

Ergebnisbericht des AK-Verpackungslizenzierung im USV e.V.

Beschreibung verschiedener Elemente zur Sicherstellung der vollständigen Lizenzierung der In Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungsmengen durch die Hersteller und Vertreiber

Der AK-Verpackungslizenzierung war zusammengesetzt
aus
öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen,
Selbstentsorgerlösungen nach § 6.1 und 2
und Systembetreiber nach § 6.3

Stand: Juli 2006

USV e. V. *Bahnhofstr. 17
31157 Sarstedt*

☎ *(05066) 900 99-0*
☎ *(05066) 900 99-9*
✉ *usv@umweltkanzlei.de*

Prof. Dr.-Ing. Bernd Bilitewski ¹
Dresden

Holger Domscheit
Ulm

Dr. Rainer Feld ¹
Laboe

Dr.-Ing. Burkhard Fischer
Langenhagen

Thomas Joosten
Wolfenbüttel

Carsten Jung ¹
Coesfeld

Dr. Michael Kappus
Kaiserslautern

Markus Lendle
Westheim

Dr. Klaus Mackenbrock ¹
Erfstadt

Franz Mayer ^{1 2}
München

Peter Meyer ¹
Sarstedt

Thomas Meyer ²
Sarstedt

Dr. Gerhard Nagel ¹
Stuttgart

Axel Pöhlmann
Hamburg

Ulrich Probst ¹
Konz/Luxemburg

Dr. Hans-Bernhard Rhein ^{1 2}
Sarstedt

Dr. Wilhelm Ross ¹
Coesfeld

Günther Schmidt
Hannover

Martin Schürmann
Köln

Dirk Stolze ¹
Elsdorf

Dr. Werner Klaus Ullrich ^{1 2}
Hamburg

Frank Widmayer ¹
Walheim

¹ *unabhängiger Sachverständiger
gem. Anh. 1 Nr. 2 VerpackV*

² *unabhängiger Sachverständiger
gem. §11 (5) ElektroG*

*Deutsche Bank Hürth
BLZ 370 700 24 ▪ Konto 394 720 700
Bei Spenden bitte Bescheinigung anfordern*

Zielstellung

In der jüngsten Zeit häufen sich Meldungen, wonach der Anteil an Herstellern und Vertreibern von Verkaufsverpackungen, die sich weder an einem dualen System noch an einer Selbstentsorgerlösung beteiligen, stetig wächst.

So kommt die GVM in Ihrer Prognose für 2005 auf einen Anteil von 24,5 % nicht lizenzierte Verpackungen. Details sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Umsetzung der Verpackungsverordnung in Deutschland - 2005 (Prognose) - Verkaufsverpackungen Privater Endverbraucher -

Material	Privater Endverbrauch (a)	Vertragsmengen in %				
		§ 6-3 Lizenzmenge Duale Systeme (b)	§ 6-1 Selbstentsorger / Beauftragte Dritte		§ 8 Bepfandete Einweg- Getränkeverp. (e)	Nicht lizenzierte Verpackungen (f)
			v.a. Verpack. für Haushalte (c)	v.a. Verpack. für Kleingewerbe (d)		
Glas	100,0	79,5	2,3	0,1	4,1	14,0
Papier, Pappe, Karton	100,0	40,7	9,1	11,9	0,4	37,9
Leichtverpackungen	100,0	51,4	5,1	(g) 6,9	12,9	23,8
Sonstige (2)	100,0	44,5	2,9	21,4	0,0	31,2
Alle Materialien	100,0	58,2	5,2	6,0	6,1	24,5

(a) Verpackungsverbrauch Privater Endverbraucher; inkl. bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen, inkl. Verp. schadstoffhaltiger Füllgüter, ohne langlebige Verpackungen

(b) DSD, Landbell, Interserroh; Quelle: Prüfbescheinigung der PWC AG

(c) Selbstentsorger, GVM-Schätzung, AT-Kearney-Gutachten

(d) Sonstige Organisationen, die v.a. aus Gewerbe erfassen (hier nur soweit aus Kleingewerbe); GVM-Schätzung

(e) Bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen, einschl. kastengestützter Systeme (z.B. Petcycle); Weißblech-Getränkedosen bei Verbunden zugeordnet
Prognose; Stand 05/2005

(f) ermittelt als rechnerischer Rest: nicht-lizenzierte bzw. unterlizenzierte Verpackungen

(g) darunter z.B. Papler/Kst.-Säcke u. Kunststoff-Großgebilde (Elmer, Kanister, etc.)

(1) Flüssigkeitskarton, Verbunde Weißblechbasis (dar. auch Getränkedosen), Verbunde auf Aluminium-, Kunststoff-, u. Papierbasis

(2) Verpackungen aus Holz, Sonstigem Stahl, Textil, Keramik, Kautschuk

Stand: 10/2005; Alle Angaben sind Prognosen; Quellen siehe Text

Als weiteres unterbleibt aus Ländersicht bei zunehmendem Wettbewerb im Bereich der Verpackungsentsorgung in der Regel eine Prüfung durch die Behörde und die Eigenkontrolle der Wirtschaft stellt die gewünschte Transparenz nicht her.

