

Anhörung zur 5. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

10. Oktober 2007

Schriftliche Stellungnahme

Maria Elander

Deutsche Umwelthilfe e.V.

Vorbemerkung

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) sieht im Bereich der Verpackungs- und Wertstoffentsorgung weitgehende Defizite, die eine grundsätzliche Neuordnung der Kreislaufwirtschaft erfordern. Im Sinne einer effizienten Ressourcenschonung ist die getrennte Erfassung und Verwertung von Verpackungsmaterialien nicht ausreichend. Die Menge an potentiellen Sekundärrohstoffen im Siedlungsabfall geht weit über die gebrauchten Verpackungen hinaus. Um möglichst ressourceneffiziente Stoff- und Materialkreisläufe zu schaffen, sollten auch diese (stoffgleichen) Abfälle getrennt gesammelt und möglichst hochwertig verwertet werden. Es ist aus Sicht der DUH sehr bedauerlich, dass der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode der Mut gefehlt hat, die Wertstoffsammlung in Deutschland insgesamt zu hinterfragen und eine grundsätzliche Neuordnung der Kreislaufwirtschaft zu veranlassen. Anstelle einer solchen Neuordnung wurde lediglich die Initiative für eine kleine Änderung bzw. „Reparatur“ der Verpackungsverordnung ergriffen, um nur die dringend aktuellen Probleme in der Entsorgung von Verkaufsverpackungen zu beseitigen. Die dringend erforderlichen grundlegenden Änderungen der Wertstoffentsorgung werden in der 5. Novelle der Verpackungsverordnung nicht angegangen und sind dementsprechend nicht Bestand der Anhörung.

Aufgrund der zunehmenden aktuellen Missbräuche bei der Verpackungsentsorgung hat die DUH im September 2006 in der Bundepressekonferenz gemeinsam mit dem Bundesumweltministerium sowie den Umweltministerien in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz Eckpunkte für eine notwendigen Novellierung der Verpackungsverordnung vorgestellt. Die DUH hat die Eckpunkte unter Einbeziehung zusätzlicher, aus ökologischer Sicht notwendiger Änderungen mitgetragen (siehe DUH Positionspapier zur beabsichtigten Novellierung der Verpackungsverordnung vom 28.09.2007). Die Eckpunkte wurden zusätzlich von einem breiten Kreis weiterer Beteiligter getragen.

Die jetzige Beschlussfassung des Bundeskabinetts weicht hinsichtlich wesentlicher Teile von den vorgelegten Eckpunkten ab. Zielsetzung der Novelle ist, klare Regelungen und eine hohe Transparenz zu schaffen, um so Trittbrettfahrerei und Missverhalten bei der Verpackungsentsorgung zu verhindern und eine hochwertige Verpackungsentsorgung zu sichern. Dieses Ziel wird verfehlt. Der vorliegende Vorschlag ist nicht ausreichend geeignet, den Missständen in der Verpackungsentsorgung Einhalt zu bieten, und führt teilweise sogar zu mehr Problemen als er Lösungen bietet. Der Vorschlag ist aus Sicht der DUH nicht konsistent mit dem Ziel einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft.

Diese Stellungnahme konzentriert sich im Wesentlichen auf die Fragen, die im mittelbaren wie unmittelbaren Zusammenhang mit den ökologischen Folgen und Aspekten der vorgeschlagenen 5. Novelle der Verpackungsverordnung stehen.

I. Fragen zur Sicherung der haushaltsnahen Wertstoffsammlung

- A1: Sind die Regelungen der 5. Novelle Verpackungsverordnung ausreichend geeignet, die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft sicherzustellen?
- A2: Sehen Sie Alternativen, um das gesteckte Ziel der Sicherung der haushaltsnahen Erfassung zu sichern?
- A6: Wie möchten Sie die Produktverantwortung in der Verpackungsverordnung abgebildet sehen, wenn es um die Lizenzierungspflicht geht: sollen die Erstinverkehrbringer (Produzenten) lizenzieren oder die Letztvertreiber (Handel)?
- B1: Mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung sollte insbesondere das Problem der Trittbrettfahrer gelöst werden, um die haushaltsnahe Getrenntsammlung zu sichern. Wird dieses Ziel mit der 5. Novelle, insbesondere bei der Neuformulierung des § 6 erreicht?

