



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

Stellungnahme der IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen zum
Vorschlag der Europäischen Kommission für eine
EU-Verpackungsverordnung
vom 30.11.2022

Wir nehmen Stellung zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine EU-Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (KOM(2022)677). Der Vorschlag verfolgt das Ziel, die Transformation zu einer *Circular Economy* durch europaweit einheitliche Anforderungen an die Nachhaltigkeit und Kennzeichnung von Verpackungen sowie Mindestanforderungen an die erweiterte Herstellerverantwortung, die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen zu fördern. Als Teil des *Green Deal* soll das Gesetzesvorhaben zum übergeordneten Ziel der Klimaneutralität Europas bis zum Jahr 2050 beitragen.

Die Verordnung bietet eine Chance für die nachhaltige Transformation der Verpackungsbranche. Die Hersteller von Kunststoffverpackungen haben in die Kreislauffähigkeit ihrer Produkte investiert und stehen mit innovativen Lösungen bereit, welche hohe Materialeffizienz mit hochgradiger Recyclingfähigkeit und dem Einsatz von Rezyklaten verbinden. Um die nachhaltige Transformation nicht zu gefährden, sollte die Verordnung noch vor den Europäischen Parlamentswahlen im Jahr 2024 verabschiedet werden. Mit unseren nachfolgenden Empfehlungen wollen wir zum Erfolg der Verordnung insbesondere in ökonomischer und ökologischer Hinsicht beitragen. Unsere Anmerkungen haben zum Ziel, ein faires und dynamisches Marktumfeld zu schaffen, welches den rationellen Einsatz sowie eine energieeffiziente Kreislaufwirtschaft von Verpackungsmaterialien fördert und ökologische Fehlentwicklungen, vor allem zu Lasten des Klimaschutzes, verhindert. Zugleich zielen unsere Anmerkungen auf eine möglichst effektive Umsetzung der Regelungen durch die Wirtschaftsakteure, Vollzugsbehörden sowie Mitgliedsstaaten ab, welche die Voraussetzung dafür bildet, dass das Gesetz einheitlich angewandt wird und die beabsichtigten Wirkungen für die Umwelt und die Markttransformation entfalten kann.

Zusammenfassung:

A. Wir begrüßen im Vorschlag der EU-Kommission für eine EU-Verpackungsverordnung die folgenden Punkte:

- 1. Eine Verordnung schützt den Binnenmarkt und erleichtert die Transformation:** Der Ersatz der bisherigen Richtlinie 94/62/EG durch eine unmittelbar wirksame Verordnung erleichtert die Durchsetzung einheitlicher Verpackungsregeln im EU-Binnenmarkt und schützt den freien Austausch von – zumeist verpackten Waren – vor national uneinheitlichen Verpackungs-Verboten, Kennzeichnungs- und Design-Vorgaben. Nationale Verpackungsvorschriften haben in den letzten Jahren zu einem Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen geführt. Einheitliche Verpackungsregelungen sind auch deshalb erforderlich, weil nur sie die notwendigen Skaleneffekte für die wirtschaftliche Transformation hin zu einer einzigen EU-weiten *Circular Economy* ermöglichen. Der Verordnungsvorschlag basiert zu Recht, wie die bisherige Richtlinie auch, auf der Rechtsgrundlage des Artikel 114 AEUV, weil nur so abweichende nationale Vorschriften, z.B. zum Verpackungsdesign, zur Kennzeichnung oder zur Herstellerverantwortung (Kapitel II, III und IV des Vorschlags), verhindert werden können.