Dieses Papier will einen Beitrag leisten zur Erläuterung der verschiedenen Sachvorschläge im Rahmen der für erforderlich gehaltenen 5. Novelle der Verpackungsverordnung .

Inhaltsverzeichnis

- 1 **Definitionsversuch**
- 2 **Diskutierte Lösungen**
 - 2.1 Vollständigkeitsnachweis
 - 2.1.1 Rechtlicher Hintergrund
 - 2.1.2 Vorgehensweise
 - 2.1.3 Konzept für einen Vollständigkeitsnachweis
 - a) Grundlage für die Vollständigkeitserklärung
 - b) Anforderungen an die Dokumentation
 - 2.2 DIHK als Hinterlegungsstelle der Wirtschaft
 - 2.3 Registrierungsstelle analog zum ElektroG
 - 2.4 Melde- und Abgleichstelle im Rahmen der Sachverständigenprüfung
 - 2.5 Pfandregelung
 - 2.5.1 Hintergründe zur Einführung des Pfandes auf Einweggetränkeverpackungen
 - 2.5.2 Übertragung des Einweggetränkepfandes auf weitere Verpackungen
 - 2.6 Verpackungssteuer
 - 2.6.1 Hintergrund
 - 2.6.2 Einbeziehung der Trittbrettfahrer bei Modifizierung der Verpackungssteuer
 - 2.6.3 Anmerkungen
 - 2.6.4 Akzeptanz der beteiligten Dritten
- 3 **Abschließende Anmerkungen**
- 4 **Quellenverzeichnis**

1. Definitionsversuch

Bevor nachfolgend die in der Diskussion befindlichen Lösungsvorschläge beschrieben werden, ist es erforderlich, den Begriff „Trittbrettfahrer“ der in vielen Publikationen verwendet wird, zu definieren:

Der Begriff „**Trittbrettfahrer**“ wird in der Regel als Sammelbegriff für einen Hersteller oder Vertreiber genutzt, der zur Rücknahme seiner Verkaufsverpackungen verpflichtet ist und dieser Verpflichtung nicht oder nicht vollständig nachkommt.

Tatsächlich verbergen sich hinter dem Begriff Trittbrettfahrer unterschiedliche Ausprägungen, die nachfolgend charakterisiert werden:

o „**Totalverweigerer**“

Ein zur Rücknahme verpflichteter Hersteller oder Vertreiber, der seiner Rücknahmepflicht für Verkaufsverpackungen weder durch die Teilnahme an Dualen Systemen noch im Rahmen von Selbstentsorgerlösungen gerecht wird

○ **„Teilverweigerer“**

Ein zur Rücknahme verpflichteter Hersteller oder Vertreiber, der seiner Rücknahmepflicht für Verkaufsverpackungen durch die Teilnahme an dualen Systemen oder im Rahmen von Selbstentsorgerlösungen nicht vollständig gerecht wird. Das heißt, die Summe der bei dualen Systemen lizenzierten Mengen plus der im Rahmen von Selbstentsorgerlösungen organisierten Mengen ist kleiner als die in Verkehr gebrachte Menge.

○ **„Verpackungsartverschieber“**

Ein zur Rücknahme verpflichteter Hersteller oder Vertreiber, der seiner Rücknahmepflicht für Verkaufsverpackungen dadurch entgeht, dass er Teile der in Verkehr gebrachten Menge als Transport- oder Umverpackung definiert, obwohl es sich um Verkaufsverpackungen handelt.

○ **„Nullmelder“**

Ein zur Rücknahme verpflichteter Hersteller oder Vertreiber, der seine Rücknahmepflicht für Verkaufsverpackungen durch einen Vertrag mit einem der dualen Systeme oder eines Betreibers von Selbstentsorgerlösungen dokumentiert, obwohl er keine Mengenmeldung im Rahmen dieses Vertrages vornimmt.

○ **„ungeprüfter Selbstentsorger“**

Ein zur Rücknahme verpflichteter Hersteller oder Vertreiber, der seiner Rücknahmepflicht für Verkaufsverpackungen selbst wahrnimmt, aber die erforderliche Dokumentation nicht erstellt und/oder diese nicht durch einen Sachverständigen für Verpackungsentsorgung prüfen/bestätigen lässt.

○ **„nicht erfolgreich geprüfter Selbstentsorger“**

Ein zur Rücknahme verpflichteter Hersteller oder Vertreiber, der seiner Rücknahmepflicht für Verkaufsverpackungen selbst wahrnimmt, diese durch einen Sachverständigen für Verpackungsentsorgung prüfen lässt, im Ergebnis aber die Quoten der VerpackV nicht erreicht.

2. Diskutierte Lösungen

Letztendlich gehen alle Lösungsansätze von der Schaffung einheitlich anzuwendender Gesetzesvorgaben aus, die eine wirksame Kontrolle ihrer Einhaltung ermöglichen.