Die in der vorgeschlagenen 5. Novelle der Verpackungsverordnung geplante Aufgabentrennung hinsichtlich der Verpackungsentsorgung von privaten und gewerblichen Endverbrauchern bietet grundsätzlich einen verbesserten Rahmen für den Wettbewerb zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und zwischen den jeweiligen Anbietern haushaltsnaher Rücknahmesysteme. Durch die Trennung der Aufgabenfelder wird die derzeit praktizierte Mengenverrechnung zwischen privaten und gewerblichen Verpackungsabfällen explizit untersagt. Entsprechend müssen die Hersteller und Vertreiber von Endverbraucherprodukten die tatsächliche Erfassung

und Entsorgung ihrer Verkaufsverpackungen organisieren und finanzieren. Die Sicherung der haushaltsnahen Sammlung wird im Grunde damit erreicht.

Jedoch sieht die DUH in dem Vorschlag eine Reihe von Punkten, die neue Schlupflöcher schaffen und auch weiterhin zu einer unzureichend transparenten Verpackungsentsorgung führen. Um Missbrauch zu vermeiden, müssen diese Schlupflöcher im Entwurf dringend geschlossen werden. Dazu gehören:

- Das Fehlen von Quoten für die stoffliche Verwertung im Gewerbebereich verschafft unseriösen Entsorgern auch weiterhin die Möglichkeit eines Schlupfloches, bei dem gewerbliche und private Verkaufsverpackungen ggf. ausgetauscht und verrechnet werden könnten. Dies gilt insbesondere, wenn ein Entsorger die Verpackungsentsorgung sowohl von privaten als auch von gewerblichen Verkaufsverpackungen anbietet. Um die Risiken solcher Umgehungstatbestände zu verringern, müssen nicht nur für private Verkaufsverpackungen, sondern auch für gewerbliche Verkaufsverpackungen, Transport- und Umverpackungen Quoten für die stoffliche Verwertung eingeführt werden (siehe weitere Ausführungen unter III.).
- Die vorgesehene Möglichkeit für Hersteller und Vertreiber, die nicht Erstinverkehrbringer sind, sondern erst weiter unten in der Vertriebskette agieren, die privaten Verkaufsverpackungen anstelle der Erstinverkehrbringer zu lizenzieren (§6 Absatz 1 Satz 2) führt nicht zur erstrebten hohen Transparenz bei der Lizenzierung. Eine konsequente ausschließliche Lizenzierung durch die Erstinverkehrbringer (Produzenten und Importeure) schafft eine praxisnähere und transparentere Lösung.
- Die in §6 Absatz 1 Satz 6 vorgesehene Möglichkeit zur Rücknahme von privaten Verkaufsverpackungen am Ort der Abgabe (mit entsprechender Rückerstattung von Lizenzentgelten) ist für die zuständigen Behörden sehr schwierig zu kontrollieren und öffnet die Tür für missbräuchliche Gestaltungsformen (siehe auch Ausführung unter IX.).

II. Fragen zur grundlegenden Erneuerung der Verpackungsentsorgung

- B6: Von verschiedenen Seiten werden weitergehende Änderungen gefordert. Halten Sie es für sinnvoll, zur Abschätzung der Gesamtsituation in einem wissenschaftlich begleitenden Planspiel die Wirksamkeit der mit der 5. Novelle geschaffenen Instrumente zu überprüfen?
- C8: Ist das Regime der Verpackungsverordnung, wie es mit der vorliegenden Novelle geschaffen werden soll, die optimale Lösung oder bedarf das System einer grundlegenden Erneuerung und wenn ja, wie könnte eine solche Ihrer Meinung nach aussehen?

Die DUH sieht den Erhalt der haushaltsnahen Entsorgung von Verkaufsverpackungen keineswegs als Selbstzweck, sondern als Mittel, möglichst umfassend hochwertig verwertbare Materialien zu sammeln, um diese einer Verwertung zuzuführen. Das Trennen und Aussortieren von Wertstoffen aus den anfallenden Abfallströmen, darunter auch die haushaltsnahe getrennte Erfassung von Wertstoffen, ist die zentrale Voraussetzung für deren hochwertige Verwertung. Die vorgeschlagene 5. Novelle der Verpackungsverordnung ist lediglich eine Korrektur, um die dringenden Trittbrettfahrerprobleme bei der Entsorgung der privaten Verkaufsverpackungen zu beseitigen. Als solche trägt sie in ihrem derzeitigen Umfang zur grundsätzlichen Sicherung der haushaltsnahen Wertstoffsammlung bei, allerdings schafft sie es nicht konsequent, den Möglichkeiten zum Missbrauch Einhalt zu gebieten (siehe weitere Ausführung unter III.).