2. **Reduktion des Verpackungsverbrauchs:** Wir begrüßen das Ziel, den Pro-Kopf-Verbrauch an Verpackungsabfällen bis zum Jahr 2040 gegenüber 2018 schrittweise um 15% zu reduzieren (Artikel 38). Dazu beitragen dürfte die Anforderung, dass Gewicht und Volumen von Verpackungen unter Berücksichtigung der Funktionalität so gering wie möglich gehalten werden müssen (Artikel 9) und die zulässigen Leerräume in Um-, Transport- und Versandverpackungen limitiert werden (Artikel 21), gemäß dem Motto „so viel wie nötig, so wenig wie möglich verpacken“. Kunststoffverpackungen besitzen durch ihr geringes Gewicht bei zugleich hoher Funktionalität ein großes Potenzial zur materialsparenden Verpackung und Reduktion von Verpackungsabfällen. Durch technische Innovation sind Kunststoffverpackungen am deutschen Markt seit den 90er Jahren im Durchschnitt um ein Viertel leichter geworden, wodurch in Summe über 1 Million Tonnen Verpackungsabfall pro Jahr gespart wird. Aufgrund ihrer Leichtigkeit und Stabilität eignen sie sich zudem gut als Mehrwegverpackungen.
3. **Design-for-Recycling von Verpackungen schafft Voraussetzung für hochwertiges Recycling:** Das *Design-for-Recycling* bildet eine Grundvoraussetzung für ein wirtschaftliches, energieeffizientes und hochwertiges Verpackungsrecycling und damit für die Steigerung des Wiedereinsatzes von Recyclingmaterialien in Verpackungen und stoffgleichen Produkten. Darum ist es richtig, Mindestanforderungen an die Recyclingfähigkeit zur Marktvoraussetzung zu machen und die möglichst hochgradige Recyclingfähigkeit zusätzlich finanziell zu fördern (Artikel 6). Um die Mengen- und Qualitätsverluste im Recycling zu minimieren und ein möglichst kosten- und energieeffizientes Recycling zu erreichen, schlagen wir vor, die Anforderungen an die Recyclingfähigkeit zu verschärfen, indem der rückgewinnbare Mindestanteil einer Verpackung von 70 auf 80 Masseprozent angehoben wird (siehe unten C. I.2.) und klargestellt wird, dass Primärrohstoffe derselben Materialart ersetzt werden sollen (siehe C. I.3.).
4. **Für hohe Recyclingquoten braucht es eine bessere getrennte Sammlung und Pfandsysteme:** Die in Artikel 43 enthaltene Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur flächendeckenden getrennten Sammlung aller Verpackungsabfälle, auch im öffentlichen Raum, bildet eine wichtige Voraussetzung für das Erreichen der ambitionierten Recyclingvorgaben (Artikel 46), der Anforderungen an die Recyclingfähigkeit von Verpackungen („*at scale*“-Kriterium, Artikel 6) und der Anforderungen an den Rezyklateinsatz (Artikel 7). Die Umsetzung dieser Verpflichtung durch die Mitgliedsstaaten muss deshalb mit höchster Priorität verfolgt werden. Auch die Einführung einer Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen (Artikel 44) ist richtig. Die bereits 2003 in Deutschland eingeführte Pfandpflicht hat sich bewährt: sie reduziert effektiv das Littering und ermöglicht einen hocheffizienten Stoffkreislauf mit Rückgewinnungsraten von über 97% des in Getränkeflaschen eingesetzten PET.
5. **Eindeutige Kennzeichnung des vorgesehenen Abfallpfads:** Wir begrüßen in diesem Zusammenhang auch die Pflicht einer korrespondierenden Kennzeichnung von Verpackungen und den für sie vorgesehenen Abfallbehältern (Artikel 11-12), um Fehlwürfe durch Verbraucher deutlich zu reduzieren.

B. Die folgenden Vorschläge geben uns erheblichen Anlass zur Sorge und sollten dringend nachgebessert werden:

1. **Rezyklateinsatzquoten: Chemische Verfahren müssen zusätzliche Abfallfraktionen verwerten, die nicht mechanisch recycelt werden können** (Artikel 7): Durch Rezyklateinsatzquoten in Kunststoffverpackungen soll eine vom Neuwarepreis unabhängige Nachfragegarantie nach Rezyklaten und damit Investitionssicherheit für das Recycling geschaffen werden. Das ist an und für sich begrüßenswert, jedoch müssen die damit verbundenen erheblichen Risiken für die Verfügbarkeit von (mechanisch) recycelten Kunststoffen und die Sicherheit von Lieferketten stärker berücksichtigt werden, um Planungssicherheit für alle Wirtschaftsbeteiligten zu schaffen und ökologische Fehllenkungen zu vermeiden. Um die Gefahr zu vermeiden, dass die Verfügbarkeit von mechanisch hergestellten Rezyklaten auf dem Markt durch energieintensivere chemische Verwertungsverfahren beeinträchtigt wird, muss sichergestellt werden, dass

