Bundesrat **Drucksache 64/21 (Beschluss)**

05.03.21

Stellungnahme
des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen

Der Bundesrat hat in seiner 1001. Sitzung am 5. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 4 Nummer 5 – neu – VerpackG)

   Artikel 1 Nummer 5 ist wie folgt zu fassen:

   ‚5. § 4 wird wie folgt geändert:

   a) In dem Satzteil vor Nummer 1 werden nach <…weiter wie Vorlage…>.

   b) Folgende Nummer 5 wird angefügt

   „5. bei einem Einsatz von kritischen Rohstoffen, diese sparsam zu verwenden sind sowie eine Kennzeichnung der in den Verpackungen enthaltenen kritischen Rohstoffe enthalten, um sicherzustellen, dass die kritischen Rohstoffe aus den Verpackungen nach Gebrauch zurückgewonnen werden können.“ ‘

   Begründung:

   Hinsichtlich kritischer Rohstoffe sind im Kreislaufwirtschaftsgesetz neue Anforderungen an die Produktverantwortung enthalten (§ 23 Absatz 2 Nummer 3). Diese neuen Anforderungen an die Produktverantwortung sind für Verpackungen im VerpackG gemäß § 1 Absatz 1 umzusetzen. Es wird daher vorgeschlagen, die Allgemeinen Anforderungen in § 4 VerpackG bezüglich kritischer Rohstoffe zu ergänzen.

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0720-2946

juris Lex QS
28042024 ()

2. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b (§ 7 Absatz 2 Satz 3 VerpackG), Nummer 9 Buchstabe b Doppelbuchstabe ii (§ 9 Absatz 2 Satz 2 VerpackG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 7 Buchstabe b ist zu streichen.

b) In Nummer 9 Buchstabe b Doppelbuchstabe ii ist in § 9 Absatz 2 Satz 2 der folgende Satzteil „ ; im Falle einer vollständigen Übertragung der Systembeteiligungspflicht gemäß § 7 Absatz 2 auf einen oder mehrere Vorvertreiber haben sie stattdessen zu erklären, dass sie nur bereits systembeteiligte Serviceverpackungen in Verkehr bringen“ zu streichen.

Begründung:

Mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderung sollen alle „Hersteller von mit Ware befüllten Serviceverpackungen“ (das sind beispielhaft Bäckereien, die Brötchen in Brötchentüten packen und so verkaufen) verpflichtet werden, sich einmalig nach § 9 bei der Zentralen Stelle registrieren zu lassen. Diese Registrierung soll, anders als bisher praktiziert, zusätzlich zu der bisher und auch weiterhin verpflichteten Registrierung der Vorvertreiber (Hersteller der Verpackungen, im Beispiel: der Brötchentüten) erfolgen. Laut Begründung würde diese Pflicht ca. 390 000 Unternehmen betreffen (alle Einzelhändler ohne Handel mit Kfz) betreffen. Ein Verstoß gegen diese Registrierungspflicht wäre nach § 34 Absatz 7 VerpackG bußgeldbewährt (bis 100 000 Euro).

Die neue Verpflichtung belastet sowohl den Einzelhandel als potentiell auch die für die Verhängung von Bußgeldern zuständigen Vollzugsbehörden der Länder. Sie wird zum einen mit nicht näher konkretisierten „Transparenzlücken im Verpackungsregister“ begründet, zum anderen mit der Umsetzung des Artikels 8a Absatz 5 Unterabsatz 1 der Richtlinie 2008/98/EG. Transparenzlücken sind jedoch nicht ersichtlich. Die genannte Regelung auf EU-Ebene verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie „einen geeigneten Überwachungs- und Durchsetzungsrahmen (schaffen), um sicherzustellen, dass Hersteller von Erzeugnissen und Organisationen, die für diese Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung wahrnehmen, ihren Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung – auch im Fernabsatz – nachkommen, dass die finanziellen Mittel ordnungsgemäß verwendet werden und dass alle an der Umsetzung der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung beteiligten Akteure verlässliche Daten übermitteln.“ Auch aus dieser Pflicht ist nicht erkennbar, dass die bisherige Übertragung aller Verpflichtungen (Lizenzierungspflicht und Registrierungspflicht) vom Letztvertreiber auf den Vorvertreiber unzulässig sei.

Werden die Pflichten auf einen Vorvertreiber übertragen, obliegen diesem die Pflichten nach den §§ 9 bis 11 VerpackG. Dazu gehört insbesondere die Verpflichtung, eine Vollständigkeitserklärung durch einen registrierten Sachver-

juris Lex QS
28042024 ()

ständigen oder durch einen registrierten Wirtschaftsprüfer, Steuerberater oder vereidigten Buchprüfer geprüfte Vollständigkeitserklärung über die in Verkehr gebrachten Verkaufs- und Umverpackungen abzugeben. Dies kann auch bei Unterschreiten der Schwellenwerte jederzeit verlangt werden.

Die im Rahmen der zusätzlichen Registrierung der eigentlich befreiten Hersteller verlangte Erklärung, nur systembeteiligte Serviceverpackungen in Verkehr zu bringen, soll nach der Begründung des Gesetzentwurfs nur einmal erforderlich und daher der Aufwand hierfür zumutbar sein. Soweit die Vorschrift auf eine verbesserte Überwachung abzielt, so ist diese mit den bei der Registrierung geforderten Angaben nicht erreichbar (kein Abgleich zwischen Vorvertreiber und Letztvertreiber). Der ansonsten mit dieser Registrierung erzielte Erkenntnisgewinn ist darüber hinaus gering, weil die Geschäftsbereiche, die typischerweise Serviceverpackungen verwenden, bereits weitgehend bekannt sein dürften. Für deren Überwachung sind ca. 390 000 Registrierdatensätze und die Implementierung einer neuen Pflicht im fast vollständigen Einzelhandel nicht notwendig.

3. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b_1 − neu − (§ 7 Absatz 2a − neu − VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 7 ist nach Buchstabe b folgender Buchstabe einzufügen:

‚b_1) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Für Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen, die Kleinstunternehmen im Sinn des Artikels 2 Absatz 3 des Anhangs der Empfehlung der Kommission 2003/361/EG darstellen, gilt Absatz 2 entsprechend.“ ‘

Begründung:

Das Verpackungsgesetz bietet unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit der Befreiung von der Registrierungs- und Systembeteiligungspflicht. Diese Ausnahmeregelung gilt für die sogenannten „Serviceverpackungen“, die vom Vertreiber am Ort der Abgabe mit Ware befüllt werden. In diesen Fällen sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, die Lizenzierungspflicht auf den Vorvertreiber der Verpackung zu delegieren. Die praktische Umsetzung des Verpackungsgesetzes stellt gerade Kleinstunternehmen (zum Beispiel landwirtschaftliche Direktvermarkter), insbesondere bei der Registrierung, vor organisatorische Herausforderungen. Es erscheint daher für diese speziellen Fälle sinnvoll, die oben genannte Ausnahme von der Registrierungs- und Systembeteiligungspflicht und die Möglichkeit der Vorlizenzierung auch für andere Verpackungen zu ermöglichen. Hier könnte für Vertreiber kleiner Mengen eine echte Verbesserung im Sinne der Entbürokratisierung erreicht werden, ohne dass dabei die Ziele des Verpackungsgesetzes aufgeweicht würden. Dabei erscheint ein Bezug auf die Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren

juris Lex QS
28042024 ()

Unternehmen (2003/361/EG) zielführend, in der ein Kleinstunternehmen als ein Unternehmen definiert ist, das weniger als zehn Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz 2 Millionen Euro nicht überschreitet.

4. Zu Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe a0 – neu – (§ 8 Absatz 1 Satz 4 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 8 ist dem Buchstaben a folgender Buchstabe a0 voranzustellen:

‚a0) Absatz 1 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Satz 1 gilt nicht für Hersteller von mit Getränken befüllten Einweggetränkeverpackungen, die nach § 31 Absatz 4 keiner Pfandpflicht unterliegen, es sei denn, dass es sich bei der Erfassungsstruktur nach Absatz 1 um das einheitliche Pfandsystem nach § 31 Absatz 1 handelt.“ ‘

Begründung:

Es handelt sich um eine Korrektur hin zum ursprünglich gewollten. § 8 Absatz 1 Satz 4 hat seinen Ursprung in der dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung vom 24.05.2005. Dort wurde in § 8 Absatz 2 Satz 2 geregelt, dass die Pfandpflicht nach § 8 Absatz 1 (selbige Fassung) keine Anwendung findet, soweit die Hersteller und Vertreiber an einem System beteiligt sind. Nicht gemeint war damit, dass für die nicht der Pfandpflicht unterliegenden Einweggetränkeverpackungen eine Branchenlösung unzulässig sein sollte.

Bei Einweggetränkeverpackungen, die nicht der Pfandpflicht unterliegen, handelt es sich um systembeteiligungspflichtige Verpackungen. Denkbar wäre theoretisch aber die freiwillige Beteiligung an dem bestehenden einheitlichen Pfandsystem. Auf diese Weise könnten bestimmte Getränkeverpackungen, die vom Gesetzgeber nicht der Pfandpflicht unterworfen wurden, dennoch auf freiwilliger Basis in dem bereits eingerichteten einheitlichen Pfandsystem mit beteiligt werden. Hierdurch könnten die materialgleichen Einweggetränkeverpackungen gemeinsam mit den Einwegpfandgetränkeverpackungen erfasst werden und somit das Recycling der nicht pfandpflichtigen Verpackungen erleichtert werden.

Da die Einrichtung eines solchen freiwilligen Pfandsystems eine Branchenlösung darstellt, ist § 8 Absatz 1 Satz 4 auf solche Branchenlösungen zu beschränken, deren Erfassungsstruktur nicht auf das bestehende einheitliche Pfandsystem nach § 31 Absatz 1 zurückgreift.

Die Änderung dient ebenso der Erleichterung für Inverkehrbringer von Getränken in Einwegkunststoffflaschen oder -dosen, die ab dem 1. Januar 2022 der Pfandpflicht unterliegen. Diese könnten bereits vor dem 1. Januar 2022 ihre Einweggetränkeverpackungen im Rahmen einer Branchenlösung an dem einheitlichen Pfandsystem beteiligen.

juris Lex QS
28042024 ()

5. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a (§ 9 Absatz 1 Satz 1 VerpackG)

Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a ist zu streichen.

Begründung:

Eine Registrierungspflicht für alle Hersteller von mit Ware befüllten Verpackungen ist abzulehnen. Dies würde nahezu zu einer Vollerhebung der gewerblichen Wirtschaft führen, da mit Ausnahme einiger Dienstleister fast alle Unternehmen Verpackungen nutzen. Zudem würden mehr Daten erhoben, während die Menge der Systembeteiligungen sich kaum vergrößern dürfte. Auch eine Verbesserung der Überwachung verspricht die erweiterte Registrierungspflicht kaum. Die erhebliche Ausweitung des Registers könnte vielmehr zu mehr Unübersichtlichkeit führen.

6. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a_1 – neu – (§ 9 Absatz 1a – neu – VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 9 ist nach dem Buchstaben a folgender Buchstabe a_1 einzufügen:

‚a_1) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Die Zentrale Stelle kann Namen, Anschrift und gewerbliche Tätigkeit von Gewerbetreibenden nach § 14 Absatz 6 Nummer 3 der Gewerbeordnung bei den dafür zuständigen Stellen abfordern, in einem internen Register speichern und für die Kontaktaufnahme der nach Absatz 1 Satz 1 verpflichteten verwenden. Die Abforderung nach Satz 1 kann manuell oder automatisiert erfolgen. Soweit zum Vollzug dieses Gesetzes oder zu statistischen Zwecken erforderlich, dürfen nach Satz 1 gewonnene Daten an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden.“ ‘

Begründung:

Die von der Bundesregierung vorgesehene Gesetzesänderung bewirkt eine erhebliche Ausweitung der Registrierungspflichtigen auf nahezu alle Gewerbetreibenden in Handwerk, Landwirtschaft, Industrie, Handel und Gastronomie. Soweit die Registrierung der Erhebung statistischer Daten dient, sollen die Inverkehrbringer von Verpackungen ergänzend zur neu ausgeweiteten Registrierungspflicht nach § 9 Absatz 1 VerpackG bereits auf Basis der bei den Gewerbeämtern gespeicherten Daten und auf Basis der für die Gewerbetreibenden hinterlegten Informationen über die jeweilige gewerbliche Tätigkeit durch die Zentrale Stelle Verpackungsregister ermittelt werden und an die zuständigen statistischen Landesämter übermittelt werden.

juris Lex QS
28042024 ()

7. Zu Artikel 1 Nummer 11 Buchstabe c – neu – (§ 11 Absatz 4 Satz 2, Satz 3 – neu – VerpackG)

In Artikel 1 ist der Nummer 11 folgender Buchstabe anzufügen:

‚c) Absatz 4 Satz 2 wird durch folgende Sätze ersetzt:

„Die Zentrale Stelle oder die zuständige Landesbehörde kann jederzeit verlangen, dass eine Vollständigkeitserklärung gemäß den Vorgaben der Absätze 1 bis 3 zu hinterlegen ist. Dies gilt auch bei Unterschreiten der Schwellenwerte nach Satz 1.“ ‘