In diesem Zusammenhang wird vor allem die Erbringung eines sogenannten „Vollständigkeitsnachweises“ diskutiert, der die grundsätzliche Erfüllung der Produktverantwortungspflichten belegt und überprüfbar macht.

Er wird quasi zum Grundelement aller Überlegungen und ist auch zentraler Bestandteil des Eckpunktepapiers der Bundesregierung:

„Bei einer noch zu bestimmenden Stelle der Wirtschaft sind von Wirtschaftsprüfern testierte Erklärungen über die von den jeweiligen Verpflichteten insgesamt in Verkehr gebrachte Verpackungsmenge zu hinterlegen“

Die Lösungsansätze seien nachfolgend beschrieben:

- Vollständigkeitsnachweis
- DIHK als Hinterlegungsstelle der Wirtschaft
- Registrierungsstelle analog zum ElektroG
- Melde- und Abgleichstelle im Rahmen der Sachverständigenprüfung
- Pfandregelung
- Verpackungssteuer

2.1 Vollständigkeitsnachweis

Die geplante Erklärung über die von den jeweiligen Verpflichteten insgesamt in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen, nachfolgend „Vollständigkeitsnachweis“ genannt, wird von mehreren Stellen gefordert .

Während das Eckpunktepapier des BMU lediglich die Bestätigung in Verkehr gebrachter Verpackungsmengen des jeweils Verpflichteten umfasst, sehen andere einen solchen Nachweis erst durch die vollständige Bestätigung , in welcher Weise die Pflichten z.B. nach § 6 VerpackV erfüllt werden, als vollständig an.

2.1.1 Rechtlicher Hintergrund

Hersteller und Vertreiber sind gemäß heutiger Verpackungsverordnung verpflichtet, ihre in Verkehr gebrachten Verpackungen selbst oder im Rahmen von organisierten Rücknahmestrukturen zurückzunehmen und einer Verwertung zuzuführen. Zukünftig sollte die 100 %ige Erfüllung dieser mit dem Inverkehrbringen verbundenen Rücknahme- und Verwertungsanforderungen dokumentiert und nachprüfbar gemacht werden. Der Nachweis sollte bei einer noch festzulegenden Stelle hinterlegt werden.

2.1.2 Vorgehensweise

Der Vollständigkeitsnachweis sollte so gestaltet werden, dass von allen Beteiligten die Anforderungen auf folgenden Grundlagen erfüllt werden:

- Verpackungsverordnung (VerpackV),
- Richtlinie der LAGA über die „Anforderungen an Mengenstromnachweise und deren Prüfung durch Sachverständige“,
- Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG).

Dabei sollte folgender Grundsatz im Vordergrund stehen:

„Es wird sichergestellt, dass für sämtliche in Verkehr gebrachte Verpackungen entweder eine

- selbst organisierte Rücknahme und Verwertung oder
- die Teilnahme an einer organisierten Verpackungsrücknahmelösung oder
- eine Teilnahme an einem System nach § 6 (3) erfolgt.“

2.1.3 Konzept für einen Vollständigkeitsnachweis

Der Vollständigkeitsnachweis zur Erfüllung aller Pflichten der VerpackV soll sicher stellen, dass der Hersteller und Vertreiber, seine im vorangegangenen Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Verpackungen vollständig in nachprüfbarer Weise dokumentiert und darüber hinaus nachweist, dass er seine Verpflichtungen selbst erfüllt, sich eines oder mehreren Dritten bedient hat und die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen durch einen unabhängigen Sachverständigen bescheinigt wurde und/oder sich an einem oder mehreren dualen Systemen beteiligt. Damit wird der Vollständigkeitsnachweis als Endpunkt der Hersteller-/Vertreibernachweise gesehen, nach Vorlage aller erforderlichen (System)-Verträge und Sachverständigenbescheinigungen von Lösungen, an denen er sich beteiligt hat.

Der Nachweis selbst ist damit nicht Prüfobjekt z.B. im Rahmen einzelner Systemprüfungen, sondern stellt ein eigenes Nachweiselement dar.

(a) Grundlage für die Vollständigkeitserklärung

Die folgenden Punkte sollten im Rahmen der Erstellung der Vollständigkeits-erklärung durch unabhängige Sachverständigen oder einen Wirtschaftsprüfer (BMU) beachtet werden werden:

1. Sind alle Verpackungen (100 %), die der Verpflichtete im Geltungsbereich der VerpackV in Verkehr bringt dokumentiert und ist entweder eine Teilnahme an einem System nach § 6 Abs. 3 VerpackV erfolgt oder werden

die Verpackungen im Rahmen von Selbstentsorgerlösungen zurückgenommen?