Dennoch müssen – wie bereits in der Vorbemerkung erläutert – im Sinne einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft nicht nur Verpackungen, sondern auch stoffgleiche und ggf. weitere Materialien so weit wie möglich aus den anfallenden Abfallmengen geholt, entsprechend hochwertig verwertet und als Sekundärrohstoffe dem neuen Kreislauf wieder zugeführt werden. Um eine solche effiziente Ressourcennutzung durch Schließung weiterer Stoffkreisläufe zu realisieren, bedarf die Wertstoffsammlung zusätzlicher, grundlegender Änderungen, die allerdings über die Zielsetzung der 5. Novelle der Verpackungsverordnung hinaus gehen.

III. Fragen zur ökologischen Bewertung und Quoten für stoffliche Verwertung

- C2: Im Unterschied zur privaten Anfallstelle sind nach dem Entwurf für Verpackungen, die bei gewerblichen Endverbrauchern anfallen, keine Verwertungsquoten vorgegeben. Inwieweit besteht Ihrer Ansicht nach dadurch die Gefahr der missbräuchlichen Umwidmung der Anfallstellen?
- D1: Wie sind die ökologischen Auswirkungen der geplanten 5. Novelle der Verpackungsverordnung zu bewerten? Wie ist insbesondere zu beurteilen, dass für die Verwertung der an den gewerblichen Anfallstellen gesammelten Verpackungsabfälle keine Verwertungsquoten vorgegeben werden?
- E2: Gewährleistet die Verpackungsverordnung eine hohe Qualität der Erfassung und Verwertung? Welche Defizite sehen Sie?
- E4: Die Novelle verfolgte weiter ein vorrangig wettbewerbsorientiertes System der Erfassung und Verwertung mit einer in der Praxis unübersehbaren Zahl von Sub- und Sub-Sub-Beauftragten. Steht dies nicht vielfach ökologisch sinnvollen Kreisläufen entgegen, weil es Intransparenz und Missbrauchspotentiale, einschließlich illegaler Entsorgungswege fördert?

Die derzeit zu beobachtenden Ungereimtheiten bei der Verpackungsentsorgung müssen abgestellt werden. Das gilt zum einen für die zunehmende Anzahl Trittbrettfahrer, die die tatsächliche Erfassung und Entsorgung ihrer Verkaufsverpackungen (u.a. mittels Mengenerrechnungen) umgehen. Zum anderen – und zwar aus Umweltsicht noch viel brisanter – gilt dies auch für die aufgrund dumpingorientierter Entsorgungsangebote nicht konsequent gewährleistete hochwertige Verwertung der gesammelten Verkaufsverpackungen. Dafür sind klare Regelungen und eine hohe Transparenz bei der Verpackungsentsorgung gefordert, sowie der konsequenter Ausschluss von Missbrauchsmöglichkeiten und der Umgehung von bestehenden Umwelt- und Recyclingstandards.

Die DUH erachtet eine hohe Transparenz nicht nur für den Aspekt der Lizenzierung, wo es ausschließlich um die Finanzierung der Verpackungsentsorgung geht, als notwendig. Aus Sicht des Umweltschutzes ist eine hohe Transparenz weit mehr noch bei der tatsächlichen Verwertung und der Verwertungsqualität notwendig. Die derzeitige Vergabep Praxis mit Sub-Sub-Sub-Beauftragten für Sammlung, Sortierung und Verwertung zeugt hingegen weder von Transparenz noch von klaren Verantwortlichkeiten. Es besteht eindeutig weiterhin die Gefahr, dass bestehende Umweltstandards unterlaufen werden.

