

# Arbeitsentwurf

## 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 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 sogenannten Eigenrücknahmen und der Branchenlösungen droht das Erfassungssystem zu destabilisieren.

Ziel der Änderungsverordnung ist es, die flächendeckende haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen 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

- wird in Kürze ergänzt -

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

- wird in Kürze ergänzt -

#### E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

- wird in Kürze ergänzt -

### F. Weitere Kosten

Keine.

## Verordnung der Bundesregierung

### 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 sowie des § 25 Absatz 1 Nummer 2 bis 5 und Absatz 2 Nummer 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), hinsichtlich des § 25 Absatz 1 Nummer 2 bis 5 und Absatz 2 Nummer 1 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 [Artikel 5 Absatz 19 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist, wird wie folgt geändert: ] *[wird zu geg. Zeit aktualisiert]*

1. § 8 Absatz 1 Sätze 5 bis 7 werden aufgehoben.

2. § 6 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Pflicht nach Absatz 1 entfällt, soweit Hersteller und Vertreiber 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 einen von ihnen beauftragten Dritten in nachprüfbarer Weise beliefert werden, entsprechend Absatz 8 Satz 1 zurücknehmen und einer Verwertung zuführen. Der Hersteller oder Vertreiber muss durch Bescheinigung eines unabhängigen Sachverständigen nach Anhang I Nummer 2 Absatz 4 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,
3. die Verwertung der Verkaufsverpackungen entsprechend den Anforderungen des Anhangs I Nummer 1 und 4 gewährleistet.

<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 21.07.1998, 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).

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 ist schriftlich anzuzeigen. In dem Nachweis nach Anhang I Nummer 4 sind zusätzlich die Anfallstellen nach Satz 1 sowie gegebenenfalls die mit der Lieferung beauftragten Dritten adressgenau zu bezeichnen und die jeweils gelieferten Verpackungsmengen anzugeben. Absatz 5 Satz 3 und Anhang I Nummer 1, 2 Absatz 4 und Nummer 4 gelten entsprechend."

3. § 16 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Bescheinigungen und Anzeigen, die der zuständigen Behörde gemäß § 6 Absatz 2 der Verpackungsverordnung vom 21. August 1998 (BGBl. I S. 2379), in der zuletzt durch Artikel 5 Absatz 19 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geänderten Fassung, vorgelegt worden sind, gelten nicht als Bescheinigungen oder Anzeigen im Sinne von § 6 Absatz 2 dieser Verordnung.“

## Artikel 2

Artikel 1 Nummer 1 tritt am ersten Tag 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 der 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 sogenannten Eigenrücknahmen und der Branchenlösungen droht das Erfassungssystem zu destabilisieren.

Ziel der Änderungsverordnung ist, die flächendeckende haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft zu sichern und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten zu schaffen.

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

Mit der Änderungsverordnung werden Regelungen geändert, die bei der Entsorgung von Verpackungsabfällen zu Wettbewerbsverzerrungen auf der Ebene der haushaltsnahen Erfassung geführt hat. 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 VerpackV zugeführt haben, wird mit der Neuregelung gestrichen. Die Anforderungen an sog. Branchenlösungen werden deutlich erhöht, um auch an dieser Stelle Missbrauch und Umgehungen einzudämmen.

#### **Alternativen**

Keine.

#### **Verordnungsermächtigung**

[ - wird in Kürze ergänzt - ]

#### **Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

[ - wird in Kürze ergänzt - ]

#### **Gesetzesfolgen**

[ - wird in Kürze ergänzt - ]

### **Befristung**

Die Regelung gilt ohne besondere Befristung.

### **B. Besonderer Teil**

#### Zu Artikel 1 – Nummer 1

Gemäß § 6 Absatz 1 Satz 5 VerpackV 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 VerpackV zugeführt hat, die für die Beteiligung 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, die der Vertreiber in seinem Sortiment führt.