Begründung:

Der Antrag dient der Klarstellung der (Mit-) Zuständigkeit der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) für Anordnungen auch oberhalb der Mengenschwelle. Die bisherige Regelung gibt der ZVSR (und parallel den Landesbehörden) unstrittig die Befugnis, bei Unterschreiten der Schwellenwerte auf Basis des § 11 Absatz 4 Satz 1 eine Anordnung zur Hinterlegung einer Vollständigkeitserklärung (VE-Erklärung) zu erlassen. Es wird jedoch von einem mengenmäßig relevanten Inverkehrbringer (in BW) gegenüber der ZVSR in einer feinsinnigen, aber nicht ganz abwegigen Argumentation bestritten, dass der ZSVR nur eine Anordnungsbefugnis für eine VE oberhalb der Schwellenwerte zustehe, weil sich das Wörtchen „auch“ doppeldeutig interpretieren lasse.

Danach dürften nur die Länderbehörden und nicht die ZSVR über den Umweg des § 62 KrWG i. V. m. § 11 Absatz 1 VerpackG (Erfüllung der VE-Pflicht für oberhalb der Schwellenwerte liegende Mengen) eine VE verlangen. Damit läge aufgrund der nicht eindeutigen Formulierung dafür die Zuständigkeit möglicherweise allein bei den Ländern, obwohl die ZSVR bei der Ermittlung federführend ist. Um der ZSVR eindeutig und (zweifellos vom Gesetzgeber gewollt) eine eigenständige Anspruchsgrundlage für Anordnungen oberhalb der Schwellenwerte zu geben, wird zur Klarstellung der Änderungsantrag eingebracht. Die ZSVR selbst hat in ihrer Stellungnahme zum VerpackG ebenfalls diese Klarstellung vorgeschlagen.

8. Zu Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb (§ 18 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4, Buchstabe c (§ 18 Absatz 1a Satz 3 VerpackG)

Artikel 1 Nummer 17 ist wie folgt zu ändern:

a) In Buchstabe b Doppelbuchstabe bb ist § 18 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 wie folgt zu fassen:

juris Lex QS
28042024 ()

„4. seine finanzielle Leistungsfähigkeit durch Testat eines Wirtschaftsprüfers, Steuerberaters oder eines vereidigten Buchprüfers nachgewiesen hat, und“

b) In Buchstabe c sind in § 18 Absatz 1a Satz 3 die Wörter „Die Behörde nach Absatz 1 Satz 1 prüft“ durch die Wörter „Das Testat nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 belegt“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Antragstellers kann von der Genehmigungsbehörde nicht geleistet werden, sondern bedarf der betriebs- und finanzwirtschaftlichen Expertise. Das entsprechende Testat muss aus Gründen der Verwaltungseffektivität mit den Antragsunterlagen eingereicht werden, ohne dass es dazu einer gesonderten Aufforderung durch die Genehmigungsbehörde bedarf.

9. Zu Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe c_1 – neu – (§ 18 Absatz 4 VerpackG)

Nach Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe c ist folgender Buchstabe c_1 einzufügen:

‚c_1) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Das System hat der Behörde nach Absatz 1 Satz 1 vor Betriebsaufnahme Sicherheit für den Fall zu leisten, dass es oder die von ihm beauftragten Dritten Pflichten nach diesem Gesetz, aus der Abstimmungsvereinbarung nach § 22 Absatz 1 oder aus den Vorgaben nach § 22 Absatz 2 nicht, nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß erfüllen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern oder den zuständigen Behörden dadurch zusätzliche Kosten oder finanzielle Verluste entstehen. Die Sicherheit ist durch selbstschuldnerische Bürgschaft einer Sparkasse, Großbank oder Kreditversicherung zu leisten, die eine Erlaubnis zum Betreiben von Bankgeschäften oder zur Erbringung von Finanzdienstleistungen gemäß § 32 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) erhalten hat und insoweit deren Aufsicht unterliegt. Die zuständige Behörde setzt die Höhe der Sicherheit nachvollziehbar unter Berücksichtigung des Marktanteils des Systems, der Beseitigungskosten für einen mindestens einmonatigen vollständigen Ausfall des Systems sowie der geschuldeten Neben- und Mitbenutzungsentgelte fest. Sie überprüft die Angemessenheit der festgesetzten Sicherheit spätes-

juris Lex QS
28042024 ()

tens nach Ablauf von zwei Jahren, auf Antrag des Systems frühestens nach Ablauf eines Jahres. Die Sicherheit ist neu festzusetzen, wenn die Überprüfung nach Maßgabe des Satzes 3 eine Abweichung von mindestens 5 Prozentpunkten gegenüber der geleisteten Sicherheit ergibt.“ ‘

Begründung:

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 28. August 2020 festgestellt, dass die Festsetzung einer Sicherheitsleistung derzeit nicht auf einer „operablen Rechtsgrundlage“ beruhe. § 18 Absatz 4 VerpackG genüge nicht dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot und der Wesentlichkeitstheorie (Artikel 20 Absatz 3 GG), weil die Vorschrift nicht selbst festlege, unter welchen Voraussetzungen von einer Angemessenheit der Sicherheitsleistung auszugehen sei. Diese Festsetzung könne „nicht in geschlossenen Zirkeln von Arbeitsgruppen und Fachbruderschaften der Exekutive“ erfolgen, sondern sei der parlamentarischen Rechtsetzung vorbehalten.

Vor diesem Hintergrund müssen zwingend die vom Gericht gesehenen Defizite beseitigt werden, um den Ländervollzug auf eine rechtssichere Grundlage zu stellen. Das gilt zur Verminderung von Prozessrisiken auch dann, wenn man der Argumentation des Gerichts nicht oder nicht in vollem Umfang folgen will. Denn in jedem Fall nehmen die dualen Systeme diese Rechtsprechung zum Anlass, die Neufestsetzung der Sicherheitsleistung auf der Grundlage des Verpackungsgesetzes anzugreifen mit der Folge, dass die Ausfallrisiken bei einer Reihe von Systemen zu Lasten der örE unzulänglich abgedeckt sind und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Systemen eintreten.

Mit der Änderung wird die Erhebung der Sicherheit von Gesetzes wegen gefordert, die Art der Sicherheit auf die Bürgschaft eines unter deutscher Aufsicht stehenden Kreditinstituts konkretisiert und ihr Umfang auf das „Worst-Case-Szenario“ erstreckt.