Die vorgeschlagene 5. Novelle leistet – wie unter I ausgeführt – einen Beitrag zur Sicherung der haushaltsnahen Wertstoffsammlung. Die Novelle schafft es jedoch

nicht, sämtliche Missbrauchspotentiale bei der Sammlung und Verwertung von Verkaufsverpackungen endgültig zu eliminieren, um so eine hochwertige und nachhaltige Verwertung der Verpackungen zu gewährleisten. Die DUH möchte in diesem Zusammenhang insbesondere auf folgende Schwachstellen hinweisen:

- Es sind keine Quoten für die stoffliche Verwertung von Verkaufsverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen, (gewerbliche Verkaufsverpackungen) vorgesehen. Das gleiche gilt für Um- und Transportverpackungen. Dies ist sehr kritisch zu bewerten. Die DUH sieht – wie schon unter I. erwähnt – die Gefahr, dass (unerlaubte) Verrechnungen und Mengenausgleiche zwischen gewerblichen und privaten Verpackungsabfällen weiterhin durchgeführt werden – besonders wenn der Entsorger sowohl Selbstentsorgung als auch ein duales System betreibt.

Die bestehenden Recyclingstandards müssen in der Novelle der Verpackungsverordnung verbessert oder zumindest dauerhaft gesichert werden. Entsprechend ist auch das bestehende Recyclingniveau im sog. Kleingewerbe zu erhalten und in der Folge sind für diesen Bereich die gleichen Quoten- und Nachweispflichten zu erfüllen, wie im Bereich der privaten Haushalte. Auch die Umdeklaration von Transportverpackungen ist in der Praxis leicht durchzuführen. Das Fehlen von Quoten für den Gewerbebereich eröffnet damit die gleichen Grauzonen, wie sie bisher bei Selbstentsorger-Systemen bestanden – nur unter neuem Namen. Eines der Hauptprobleme, die Anlass für die 5. Novelle waren, wird damit also höchstens umgetauft.

- Darüber hinaus bietet die vorgeschlagene 5. Novelle keine Änderungen hinsichtlich der bisherigen Praxis zur Berechnung der stofflichen Verwertungsquoten. Diese erfolgt anhand des gesammelten Materials am Eingang der Verwertungsanlage. Das bedeutet, dass Anhaftungen, Feuchtigkeit und alle Arten von Verunreinigungen in die Quote mit eingehen; Korrekturen finden nicht statt. Die vom Verwerter vorgelegte Zahl müsste entsprechend nach unten korrigiert werden, um in der Praxis tatsächlich die festgelegten stofflichen Verwertungsquoten zu erfüllen.
- Die 5. Novelle bietet keine Regelungen zum ausreichenden Schutz von Mehrwegsystemen, die für die DUH – der Abfallhierarchie folgend – immer noch an erster Stelle stehen (siehe weitere Ausführungen unter V.).
- Der Vorschlag sieht eine weiter bestehende Möglichkeit zur Rücknahme von privaten Verkaufsverpackungen am Ort der Übergabe (gegen Rückerstattung von Lizenzentgelten) vor. Am Ort der Abgabe fallen auch Um- und Transportverpackungen an. Es besteht dementsprechend die Gefahr für

6(14)

Missbrauch, indem zurückgenommene private Verkaufsverpackungen nicht stets von den Transport- und Umverpackungen getrennt erfasst und verwertet werden. Die DUH hält diese Regelung in der vorhandenen Form aufgrund der in der Praxis nicht möglichen ausreichenden Kontrolle für kritisch und nur unter strengen Bedingungen (siehe weitere Ausführungen unter IX) für gerechtfertigt.

IV. Frage zur Produktverantwortung

D8: Wie ist aus ökologischer Sicht die Beschränkung der Produktverantwortung auf Verpackungen zu bewerten?

Wie in der Vorbemerkung und unter II. bereits ausgeführt, müssen im Sinne einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft nicht nur Verpackungen, sondern zumindest weitere stoffgleiche Nichtverpackungen (z.B. Spielzeug und Gießkannen) getrennt gesammelt und einer hochwertigen Verwertung zugeführt werden. So können weitere Materialströme aus dem anfallenden Abfall extrahiert werden und durch ihren Einsatz als hochwertige Sekundärrohstoffe zu einer dringend notwendigen Ressourcenschonung beitragen. Diese Art der Wertstoffsammlung wäre auch für die Verbraucherinnen und Verbraucher nachvollziehbarer als die ausschließliche Getrenntsammlung von Verpackungen.

Eine grundlegende Diskussion zur Neuordnung der Wertstoffsammlung muss dringend geführt werden. Die DUH bedauert, dass dies nicht bereits in dieser Legislaturperiode erfolgt ist. Eine Diskussion über die Erweiterung der Produktverantwortung auf weitere Produktgruppen überschreitet jedoch den Rahmen der stattdessen gewählten Korrektur (5. Novelle) der Verpackungsverordnung.

