

Verordnung der Bundesregierung

Vierte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

A. Problem und Ziel

Mit dem Erlass der Richtlinie 2004/12/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 11. Februar 2004 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle sind insbesondere die bis 31. Dezember 2008 zu erfüllenden Mindestzielvorgaben für die stoffliche Verwertung von Verpackungsabfällen insgesamt und für die stoffliche Verwertung der einzelnen Verpackungsmaterialien angehoben worden. Ferner wurde die Definition des Begriffs „Verpackungen“ erweitert. Die Richtlinie ist bis 18. August 2005 in nationales Recht umzusetzen.

B. Lösung

Änderung der Verpackungsverordnung.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Bund, Ländern und Kommunen entstehen gegenüber der geltenden Verpackungsverordnung keine zusätzlichen finanziellen Belastungen.

2. Vollzugaufwand

Keine quantifizierbare Änderung des Vollzugaufwands.

E. Sonstige Kosten und Preiswirkungen

Sonstige Kostenauswirkungen und Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 25. Mai 2005

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene

Vierte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

mit Begründung und Vorblatt.

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

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit.

Mit freundlichen Grüßen



Vierte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung¹

Auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 4, des § 23 Nr. 1 und 2, des § 24 Abs. 1 Nr. 3 und des § 57, jeweils in Verbindung mit § 59, sowie des § 7 Abs. 1 Nr. 3 und des § 12 Abs. 1 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705) verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise unter Wahrung der Rechte des Bundestages:

Artikel 1

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

1. § 1 wird wie folgt gefasst:

„§ 1 Abfallwirtschaftliche Ziele

(1) Diese Verordnung bezweckt, die Auswirkungen von Abfällen aus Verpackungen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern. Verpackungsabfälle sind in erster Linie zu vermeiden; im Übrigen wird der Wiederverwendung von Verpackungen, der stofflichen Verwertung sowie den anderen Formen der Verwertung Vorrang vor der Beseitigung von Verpackungsabfällen eingeräumt.

(2) Der Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen sowie in ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke soll durch diese Verordnung gestärkt werden mit dem Ziel, einen Anteil von mindestens 80 vom Hundert zu erreichen. Die Bundesregierung führt die notwendigen Erhebungen über die entsprechenden Anteile durch und gibt die Ergebnisse jährlich im Bundesanzeiger bekannt. Die Bundesregierung prüft die abfallwirtschaftlichen Auswirkungen der Regelungen der §§ 8 und 9 spätestens bis zum 1. Januar 2010. Die Bundesregierung berichtet über das Ergebnis ihrer Prüfung gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat.

(3) Spätestens bis zum 31. Dezember 2008 sollen von den gesamten Verpackungsabfällen jährlich mindestens

65 Masseprozent verwertet und mindestens 55 Masseprozent stofflich verwertet werden. Dabei soll die stoffliche Verwertung der einzelnen Verpackungsmaterialien für Holz 15, für Kunststoffe 22,5, für Metalle 50 und für Glas sowie Papier und Karton 60 Masseprozent erreichen, wobei bei Kunststoffen nur Material berücksichtigt wird, das durch stoffliche Verwertung wieder zu Kunststoff wird. Die Bundesregierung führt die notwendigen Erhebungen durch und veranlasst die Information der Öffentlichkeit und der Marktteilnehmer. Verpackungsabfälle, die im Einklang mit der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1420/1999 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1547/1999 der Kommission aus der Gemeinschaft ausgeführt werden, werden für die Erfüllung der Verpflichtungen und Zielvorgaben gemäß den Sätzen 1 und 2 nur berücksichtigt, wenn stichhaltige Beweise vorliegen, dass die Verwertung oder die stoffliche Verwertung unter Bedingungen erfolgt ist, die im Wesentlichen denen entsprechen, die in den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften vorgesehen sind.“

2. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) An die Nummer 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Die Begriffsbestimmung für ‚Verpackungen‘ wird ferner durch die in Anhang V genannten Kriterien gestützt. Die in Anhang V weiterhin aufgeführten Gegenstände sind Beispiele für die Anwendung dieser Kriterien.“

bb) In Nummer 2 werden am Ende die Wörter „und Einwegbestecke“ gestrichen.

b) Absatz 6 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 wird nach der Angabe „§ 4“ die Angabe „Absatz 1“ eingefügt.

bb) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. Pflanzenschutzmittel im Sinne des § 2 Nr. 9 des Pflanzenschutzgesetzes, die nach der Gefahrstoffverordnung

– als sehr giftig, giftig, brandfördernd oder hochentzündlich oder

– als gesundheitsschädlich und mit dem R-Satz R 40, R 62, R 63 oder R 68 gekennzeichnet sind,“.