10. Zu Artikel 1 Nummer 17 Buchstabe c_1 – neu – (§ 18 Absatz 4 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 17 ist nach Buchstabe c folgender Buchstabe c_1 einzufügen:

‚c_1) Dem Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Die Sicherheit nach Absatz 4 Satz 1 kann unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit nach § 18 Absatz 1 Nummer 4 verlangt werden.“ ‘

juris Lex QS
28042024 ()

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht im Rahmen der Genehmigung eines Systems zukünftig die Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Systems durch die zuständige Behörde vor. Gemäß § 18 Absatz 4 kann die zuständige Behörde zudem eine Sicherheitsleistung für den Fall verlangen, dass ein System oder die von ihm beauftragten Dritten Pflichten nach diesem Gesetz, aus der Abstimmungsvereinbarung nach § 22 Absatz 1 oder aus den Vorgaben nach § 22 Absatz 2 nicht, nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß erfüllen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern oder den zuständigen Behörden dadurch zusätzliche Kosten oder finanzielle Verluste entstehen.

Bei der Erhebung der Sicherheitsleistung handelt es sich um eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde. Derzeit laufen sechs Klageverfahren gegen die Festsetzung der Sicherheitsleistung vor dem OVG Münster. Es sollte daher bereits im Gesetzestext deutlich werden, dass die Anordnung zur Hinterlegung einer Sicherheitsleistung unabhängig von der Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Systems möglich ist. Sinn und Zweck der Sicherheitsleistung ist die Absicherung eines abstrakten Insolvenzrisikos. Denn nur, weil ein System zum Zeitpunkt der Genehmigung als finanziell leistungsfähig gilt, bleiben die Insolvenz eines Systems und die damit einhergehenden drohenden Kosten für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die weitere Dauer nicht ausgeschlossen. Dass eine solche Insolvenz nicht unmöglich ist, zeigte der Fall des Systems „Europäische Lizensierungsentgelte GmbH“ (ELS) im Jahr 2018 eindrucksvoll. Wenn aber eine Sicherheitsleistung erst im Falle der drohenden Insolvenz angeordnet werden darf, ist die Möglichkeit der Beibringung einer Sicherheitsleistung für das System selbst wirtschaftlich umso belastender bis unmöglich. Eine Sicherheitsleistung sollte daher unbedingt getrennt von der Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit betrachtet und zusätzlich erhoben werden können.

11. Zu Artikel 1 Nummer 17a – neu – (§19 Absatz 2 Nummer 1a – neu –, Absatz 4 – neu – VerpackG)

In Artikel 1 ist nach der Nummer 17 folgende Nummer 17a einzufügen:

‚17a. § 19 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 wird nach Nummer 1 folgende Nummer 1a eingefügt:

„1a. Benennung des Verhandlungsführers gemäß § 22 Absatz 7 Satz 1 gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den zuständigen Behörden;“

b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Zuständige Behörde nach Absatz 2 Nummer 1a ist die Behörde am Sitz des jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers.“ ‘

juris Lex QS
28042024 ()

Folgeänderungen:

Nach Nummer 19 ist folgende Nummer 19a einzufügen:

‚19a. In § 22 Absatz 7 Satz 1 werden die Wörter „sind die Systembetreiber verpflichtet, einen gemeinsamen Vertreter zu benennen“ durch die Wörter „wird von der gemeinsamen Stelle nach § 19 ein gemeinsamer Vertreter für die Systeme benannt (Verhandlungsführer)“ ersetzt.‘

Begründung:

Gemäß § 22 Absatz 7 haben die Systeme einen gemeinsamen Vertreter zu benennen, der mit dem jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Vertragsverhandlung tritt. Die Erfahrungen der letzten zwei Jahre zeigen, dass die Benennung eines gemeinsamen Vertreters mit zeitlicher Verzögerung verbunden war. Aufgrund der ohnehin schon zeitkritischen Abstimmungsprozesse sind die notwendigen rechtlichen Rahmen zu schaffen, die unproblematischen Schritte hin zum Abschluss einer Abstimmungsvereinbarung zwischen dem jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und den Systemen ohne zeitlichen Verzug durchlaufen zu können.

In diesem Sinne erscheint es zweckmäßig, statt einer allgemeinen Pflicht adressiert an im Wettbewerb stehende Unternehmen der gemeinsamen Stelle der Systeme die Aufgabe zu erteilen, die Verhandlungsführer zu benennen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern sowie den zuständigen Behörden mit zu teilen. Zuständige Behörde im Sinne des Absatzes 2 ist die Behörde am Sitz des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers.

12. Zu Artikel 1 Nummer 19a – neu – (§ 22 Absatz 7 VerpackG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 19 folgende Nummer 19a einzufügen:

‚19a. § 22 Absatz 7 wird wie folgt gefasst:

„(7) In einem Gebiet, in dem mehrere Systeme eingerichtet werden oder eingerichtet sind, sind die Systembetreiber verpflichtet, einen gemeinsamen Vertreter zu benennen, der mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Verhandlungen über den erstmaligen Abschluss sowie jede Änderung der Abstimmungsvereinbarung führt. Der Abschluss sowie jede Änderung der Abstimmungsvereinbarung bedürfen der Zustimmung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sowie mindestens der einfachen Mehrheit der an der Abstimmungsvereinbarung beteiligten Systeme. Ein System, das in einem Gebiet mit bereits bestehender Abstimmungsvereinbarung eingerichtet wird, hat sich der vorhandenen Abstimmungsvereinbarung zu unterwerfen.“ ‘

juris Lex QS
28042024 ()

Begründung:

Gemäß § 22 Absatz 7 VerpackG muss eine Abstimmungsvereinbarung, die bereits mit einem System als Verhandlungsführer ausgehandelt wurde, noch den anderen Systemen vorgelegt werden. Diese müssen der Abstimmungsvereinbarung mit einer 2/3-Mehrheit zustimmen. Unabhängig von der Höhe des Quorums stellt diese Regelung einen – wenn auch berechtigten – Eingriff in die Vertragsautonomie dar. Ein Quorum von einer 2/3-Mehrheit gilt allerdings für äußerst besondere und wichtige Beschlüsse, wie z. B. für Änderungen im Grundgesetz nach Artikel 79 Absatz 2 GG.