2. Ist eine Abgrenzung zu den Mengen, die als Um- oder Transportverpackungen, pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen sowie Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern in Verkehr gebracht werden, transparent und eindeutig dargestellt worden?
3. Sind die Verkaufsverpackungen, die nicht bei privaten Endverbrauchern (im Sinne § 3 Abs. 11 VerpackV) anfallen, separat ausgewiesen worden. Ist die Abgrenzung transparent und eindeutig dargestellt worden?
4. Sind für alle Mengen, die an private Endverbraucher vertrieben werden, die folgenden Informationen verfügbar und nachvollziehbar:
 - a) Mengen, die bei Systembetreibern gem. § 6 Abs. 3 VerpackV lizenziert worden sind.
 - b) Mengen, die im Rahmen einer Selbstentsorgerlösung in eigener Verantwortung zurückgenommen und einer Verwertung zugeführt werden.
 - c) Die Veränderung der Gesamtmenge an private Endverbraucher vertriebenen Verkaufsverpackungen im Vergleich zum Vorjahr.

(b) Anforderungen an die Dokumentation

Die Vollständigkeitsprüfung sollte auf der Basis folgender Einzelnachweise erfolgen:

1. Testat eines Sachverständigen oder zur Verschwiegenheit verpflichteten Dritten mit den entsprechenden Betriebsunterlagen des Verpflichteten zur Ableitung der Art und Menge der im Geltungsbereich der VerpackV in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen.
2. Nachweise über die an gewerbliche Endverbraucher (die nicht unter § 3 Abs. 11 VerpackV fallen) vertriebenen Verpackungen.
3. Bei Teilnahme an einem System gem. § 6 Abs. 3 VerpackV: Vertrag über die Systemteilnahme mit den betreffenden Systembetreibern (mit allen Zusätzen wie z. B. Vertragsänderungen, Nebenbestimmungen, Zusatzvereinbarungen) sowie der Ausweisung und Begründung zu Abzugsquoten.
4. Bei Selbstentsorgerlösung: Darstellung des Orts der Übergabe an den Endverbraucher sowie der Summe der in Verkehr gebrachten Menge und Art der Verkaufsverpackungen. Weitere Dokumente sind Verträge mit Beauftragten Dritten bzw. Nachweise über die Teilnahme an einer Selbstentsorgergemeinschaft, Anfallstellenkataster des Beauftragten Dritten (gemäß § 11 VerpackV).

2.2 DIHK als Hinterlegungsstelle der Wirtschaft

Von verschiedener Seite wird der DIHK als mögliche Hinterlegungsstelle wie bereits für die Sachverständigenbescheinigungen nach Anhang I der VerpackV in die Diskussion gebracht, so auch auf verschiedenen Sitzungen des AGVU-Arbeitskreises.

Die folgenden Aufgaben kämen auf den DIHK in diesem Falle zu, damit Trittbrettfahrer erkannt und anschließend in eine verordnungskonforme Lösung eingebunden werden können:

- Jeder, der Verpackungen gegenüber dem privaten Endverbraucher gemäß § 3 Abs. 11, Satz 2 Verpackungsverordnung (VerpackV) in Verkehr bringt, wird zur Erstellung eines Vollständigkeitsnachweises verpflichtet.
(Anmerkungen: Wer prüft auf Vollständigkeit? Wer entscheidet, ob Verpackungen an privaten Endverbraucher geliefert wurden?)
- Der Vollständigkeitsnachweis soll Aufschluss darüber geben, dass alle in Verkehr gebrachten Verpackungen bei einer oder mehreren organisierten Lösungen zur ordnungsgemäßen Rücknahme und Verwertung von Verpackungen gemeldet worden sind.
(Anmerkung: Wer prüft dabei die Zulässigkeit der gewählten Alternativen?)
- Der Vollständigkeitsnachweis soll von einem unabhängigen und zur Verschwiegenheit verpflichteten Dritten jährlich wiederkehrend erstellt werden.
(Anmerkung: Die IHK's sind heute bereits für die Bestellung von Sachverständigen zuständig)
- Der Vollständigkeitsnachweis für das abgelaufene Jahr soll bis zu einem festzulegenden Termin im aktuellen Jahr bei der zuständigen IHK hinterlegt werden. Nach erfolgreicher Hinterlegung müsste die örtliche IHK oder die DIHK eine fortlaufende Registrierungsnummer vergeben, die gegenüber Behörden und berechtigten Personen als Nachweis dienen könnte.
- Alle, die nicht fristgerecht einen Vollständigkeitsnachweis hinterlegt haben, sollten vom DIHK abgemahnt werden und eine letztefristige Frist von 30 Tagen zur Hinterlegung erhalten.
(Anmerkung: Damit käme dem DIHK aber eine Überwachungsfunktion zu.)
- Erfolgt auch dann keine Hinterlegung so könnte eine öffentliche Bekanntgabe/Aufforderung erfolgen.
(Anmerkung: dies könnte Grundlage für ein OWi-Verfahren sein [Stichwort Beweismittel]).

Hinweis:

Eine bloße Hinterlegung wie im Falle der jetzigen Sachverständigenbescheinigung hat sich im allgemeinen als stumpfes Instrument erwiesen, zumal viele berechtigt oder unberechtigt auf schützenswerte Firmendaten verweisen und DIHK nicht gegen die Interessen der eigenen Mitglieder verstoßen wird.