V. Fragen zur Schutz der Mehrwegsysteme

- B7: Mit der Neufassung des Paragraphen 9 wird auf Entwicklungen bei den Getränkeverpackungen reagiert. Reichen die Änderungen aus, um Mehrweg-Systeme zu stützen?
- C7: Ist die mit der Novelle erfolgte Änderung von § 9 Verpackungsverordnung geeignet, der drastisch sinkenden Mehrwegquote dauerhaft Einhalt zu gebieten oder hätte es hierzu weitergehender Änderungen bedurft? Wenn ja, welcher?
- D6: Was leistet die 5. Novelle der Verpackungsverordnung hinsichtlich der Stabilisierung von ökologisch vorteilhaften Mehrwegsystemen, insbesondere vor dem Hintergrund weiter sinkender Mehrweganteile im Bereich der Mineralwässer?
- E1: Für das größte Problem der Getränkeverpackungen hat die Novelle keine Lösung. Trotz des Pflichtpfandes für Einwegflaschen und -dosen sinkt die Mehrwegquote unaufhörlich. Nur noch 31 Prozent der alkoholfreien Getränke werden in wieder befüllbaren Verpackungen verkauft. In den 90er Jahren waren es über 70 Prozent. Welche Lösungsansätze sehen Sie, um die ökologisch vorteilhaften Mehrwegsysteme zu schützen? Könnte eine zusätzliche Einwegabgabe die Händler vom ökologischen Vorteil der Mehrwegverpackungen überzeugen?

Die vorgeschlagene 5. Novelle enthält nach wie vor keine ausreichenden Maßnahmen, um die Zielsetzung eines 80%igen Anteils von Mehrweg-Getränkeverpackungen oder ökologisch vorteilhaften Einweg-Getränkeverpackungen durchzusetzen.

In Anbetracht des vor allem im Mineralwasserbereich, aber auch im Bereich der Fruchtsäfte und Fruchtnektare schon heute festzustellenden dramatischen Rückgangs der Mehrwegquote, sieht die DUH einen dringenden Handlungsbedarf für alle Akteure.

Die vom Bundeskabinett beschlossene 5. Novelle sieht hinsichtlich Schutzes der Mehrwegquote ausschließlich kleinere Änderungen hinsichtlich der Pfandregelungen vor. Diese Änderungen sind zwar gut gemeint, gehen aus Sicht der DUH allerdings nicht weit genug. Die vorgeschlagenen Änderungen sind in zweierlei Hinsicht nicht ausreichend:

- Die in § 9 Absatz 1 Satz 4 neu vorgesehene Kennzeichnungspflicht für alle pfandpflichtigen Einweg-Gebinde ist aus Verbrauchersicht dringend zu begrüßen. Allerdings hält die DUH den vorliegenden Vorschlag für

unzureichend. Neben der Kennzeichnung der Pfandpflicht ist auch die Kennzeichnung von Einweggetränkeverpackungen mit der Angabe „Einwegpfand 25 Cent“ unbedingt erforderlich. Nur so kann die für den Verbraucher notwendige Transparenz hergestellt werden.

- Für die Pfandpflicht müssen klare Regelungen und Abgrenzungen geschaffen werden. Die DUH begrüßt deshalb ausdrücklich die Einbeziehung der diätetischen Getränke (ausgenommen solcher, die ausschließlich für Säuglinge und Kleinkinder angeboten werden) in die Pfandpflicht durch die Neuformulierung von §9 Absatz 2 Nr. 3 im Artikel 2; ebenso die Ergänzung des §9 Absatz 2 1 Nr. 2 um den Zusatz „und alle übrigen trinkbaren Wässer“. So wird die derzeitige Praxis, durch Deklaration von Getränken (besonders Wässer mit Zusätzen von Sauerstoff, Vitaminen, Süßstoffen etc.) als „diätetisch“ die Pfandpflicht zu umgehen, unterbunden. Allerdings geht diese Änderungen nicht weit genug. Aus Umweltsicht wäre eine Einwegpfand auf alle Einweg-Getränkeverpackungen – und zwar ohne Ausnahme – sinnvoll.