13. Zu Artikel 1 Nummer 19a – neu – (§ 22 Absatz 7 Satz 4 – neu – bis Satz 8 – neu – VerpackG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 19 folgende Nummer 19a einzufügen:

‚19a. Dem § 22 Absatz 7 werden folgende Sätze angefügt:

„Sofern innerhalb von drei Monaten nach Aufnahme von Abstimmungsverhandlungen, spätestens aber 1 Monat vor Beendigung der geltenden Abstimmungsvereinbarung gemäß den Sätzen 1 und 2 kein Abstimmungsergebnis erzielt wird, legen die an der Abstimmungsverhandlung Beteiligten die offenen Streitigkeiten aus der Abstimmungsverhandlung einem Schiedsgericht nach den Bestimmungen des deutschen Schiedsrechts gemäß den §§ 1025 bis 1066 der Zivilprozessordnung vor. Das Schiedsgericht entscheidet endgültig unter Ausschluss des ordentlichen Rechtsweges über den Inhalt der Abstimmungsvereinbarung. Der Schiedsspruch ist für die Parteien bindend. Der Beginn des Schiedsverfahrens ist der gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 zuständigen Landesbehörde anzuzeigen. Die Abstimmungsvereinbarung schließt zur Vermeidung vertragsloser Zeiten lückenlos an die auslaufende Abstimmungsvereinbarung an.“ ‘

Begründung:

Die Ergänzung löst ein erhebliches Vollzugsproblem, das dann entsteht, wenn sich die Partner der Abstimmungsvereinbarung nicht einigen können bzw. wollen. Die Abstimmungsvereinbarung beruht auf dem umweltrechtlichen Kooperationsprinzip und regelt die Modalitäten der Sammlung nach § 14 Absatz 1 VerpackG sowie finanzielle Ansprüche der Vertragspartner untereinander. Sie ist essentiell für das Funktionieren des Dualen Systems. Das Erfordernis einer Abstimmungsvereinbarung in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags basiert u. a. auch auf der Prämisse, dass die Parteien ein grundsätzliches Interesse am Abschluss haben und deswegen abstimmungslose Zeiten die Ausnahme

juris Lex QS
28042024 ()

sind. Die letzten Jahre haben jedoch gezeigt, dass dem nicht so ist. Nahezu bundesweit wurde der Neuabschluss über Monate bzw. Jahre blockiert, die Genehmigungsbehörden können und konnten nur zusehen, da ihnen jegliches Druckmittel fehlt. Sofern sich die Parteien jedoch nicht einigen können, bedarf es eines unabhängigen und objektiven Dritten, der mit Wirkung für und gegen die Parteien entscheidet. Dabei soll den Parteien genügend Zeit bleiben, die Verhandlungen einvernehmlich zu Ende zu führen; gleichzeitig müssen abstimmungslose Zustände verhindert werden. Die Lösung besteht in einem Schiedsverfahren, dessen Spruch bindend ist. Ein solches Verfahren kann auch im Hinblick auf die Einschränkung der Vertragsfreiheit nur die ultima ratio darstellen. Die vorgeschlagene Regelung sieht deswegen vor, dass grundsätzlich drei Monate an Verhandlungszeit erfolglos vergehen müssen, ehe das Schiedsverfahren einzuleiten ist. Dies bietet den Parteien genügend Zeit, ein Schiedsgerichtsverfahren zu vermeiden. Im Hinblick auf das Ende der bisherigen Vereinbarung muss das Schiedsgerichtsverfahren aber spätestens einen Monat vor deren Ablauf beginnen. In diesem Fall überwiegt das öffentliche Interesse an einer funktionierenden Abfallentsorgung. Die Parteien sind zur Beteiligung am Schiedsgerichtsverfahren verpflichtet, da sie anderenfalls gegen das Abstimmungsgebot in § 22 Absatz 1 Satz 1 VerpackG verstoßen würden. Die Abstimmungsvereinbarung ist zur Vermeidung vertragsloser Zeiten nötigenfalls mit rückwirkendem Beginn abzuschließen.

14. Zu Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe a0 – neu – (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1a – neu – VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 22 ist dem Buchstaben a folgender Buchstabe a0 voranzustellen:

‚a0) Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 1a eingefügt:

„1a. nimmt Anzeigen Dritter wegen des Verdachtes eines Verstoßes gegen die Registrierungspflicht gemäß § 9 Absatz 1 Satz 1 entgegen, ermittelt den Pflichtigen und prüft das Vorliegen einer Registrierungsverpflichtung vor Abgabe an die zuständigen Behörden,“ ‘

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Änderung sollen konkrete Ermittlungs-/Prüfpflichten wegen des Verdachtes eines Verstoßes gegen die Registrierungspflicht an die Zentrale Stelle übertragen werden.

Gemäß § 26 Absatz 1 Nummer 21 VerpackG informiert die Zentrale Stelle die zuständige Landesbehörde, wenn ihr konkrete Anhaltspunkte für die Begehung einer Ordnungswidrigkeit vorliegen und fügt vorhandene Beweisdokumente bei. Diese Verpflichtung bezieht sich lediglich auf eigene Recherchen/Datenbankauswertungen der Zentralen Stelle. Nicht umfasst sind Anzei-

juris Lex QS
28042024 ()

gen von Dritten. In der Praxis bedeutet dies, dass häufig Anzeigen ohne Beweisdokumente an die Landesbehörde weitergeleitet werden und die Ermittlungsarbeit auf die Landesbehörden verlagert wird.

Gerade bei einer Anzeige wegen des Verdachts der pflichtwidrigen Nicht-Registrierung gegen einen ausländischen Hersteller kann eine Unkenntnis der Rechtslage vorliegen. Von einem konkreten Anhaltspunkt einer Ordnungswidrigkeit gemäß § 34 Absatz 1 Nummer 7 VerpackG ist wohl erst dann zu sprechen, wenn der pflichtige Hersteller nach einer entsprechenden Information durch die Zentrale Stelle keine Registrierung vornimmt.

Des Weiteren sollte nicht außer Betracht gelassen werden, dass es ggf. mehr als eine Anzeige bezüglich eines Herstellers geben kann. Daher ist schon aus Gründen der Effizienz und Rechtssicherheit eine Bündelung angezeigt, damit nicht mehrere Behörden sich ggf. mit dem gleichen Sachverhalt befassen.

15. Zu Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe a_1 – neu – (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5a – neu – VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 22 ist nach Buchstabe a folgender Buchstabe a_1 einzufügen:

‚a_1) Nach Nummer 5 wird folgende Nummer 5a eingefügt:

„5a. nimmt Anzeigen Dritter wegen des Verdachtes eines Verstoßes gegen die Pflicht der Hinterlegung einer Vollständigkeitserklärung gemäß § 11 Absatz 1 Satz 1 entgegen, ermittelt den Pflichtigen und prüft die Verpflichtung zur Hinterlegung der Vollständigkeitserklärung vor Abgabe an die zuständigen Behörden,“ ‘

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Änderung sollen konkrete Ermittlungs-/Prüfpflichten bei Anzeigen wegen des Verdachtes eines Verstoßes gegen die Pflicht der Hinterlegung einer Vollständigkeitserklärung an die Zentrale Stelle übertragen werden.