2.3 Registrierungsstelle analog ElektroG

Im Rahmen der Diskussion über die Umsetzung der europäischen WEEE Richtlinie wurde diskutiert einen anderen Weg zu gehen als bei der Umsetzung der europäischen Verpackungsrichtlinie. In diesem Zusammenhang hat man einer gemeinsamen Stelle die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben gemäß § 17 ElektroG übertragen.

Das System und die Aufgaben der Gemeinsamen Stelle lassen sich wie folgt beschreiben:

Eine einzurichtende **Gemeinsame (Registrierungs-)Stelle im Bereich der Verpackungsentsorgung** sollte als eine Form der Selbstorganisation der Hersteller nicht nur eine von den Herstellern eingerichtete Stelle sein, sondern auch von ihnen ausreichend personell besetzt werden. Die herstellerepezifischen Kenntnisse sollten demnach in der Gemeinsamen Stelle gebündelt sein.

Parallel hierzu sollte durch die Gemeinsame Stelle die Umsetzung und Überwachung der Rücknahme und Verwertung der zurückzunehmenden Mengen mittels der Beleihung der Gemeinsamen Stelle durch das UBA erfolgen. Durch diese Organisationsform soll eine schlanke Administration seitens des Staates gewährleistet werden und alle erforderlichen Informationen an einer Stelle unter öffentlich rechtlicher Befugnis zusammenlaufen.

Vertreiber, die Produkte von nicht registrierten Herstellern vertreiben, müssten den Herstellerstatus einnehmen. D.h., die Vertreiber sollten ein starkes Interesse daran haben, dass alle sie beliefernden Hersteller bei der zuständigen Behörde registriert sind, da sonst alle Rechte und Pflichten auf sie (die Vertreiber) übertragen würden.

Bei einer der Gemeinsame Stelle gemäß ElektroG vergleichbaren Organisation würden alle Hersteller (Erstinverkehrbringer von Packmitteln bzw. verpackter Ware) registriert.

Die Hersteller sollten der Gemeinsame Stelle alle in Verkehr gebrachten Verpackungen melden. In gleicher Form müssten von den Herstellern die zurückgenommenen gebrauchten Verpackungen an die Gemeinsame Stelle

gemeldet werden. Diese Aufgaben könnte auch von den Rücknahmesystembetreiber für die Hersteller übernommen werden. Dabei wäre eine Unterscheidung zwischen Systemen gemäß § 6.1 und § 6.3 VerpackV nicht erforderlich.

Durch eidesstattliche Bestätigungen und/oder Testierungen durch unabhängige Sachverständige, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater oder andere zur Berufsverschwiegenheit Verpflichtete sollte die Richtigkeit der Angaben der Hersteller oder der Rücknahmesystembetreiber gewährleistet werden.

Ebenso wäre auf diesem Weg eine Abgrenzung von Verkaufsverpackungen, Transportverpackungen und anderen Verpackungsarten im Sinne der EU-Richtlinie möglich (Primär-, Sekundärverpackungen) und die Entsorgungsunternehmen als auch die Rücknahmesystembetreiber würden weiterhin dem Wettbewerb unterliegen.

Grundsätzlich wäre es auch möglich, die Gemeinsame Stelle nur mit der Erfassung und Registrierung von Herstellern und Vertreibern und ihrer Vollständigkeitsnachweise zu betrauen (ähnlich DIHK), aber mit der Übertragung entsprechender öffentlich-rechtlicher Befugnisse.

2.4 Melde- und Abgleichstelle im Rahmen der Sachverständigenprüfung

Der USV e.V. hat vor etwa 3 Jahren im Rahmen der Diskussion um das Pfandclearing und Mengenstromnachweisführung von Einweggetränkeverpackungen die Möglichkeit zur Schaffung einer unabhängig besetzten „Clearingstelle“ diskutiert, deren Aufgabe darin bestehen sollte, alle in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen mit allen zurückgenommenen Verkaufsverpackungen abzugleichen. Bei dieser Darstellung wird nicht betrachtet, wie die Clearingstelle die erforderlichen Daten im einzelnen ermitteln könnte oder woher sie zur Verfügung gestellt würden, sondern die prinzipielle Vorgehensweise beschrieben. Vorteil dieser Datenstelle wäre ein Mengenabgleich bereits abgeprüfter Einzelmengen aus Mengenstromnachweisen und ähnlichem. Die Clearingstelle sollte entsprechend den aufgezeigten „Trittbrettfahrern“ folgende Leistungen erbringen:

(1) Ermittlung von Unternehmen, die Verkaufsverpackungen in Verkehr bringen, sich aber weder an einem System noch an einer Selbstentsorgung beteiligen.