Diese Möglichkeit der sog. „Eigenrücknahme am Point of Sale“ hat sich in der praktischen Umsetzung nicht bewährt. Die mittlerweile angegebenen Mengen zu einer Rücknahme am „Point of Sale“ sind einerseits bei realistischer Betrachtung der Lebenswirklichkeit nicht glaubwürdig und andererseits durch die zuständigen Behörden nicht sachgerecht überprüfbar. Die Mengen aus derartiger „Eigenrücknahme“, die zudem von Betreibern festgestellter dualer Systeme organisiert werden, werden bei den Mengenmeldungen an die Gemeinsame Stelle der dualen Systeme im Ergebnis unzulässigerweise abgezogen und führen zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen. Eine behördliche Kontrolle dieser Praxis ist nicht möglich. Durch ersatzlose Streichung dieser Ausnahme wird eine Regelung beseitigt, die durch missbräuchliche Nutzung in immer stärkerem Umfang zu sog. „Trittbrettfahrerei“ genutzt wurde.

#### Zu Artikel 1 – Nummer 2

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 die von ihnen bei sog. gleichgestellten Anfallstellen in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen zurückgenommen und einer Verwertung zugeführt werden. Zusätzlich muss nachgewiesen werden, dass geeignete, branchenbezogene Erfassungsstrukturen eingerichtet sind und die Verwertung der Verkaufsverpackungen entsprechend den Anforderungen der VerpackV gewährleistet ist. Verkaufsverpackungen anderer als der innerhalb der jeweiligen Branche von den jeweils teilnehmenden Herstellern und Vertriebern vertriebenen Verpackungen oder Transport- und Umverpackungen dürfen dabei nicht in den Mengenstromnachweis einbezogen werden.

Die praktische Umsetzung dieser sog. „Branchenlösungen“ hat sich jedoch weit von dem entfernt, was der Ordnungsgeber mit der 5. Novelle der VerpackV bezweckt hatte. In der Praxis haben sich „Branchenlösungen“ entwickelt, bei denen allein über Schätzungen ein Branchenanteil an den von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen ermittelt wird. Die gegenüber den prüfenden Behörden geltend gemachten Branchenmengen sind offenbar vielfach zu hoch 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 Betreiber solcher Konzepte. Die aus den Studien abgeleiteten sog. Branchenmengen haben jedoch häufig keinen nachvollziehbaren Bezug zu den konkreten Vertriebswegen einzelner Hersteller und Vertrieber und sie wären behördlicherseits auch nur durch Einschaltung sachverständiger Dritter auf Plausibilität überprüfbar. Insoweit sind auch die auf dieser Grundlage geltend gemachten Abzüge von der Gesamtlizenzmenge eines Systembetreibers mit vertretbarem Aufwand und ohne Durchführung einer Betriebsprüfung nicht überprüfbar. Die mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung angestrebte Transparenz konnte daher nicht erreicht werden.

Im Rahmen der behördlichen Überwachung weisen die Vollzugsbehörden überdies darauf hin, dass die angegebenen Anfallstellen mit den tatsächlichen Vertriebswegen der die Branchenlösung nutzenden Hersteller und Vertrieber nicht übereinstimmen. Häufig hat sich offenbar gezeigt, dass den betroffenen Anfallstellen nicht bekannt ist, dass sie an einem solchen Branchensystem beteiligt sein sollen und dass sie stattdessen ihre gebrauchten Verpackungen über die Erfassungsbehälter der dualen Systeme entsorgen.

Die bisherige Branchenlösung nach § 6 Absatz 2 wird daher so weit eingeschränkt, wie es erforderlich ist, um den ursprünglich vom Ordnungsgeber intendierten Ansatz umzusetzen. Die neue Lösung nach § 6 Absatz 2 führt daher nur noch dann zu einer Befreiung von der Systembeteiligungspflicht nach Absatz 1, wenn der Hersteller oder Erstvertrieber die ihm bekannte gleichgestellte Anfallstelle entweder unmittelbar selbst beliefert oder hierfür einen Dritten beauftragt. Sobald jedoch weitere Vertrieber zwischengeschaltet sind, die nicht im Auftrag des Herstellers oder Erstvertriebers handeln, ist die Befreiungsmöglichkeit nach Absatz 2 ausgeschlossen. Das wäre z. B. der Fall, wenn die Anfallstelle über einen oder mehrere zwischengeschaltete Händler, die weisungsunabhängig und auf eigene Rechnung handeln, beliefert wird. Denn in diesem Fall ist es für die Behörden nicht mehr oder nur noch mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, die Lieferbeziehungen und -mengen nachzuvollziehen.