VI. Fragen zur vorgeschlagenen Abgrenzung der Verpackungsentsorgung zwischen Gewerbe und privaten Haushalten

- | | |
|-----|---|
| A4: | Halten Sie das im Änderungsentwurf neu eingeführte Modell der Trennung von Verkaufsverpackungen nach privatem und gewerblichem Bestimmungsort für rechtlich abgesichert oder für rechtlich mit Risiken behaftet? |
| A5: | Führt das Trennungsmodell zu einem fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen? |
| B2: | Ziel der Novelle ist eine realitätsnahe und sachgerechte Trennung der Zuständigkeiten von Selbstentsorgersystemen und dualen Systemen. Wird durch die Lösung dieses Ziel erreicht (§ 6, Abs. 1 und 2)? |
| D2: | Ist die vorgesehene Trennung zwischen haushaltsnaher Erfassung und gewerblicher Selbstentsorgung praktikabel und sinnvoll? Wo gibt es Überschneidungen und von welcher Größenordnung kann dabei ausgegangen werden? |

Aus ökologischer Sicht kommt es in erster Linie darauf an, dass die Verpackungsabfälle dank einer getrennten Sammlung einer hochwertigen Verwertung zugeführt werden können – unabhängig davon, ob die Verpackungen beim Endverbraucher oder im gewerblichen Bereich anfallen. Die Bundesregierung hat auf eine weitergehende Neuordnung der Wertstoffsammlung verzichtet und die

5. Novelle auf eine Eindämmung der zunehmenden Missbrauchs- und Trittbrettverhalten bei der Verpackungsentsorgung begrenzt.

Das vorgeschlagene Trennungsmodell zwischen privaten und gewerblichen Verkaufsverpackungen trägt grundsätzlich zu einer klareren Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen dualen Systemen und Selbstentsorgern bei und verbessert den Rahmen für den Wettbewerb zwischen den Anbietern haushaltsnaher Rücknahmesysteme für Verkaufsverpackungen.

In einigen Bereichen, insbesondere in sensiblen Bereichen (z.B. Altmedikamente), haben sich Selbstentsorgerlösungen als eine adäquate und umweltverträgliche Lösung für die Sammlung und Verwertung von privaten Verkaufsverpackungen bewährt. Diese Möglichkeit zur Abweichung vom Trennungsmodell muss – wie auch in §6 Absatz 2 vorgesehen – entsprechend auch weiterhin möglich sein. Die Genehmigungspflichtigkeit solcher funktionierenden (bestehenden oder neu geschaffenen) Selbstentsorgersysteme durch die zuständige Behörde ist in diesem Ausnahmefall des Trennungsmodells unverzichtbar. Nur so kann durch Widerruf der Genehmigung bei nachgewiesenen Verstößen und Mängeln effektiv Missbrauch unterbunden werden. Es muss bei der Genehmigung besonders auf ökologische Kriterien und auf die Praktikabilität für die Endverbraucher geachtet werden.

Es gibt hinsichtlich privater und gewerblicher Verpackungsabfälle Überschneidungen, die die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten in der Praxis schwer machen. Ein Joghurthersteller weiß bei der Herstellung z.B. nicht, ob sein Joghurtbecher bei Lise Müller zu Hause oder von ihr im Krankenhaus verspeist werden wird, und dementsprechend auch nicht, ob der Joghurtbecher bei einem Systembetreiber lizenziert werden muss oder nicht. Zu der Größenordnung dieser Überschneidungen kann die DUH allerdings nicht Auskunft geben.

VII. Frage zur Ausdehnung der Verpflichtung zur Beteiligung an dualen Systemen für Service-Verpackungen

A8: Wie bewerten Sie die Ausdehnung der Verpflichtung zur Beteiligung an dualen Systemen für Service-Verpackungen am Gesamtaufkommen von Verpackungen?

Nach dem geltenden §3 Absatz 1 Nr. 2 Satz 2 sind Serviceverpackungen im Sinne der Verpackungsverordnung als Verkaufsverpackungen eingestuft und müssen gemäß der Verpackungsverordnung schon jetzt getrennt gesammelt und einer Verwertung zugeführt werden. Der vorgeschlagenen Regelung im §6 Absatz 1 Satz 3, die es den Erstinverkehrbringern von Serviceverpackungen

10(14)

erlaubt, die Beteiligung an einem dualen System vom Vorvertreiber der Serviceverpackungen zu verlangen, steht nichts entgegen.