Um dies zu erreichen, müssten alle Hersteller (Erstinverkehrbringer) und auch die von ihnen in Verkehr gebrachten Mengen an Verkaufsverpackungen dokumentiert werden. Dazu gäbe es als verlässliche Datenquelle die von den Herstellern bzw. Dualen Systemen vorgelegten und von Sachverständigen geprüften Mengenstromnachweise (sowohl Anhang I Nr. 2 und 3 zu §6(1)(2)

als auch (3)). Diese wären mit den Daten der insgesamt in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen abzugleichen (evtl. über Vollständigkeitsnachweise im Sinne des BMU-Eckpunktepapieres). Sonstige Quellen für diese Informationen wären noch zu ermitteln.

(2) Sicherstellung, dass Unternehmen alle in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen und nicht nur Teilmengen melden.

Der unter (1) aufgeführte Datenabgleich könnte auch diese Aufgabe lösen.

(3) Erfassung von Unternehmen, die sich formal an einer Selbstentsorgung beteiligen, aber keine Mengen melden.

Zu den Aufgaben der Clearingstelle sollte auch ein Abgleich aller in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen mit allen zurückgenommenen Mengen gehören. Ein solcher Abgleich wäre dann möglich, wenn ihr alle Mengestromnachweise oder Meldungen von Sachverständigen vorlägen.

(4) Feststellung von Unternehmen, die vorgeben, eine Eigenrücknahme zu betreiben, ohne dies ausreichend zu belegen.

Im Ergebnis von (1) würde feststehen, welche Mengen ein Unternehmen in Verkehr gebracht hätte. Gegenüber der Clearingstelle hätte das Unternehmen einen Mengestromnachweis zu erbringen, der von dieser abgeglichen würde.

Damit würde sich die Clearingstelle im Wesentlichen auf zwei Kernaufgaben beschränken:

1. die Zusammenfassung der Daten vorgelegter Mengestromnachweise und
2. den Abgleich der in den Mengestrom dokumentierten Mengen mit den insgesamt in den Verkehr gebrachten Verpackungsmengen. Sofern es hier keine hinreichende Datengrundlage gibt, würde es ebenfalls Aufgabe der Clearingstelle sein stichprobenartige Kontrollen durchzuführen.

2.5 Pfandregelungs-Modell

Von verschiedener Seite wurde für Verpflichtete, die sich nicht einem System nach § 6.3 VerpackV anschließen über Anreizsysteme diskutiert. Der Anreiz sollte in der Erhebung eines Pfandes auf die Verpackung oder durch Verlosungen erfolgen. I

2.5.1 Hintergründe zur Einführung des Pfandes auf Einweggetränkeverpackungen

Die 1991 geschaffene und mehrfach novellierte VerpackV (§8) sah eine generelle Pfandpflicht auf Einweggetränkeverpackungen vor, wenn der Anteil der Mehrweggetränkeverpackungen unter 72 Prozent fällt. Das war erstmals 1997 und auch in den Folgejahren der Fall. Gemäß der VerpackV trat zum Schutz der ökologisch vorteilhaften Mehrweggetränkeverpackungen sechs Monate nach

Veröffentlichung der Daten über die Mehrweganteile die Pfandpflicht am 1.1.2003 in Kraft.

Bepfandet wurden alle nicht ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen mit einem Volumen von 0,1 Liter bis 3,0 Liter. Mittlerweile beträgt die Höhe des Pfands einheitlich 25 Cent und wird über alle Vertriebsstufen vom Abfüller bis zum Endverbraucher erhoben. Insellösungen von Vertreibern und Abfüllern die es ab 2003 in einer Vielzahl gab, sind seit der 4. Novelle der VerpackV nicht mehr zulässig. Leere Einwegflaschen und Dosen können überall – eine Ausnahme bilden Ladengeschäfte unter 200 m² - dort zurück gegeben werden, wo Einweg verkauft wird. Es wird nur noch nach dem Material Kunststoff, Glas und Metall unterschieden.

In den Jahren vor Einführung des Pfandes war der Anteil von Einweggetränkeverpackungen ständig gestiegen. Das Pfand soll erklärtermaßen diesen Auswirkungen entgegenwirken und ökologisch vorteilhaftere Mehrwegsysteme oder ökologische Verpackungen stützen.

2.5.2 Übertragung des Einweggetränkepfandes auf weitere Verpackungen

Die Erfahrungen bei der Einführung des Pfandes für Einweggetränkeverpackungen, die nur ein klar abgrenzbares und durch den Verbraucher leicht zu identifizierendes Verpackungssegment betrafen, zeigen auf, dass bereits bei diesem System von den verschiedenen Beteiligten (Abfüller, Vertreter, Verbraucherverbände, Importeure) langwierige Diskussionen und gerichtliche Auseinandersetzungen an der Tagesordnung waren. Wenn mit der Pfandregelung die Disziplinierung der Verkaufsverpackungs-Lizenzierungs-Trittbrettfahrer erreicht werden soll, sollten die Diskussionspunkte, die bereits bei der Einführung des Einwegpfandes bestanden, beachtet werden. Dies waren beispielsweise:

- Verpackungskennzeichnung
- Pfandhöhe / Wert des Materials
- Pfandschlupf
- Sicherheitskennzeichnung
- Pfandgeldclearing
- Insellösungen
- Hygiene im Einzelhandel
- Wettbewerbsfragen

Pfandlösungen als Bestrafungsaktion bei Trittbrettfahrern würde das Kontrollproblem nur verlagern, s. hierzu Vollzugsdefizit im Bereich Grauimporte von Getränkeverpackungen ohne Pfanderhebung. Insgesamt zeigen die Pfandregelungen die Schwächen aller Regelungen, die nicht hinreichend die

Bedingungen eines internationalen und insbesondere europäischen Marktes beachten.

