

## **Verordnung**

### **der Bundesregierung**

#### **Erste Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung**

##### **A. Zielsetzung**

Die Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, umgesetzt durch die Verpackungsverordnung vom 21. August 1998, enthält in Artikel 11 Begrenzungen des Schwermetallgehalts der Verpackungsmaterialien. Davon betroffen sind auch Mehrwegverpackungen aus Kunststoff, insbesondere Getränkekästen und Obststiegen mit ca. 1 Mrd. Einheiten. Ohne eine Ausnahmeregelung zur weiteren Verkehrsfähigkeit müsste ca. 1 Mio. Tonnen Kunststoff überwiegend als besonders überwachungsbedürftiger Abfall beseitigt werden.

Die Herstellung neuer Kästen aus Altkästen ist bereits seit langem Praxis. Wenngleich heute schwermetallfreie Alternativen zur Verfügung stehen, erfolgte bei den hier geregelten Kunststoff-Mehrwegverpackungen der Zusatz von Schwermetallen zur Stabilisierung und Pigmentierung. Daher enthalten auch neue Kästen Schwermetalle oberhalb der festgelegten Grenzwerte. Da die Bindungsform der Schwermetalle in der Kunststoffmatrix weder Umwelt- noch Gesundheitsgefahren besorgen lässt und ohne eine Ausnahmegenehmigung die Entsorgung des gesamten Altbestandes derzeit nicht gesichert wäre sowie einige Wirtschaftsteilnehmer wirtschaftlich überfordert würden, hat die Kommission der Fortführung der bisherigen Praxis mit der Entscheidung 1999/177/EG unter bestimmten Bedingungen zugestimmt. Diese Entscheidung ist in nationales Recht umzusetzen.

##### **B. Lösung**

Gewährung einer Ausnahme von den Grenzwerten für Schwermetalle in Kunststoffkästen und -paletten nach Artikel 11 EG-Verpackungsrichtlinie durch Umsetzung der Kommissionsentscheidung, da von den in den Kunststoffkästen und -paletten enthaltenen Schwermetallen keine Gefahren für die Umwelt oder die menschliche Gesundheit zu erwarten sind.

##### **C. Alternativen**

Keine

**D. Kosten der öffentlichen Haushalte**

## 1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Bund, Länder und Gemeinden sind typischerweise nicht als Hersteller oder Vertreiber der geregelten Produkte betroffen und haben insoweit keine Ausgaben.

## 2. Vollzugaufwand

Die Ausnahmeregelung stellt vorrangig auf eine Selbstkontrolle durch die Wirtschaft ab, so dass der Vollzugaufwand seitens der zuständigen Landesbehörden gering erachtet wird.

**E. Sonstige Kosten**

Die Modalitäten der Ausnahmeregelung entsprechen im Wesentlichen der bereits langjährig geübten Praxis, so dass keine Veränderungen des Preisniveaus zu erwarten sind. Soweit zur Erfüllung der Bedingungen der Ausnahmeregelung der wirtschaftsinterne administrative Aufwand gegenüber der geübten Praxis erhöht werden muss, kann es zu geringfügiger Mehrbelastung kommen, die jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifiziert werden kann. Diese Kosten sind allerdings deutlich geringer als die wirtschaftlichen Nachteile, die den Unternehmen ohne eine entsprechende Ausnahmeregelung entstehen würden.

Bundesrepublik Deutschland  
Der Bundeskanzler  
022 (321) – 235 05 – Ve 18/00

Berlin, den 23. Februar 2000

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene

Erste Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung  
mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Ich bitte, die Zustimmung des Deutschen Bundestages gemäß § 59 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes herbeizuführen.