Gemäß § 26 Absatz 1 Nummer 21 VerpackG informiert die Zentrale Stelle die zuständige Landesbehörde, wenn ihr konkrete Anhaltspunkte für die Begehung einer Ordnungswidrigkeit vorliegen und fügt vorhandene Beweisdokumente bei. Diese Verpflichtung bezieht sich lediglich auf eigene Recherchen/Datenbankauswertungen der Zentralen Stelle. Nicht umfasst sind Anzeigen von Dritten. In der Praxis bedeutet dies, dass Anzeigen ohne Beweisdokumente an die Landesbehörde weitergeleitet werden und die Ermittlungsarbeit auf die Landesbehörden verlagert wird.

juris Lex QS
28042024 ()

16. Zu Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe c (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 VerpackG)

Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe c ist wie folgt zu fassen:

‚c) Nummer 7 wird wie folgt geändert:

aa) Das Wort „vorgelegten“ wird durch das Wort „hinterlegten“ ersetzt.

bb) Die Angabe „2“ wird durch die Angabe „4“ ersetzt.

cc) Nach dem Wort „verlangen“ werden die Wörter „ , erstellt für jedes System einen Prüfbericht“ eingefügt.

dd) Nach dem Wort „Landesbehörden“ werden die Wörter „und die Systeme“ eingefügt.‘

Begründung:

Die Änderung dient der Klarstellung, dass zur Prüfung der Mengenstromnachweise auch die Mitteilung der Prüfergebnisse an das zu prüfende System gehört. Die ZSVR sollte nicht ausschließlich die Länder über das Ergebnis der Prüfung der Mengenstromnachweise informieren müssen. Vielmehr ist insbesondere den Systemen das Prüfergebnis mitzuteilen. So wurde in der jüngsten Vergangenheit ein System von der ZSVR bezüglich der Interpretation von möglichen Prüfergebnissen an das Land verwiesen, weil die ZVSR anscheinend davon ausgeht, dass mangels einer ausdrücklichen Aussage im Gesetz die Mitteilung und Erläuterung des Prüfergebnisses gegenüber dem zu Prüfenden nicht zu ihrer Aufgabe gehört. Dieses Vorgehen erscheint nicht zielführend; eine ausdrückliche Klarstellung ist geboten. In diesem Zusammenhang erscheint es sachgerecht, für jedes System jeweils ein Prüfergebnis vorzulegen, das an die jeweiligen Systeme weitergegeben werden kann, ohne dass sensible Daten der Mitbewerber daraus ersichtlich wären.

17. Zu Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe g (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 21 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 22 ist Buchstabe g wie folgt zu fassen:

‚g) Nummer 21 wird wie folgt gefasst:

„21. ermittelt den Sachverhalt, wenn ihr konkrete Anhaltspunkte für die Begehung einer Ordnungswidrigkeit nach § 36 vorliegen, informiert die zuständigen Landesbehörden und fügt die ermittelten Beweisdokumente bei,“ ‘

juris Lex QS
28042024 ()

Begründung:

Die bisherige Formulierung des § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 21 beschränkt die ZVSR nach deren Auffassung allein auf ein schlichtes Weiterleiten von Anzeigen. Eine gewisse Vorermittlung zur Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren wird daher nicht vorgenommen. Aus Sicht der Länder sollten jedoch von Seiten der ZSVR auch Vorprüfungen (zum Beispiel Abgleich mit den eigenen Erkenntnissen/Fachkenntnissen) erfolgen, deren Ergebnisse dann den Ländern als Beweisdokumente zur Kenntnis gegeben werden können. So könnte die Fachkompetenz der ZSVR effizient genutzt werden und damit den Vollzugsbehörden der Länder Ermittlungsarbeit erspart werden.

18. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb (§ 31 Absatz 4 Satz 2 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb sind in § 31 Absatz 4 Satz 2 die Wörter „§ 30a Absatz 3 gilt entsprechend“ durch die Wörter „es sei denn, es handelt sich um Einwegkunststoffgetränkeflaschen, die für flüssige Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe g der Verordnung (EU) Nr. 609/2013 bestimmt sind und dafür verwendet werden oder bei denen der Flaschenkörper aus Glas oder Metall besteht und lediglich die Verschlüsse, Deckel oder Etiketten aus Kunststoff sind“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach § 3 Absatz 4a sind Einwegkunststoffverpackungen solche Einwegverpackungen, die ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen. Unter die Einwegkunststoffgetränkeverpackungen fallen mithin auch Einweg-Glasflaschen mit Etiketten aus Kunststoff, wie sie beispielsweise auch einige Wein- und Sektflaschen aufweisen. Einweg-Glasflaschen mit Kunststoffetikett würden nach dem aktuellen Wortlaut der Norm im oben genannten Entwurf somit ebenfalls der Pfandpflicht unterliegen. Es ist jedoch nicht zielführend, die Einstufung als pfandpflichtige Einweg-Getränkeverpackungen an der Ausgestaltung des Etiketts festzumachen, da sich der Charakter der Verpackung dadurch nicht wesentlich ändert. Überdies würde eine solche Regelung beim Verbraucher Verwirrung stiften.

Die mit der Novelle des VerpackG vorgesehene Ausdehnung der Pfandpflicht dient der möglichst umfänglichen und sortenreinen Rückgewinnung von Kunststoffflaschen und Getränkedosen. Die Bepfandung von Einweg-Glasflaschen mit Kunststoffetiketten ist nicht in der Lage, dieses Ziel zu fördern.

juris Lex QS
28042024 ()

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Etiketten von Einweg-Glasflaschen im Recyclingprozess vor dem Glasrecycling entfernt und separat entsorgt werden. Somit besteht auch an dieser Stelle keine Gefahr für einen nachhaltigen Umgang mit dem Material.

19. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb (§ 31 Absatz 4 Satz 4 – neu – VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb ist dem § 31 Absatz 4 folgender Satz anzufügen:

„Die Ausnahme nach Satz 1 gilt hingegen für Getränke in Glasflaschen mit Kunststoffetiketten."

Begründung:

Mit der Altglassammlung steht ein sehr gut funktionierendes Recyclingsystem zur Verfügung. Mit einer Sammelquote von 84,4 Prozent im Jahr 2017 (UBA 2020) werden bereits heute sehr große Mengen erfasst und die vorgeschriebene Quote von 80 Prozent übererfüllt. Durch die im Verpackungsgesetz (zuletzt geändert am 27. Januar 2021) ab 2022 vorgesehene Erhöhung auf 90 Prozent wird es zu weiteren Verbesserungen kommen. Das System ist etabliert und wird von den Verbraucherinnen und Verbrauchern sehr gut angenommen. Eine signifikante Gefahr des Litterings besteht nicht.