Zugleich werden die Anforderungen an die Bescheinigungen nach Satz 2 erhöht. Insbesondere die derzeit praktizierte Feststellung von Branchenlösungsmengen auf der Basis von Marktforschungsgutachten wird künftig nicht mehr möglich sein. Der Hersteller oder Vertrieber oder der von ihm beauftragte Dritte muss nun 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 Befreiung nach Absatz 2 einbeziehen möchte, 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. Außerdem muss er die Verwertung der Verkaufsverpackungen entsprechend den Anforderungen des Anhangs I Nummer 1 und 4 gewährleisten. Er kann dabei nur die von ihm selbst in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen anrechnen lassen. Eine Anrechnung von Verkaufsverpackungen, die von anderen Herstellern bzw. Vertriebern in den Verkehr gebracht wurden, kommt ebenso wie eine Anrechnung von Transport- und Umverpackungen nicht in Betracht. Es besteht jedoch weiterhin die Möglichkeit eines Zusammenwirkens mehrerer Hersteller und Vertrieber entsprechend Anhang I Nummer 4.

Als zusätzliches Erfordernis muss eine schriftliche Bestätigung aller belleferten Anfallstellen über deren Einbindung in die Erfassungsstrukturen 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 zusammen mit der Bescheinigung des Sachverständigen der zuständigen Behörde vorzulegen.

Um die nach Satz 1 geforderte Überprüfbarkeit sicherzustellen, muss der Mengenstromnachweis nach Anhang I Nummer 4 zusätzlich den Lieferweg der Verkaufsverpackungen von dem Hersteller bzw. Vertreiber bis zu den gleichgestellten Anfallstellen transparent darstellen. Dazu sind die gleichgestellten Anfallstellen sowie – falls vorhanden – die mit der Lieferung beauftragten Dritten adressgenau zu bezeichnen und die jeweils gelieferten Verpackungsmengen anfallstellenbezogen anzugeben. Auf diese Weise kann die Behörde überprüfen, ob die von dem Hersteller oder Vertreiber bei der Anfallstelle in den Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen dort auch tatsächlich wieder zurückgenommen wurden. Soweit diese notwendige Transparenz auf Grund von Unkenntnis der konkreten Vertriebswege nicht herzustellen ist, kommt die Inanspruchnahme dieses Ausnahmetatbestandes nicht in Betracht und es bleibt bei der Beteiligungspflicht nach § 6 Absatz 1.

### Zu Artikel 1 – Nummer 3

§ 16 Absatz 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 ohne Weiteres fortbetrieben werden dürfen, sondern eine neue Anzeile nach § 6 Absatz 2 Satz 3 erforderlich ist.

### Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Die in Artikel 1 Nr. 1 vorgesehene Streichung der Möglichkeit, für am Ort der Übergabe zurückgenommene Verpackungsmengen geleistet Lizenzentgelte zurückzuverlangen kann kurzfristig umgesetzt werden, da die bestehende Verträge aufgrund der Änderung des rechtlichen Rahmens kurzfristig geändert werden können. Soweit in diesem Bereich nennens- und schützenswerte Rücknahmestrukturen eingerichtet sind, können diese auf der Grundlage des neu gefassten § 6 Absatz 2 weitergeführt werden. Artikel 1 Nr. 2 und 3 treten zum 1. Januar 2015 in Kraft. Damit erhalten die Wirtschaftsbeteiligten ausreichend Zeit, sich auf die Umsetzung der Änderungen einzustellen.