**Gerhard Schröder**

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

Auf Grund des § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 4 Buchstabe a des § 23 Nr. 1 bis 5, des § 24 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 und des § 57, jeweils in Verbindung mit § 59, sowie des § 7 Abs. 1 Nr. 2 und 3 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705), verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise unter Berücksichtigung der Rechte des Bundestages:

### Artikel 1

Die Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379) wird wie folgt geändert:

1. § 13 Abs. 2 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:

„3. Kunststoffkästen und -paletten, die die Bedingung des Anhangs II erfüllen.“

2. In § 14 werden die Wörter „Anhang II“ ersetzt durch die Wörter „Anhang III“.

3. Der folgende Anhang II wird eingefügt:

#### „Anhang II (zu § 13)

#### **Festlegung der Bedingungen, unter denen die in § 13 Abs. 1 festgelegten Schwermetallgrenzwerte nicht für Kunststoffkästen und -paletten gelten**

##### **Nr. 1 Anwendungsbereich**

Die in § 13 Abs. 1 festgelegten Schwermetallgrenzwerte gelten nicht für Kunststoffkästen und -paletten, die in geschlossenen und kontrollierten Produktkreisläufen zirkulieren und die nachfolgend genannten Bedingungen erfüllen.

##### **Nr. 2 Begriffsbestimmungen**

Für die Zwecke dieser Festlegung sind

- „bewusste Zugabe“:  
der beabsichtigte Einsatz eines Stoffes in der Formel einer Verpackung oder Verpackungskomponente mit dem Ziel, durch sein Vorhandensein in der Verpackung oder Verpackungskomponente ein bestimmtes Merkmal, Aussehen oder eine bestimmte Qualität zu erzielen. Nicht als „bewusste Zugabe“ anzusehen ist, wenn bei der Herstellung neuer Verpackungsmaterialien Sekundärrohstoffe verwendet werden, die zum Teil Metalle enthalten können, die Konzentrationsgrenzwerten unterliegen,

- „zufällige Präsenz“:  
das unbeabsichtigte Vorhandensein eines Stoffes in einer Verpackung oder Verpackungskomponente,
- „geschlossene und kontrollierte Produktkreisläufe“:  
Kreisläufe, in denen Produkte aufgrund eines kontrollierten Vertriebs- und Mehrwegsystems zirkulieren und in denen die Sekundärrohstoffe nur aus im Kreislauf befindlichen Einheiten stammen, die Zugabe von Stoffen, die nicht aus dem Kreislauf stammen, auf das technisch geringst mögliche Maß beschränkt ist, und aus denen die Einheiten nur durch ein zu diesem Zweck zugelassenes Verfahren entnommen werden dürfen, um eine möglichst hohe Rückgabequote zu erzielen.

##### **Nr. 3 Herstellung und Kennzeichnung**

(1) Die Herstellung erfolgt in einem kontrollierten Verfahren der stofflichen Verwertung, bei dem der Sekundärrohstoff ausschließlich aus Kunststoffkästen und -paletten stammt und die Zugabe von Stoffen, die nicht aus dem Kreislauf stammen, auf das technisch geringst mögliche Maß, höchstens jedoch auf 20 Masseprozent beschränkt bleibt.

(2) Blei, Cadmium, Quecksilber und Chrom VI dürfen weder bei der Fertigung noch beim Vertrieb bewusst als Bestandteil zugegeben werden. Die zufällige Präsenz eines dieser Stoffe bleibt hiervon unberührt.

(3) Die Grenzwerte dürfen nur überschritten werden, wenn dies auf den Einsatz von Sekundärrohstoffen zurückzuführen ist.

(4) Neue Kunststoffkästen und -paletten, die Metalle enthalten, die Konzentrationsgrenzwerten unterliegen, sind dauerhaft und sichtbar gekennzeichnet.