Bei den Kunststoffetiketten handelt es sich in der Regel auch um einen sehr kleinen Massenanteil, bezogen auf das Gewicht der Flasche. Es ist auch für die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie den Handel oft nur sehr bedingt feststellbar, aus welchem Material die Etiketten bestehen.

Einer etwaigen, eher hypothetischen Verbesserung des Erfassungsgrades der Flaschen stehen sehr hohe Kosten gegenüber, ohne dass hier ein messbarer Vorteil für die Umwelt zu erkennen wäre, da ein funktionierendes Recyclingsystem bereits zur Verfügung steht.

20. Zu Artikel 1 Nummer 26 (§ 33 Absatz 1 Satz 1 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 26 ist in § 33 Absatz 1 Satz 1 der Punkt am Ende durch die Wörter „und dem Endverbraucher anzubieten, die Waren in von diesem zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse abzufüllen." zu ersetzen.

juris Lex QS
28042024 ()

Folgeänderungen:

In Artikel 1 Nummer 26 ist § 34 wie folgt zu ändern:

a) In Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 ist nach dem Wort „Endverbraucher“ das Wort „allein“ einzufügen.

b) In Absatz 2 ist nach dem Wort „Endverbraucher“ das Wort „allein“ einzufügen.

Begründung:

Für Letztvertreiber, die nicht unter § 34 Absatz 1 fallen, sollte das Angebot an Endverbraucher, die Ware in von diesem zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse abzufüllen, gesetzlich verpflichtend vorgeschrieben sein. Es ist kein nachvollziehbarer Grund gegen eine solche Festlegung ersichtlich. Dass ein Abfüllen in vom Endverbraucher zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse als gegenüber dem eigenen Angebot von Mehrwegverpackungen das mildere Mittel darstellt, zeigt die Systematik der §§ 33 und 34 deutlich.

Aus Gesichtspunkten der Abfallvermeidung und insbesondere der Verringerung von Kunststoffprodukten insgesamt ist diese Alternative zu bevorzugen. Für den Fall, dass von den Endverbrauchern selbst zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse befüllt werden, wird der Verbrauch von Kunststoffbehältnissen insgesamt reduziert. Das Verpackungsgesetz ist an dieser Stelle der passende Regelungskomplex. Sinn und Zweck des Verpackungsgesetzes ist nicht allein die Reduzierung von Einwegkunststoff, wie dies möglicherweise bei der Einwegkunststoffverordnung der Fall ist, sondern neben allen Regelungen zur Verpackungsentsorgung zusätzlich die Reduzierung der Verwendung von Kunststoffen insgesamt, somit auch von Mehrwegkunststoffbehältnissen. Im Übrigen entfällt bei der Befüllung von kundeneigenen Behältnissen das bei Mehrwegbehältnissen notwendige aufwendige Pfandsystem, welches auf Verbraucherinnen und Verbraucher abschreckend wirken kann.

Die Änderung ist mithin in verhältnismäßigem Umfang geeignet, das Ziel der Reduzierung des Gebrauchs von Kunststoffen insgesamt zu erreichen.

21. Zu Artikel 1 Nummer 28 (§ 35 Absatz 2 Satz 1 VerpackG)

In Artikel 1 Nummer 28 ist in § 35 Absatz 2 Satz 1 das Wort „können“ durch das Wort „müssen“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Beauftragung eines Bevollmächtigten ist verpflichtend einzuführen, eine Kann-Bestimmung ist aus Sicht des Vollzugs in den Ländern nicht ausrei-

juris Lex QS
28042024 ()

chend. Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von im Ausland ansässigen Herstellern durch die in den meisten Ländern zuständigen unteren Umweltbehörden ist faktisch nahezu unmöglich. Dieser Umstand führt zu einer Ungleichbehandlung zwischen den im Inland und den im Ausland ansässigen Herstellern, da die im Ausland ansässigen Hersteller bei Verstößen gegen das Verpackungsgesetz kaum belangt werden können. Es wird daher eine Muss-Bestimmung, analog zu der bereits bestehenden Regelung in § 8 Absatz 1 ElektroG, für zwingend erforderlich erachtet.

22. Zu Artikel 1 Nummer 29 Buchstabe c – neu – (§ 36 Absatz 3 Satz 2 – neu – VerpackG)

Dem Artikel 1 Nummer 29 ist folgender Buchstabe c anzufügen:

‚c) Dem § 36 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Für im Ausland ansässige Hersteller, unabhängig davon, ob diese einen Bevollmächtigten nach § 3 Absatz 14 a beauftragt haben, liegt die Zuständigkeit im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten bei einer durch Verordnung zu bestimmenden Bundesbehörde.“ ‘

Begründung:

Der Umgang mit Anzeigen wegen des Verdachts auf Ordnungswidrigkeiten gemäß Verpackungsgesetz gegen Unternehmen mit Sitz im Ausland stellt eine besondere Herausforderung dar, da die örtliche Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde nicht eindeutig abgeleitet werden kann und in der Praxis ganz überwiegend an die Abfallbehörden der Städte Osnabrück (Sitz der Zentralen Stelle Verpackungsregister) und Dessau-Roßlau (Sitz des UBA) zugeordnet werden soll. Dies führt bei den betreffenden örtlichen Behörden zu einem unverhältnismäßig hohen Aufwand und Überlastung, allein in 2017 gab es ca. 400 Vorgänge wegen des Verstoßes gegen Registrierungspflichten bzw. Hinterlegungspflichten einer Vollständigkeitserklärung gegen ausländische Hersteller.

Die Problematik wird durch die Ausweitung der Registrierungspflichten verschärft und auch durch die fakultative Benennung eines Bevollmächtigten nicht wesentlich entschärft.

23. Zu Artikel 1 Nummer 32 Buchstabe a – neu – (§ 38 Absatz 3 VerpackG)

In Artikel 1 ist Nummer 32 wie folgt zu fassen:

‚32. § 38 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 werden die Wörter „für einen Übergangszeitraum von

juris Lex QS
28042024 ()

zwei Jahren“ durch die Wörter „bis zum 31. Dezember 2020“ ersetzt.

b) Folgender Absatz 6 wird angefügt <…weiter wie Vorlage>‘

Begründung:

Mit Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes zum 1. Januar 2019 wurde für den Abschluss von Abstimmungsvereinbarungen gemäß § 22 Absatz 1 VerpackG in § 35 Absatz 3 VerpackG a. F. eine Übergangsfrist von maximal zwei Jahren festgelegt. Diese Übergangsfrist endete somit zum 31. Dezember 2020. Die Änderung dient insofern lediglich der Klarstellung des gewollten.

