

Stellungnahme

5. Novellierung der Verpackungsverordnung

18. Januar 2007

Seite 1

Der BITKOM vertritt mehr als 1.000 Unternehmen, davon 750 Direktmitglieder mit 120 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Geräte-Hersteller, Anbieter von Software, IT- und Telekommunikationsdiensten sowie Content.

Präambel

Die Verpackungsverordnung (VerpVO) hat wesentlich zum Gelingen der Kreislauf- und Abfallwirtschaft in Deutschland beigetragen. Seit Inkrafttreten im Jahre 1991 wurde die Verordnung kontinuierlich angepasst, um abfallwirtschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Um weiterhin umweltpolitischen Erfolg zu gewährleisten, steht die Verpackungsverordnung vor ihrer fünften Novellierung.

Die geplante Novellierung soll die haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen sicherstellen und Schlupflöcher für so genannte Trittbrettfahrer schließen. Die Mitglieder des BITKOM nehmen Ihre Rücknahme-, Verwertungs- und Informationspflichten im Rahmen der VerpVO ernst und unterstützen deshalb diese Ziele.

BITKOM begrüßt zudem einen Großteil der geplanten Anpassungen, die der Arbeitsentwurf vom 20. Oktober 2006 vorsieht. In einigen wenigen Fällen könnten die geplanten Gesetzesänderungen jedoch die beabsichtigen Ziele verfehlen. Damit die fünfte Novellierung ein umwelt- und wirtschaftspolitischer Erfolg werden kann, sollten sämtliche Änderungen vor dem Hintergrund folgender Grundsätze formuliert werden:

- Die umweltpolitischen Ziele werden erreicht, weil alle Unternehmen die wirksamen und für alle geltenden Pflichten einhalten (Effektivität).
- Dank praktikabler Vorgaben stehen Unternehmen nicht vor einem unverhältnismäßig hohen Kosten- und Verwaltungsaufwand (Effizienz).
- Angesichts eindeutiger und unmissverständlicher Regelungen haben Unternehmen die Gewissheit, sich gesetzeskonform zu verhalten (Rechtssicherheit).
- Die nach der VerpVO verpflichteten Unternehmen sind an einer zentralen, öffentlich zugänglichen Stelle namentlich gemeldet (Markttransparenz). Zudem stellen Stichproben sicher, dass Unternehmen den Anreiz verlieren, sich vor den Verpflichtungen zu drücken (Vollzug).

Vor diesem Hintergrund sind auf den nächsten Seiten die aus BITKOM-Sicht entscheidenden Herausforderungen für ein funktionierendes System aus Rücknahme-, Informations- und sonstige Pflichten zusammengestellt.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin
+49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Philipp Karch
Referent
Umwelt und Nachhaltigkeit
+49. 30. 27576-231
Fax +49. 30. 27576-51-231
p.karch@bitkom.org

Präsident

Willi Berchtold

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

< 5. Novellierung der VerpVO >

Seite 2

Sechs BITKOM-Vorschläge für eine erfolgreiche fünfte Novellierung der Verpackungsverordnung

I. Rücknahmepflichten

1. Eindeutige Eingrenzung des Begriffs „privater Endverbraucher“ (§ 3)
2. Vermeidung des Widerspruchs nach § 6 Abs. 1 Satz 4 („anfallen“ vs. „abgeben“)
3. Aufrechterhaltung der Vertragsfreiheit zwischen gewerblichen Partnern (§ 7)

II. Informationspflichten

4. Einführung von umweltpolitisch sinnvollen und wirtschaftlich praktikablen Vollständigkeitserklärungen (§ 10)
5. Wegfall der Kennzeichnungspflicht nach Anhang I 3.(2)

III Sonstige Pflichten

6. Beteiligung des Handels

Stellungnahme

I. Rücknahmepflichten

Mit der geplanten VerpVO sollen die Tätigkeitsfelder getrennt werden, wonach Verkaufsverpackungen im privaten Bereich ausschließlich durch Duale Systeme, Verkaufsverpackungen im gewerblichen Bereich ausschließlich durch Selbstentsorger zurückgenommen werden sollen. Bei diesem neuen Ansatz sollten drei Überlegungen bedacht werden:

1. Eindeutige Eingrenzung des Begriffs „privater Endverbraucher“
Die VerpVO spricht von „Endverbrauchern“ (§ 7 Abs. 1 Satz 1) und – als Unterbegriff – auch von „privaten Endverbrauchern“ (ebenso § 7 Abs. 1 Satz 1), wobei nur der Begriff „private Endverbraucher“ in § 3 Begriffsbestimmung definiert ist (Satz 11). Wenn die VerpVO beide Begriffe verwendet, sollte § 3 zwecks besserer Unterscheidung auch beide Begriffe definieren.

Derzeit ist unklar, wo die Grenze zwischen einer „privaten Haushalts- und Lebensführung, die typischerweise mit dem Wohnen verknüpft ist“ und dem Gewerbe verlaufen wird (siehe auch GVM-Studie). Die Kriterien für die Schnittstelle Lizenzierung sind noch anhand einer nachvollziehbaren Aufteilungslogik zu entwickeln.