##### **Nr. 4 Systemanforderungen und sonstige Entsorgung**

(1) Es besteht ein Bestandserfassungs- und -kontrollsystem, das auch über die rechtliche und finanzielle Rechenschaftspflicht Aufschluss gibt, um die Einhaltung der Anforderungen der Nummern 3 und 4, einschließlich der Rückgabequote, d. h. des prozentualen Anteils an Mehrwegverpackungen, die nach Gebrauch nicht ausgesondert, sondern an ihre Hersteller, ihre Abpacker/Abfüller oder einen bevollmächtigten Vertreter zurückgegeben werden, nachzuweisen; diese Quote soll so hoch wie möglich sein und darf über die Lebensdauer der Kunststoffkästen und -paletten insgesamt gerechnet keinesfalls unter 90 vom Hundert liegen. Dieses System soll alle in den Verkehr gebrachten und aus dem Verkehr gezogenen Mehrwegverpackungen erfassen.

(2) Alle zurückgegebenen Kunststoffkästen und -paletten, die nicht wiederverwendet werden können, werden entweder einem Verfahren der stofflichen Verwertung unterzogen bei dem Kunststoffkästen und -paletten

<sup>1)</sup> Mit dieser Verordnung wird die Entscheidung der Kommission vom 8. Februar 1999 (1999/177/EG) zur Festlegung der Bedingungen, unter denen die in der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle festgelegten Schwermetallgrenzwerte nicht für Kunststoffkästen und -paletten gelten (ABl. L 56, S. 47), umgesetzt.

gemäß Nr. 3 hergestellt werden oder gemeinwohlverträglich beseitigt.

#### **Nr. 5 Konformitätserklärung und Jahresbericht**

(1) Der Hersteller oder sein bevollmächtigter Vertreter stellt jährlich eine schriftliche Konformitätserklärung aus, dass die nach diesem Anhang hergestellten Kunststoffkästen und -paletten die hierin beschriebenen Anforderungen erfüllen. Er erstellt ferner einen Jahresbericht, aus dem hervorgeht, wie die Bedingungen des Anhangs eingehalten wurden. Darin sind insbesondere etwaige Veränderungen am System und jeder Wechsel bei den bevollmächtigten Vertretern anzugeben.

(2) Der Hersteller oder sein bevollmächtigter Vertreter haben diese Unterlagen mindestens vier Jahre lang auf-

zubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen.

(3) Ist weder der Hersteller noch sein bevollmächtigter Vertreter im Geltungsbereich der Verordnung niedergelassen, so geht die Verpflichtung zur Bereithaltung dieser Unterlagen auf denjenigen über, der das Produkt im Geltungsbereich der Verordnung in Verkehr bringt.“

4. Der bisherige Anhang II wird Anhang III.

#### **Artikel 2**

Diese Verordnung tritt am ersten Tage des dritten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Der Bundestag und der Bundesrat haben zugestimmt.

Berlin, den ...

## Begründung

### Allgemeiner Teil

Artikel 11 der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle legt Grenzwerte für Schwermetalle in Verpackungen fest, eröffnet aber zugleich die Möglichkeit, dass die Kommission für bestimmte Verpackungen Ausnahmen von diesen Anforderungen trifft. Hiervon ist durch die Entscheidung 1999/177/EG der Kommission Gebrauch gemacht worden. Die Entscheidung bedarf der Umsetzung in nationales Recht. Die im Vorgriff auf eine europäische Regelung gewährte Ausnahme gemäß § 13 der Verpackungsverordnung ist entsprechend anzupassen.

Die Wiederverwendung von Verpackungen und die stoffliche Verwertung von Verpackungsabfällen sind wesentliche Ziele der Verpackungspolitik. Da die verwendeten Materialien bis dato rechtmäßig unter Zusatz von Schwermetallen hergestellt wurden, bedarf es zur Fortführung der stofflichen Verwertung von Kästen und Paletten aus Kunststoff einer Ausnahme von den Grenzwerten für Schwermetalle in Verpackungen.

Die Ausnahme kann gewährt werden, da von den im Kunststoff enthaltenen Schwermetallen keine Gefahren für die Umwelt oder die menschliche Gesundheit zu erwarten sind, und die Einhaltung der Bedingungen für die Ausnahme gewährleistet werden kann.