2.6 Verpackungssteuer

Im Rahmen der Diskussion über die Einführung des Pfandes auf Einweggetränkeverpackungen wurden auf politischer Ebene eine generelle Abgabenslösung zur Diskussion gestellt. Da bereits in den 90er Jahren eine Verpackungssteuer als Verbrauchssteuer von einigen Gemeinden erhoben wurde soll dieses Element der Vollständigkeit halber beschrieben werden.

2.6.1 Hintergrund

Die Verpackungssteuer hatte seinerzeit das Ziel, zur Vermeidung von Abfall beizutragen und wurde erstmalig im Jahre 1992 von der Stadt Kassel eingeführt. Später, im Jahre 1998, wurde die Steuer in der spezifischen Form allerdings durch das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt.

Die Charakteristik der Verpackungssteuer war wie folgt:

Gesetzesgrundlage	Kommunalabgabengesetze der Länder und Gemeindegesetzungen
Steuerempfänger	Gemeinden
Steuerschuldner	Endverkäufer der entsprechenden Speisen und Getränke
Steuergegenstand	Nicht wieder verwendbare Verpackungen und nicht wieder verwendbares Geschirr, wenn Speisen darin zum Verzehr an Ort und Stelle verkauft werden
Bemessungsgrundlage	Einzelstücke einer Einwegverpackung (z.B. Dosen, Flaschen, Besteck, Geschirr)
Steuersatz	je nach Gemeinde unterschiedlich
	Höhe der Verpackungssteuer in Kassel bzw. Lübeck:
	Einwegbesteckteil 0,05 €/x
	Einweggeschirr 0,25 €/x
	Weitere nicht wieder verwendbare Verp. 0,20 €/x
	Bei Rücknahme und Zuführung der Verpackungen in eine Wiederverwertung gab es Rabatte auf die Steuersätze von mind. 70 %, teilweise auch 100 %

2.6.2 Einbeziehung der Trittbrettfahrer bei Modifizierung der Verpackungssteuer

Die in den 90er Jahren eingeführte und aufgehobene Verpackungssteuer verfolgte das Ziel, Abfall durch Besteuerung von Einwegverpackungen zu vermeiden.

Eine „neue“ Verpackungssteuer dürfte das Ziel haben:

- alle Hersteller und Vertreiber von Verpackungen mit den Erfassungs- und Verwertungskosten zu belasten, um damit

- eine bundesweite Erfassung- und Verwertung von (Verkaufs)verpackungen sicherzustellen.

Voraussetzung hierfür wäre daher die Ausweitung der Verpackungssteuer auf alle Verkaufsverpackungen (bisherige Unterteilung) oder auf alle Verpackungsarten (Um-/Transport- und Verkaufsverpackungen).

Mit der Einbeziehung der Verpackungssteuer auf alle Verpackungen stünden dem Bund nicht unerhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung, die dann entsprechend des Dienstleistungsanteiles (Erfassung und Verwertung) wieder an Systeme, Selbstentsorger- und –gemeinschaften und möglicherweise auch Kommunen zu verteilen wären.

2.6.3 Anmerkungen

Hiermit könnte die umfassende Einbeziehung aller Steuerpflichtigen durch Steuererklärung und Steuererhebung (alle Verpackungen; keine Trittbrettfahrer mehr) erfolgen. Die Verpackungsentsorgung würde bundesweite einheitlich gehandhabt und die Hemmschwelle für Hersteller und Vertreiber könnte höher (Steuerhinterziehung) sein.

Allerdings wäre ein nicht unerheblicher hoher Verwaltungsaufwand bei den Finanzbehörden zu erwarten, der ggf. nicht mit der politischen Zielsetzung „weniger Bürokratie“ – „keine weiteren Belastungen“ vereinbar wäre. Die bisherige Systematik des Marktes (Angebot- und Nachfrage / Wettbewerb) müsste sich vollständig verändern. Die Elemente der Überwachung (Steuerfahndung) müssten ebenso geregelt werden.

2.6.4 Akzeptanz der beteiligten Dritten

Die im System integrierten Teilnehmer (Wirtschaft, Entsorger, Hersteller, Vertreiber, Systeme, Selbstentsorger, Vollzugsbehörden...) dürfen auf die Einführung einer weiteren neuen Steuer mit Unverständnis reagieren, insbesondere vor dem Hintergrund, dass, mit Ausnahme der Trittbrettfahrer, die Umsetzung der heutigen Verpackungsverordnung durch die Selbstentsorgung oder Beteiligung an einem System funktioniert.

