegenüber der bisherigen Branchenlösung verändert haben und deshalb die zuständige Behörde vorher die Möglichkeit zur erneuten Prüfung haben muss. Bei der Anzeige kann jedoch gegebenenfalls auf bereits der zuständigen Behörde im Zusammenhang mit einer früheren Bescheinigung vorgelegte Dokumente verwiesen werden.

#### Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Die in Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a 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 Nummer 1 Buchstabe b, Nummer 2 und 3 treten zum 1. Januar 2015 in Kraft. Damit erhalten die Wirtschaftsbeteiligten ausreichend Zeit, um sich auf die Umsetzung der Änderungen einzustellen. Da diese Änderungen vor allem eine Erhöhung der Dokumentationsanforderungen beinhalten, ohne die Branchenlösung in ihrer gesamten Struktur zu verändern, dürfte eine Anpassung innerhalb der Umsetzungsfrist ohne weiteres möglich sein, zumal der erste Mengenstromnachweis nach dem neuen § 6 Absatz 2 erst bis zum 1. Mai des Folgejahres, also 2016, vorzulegen ist.



## Anlage

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G:****Siebte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung (NKR-Nr. 2885)**

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

**1. Zusammenfassung**

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Verwaltung	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	<p>Die Verordnung normiert eine Anzeigepflicht, die bei den betroffenen Unternehmen einmalig zu zusätzlichen (Bürokratie-) Kosten in Höhe von rd. 6,12 Mio. Euro führt (45.300 Euro pro Anzeige). Das Ressort geht jedoch davon aus, dass viele Unternehmen die Rechtsänderungen zum Anlass nehmen werden, um ihre Verpackungen bei einem dualen System lizenzieren zu lassen. Der damit einhergehende Aufwand ist nicht valide abschätzbar, dürfte jedoch die Kosten für die Anzeigepflicht um ein Vielfaches übersteigen. Nach grober Schätzung der unmittelbaren und mittelbaren Effekte durch Anzeigepflicht bzw. Marktverschiebung ist von Gesamtkosten in Höhe von 10,3 Mio. Euro auszugehen.</p> <p>Darüber hinaus wird eine Informationspflicht abgeschafft. Damit entfallen Bürokratiekosten in Höhe von rund 3,8 Mio. Euro.</p>
<p>Das Ressort hat die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen auf die Kosten ausführlich und schlüssig dargestellt sowie auf die Unwägbarkeiten im Hinblick auf die Kostenschätzung hingewiesen. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, hat das Ressort auf Empfehlung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) im Entwurf vorgesehen, die Kostenauswirkungen nach 2 Jahren näher zu untersuchen und die Bilanz entsprechend anzupassen, da es voraussichtlich im Frühsommer 2016 über eine fundierte Datenbasis verfügen wird. Über das Ergebnis der Überprüfung des Erfüllungsaufwands wird es den NKR unterrichten. Der Nationale Normenkontrollrat macht daher im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrages keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.</p> <p>Darüber hinaus fordert der NKR das Ressort auf, ihn künftig ordnungsgemäß zu beteiligen und insbesondere die in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehenen Fristen einzuhalten.</p>	

## 2. Im Einzelnen

### 2.1 Regelungsinhalt

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 wettbewerbsbasierte Verwertung der Verpackungsabfälle gewährleisten sollte. Nach Erkenntnissen des Ressorts führen jedoch Missbrauch und Umgehung einzelner Regelungen der Verpackungsverordnung zu einer Verzerrung des Wettbewerbs auf der Ebene der dualen Systeme. Die eingetretene Entwicklung droht das Erfassungssystem insgesamt zu destabilisieren.

Mit der vorliegenden Verordnung sollen nun die bestehenden Schlupflöcher geschlossen werden, indem die so genannten Eigenrücknahmen abgeschafft und für die Branchenlösungen eine Anzeigepflicht eingeführt sowie die bestehenden Informationspflichten konkretisiert werden.

### 2.2 Erfüllungsaufwand/sonstige Kosten

Durch die Abschaffung der Möglichkeit der Eigenrücknahme entfallen die damit einhergehenden Informationspflichten. Diese wurden vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der Bestandsmessung ermittelt und belaufen sich auf rund 3,8 Mio. Euro.