2. Vermeidung des Widerspruchs nach § 6 Abs. 1 Satz 4 („anfallen“ vs. „abgeben“)
Nach § 6 Abs. 1, Satz 1 haben sich "Hersteller oder Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die beim privaten Endverbraucher anfallen,... an einem (dualen) System zu beteiligen". Verkaufsverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen, müssen nicht bei einem dualen System gemeldet werden. Somit besteht in diesen Fällen auch keine Pflicht zur Beteiligung an einem dualen System.

§ 6 Abs. 1, Satz 4 ("An private Endverbraucher dürfen nur bei einem System lizenzierte Verkaufsverpackungen *abgegeben* werden") stellt einen Widerspruch zu Satz 1 dar, da hier die Pflicht der Systembeteiligung an die *Abgabe* an den privaten Endverbraucher geknüpft ist und nicht an die *Anfallstelle* beim privaten Endverbraucher.

Eine Verkaufsverpackung kann nur einmal anfallen, entweder im gewerblichen Bereich *oder* im privaten Bereich. Wenn ein privater Endverbraucher im gewerblichen Umfeld Waren konsumiert und dabei Verkaufsverpackungen anfallen, dann müssen Selbstentsorger diese Verpackungen zurücknehmen. Es kann nicht sein, dass im

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin
+49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner
Philipp Karch
Referent
Umwelt und Nachhaltigkeit
+49. 30. 27576-231
Fax +49. 30. 27576-51-231
p.karch@bitkom.org

Präsident
Willi Berchtold

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

< 5. Novellierung der VerpVO >

Seite 4

Kino anfallender Verpackungsabfall sowohl über einen Selbstentsorger (§ 6 Abs. 1, Satz 1) als auch über ein duales System (§ 6 Abs. 1, Satz 4) entsorgt werden muss.

Satz 4 würde also eine Lizenzierung bei einem Dualen System verlangen, das an der Anfallstelle nach Satz 1 gar nicht entsorgen darf. § 6 Abs. 1 Satz 4 sollte folglich ersatzlos gestrichen werden, um unnötige Fragen zur Zuständigkeit zu vermeiden.

3. Aufrechterhaltung der Vertragsfreiheit zwischen gewerblichen Partnern (§ 7)
Nach § 6 Abs. 1 Satz 8 der bisherigen VerpVO gilt: „Soweit Verkaufsverpackungen nicht bei privaten Endverbrauchern anfallen, können *abweichende Vereinbarungen* über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung getroffen werden.“

Dank dieses Passus können Inverkehrbringer und Entsorger auf den Einzelfall zugeschnittene individuelle Lösungen anstreben – zum beiderseitigen Vorteil. Denn diese aus wettbewerblichen Gründen sinnvolle Vertragsfreiheit hat zur Folge, dass die Vereinbarungen zwischen Inverkehrbringern und Entsorgern die marktwirtschaftlich interessantesten Lösungen hervorbringt. Diese Feststellung gilt insbesondere angesichts einer Vielzahl branchenspezifischer Kooperationsmodelle, die erst in Ihrer Gesamtheit ein funktionierendes und effizientes Rücknahmesystem ergeben.

Sollte der Gesetzgeber auf diese Vertragsfreiheit verzichten, würde er eine Holpflicht bei industriellen und gewerblichen Verpackungen einführen. Diese einseitige Belastung einer Akteursgruppe kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein. Zudem würde dies ohne gewichtigen Grund das eingespielte Miteinander von Inverkehrbringer und Entsorger riskieren oder gar aushebeln, weil existierende Vereinbarungen neu verhandelt werden müssten.

Stellungnahme

< 5. Novellierung der VerpVO >

Seite 5

II. Informationspflichten

4. Einführung von umweltpolitisch sinnvollen und wirtschaftlich praktikablen Vollständigkeitserklärungen (§ 10)

Transparente Vollständigkeitserklärungen haben das Potenzial, den Aufsichtsbehörden einen Überblick über das Aufkommen der Verpackungen zu geben. Damit sich die Vollständigkeitserklärungen in der Praxis auch bewähren können, sollte unbedingt geklärt werden, welche Datenanforderungen vor dem Hintergrund umweltpolitischer Notwendigkeit und betriebswirtschaftlicher Machbarkeit angemessen sind. Folgende Fragen sind zu klären, bevor Anforderungen formuliert werden können:

- Welche Verpackungsarten sind zu melden (Transport-, Um- oder Verkaufsverpackungen)?
- Sind Vertriebswege nachvollziehbar und somit darstellbar? Inwieweit kann eine in Verkehr gebrachte Verpackung nach Durchlaufen der verschiedenen Handelsstufen noch eindeutig einem dualen System bzw. einem Selbstentsorger zugeordnet werden?
- Wie kann Praktikabilität bzw. Umsetzbarkeit gewährleistet werden? Die angeforderten Daten müssten erstens prinzipiell ermittelbar sein (siehe vorheriges Argument).