3. Abschließende Anmerkungen

Der Arbeitskreis Verpackungslizenzierung beim USV e.V. hat bewusst auf eine abschließende Bewertung der verschiedenen Lösungsvorschläge, die zum Großteil auch nicht ausformuliert vorlagen, verzichtet. In der Diskussion wurden jedoch verschieden Aspekte von den unterschiedlichen Beteiligten, die fast das gesamte Spektrum der an der Diskussion zu beteiligenden Kreise abdeckt, teilweise kontrovers aber auch im Einklang erörtert. Diese Punkte sind nachfolgend in nicht wertender Reihenfolge aufgeführt und sollen zur Lösungsfindung beitragen:

- Die Lösung sollte praktikabel sein, um eine hohe Akzeptanz zu erreichen
- Es sollten Bagatellgrenzen oder Ausnahmeregelungen für Kleinstverpflichtete berücksichtigt werden
- Abgrenzungsproblematiken sollten von Sachverständigen gemäß Anhang I der VerpackV beurteilt werden

Der USV-Vorstand hat das vorliegende Papier zustimmend zur Kenntnis genommen und unterstützt die vom Arbeitskreis erarbeiteten Argumente. Darüberhinaus legt der USV Wert auf die Feststellung folgender Eckpunkte:

- Die bisherigen Vorgaben der VerpackV sind in der praktischen Umsetzung wesentlich zu kompliziert, definitorische Feinregelungen behindern ein nachvollziehbares Verständnis und eine einheitliche Anwendung der Vorschriften. Nicht unwesentlich trägt hierzu die von den EU-Formulierungen abweichende Differenzierung von Transport-, Um- und Verkaufsverpackungen bei.
- Ein weiteres in der Prüfpraxis nicht lösbares Problem ist die unscharfe Abgrenzung zwischen privaten und gewerblichen Bereichen, zumal auch noch in anderen abfallrechtlichen Regelungsbereichen abweichende Regelungen wie in der Gewrbeabfallverordnung anzutreffen sind
- Die Grundidee eines Vollständigkeitsnachweises ist zu begrüßen; sein Umfang und die Kontrollierbarkeit /Zuverlässigkeit sollte aber wie im Papier des AK aufgezeigt genauestens überprüft werden. Ein alleiniger Nachweis der in Verkauf gebrachten Menge erscheint nicht zielführend (vgl. die bereits bestehenden Nachweise gegenüber DSD), solange die Zuordnung von Verpackungsarten und Mengen nicht einheitlichen Kriterien folgt und durch entsprechende Sachverständige geprüft wird.

- Die Nachweise und Belege haben aus Sicht des USV nur dann einen Sinn, wenn die Verfehlungen ermittelt und die adäquaten Sanktionen getroffen werden können. Die aktuellen Defizite gegenüber „Pfandprellern“ u.a. durch mangelnde Beweisführungsollten ein warnendes Beispiel sein
- Mit Nachdruck treten die Sachverständigen des USV für eine größere Verständlichkeit des Regelwerkes und die schnellere Nachweisführung und behördliches Handeln bei Übertretungen ein, um einer weiteren Wettbewerbsverzerrung entgegenzutreten. Die pauschale Diffamierung von Selbstentsorgern als Trittbrettfahrern widerspricht der täglichen Prüferfahrung und sollte unterbleiben.

4. Quellenverzeichnis

- [1] BMU – Eckpunktepapier vom 27. Juni 2006
- [2] Internet: http://www.nabu.de/m07/m07_02/04363.html
- [3] <http://www.presseportal.de/story.htx?nr=605468&firmid=39438>
- [4] Arbeitspapier der AGVU „Qualitätssicherung in der Verpackungsverwertung“
Stand: 23. Mai 2005
- [5] Tischvorlage zum AGVU-Arbeitskreis 10.01.2006
- [6] Internet: <http://www.stiftung-ear.de/regelsetzung/regelbuch/>
- [7] Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die
umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten
(Elektro- und Elektronikgerätegesetz - ElektroG)
- [8] Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen
(Verpackungsverordnung – VerpackV)
- [9] Workshop des USV e.V., Bonn, 30.05.2005
- [10] Internet: <http://www.spiegel-online.de> Politik "*Dosenpfand: Handel und
Wirtschaft geben Widerstand auf*" 14.01.2003).
- [11] Internet: <http://www.sellpage.de/verbraucher/dosenpfand.html>
- [12] Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichtes Nr. 101/97 vom 28.
November 1997
- [13] Pressemitteilung des BdSt „BdSt begrüßt Entscheidung des BVerfG zur
Verpackungssteuer“ vom 7. Mai 1998
- [14] Pressemitteilung der Hansestadt Lübeck: 960125R vom 01. März 1996
- [15] Internet: <http://www.steuerartenueberblick.de/verpackungssteuer.htm>