3. In § 7 Abs. 1 Satz 1 werden die Wörter „bis zum 1. Januar 2000“ gestrichen.

4. § 13 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Verpackungen oder Verpackungsbestandteile dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn die Konzentration von Blei, Cadmium, Quecksilber und Chrom VI kumulativ 100 ppm nicht überschreitet.“

¹ Mit dieser Verordnung wird die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. EG Nr. L 365 S. 10), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2004/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. EU Nr. L 47 S. 26) umgesetzt. Die Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EG L 204 S. 37), geändert durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. EG Nr. L 217 S. 18) sind beachtet worden).

5. § 15 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 6 wird wie folgt gefasst:

„6. entgegen § 6 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 1 Verkaufsverpackungen nicht zurücknimmt oder einer Verwertung entsprechend den Anforderungen in Nummer 1 des Anhangs I nicht zuführt,“.

b) Nach Nummer 8 wird folgende neue Nummer 9 eingefügt:

„9. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 2 Verpackungen einer Verwertung entsprechend den Anforderungen in Nummer 1 des Anhangs I nicht zuführt,“.

c) Die bisherige Nummer 9 wird die Nummer 14.

d) Die bisherigen Nummern 14 bis 20 werden die neuen Nummern 15 bis 21.

6. § 16 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

(1) Verpackungen, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung für eine Ware verwendet wurden, dürfen abweichend von den §§ 13 und 14 in Verkehr gebracht werden.

b) Absatz 3 wird aufgehoben.

7. § 17 wird aufgehoben und mit der folgenden Fußnote ergänzt:

1) Die VO in ihrer ursprünglichen Fassung ist am 27. August 1998 in Kraft getreten.

8. Anhang I (zu § 6) wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Im Jahresmittel müssen mindestens folgende Mengen an Verpackungen in Masseprozent einer stofflichen Verwertung zugeführt werden:

Material:

Glas	75 Prozent
Weißblech	70 Prozent
Aluminium	60 Prozent
Papier, Pappe, Karton	70 Prozent
Verbunde	60 Prozent.

Soweit Verbunde einem eigenen Verwertungsweg zugeführt werden, ist ein eigenständiger Nachweis der Quote nach Satz 1 zulässig. Für Verbunde, die in einem Strom eines der vorgenannten Hauptmaterialien erfasst und einer Verwertung zugeführt werden, ist die Quote nach Satz 1 durch geeignete Stichprobenhebungen nachzuweisen. Es ist sicherzustellen, dass Verbunde mit der Hauptmaterialkomponente stofflich verwertet werden, soweit nicht die stoffliche Verwertung einer anderen Materialkomponente den Zielen der Kreislaufwirtschaft näher kommt, und im Übrigen verwertet werden.

Kunststoffverpackungen sind mindestens zu 60 vom Hundert einer Verwertung zuzuführen, wobei wiederum 60 vom Hundert dieser Verwertungsquote durch Verfahren sicherzustellen sind, bei denen stoffgleiches Neumaterial ersetzt wird oder der Kunststoff

für eine weitere stoffliche Nutzung verfügbar bleibt (werkstoffliche Verfahren).

b) Nummer 1 Abs. 3 wird aufgehoben.

c) Nummer 4 Abs. 1 Satz 3 wird aufgehoben.“

9. Nach Anhang IV wird folgender Anhang V angefügt:

„Anhang V (zu § 3 Abs. 1 Nr. 1)

1. Kriterien für die Begriffsbestimmung „Verpackungen“ nach § 3 Abs. 1 Nr. 1

a) Gegenstände gelten als Verpackungen, wenn sie der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 genannten Begriffsbestimmung entsprechen, unbeschadet anderer Funktionen, die die Verpackung möglicherweise ebenfalls erfüllt, es sei denn, der Gegenstand ist integraler Teil eines Produkts, der zur Umschließung, Unterstützung oder Konservierung dieses Produkts während seiner gesamten Lebensdauer benötigt wird, und alle Komponenten sind für die gemeinsame Verwendung, den gemeinsamen Verbrauch oder die gemeinsame Entsorgung bestimmt.