VIII. Fragen zur Vollständigkeitserklärung

- A9: Halten Sie die Vollständigkeitserklärung für ein sinnvolles und effektives Instrument zur Reduzierung der sog. „Trittbrettfahrer“?
- A10: Lässt sich mit der Einführung der Vollständigkeitserklärung der Vollzugsaufwand der Länder ausreichend verringern?
- A11: Sehen Sie Alternativen zu der im Entwurf verankerten Vollständigkeitserklärung, und welche wären diese im gegebenen Fall?
- B3: Werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Regelungen bei den Vollständigkeitserklärungen, verbessert?
- C4: Der Entwurf sieht für Verkaufsverpackungen, die nach Artikel 1 § 6 in Verkehr gebracht werden, die Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen vor. Ist diese Vollständigkeitserklärung, so wie sie in dem Entwurf ausgestaltet ist, ein geeignetes Mittel, um die so genannten Trittbrettfahrer nennenswert einzudämmen? Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Vollständigkeitserklärung vor dem Hintergrund, dass keine nachträgliche Überprüfung ihrer Richtigkeit stattfindet?
- D3: Reicht die Vollständigkeitserklärung in ihrer vorgesehenen Form aus, um sogenannte Trittbrettfahrerei bei der Verpackungsentsorgung zu beenden? Besteht weiterhin Missbrauchspotenzial und ggf. wo?

Durch die Vollständigkeitserklärungen für in den Verkehr gebrachte Verpackungen wird die Transparenz grundsätzlich erhöht und den zuständigen Behörden der Länder der Vollzug erleichtert. Um eine hohe Transparenz sowie Prüfbarkeit und Kontrolle zu ermöglichen, sollten die Vollständigkeitserklärungen allerdings von denjenigen abzugeben sein, die die Verkaufsverpackungen auch lizenzieren lassen; aus Sicht der DUH müsste dies ausschließlich durch den Erstinverkehrbringer der Verkaufsverpackungen erfolgen (siehe Ausführung unter I.).

Die Hinterlegungsstellen müssen gemäß vorgeschlagenem §10 Absatz 5 Satz 5 den zuständigen Behörden der Länder Einsicht in die hinterlegten Vollständigkeitserklärungen gewährleisten. Die DUH sieht auch eine zusätzliche Notwendigkeit öffentlicher Kontrollen durch regierungsunabhängige Organisationen. Es sollte deshalb die volle Einsichtnahme durch Umwelt- und klageberechtigte Verbraucherschutzorganisationen in die Vollständigkeitserklärungen sowie in die

hinterlegten Mengenstromnachweise der verwerteten Verpackungsabfällen sichergestellt werden. Auf diese Weise werden den Umwelt- und klagebefugten Verbraucherverbänden Kontrollmöglichkeiten eingeräumt, die es ihnen erlauben, anhand der veröffentlichten Informationen zweifelsfrei festzustellen, ob und in welcher Weise Hersteller und Vertreiber ihren Verpflichtungen aus der Verpackungsverordnung nachgekommen sind. Ohne solche weitergehenden Einsichtsmöglichkeiten wird das Instrument der Vollständigkeitserklärungen ein zahnloser Tiger.

Um bessere Transparenz zu schaffen, sollte die in §10 Absatz 5 Satz 4 vorgesehene Informationspflicht nicht nur solche Hersteller und Vertreiber (aus Sicht der DUH Erstinverkehrbringer), die eine Vollständigkeitserklärung abgegeben haben, umfassen, sondern auch diejenigen, die keine Vollständigkeitserklärung abgegeben haben.

Um den Vollzug zu vereinfachen, sollten Hersteller und Vertreiber (aus Sicht der DUH Erstinverkehrbringer), die gemäß §10 Absatz 4 Satz 3 unterhalb der Mengenschwelle Verkaufsverpackungen in den Verkehr bringen, eine Erklärung abgeben, dass sie aufgrund der Bagatellgrenze keine Vollständigkeitserklärung abgeben müssen. So hätten die zuständigen Behörden einen genaueren Überblick über alle Hersteller und Vertreiber, die Verkaufsverpackungen in den Verkehr bringen. Das gilt besonders für Hersteller und Vertreiber, die u.a. aufgrund jährlicher Schwankungen mal oberhalb und mal unterhalb der Bagatellgrenze liegen. Der entsprechende zusätzliche Aufwand für Hersteller und Vertreiber in Form eines Briefes pro Jahr wäre vernachlässigbar.