24. Zum Gesetzentwurf allgemein

a) Der Bundesrat sieht mit großer Sorge, dass die Leitlinien zur Konkretisierung des Anwendungsbereichs der EU-Richtlinie 2019/904 (Einwegkunststoff-Richtlinie) nach wie vor erst als Entwurf vorliegen, obwohl die Kommission sie nach Artikel 12 Absatz 2 bis zum 3. Juli 2020 zu veröffentlichen hatte. Die Leitlinien sollen bei der Auslegung von Begriffen wie „Kunststoff“ unterstützen, welche für den Anwendungsbereich der Einwegkunststoff-Richtlinie und der nationalen Umsetzungen bestimmend sind. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene für eine schnellstmögliche Finalisierung der Leitlinien einzusetzen. Nur so sind Planungssicherheit für die Betroffenen und gleiche Wettbewerbschancen durch ein einheitliches Begriffsverständnis erreichbar.

b) Für besonders problematisch hält der Bundesrat, dass der Leitlinien-Entwurf vom 16. Dezember 2020 bei der Auslegung des Merkmals „nicht chemisch modifiziert“ erheblich von der Fassung vom 9. September 2020 abweicht, so dass er neu Viskose als „Kunststoff“ einstuft. Viele Produkthersteller haben deshalb keine Sicherheit, ob ihre Produkte in den Anwendungsbereich der neuen Vorgaben für Einwegkunststoffprodukte fallen und sie diese bis zum 3. Juli 2021 umsetzen müssen.

c) Der Bundesrat befürchtet, dass die ungerechtfertigte Verengung der Definition von Kunststoff und die Einstufung von Viskose als Kunststoff durch den aktuellen Leitlinien-Entwurf und die damit verbundene Stigmatisierung Bemühungen um bioökonomische Innovationen und Entwicklungen behindert oder entwertet. Der Bundesrat begrüßt daher, dass sich Deutschland auf EU-Ebene dafür ausgesprochen hat, zur bisherigen Fassung der Leitlinien

juris Lex QS
28042024 ()

vom September 2020 zurückzukehren, welche Viskose nicht als Kunststoff einstufte, und bittet die Bundesregierung, sich auch weiterhin nachdrücklich dafür einzusetzen.

d) Der Bundesrat erwartet, dass die Bundesregierung eine rechtlich und fachlich korrekte nationale Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie und REACH-VO 1907/2006 sicherstellt. Dazu zählt, dass Viskose nicht unter die neue Definition von „Kunststoff“ in § 3 Absatz 21 Verpackungsgesetz gefasst wird, und Produkte aus Viskose vom Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzentwurfs, der Einwegkunststoffverbotsverordnung und Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung ausgenommen sind.

Begründung:

Nach Artikel 12 Absatz 2 der Einwegkunststoff-Richtlinie hatte die Kommission die Leitlinien bis zum 3. Juli 2020 vorzulegen. Bislang gibt es jedoch nur Entwürfe (vom 9. September und 16. Dezember 2020). Die vorgesehene Frist von einem Jahr zwischen Veröffentlichung der Leitlinien und Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie bis 3. Juli 2021 diente insbesondere dazu, dass sich die betroffenen Wirtschaftsakteure darauf einstellen können, welche Produkte von den neuen Pflichten und Beschränkungen der Richtlinie erfasst sind.

Da für den genauen Inhalt wesentlicher Begriffe wie „Kunststoff“ oder „nicht chemisch modifiziert“ aber nach wie vor kein einheitliches Verständnis zwischen Kommission und Mitgliedstaaten abgestimmt ist, steht der Anwendungsbereich der Einwegkunststoff-Richtlinie und damit auch der nationalen Umsetzungsakte (Einwegkunststoffverbotsverordnung, vorliegender Gesetzentwurf zur Änderung des Verpackungsgesetzes) noch nicht fest.

Besonders problematisch ist die erhebliche Änderung der Auslegung des Merkmals „nicht chemisch modifiziert“ durch den Leitlinien-Entwurf vom 16. Dezember 2020: Während die Fassung vom 9. September 2020 noch darauf abstellte, ob das Polymer vor und nach dem Produktionsprozess eine veränderte chemische Struktur aufweist, ist nach der Fassung vom 16. Dezember 2020 entscheidend, ob im Produktionsprozess kovalente Bindungen der Polymere gebildet oder gebrochen werden (auch wenn Ein- und Ausgangs-polymer dieselbe Struktur haben). Nach dem Leitlinien-Entwurf vom September fiel Viskose entsprechend nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie; der Entwurf vom Dezember stuft Viskose hingegen als „Kunststoff“ ein (jeweils Seite 8).

Eine Einstufung von Viskose als „Kunststoff“ hat starke Vor- und Ausstrahlungswirkungen auf die Forschung, Entwicklung und Anwendung bioökonomischer Lösungen (zum Beispiel Einsatz recycelter Baumwoll-Textilien oder von Altpapier, FFP2-Masken aus zellulosischen Fasern). Die Stigmatisierung als „Kunststoff“ entwertet Forschungsaktivitäten und Investitionen in Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen und führt zu großer Verunsicherung bei Akteuren in Wissenschaft und Wirtschaft.

juris Lex QS
28042024 ()

Bei den Leitlinien der Kommission handelt es sich zwar um bloße Orientierungshilfen, welche rechtlich unverbindlich die Auffassung der Kommission wiedergeben (siehe Leitlinien-Entwurf Stand: 16.12.2020 Seite 4). Dennoch ist davon auszugehen, dass die auf eine Harmonisierung des Begriffsverständnisses ausgerichteten Leitlinien faktisch „Quasi-Verbindlichkeit“ in den Mitgliedstaaten entfalten werden (verstärkt durch Verweise in den Begründungen von Umsetzungsrechtsakten). Wer von den Leitlinien abweichen will, wird die (aufwändige) Begründungslast tragen.

Daher muss in der nationalen Umsetzung und im nationalen Vollzug sichergestellt sein, dass die Definition für „Kunststoff“ durch Artikel 3 Absatz 4 und Erwägungsgrund 11 der Einwegkunststoff-Richtlinie und Artikel 3 Absatz 40 der REACH-VO 1907/2006 nicht durch zusätzliche Kriterien verengt wird, unabhängig von der jeweiligen Fassung von Leitlinien. Produkte aus Viskose (zum Beispiel Feuchttücher, Hygieneartikel) fallen nicht in den Anwendungsbereich der Einwegkunststoffverbotsverordnung, des vorliegenden Gesetzentwurfs und der Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung.

juris Lex QS
28042024 ()