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

c) Verpackungskomponenten und Zusatzelemente, die in eine Verpackung integriert sind, gelten als Teil der Verpackung, in die sie integriert sind. Zusatzelemente, die unmittelbar an einem Produkt hängen oder befestigt sind und eine Verpackungsfunktion erfüllen, gelten als Verpackungen, es sei denn, sie sind integraler Teil des Produkts und alle Komponenten sind für den gemeinsamen Verbrauch oder die gemeinsame Entsorgung bestimmt.

2. BEISPIELE FÜR DIE GENANNTEN KRITERIEN**Beispiele für Kriterium 1. a)**

Gegenstände, die als Verpackung gelten:

- Schachteln für Süßigkeiten
- Klarsichtfolie um CD-Hüllen

Gegenstände, die nicht als Verpackung gelten:

- Blumentöpfe, in denen die Pflanze während ihrer Lebenszeit verbleibt
- Werkzeugkästen
- Teebeutel
- Wachsschichten um Käse
- Wursthäute

Beispiele für Kriterium 1. b)

Gegenstände, die als Verpackung gelten, wenn sie dafür konzipiert und bestimmt sind, in der Verkaufsstelle gefüllt zu werden:

- Tragetaschen aus Papier oder Kunststoff
- Einwegteller und -tassen

- Frischhaltefolie
- Frühstücksbeutel
- Aluminiumfolie

Gegenstände, die nicht als Verpackung gelten:

- Rührgerät
- Einwegbestecke

Beispiele für Kriterium 1. c)

Gegenstände, die als Verpackung gelten:

- Etiketten, die unmittelbar am Produkt hängen oder befestigt sind

Gegenstände, die als Teil der Verpackung gelten:

- Wimperntuschebürste als Bestandteil des Packungsverschlusses
- Aufkleber, die an einem anderen Verpackungsobjekt befestigt sind
- Heftklammern
- Kunststoffumhüllung
- Dosierhilfe als Bestandteil des Packungsverschlusses von Waschmitteln.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

Nachdem mit der Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung vom ... 2005 (BGBl. S. ...) insbesondere die Regelungen zu einem Pfand auf Einweg-Getränkeverpackungen vereinfacht wurden, dient diese Verordnung der Umsetzung der Richtlinie 2004/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (VerpackRL). Durch die Richtlinie 2004/12/EG wurden die Begriffsbestimmungen für Verpackungen ergänzt und neue Zielvorgaben für die Verwertung der Verpackungen insgesamt sowie der einzelnen Verpackungsmaterialien festgelegt. Die Richtlinie verlangt, dass bis zum 31. Dezember 2008 mindestens 60 Gewichtsprozent der Verpackungsabfälle verwertet oder in Abfallverbrennungsanlagen mit Energierückgewinnung verbrannt werden. Spätestens bis 31. Dezember 2008 sollen mindestens 55 Gewichtsprozent der Verpackungsabfälle stofflich verwertet werden. Ebenfalls bis spätestens 31. Dezember 2008 sind die folgenden materialspezifischen Mindestzielvorgaben für die stoffliche Verwertung zu erreichen:

60	Gewichtsprozent für Glas
60	Gewichtsprozent für Papier und Karton
50	Gewichtsprozent für Metalle
22,5	Gewichtsprozent für Kunststoffe, wobei nur Material berücksichtigt wird, das durch stoffliche Verwertung wieder zu Kunststoff wird, und schließlich
15	Gewichtsprozent für Holz.

Wie dem letzten Bericht der Bundesregierung gemäß Artikel 17 der Richtlinie 94/63/EG für die Jahre 2000 bis 2002 zu entnehmen ist, werden die von der umzusetzenden Richtlinie 2004/12/EG für Ende 2008 verlangten Mindestzielvorgaben für sämtliche Materialarten in Deutschland bereits gegenwärtig erfüllt. Dabei wurden folgende Anteile der stofflichen Verwertung erreicht:

Glas	86,2 Prozent
Papier und Karton	87,9 Prozent
Metalle	79,5 Prozent
Kunststoff	49,0 Prozent
Holz	41,1 Prozent.