IX. Fragen zum Vollzug

- A7: Nach dem Entwurf sollen Vertreiber künftig unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit erhalten, die Verwertungskosten der im Rahmen der Selbstentsorgung zurückgenommen "lizenzieren" Verkaufsverpackungen zurückzufordern. Sehen Sie einen praktikablen Weg für den Vollzug dieser Regelung?
- C3: Gemäß § 6 Absatz 1 Satz 6 des Entwurfs bleibt Selbstentsorgung in dem Umfang möglich, wie nachweislich derartige Verpackungen am Verkaufspunkt zurückgenommen werden. Gegen die dualen Systeme besteht in diesem Fall ein Rückerstattungsanspruch hinsichtlich der Lizenzentgelte. Wie beurteilen Sie die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieses Rückerstattungsanspruchs?
- D5: Ist die vorgelegte 5. Novelle dazu geeignet den Vollzug zu verbessern, bleiben weiterhin Defizite und wo?

Die DUH sieht im Rahmen der vorgeschlagenen 5. Novelle der Verpackungsverordnung vor allem folgende Probleme im Vollzug:

- Wie unter III. schon beschrieben, sieht die DUH die Gefahr, dass aufgrund fehlender Quoten zur stofflichen Verwertung für gewerbliche Abfälle und Transportabfälle (unerlaubte) Verrechnungen und Mengenausgleiche zwischen gewerblichen und privaten Verpackungsabfällen weiterhin durchgeführt werden. Es bestehen für die zuständigen Länderbehörden diesbezüglich keine ausreichenden Möglichkeiten zur Kontrolle und zum Vollzug.
- Ebenso wie unter III. schon beschrieben, trägt die vorgeschlagene 5. Novelle nicht zur notwendigen Transparenz hinsichtlich der tatsächlichen Verwertung und der Verwertungsqualität der Verpackungsabfälle bei. Der Vollzug einer im Sinne der Verpackungsverordnung hochwertigen Verwertung ist mit der derzeitigen Vergabepraxis mit Sub-Sub-Sub-Beauftragten für Sammlung, Sortierung und Verwertung nur schwer und mit großem Aufwand machbar. Eine hochwertige Verwertung kann dementsprechend nicht gewährleistet werden.
- Die §6 Absatz 1 Satz 6 sieht eine weiter bestehende Möglichkeit zur Rücknahme von privaten Verkaufsverpackungen am Ort der Übergabe (gegen Rückerstattung von Lizenzentgelten) vor. Die DUH sieht diese Regelung in der vorhandenen Form aufgrund der in der Praxis nicht möglichen ausreichenden Kontrolle für kritisch. Jedoch kann unter engen Voraussetzungen die Rücknahme von privaten Verkaufsverpackungen im Handel aus Sicht der DUH in zwei verschiedenen Fällen sinnvoll sein.

Zum einen bietet der Handel den Verbrauchern eine Servicedienstleistung, indem zurückgelassene überflüssige Verpackungen (z.B. die Papierverpackung um die Zahnpastatube oder die Kunststoffolie bei zusammengeschnittenen Doppelpack-Verpackungen) beim Kauf im Laden zurückgenommen werden. Die Erfahrung zeigt, dass es sich in der Praxis hier um sehr kleine Mengen Verpackungen handelt. Diese Möglichkeit sollte beibehalten werden, und zwar unter der Voraussetzung, dass der Vertreiber eine Erklärung zur Sicherstellung der getrennten Erfassung gegenüber Um- und Transportverpackungen und Mengenstromnachweise der verwerteten Verpackungsabfälle hinterlegt. Die volle Einsichtnahme durch klageberechtigte Verbraucherschutzorganisationen in die hinterlegten Erklärungen und Mengenstromnachweise der verwerteten Verpackungsabfällen ist sicherzustellen.

Des Weiteren kann eine Rücknahme von privaten Verkaufsverpackungen am Ort der Übergabe sinnvoll sein, wenn dies für einzelne Materialien zum Zweck der Material-Kreislaufückführung aus qualitativen Gründen erforderlich ist. Diese Art der Sammlung von privaten Verkaufsverpackungen am Ort der Übergabe bedarf aus Sicht der DUH jedoch ausdrücklich einer Genehmigung durch die zuständige Behörde (gemäß vorgeschlagenem §6 Absatz 2). Nur so kann durch Widerruf der Genehmigung bei nachgewiesenen Verstößen und Mängeln effektiv Missbrauch unterbunden werden.