### Besonderer Teil

#### Zu Artikel 1

In Ziffer 1 wird die bisherige Ausnahmeregelung von den Schwermetallgrenzwerten aufgehoben und zur Umsetzung der Entscheidung der Kommission auf den neu einzufügenden Anhang II verwiesen.

Mit Ziffer 2 wird der bisherige Verweis in § 14 auf Anhang II der neuen Nummerierung der Anhänge angepasst.

Mit Ziffer 3 wird der neue Anhang II eingefügt, der die Bedingungen festlegt, unter denen für Kunststoffkästen und -paletten von den in § 13 Abs. 1 festgelegten Schwermetallgrenzwerten abgewichen werden darf.

#### Zu Anhang II

##### Zu Nr. 1 Anwendungsbereich

Hier erfolgt eine Eingrenzung der Ausnahme auf Mehrwegverpackungen. Dies ist sachgerecht, da es sich nur hier um geschlossene kontrollierte Kreisläufe von Verpackungen und Verpackungsabfällen handelt. Für Mehrwegverpackungen gilt unter Einhaltung der in den Nr. 3 und 4 festgelegten Bedingungen keiner der Grenzwerte gemäß § 13 Verpackungsverordnung.

##### Zu Nr. 2 Begriffsbestimmungen

Es werden die für die Zwecke dieser Festlegung erforderlichen Begriffe bestimmt.

Zur Aufrechterhaltung einer schadlosen und ordnungsgemäßen Verwertung sollen mit der Ausnahmeregelung Schwermetalle lediglich in dem bereits vorhandenen Umfang toleriert werden. Daher bedarf es der Abgrenzung zum zielgerichteten Einsatz dieser Stoffe in der Produktion. Diesem Bedürfnis trägt die Begriffsbestimmung der „bewussten Zugabe“ Rechnung.

Andererseits trägt die Begriffsbestimmung der „zufälligen Präsenz“ dem Umstand Rechnung, dass das Vorhandensein von Schwermetallen nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann, insbesondere für Neuware aufgrund chemikalienrechtlicher Anforderungen die unvermeidliche Gegenwart eines Stoffes unterhalb bestimmter Grenzwerte zugelassen ist.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährung einer Ausnahme von der Einhaltung der Schwermetallgrenzwerte ist der Verbleib der betreffenden Verpackung in einem bestimmten Stoffstrom. Die Begriffsbestimmung der „geschlossenen und kontrollierten Produktkreisläufe“ beschreibt die Praxis der Handhabung von Mehrwegverpackungen und des Betriebes von Mehrwegsystemen.

#### Zu Nr. 3 Herstellung und Kennzeichnung

Das Erreichen bestimmter Stoffeigenschaften ausschließlich auf der Basis von Recyclat ist technisch nicht immer möglich. Diesem Umstand trägt Absatz 1 Rechnung, begrenzt aber andererseits die Zugabe von Stoffen aus anderen Quellen auf das technisch notwendige Minimum, höchstens jedoch 20 Masseprozent.

Absatz 2 untersagt die bewusste Zugabe von Schwermetallen zur Erreichung bestimmter Eigenschaften der Verpackung, lässt aber die zufällige Präsenz eines der genannten Schwermetalle zu.

Damit die Herstellung von Kunststoff-Mehrwegverpackungen nicht zur Senke für jegliches schwermetallhaltige Recyclat wird, regelt Absatz 3, dass der Einsatz schwermetallhaltigen Recyclats bei der Herstellung von Kunststoff-Mehrwegverpackungen auf die Fälle beschränkt bleibt, bei denen der Schwermetallgehalt aus der Aufarbeitung nicht mehr wiederverwendbarer Mehrwegverpackungen zu Recyclat stammt. Hiermit wird zugleich klargestellt, dass zugegebene Stoffe, die nicht aus dem Kreislauf stammen, die Schwermetallgrenzwerte gemäß § 13 Abs. 1 sowie sonstige chemikalienrechtliche Anforderungen einzuhalten haben.