Bei Verkaufsverpackungen aus Kunststoff betrug 2002 die Quote der werkstofflichen Verwertung 51,6 Prozent. Für die Gesamtmenge der Kunststoffverpackungen wird die Quote der werkstofflichen Verwertung auf 33,0 Prozent geschätzt. Die Gesamtverwertungsquote für in Deutschland verwendete Verpackungen lag 2002 bei 77,9 Prozent. Stofflich verwertet wurden 74,4 Prozent.

2. Eckpunkte der Novellierung

Die von der Richtlinie vorgegebenen Mindestzielvorgaben für die Verwertung der einzelnen Materialien, die in Verpackungen enthalten sind, werden in § 1 Abs. 2 („Abfallwirtschaftliche Ziele“) übernommen. Es wird allerdings darauf verzichtet, neben einer Verwertung auch die

Verbrennung in Abfallverbrennungsanlagen mit Energierückgewinnung auf die Erreichung der Quoten anzurechnen. Deutschland geht hier in Übereinstimmung mit Artikel 6 Abs. 10 der VerpackRL über die Zielvorgaben der Richtlinie in Artikel 6 Abs. 1 hinaus. Die Kommission wird über diese Maßnahme unterrichtet werden. Es soll wie bisher vermieden werden, durch die Festlegung von Höchstgrenzen für die Verwertung in das Handeln der Wirtschaftsbeteiligten einzugreifen. Sollte die Quote für die stoffliche Verwertung über 80 Prozent hinaus ansteigen, wird die Bundesregierung die Kommission auch hierüber gemäß Artikel 6 Abs. 10 VerpackRL unterrichten. Die Anpassung der neuen Mindestzielvorgaben für Verkaufsverpackungen wird durch eine Änderung des Anhangs I (zu § 6) vorgenommen.

Die Begriffsbestimmung für Verpackungen werden durch einen neuen Anhang V ergänzt. Im Übrigen wurden eine Reihe von Übergangsvorschriften, die sich durch Zeitablauf erledigt haben, aus der Verordnung gestrichen.

3. Kostenwirkung

- Insgesamt ist eine Kostensteigerung durch die Novellierung der Verpackungsverordnung nicht zu erwarten, da bereits jetzt die Mindestzielvorgaben für alle Verpackungsmaterialien in Deutschland erreicht werden.
- Bund, Ländern und Kommunen entstehen keine zusätzlichen Kosten.
- Auch bei Industrie, Handel und Verbrauchern dürften keine neuen Kosten entstehen, da die Verwertungsquoten für die Verpackungsmaterialien bereits heute in Deutschland erfüllt werden.

4. Preiswirkungen

Auswirkungen auf das Preisniveau in Deutschland sind nicht zu erwarten.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu § 1

Mit dem neu eingefügten § 1 Abs. 3 werden die von der Richtlinie vorgegebenen Mindestverwertungsziele für sämtliche Verpackungen in das deutsche Recht übernommen. Die schon bisher in Deutschland geltende Mindestverwertungsquote von 65 Prozent für die Verpackungen insgesamt (Transportverpackungen, Umverpackungen und Verkaufsverpackungen) wurde beibehalten und nicht auf die niedrigere Vorgabe der Richtlinie 2004/12/EG von 60 Prozent gesenkt. Von diesen Quoten unberührt bleiben die Mindestverwertungsquoten für die Verkaufsverpackungen in Anhang I (zu § 6). Die hier im unmittelbaren Zusammenhang stehende Verpflichtung für die Bundesregierung aus

Artikel 6 Abs. 6 der Richtlinie 2004/12/EG, die notwendigen Erhebungen durchzuführen und die Öffentlichkeit und Marktteilnehmer über die erreichten Ziele zu informieren, wurde übernommen.

§ 1 Abs. 3 Satz 4 dient der Umsetzung von Artikel 6 Abs. 2 der Richtlinie 2004/12/EG.

Zu § 3

Durch die Ergänzung von § 3 § 1 Nr. 1 wird auf den neuen Anhang V der Verpackungsverordnung verwiesen, mit dem wiederum die Ergänzungen des Artikels 3 Nr. 1 der Verpackungsrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt werden.