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen drängen sich folgende Empfehlungen auf:

■ Datenanforderungen

Die im Rahmen der VE zu liefernden Daten sollten den bisher zu erhebenden Daten entsprechen. Über die vorliegenden Daten hinausgehende Anforderungen würden die Unternehmen unnötig belasten und keinerlei Mehrwert hinsichtlich der abfallwirtschaftlichen Ziele (§ 1) erbringen. Folgende Aspekte sollten bei der Meldepflicht beachtet werden:

- Es sollte ausreichen, materialbezogene Gewichtsangaben zu machen. Angaben der Stückzahlen haben keine Aussagekraft, weil unterschiedlich große Verpackungen hierbei nicht erfasst werden.
- Es sollte zudem ausreichen, lediglich Angaben zur Beteiligung an Rücknahmesystemen für private Endverbraucher (duale Systeme) testieren zu lassen: Wenn die Vertragsfreiheit nach § 7 weiterhin gilt (siehe oben), dann ist die Testierung von Verpackungen, die im gewerblichen Bereich anfallen, nicht mehr sinnvoll, da Vertrieb und Einkauf zu jeder Anfallstelle individuelle Vereinbarungen treffen können – was heute bereits vielfach geschieht. Die Erfüllung der Anforderungen nach §§ 4 bis 9 für Transportverpackungen und Verkaufsverpackungen an der gewerblichen Anfallstelle, für die die Beteiligung an einem System nach § 6 Absatz 1 nicht möglich ist, können Prüfer in diesen Fällen nicht bescheinigen. Darüber hinaus sind uns im gewerblichen Bereich keine negativen Erfahrungen bekannt, da dort die geschäftlichen Interessen der Handelspartner auf eine ordnungsgemäße Verpackungsverwertung drängen.

Stellungnahme

< 5. Novellierung der VerpVO >

Seite 6

- Zeitpunkt der Vollständigkeitserklärung
 - Jährliche Meldungen sind sinnvoll, denn nur regelmäßige Meldungen erlauben eine konsequente Überwachung der Rechtskonformität.
 - Daten sollten bis drei Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres und nicht einheitlich bis zum 31. März geliefert werden müssen.
 - Die erste Vollständigkeitserklärung sollte erst nach Inkrafttreten – nicht schon 2007 – fällig werden (§16).

5. Wegfall der Kennzeichnungspflicht nach Anhang I 3.(2)

Anhang I 3.(2) des Entwurfs fordert, dass Hersteller und Vertreiber die Beteiligung an Systemen nach § 6 durch Kennzeichnung der Verpackung oder andere geeignete Maßnahmen kenntlich zu machen haben. Ein Großteil der ITK-Produkte ist aber sowohl für den privaten als auch den gewerblichen Bereich vorgesehen und kann somit an beiden Anfallstellen anfallen. Eine Kennzeichnung der einzelnen Verpackung hat somit keine Aussagekraft darüber, ob diese individuelle Verpackung einem dualen System gemeldet ist oder nicht. Eine Kennzeichnung ist daher kein wirksames Mittel gegen das Trittbrettfahrertum – sie würde vielmehr zu den bekannten wettbewerbsrechtlichen Verzerrungen führen. BITKOM schlägt daher vor, die Kennzeichnungspflicht nach Anhang I 3.(2) zu streichen. Vielmehr sollte der Handel in die Überwachung mit einbezogen werden (s. III. Punkt 6.).

III. Sonstige Pflichten

6. Beteiligung des Handels

Die VerpVO wird dann ein Erfolg, wenn alle Akteure der Wertschöpfungskette zur lückenlosen und transparenten Erfassung der Verpackungsströme beitragen. So kommt dem Handel eine entscheidende Rolle bei der Eindämmung des Trittbrettfahrer-Syndroms zu.

Der Handel sollte dazu angehalten werden, nur noch Produkte jener Hersteller anzubieten, die nach Abgabe der VE auf der Website der CS gemeldet sind. Bietet der Handel Produkte an, deren Hersteller in diesem Register nicht gemeldet sind, würde die Herstellerpflicht aus der VerpVO auf ihn übergehen. Er würde somit – analog zur Hersteller-Definition gemäß ElektroG – zum Hersteller werden (§ 3 Begriffsbestimmungen (12) „Vertreiber im Sinne dieses Gesetztes ist jeder, der neue Elektro- oder Elektronikgeräte gewerblich für den Nutzer anbietet. Der Vertreiber gilt als Hersteller im Sinne dieses Gesetztes, wenn er schuldhaft neue Elektro- und Elektronikgeräte nicht registrierter Hersteller zum Verkauf anbietet.“)

Wenn es der Gesetzgeber versäumt, den Handel an dieser entscheidenden Stelle mit einzubeziehen, wird der Versuch scheitern, die Zahl der Trittbrettfahrer entscheidend zu reduzieren.