Darüber hinaus wird im Bereich der Branchenlösungen eine Pflicht zur Anzeige und zur Vorlage einer Sachverständigenbescheinigung eingeführt bzw. konkretisiert. Das Ressort weist darauf hin, dass die Auswirkungen aufgrund des Marktverhaltens der betroffenen Unternehmen eine belastbare Schätzung kaum möglich ist. Es hat vor diesem Hintergrund in einem ersten Schritt den unmittelbar anfallenden Erfüllungsaufwand nach dem Leitfaden ermittelt:

Unter der Annahme, dass alle bestehenden Branchenlösungen beibehalten werden, ist von ca. 135 Fällen auszugehen. Als Grundlage für die Schätzung der Einzelfallkosten der Anzeigepflicht hat das Ressort auf die im Rahmen der 5. Novelle der Verpackungsverordnung<sup>1</sup> zugrunde gelegten Parameter zurückgegriffen und geht von

---

<sup>1</sup> Der NKR hatte zur 5. Novelle der Verpackungsverordnung am 24. Januar 2008 eine Stellungnahme abgegeben (NKR-Nr. 60).

Kosten in Höhe von jeweils 45.300 Euro aus. Es kommt damit auf Bürokratiekosten in Höhe von einmalig 6,12 Mio. Euro.

Aufgrund der Einlassungen der Verbände im Rahmen der Anhörung geht das Ressort jedoch davon aus, dass eine Vielzahl der Unternehmen die geplanten Rechtsänderungen zum Anlass nehmen werden, um aus der sog. „Branchenlösung“ auszusteigen und ihre Verpackungen bei einem dualen System lizenzieren lassen. Das Ressort hat dies zum Anlass genommen, die o.g. Abschätzung der unmittelbaren Kosteneffekte um eine Darstellung der mittelbaren Effekte zu ergänzen, um insgesamt ein realitätsnäheres Bild der künftigen Belastungen zeichnen zu können. Deshalb geht es zusätzlich von einer 60-prozentigen Wechselquote aus. Es schätzt, dass dies – gestützt auf Ergebnisse einer Untersuchung des Bundeskartellamts sowie auf Daten des DIHK jeweils aus dem Jahr 2012 – bei den betroffenen Unternehmen insgesamt zu einem Anstieg der Entsorgungskosten von rund 7,9 Mio. Euro führen wird. Bei diesen Unternehmen entfielen der Erfüllungsaufwand für die oben genannte Anzeigepflicht. Die einmaligen Kosten beliefen sich mithin auf rund 2,4 Mio. Euro (40% von 6,12 Mio. Euro), so dass das BMU insgesamt von einem Anstieg der Kosten für die Wirtschaft in Höhe von 10,3 Mio. Euro ausgeht.

## 2.2 Evaluation der Kostenschätzung

Das Ressort weist an verschiedenen Stellen des Entwurfs explizit darauf hin, dass das Marktverhalten und der Aufwand u.a. aufgrund der hohen Quote rechtswidriger Entsorger nur sehr schwer abschätzbar seien, so dass es sich bei der Darstellung der Kostenwirkungen allenfalls um eine grobe Abschätzung handeln kann. Da das Ressort in zwei Jahren über eine deutlich aussagekräftigere Datenbasis verfügen wird, hat es auf Anregung des NKR zugesagt, den Erfüllungsaufwand erneut abzuschätzen und ggf. die Bilanz anzupassen.

Das Regelungsvorhaben hat darüber hinaus keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung.

## **3. Bewertung**

Der NKR erkennt die Schwierigkeiten bei der Abschätzung der Kosten an und macht im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrages keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.

Der NKR begrüßt es, dass das Ressort seiner Aufforderung nachgekommen ist und im Entwurf eine Kostenevaluierung und die Unterrichtung des NKR über das Ergebnis der Überprüfung des Erfüllungsaufwands vorgesehen hat. Er weist darauf hin, dass die Ressorts die im Beschluss des Staatssekretärs-Ausschusses Bürokratieabbau vom 23.01.2013

„Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“ festgelegten Anforderungen zu erfüllen haben.

Darüber hinaus fordert der NKR das Ressort auf, künftig die in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehenen Fristen einzuhalten.

Catenhusen  
Stellv. Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl  
Berichterstatterin