Gemäß dem neuen Anhang V sind Einwegbestecke gerade Beispiele für Gegenstände, die nicht als Verpackungen gelten. Entsprechend ist § 3 Abs. 1 Nr. 2 zu ändern.

Hinsichtlich der Abgrenzung von schadstoffhaltigen und nicht schadstoffhaltigen Füllgütern stellt die Verpackungsverordnung grundsätzlich auf das Selbstbedienungsverbot des Chemikalienrechts ab. Mit den Änderungen in § 3 Abs. 6 erfolgt eine redaktionelle Anpassung an Änderungen des Chemikalienrechts.

Zu § 7

Die Frist 1. Januar 2000 ist abgelaufen und kann daher in § 7 Abs. 1 Satz 1 gestrichen werden.

Zu § 13

Die in § 13 Abs. 1 bisher genannten Übergangsfristen für bestimmte Grenzwerte und Schwermetallen konnten gestrichen werden, da sie abgelaufen waren.

Zu § 15

Durch die vorgenommene Ergänzung von § 15 Nr. 6 und die neue Nr. 9 wird klargestellt, dass auch die Nichterreichung der Verwertungsquoten in Nummer 1 des Anhangs I ordnungswidrigkeiten bewehrt ist. Die neue Nummer 14 war bisher die Nummer 9. Die Nummern 15 bis 21 wurden entsprechend neu nummeriert.

Zu § 16

Im Hinblick auf die abgelaufenen Fristen konnte § 16 teilweise aufgehoben werden.

Zu § 17

§ 17 wird aufgehoben, da die Verpackungsverordnung bereits am 28. August 1998 in Kraft getreten ist.

Zu Anhang I (zu § 6)

Die Anforderung an die Verwertung von Verkaufsverpackungen in Nummer 1 Abs. 2 des Anhangs I zu § 6 wurden an die Vorgaben der Richtlinie 2004/12/EG angepasst.

Lediglich auf die Festlegung einer Mindestquote für die stoffliche Verwertung von Holz-Verkaufsverpackungen wurde verzichtet, weil Holz kaum als Verkaufsverpackung sondern vielmehr als Transportverpackung zum Einsatz kommt. Hier gilt dann gemäß § 1 für die stoffliche Verwertung die Mindestquote von 15 Prozent.

Die Umsetzung der Quote für die stoffliche Verwertung von Kunststoffverpackungen in Höhe von mindestens 22,5 Prozent aus Artikel 6 der Richtlinie 2004/12/EG erfolgt durch Nummer 1 Abs. 2 Satz 5. Für Kunststoff-Verkaufsverpackungen verbleibt es bei der Mindestquote der werkstofflichen Verwertung in Höhe von 36 Prozent. An diesem über den Anforderungen der Richtlinie hinausgehenden Verwertungsziel soll zur Schonung der natürlichen Ressourcen aus Gründen des Umweltschutzes festgehalten werden.

Nummer 1 Abs. 3 des Anhangs I zu § 6 wurde aufgehoben, da die dort enthaltenen Übergangsfristen abgelaufen sind.

In Nummer 4 Abs. 1 Satz 3 des Anhangs I zu § 6 konnte Satz 3 aufgehoben werden, da die Frist Januar 2000 bereits abgelaufen ist.

Zu Anhang V

Durch den neu eingefügten Anhang V werden die durch die Richtlinie 2004/12/EG vorgenommenen notwendigen Ergänzungen zum Begriff der Verpackung in Artikel 3 Nr. 1 in deutsches Recht übernommen.

Maßgeblich für die Prüfung, ob ein Gegenstand als Verpackung im Sinne der Verordnung zu qualifizieren ist, sind die Kriterien in Nummer 1. Nummer 2 enthält eine nicht abschließende Beispielliste für die Kriterien in Nummer 1. Danach sind Etiketten, die unmittelbar an einem Produkt hängen oder befestigt sind, als Verpackung (Kriterium 1c) anzusehen. Demgegenüber sind Etiketten, die auf einer Verpackung aufgebracht sind, z. B. Selbstklebeetiketten, als Teil dieser Verpackung anzusehen und nicht selbst eine Verpackung.