Mit Absatz 4 wird festgelegt, dass schwermetallhaltige Verpackungen und Verpackungsabfälle zu kennzeichnen sind, um eine Kontrolle durch die zuständigen Behörden zu ermöglichen. Die Kennzeichnung muss optisch erfassbar sein und für die gesamte Lebensdauer der Verpackung erkennbar bleiben. Von einer nationalen Vorgabe für eine bestimmte Kennzeichnung wird abgesehen, da diese auf europäischer Ebene bereits in der Diskussion ist.

**Zu Nr. 4 Systemanforderungen und sonstige Entsorgung**

Entsprechend Absatz 1 sollen für Mehrwegverpackungen, die den unmittelbaren Einflussbereich des Herstellers oder Vertreibers – kurzfristig – verlassen, geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um eine Rückgabe durch den Endverbraucher zu gewährleisten. Dabei werden die Gegebenheiten der Praxis berücksichtigt, wonach insbesondere im gewerblichen Bereich eine Rückgabe auch ohne Erhebung eines Pfandes sichergestellt wird. Der Bestand ist sowohl im Produktkreislauf zwischen Abfüller und Endverbraucher als auch auf dem Vertriebs- und Entsorgungsweg zwischen Hersteller und Abfüller nachzuweisen. Als Mindestrücklaufquote werden 90 v. H. des Verpackungsbestandes eines Mehrwegsystems gefordert. Damit wird auch berücksichtigt, dass Mehrwegverpackungen vom Endverbraucher auch schon einmal anderweitig genutzt oder beschädigt werden und dadurch dem System verloren gehen.

Absatz 2 regelt die Entsorgung nicht mehr für die stoffliche Verwertung geeigneter Mehrwegverpackungen. Verpackungsabfall gilt dann als stofflich nicht mehr verwertbar, wenn er nicht so aufbereitet werden kann, dass eine Zugabe von höchstens 20 v. H. schwermetallfreien Fremdmaterials ausreichend ist, um neue Mehrwegverpackungen mit den erforderlichen technischen Eigenschaften herzustellen. Dadurch, dass als einzige Alternative die Beseitigung zugelassen wird, wird sichergestellt, dass andere Produktbereiche nicht zur Schwermetallsenke für aus dem Verpackungskreislauf ausgeschleuste schwermetallhaltige Kunststoffe werden. Soweit eine Aufarbeitung nicht mehr wiederverwendbarer Mehrwegverpackungen nicht möglich ist, sind

diese gemäß den allgemeinen Vorgaben des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, insbesondere unter Berücksichtigung von § 10 KrWG/AbfG, gemeinwohlverträglich zu beseitigen.

**Zu Nr. 5 Konformitätserklärung und Jahresbericht**

Entsprechend der Konzeption des „Neuen Ansatzes“ hat der Hersteller eines Produktes beim Inverkehrbringen eine Konformitätserklärung auszustellen, mit der bestätigt wird, dass das Produkt mit den Anforderungen der Richtlinie übereinstimmt. In einem zusätzlichen Jahresbericht hat der Hersteller zu beschreiben, welche – z. B. organisatorischen – Maßnahmen ergriffen wurden, um die Bedingungen des Anhangs einzuhalten.

Die Konformitätserklärung sowie der Jahresbericht sind aus Gründen der Vollzugskontrolle über einen angemessenen Zeitraum aufzubewahren.

Für den Fall, dass der Hersteller keinen Firmensitz im Geltungsbereich der Verordnung hat, gehen die Verpflichtungen aus dieser Verordnung auf den Importeur über, um für alle im Geltungsbereich der Verordnung in Verkehr gebrachten Verpackungen gleiche Anforderungen zu schaffen.

In Ziffer 4 wird die Reihenfolge der Anhänge der Reihenfolge der in Bezug genommenen Paragraphen angepasst.

**Zu Artikel 2**

Das mit der Verordnung festgelegte Verfahren wird in der Wirtschaft bereits praktiziert und bedarf insoweit keines besonderen zeitlichen Vorlaufs.