chemische Verfahren zusätzliche Abfallfraktionen verwerten, die mechanisch nicht hochwertig recycelt werden können. Deshalb fordern wir **Ausnahmen für kontaktsensible Verpackungen** und die erneute Prüfung der Voraussetzungen 5 Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung (siehe unten C. II.). Für alle anderen Kunststoffverpackungen fordern wir ein **effektives Sicherheitsnetz**, welches vor unverschuldeten Vermarktungsverboten aufgrund mangelnder Verfügbarkeit von geeigneten Kunststoff-Rezyklaten schützt und dadurch wichtige Lieferketten, beispielsweise für Lebensmittel, sichert. Die **Flexibilisierung des Rezyklateinsatzes** durch Massebilanzen und Gutschriften-Methoden halten wir zudem für ein geeignetes Instrument, um die sehr unterschiedlichen Voraussetzungen verschiedener Verpackungsformate für den Rezyklateinsatz auszugleichen, ohne den gewollten Nachfrageimpuls nach Rezyklaten am Markt in Summe zu verringern. Ausnahmen von der Rezyklateinsatzpflicht sollten nicht für kompostierbare, sondern für biobasierte Kunststoffe vorgesehen werden.

2. **Diskriminierung von Kunststoffen führt zu ökologischen Fehllenkungen (Artikel 22 und 26):** Der Verordnungsvorschlag enthält Maßnahmen, die Verpackungen aus Kunststoff gegenüber Verpackungen aus anderen Materialien ohne Grund benachteiligen. So sind für bestimmte Arten von Verpackungen Wiederverwendungsquoten nur vorgesehen, wenn es sich um *Kunststoffverpackungen* handelt. Wenn diese Verpackungen aus anderen Materialien bestehen, sollen dagegen keine Wiederverwendungsquoten gelten. Schließlich sollen nach dem Vorschlag nur bestimmte Einweg-Umverpackungen aus Kunststoff im Einzelhandel verboten werden, nicht aber solche aus anderen Materialien, ohne dass eine Begründung dafür gegeben wird. Die Schlupflöcher bewirken anstelle der beabsichtigten Reduktion von Einwegverpackungen lediglich ein Ausweichverhalten hin zu nicht reglementierten Einwegverpackungen aus anderen Materialien. Um ein solches Ausweichverhalten zu vermeiden, sollten Wiederverwendungsvorgaben und Verbote von Einwegverpackungen für bestimmte Produkte oder Segmente generell unabhängig vom Material und Format der Verpackung getroffen werden (siehe unten C. IV. und V.). Außerdem sollten sich die Ziele auf die Verwendung und die Art des Füllguts beziehen und nicht auf den Verpackungstyp. Schließlich darf die Größe eines EU-Mitgliedstaates nicht zum Anknüpfungspunkt für Wiederverwendungsvorgaben gemacht werden.
3. **Staffelung der Lizenzentgelte für Verpackungen ausschließlich auf Basis ihrer Recyclingfähigkeit (Artikel 6 Absätze 4 und 11 und Artikel 7 Absatz 5):** Der Vorschlag bleibt unklar, auf welcher Grundlage Lizenzentgelte für Kunststoffverpackungen im Rahmen der Systeme der Erweiterten Herstellerverantwortung berechnet werden sollen. Im Zuge von letzten Änderungen an dem Vorschlag wurde die Regelung eingefügt, dass für Kunststoffverpackungen (auch?) der *Rezyklatanteil* entscheidend sein soll. Wir empfehlen, entsprechend der Folgenabschätzung, allein die *Recyclingfähigkeit* von Verpackungen für die Staffelung der Lizenzentgelte heranzuziehen (siehe unten C. I.).
4. **Mehrwegvorgaben an ökologische Vorteilhaftigkeit binden (Artikel 26):** Effiziente Mehrwegsysteme mit kurzen Transportwegen und hohen Wiederverwendungszyklen können ökologische Vorteile gegenüber der Kreislaufwirtschaft von Einwegverpackungen besitzen und bieten in vielen Bereichen nachhaltige Wachstums-Chancen für Kunststoffverpackungen. Jedoch kann der potenzielle Umweltvorteil schnell ins Gegenteil verkehrt werden, wenn die Mehrwegverpackungen beispielsweise zu geringe Rücklaufquoten und Wiedernutzungszyklen erreichen oder die geleerten Mehrwegverpackungen weit transportiert und aufwändig gereinigt werden müssen. Dies betrifft einige der in Artikel 26 enthaltenen Mehrwegvorgaben. Bei einigen Vorgaben ist zudem unklar, welche wiederverwendbaren Alternativen am Markt existieren und wie diese ökologisch und ökonomisch zu bewerten sind. Einige der genannten Verpackungen, wie z.B. IBCs und Fässer, sind grundsätzlich wiederverwendbar, jedoch hängt ihre Eignung zur Wiederbefüllung stark vom Kontaminationsrisiko ab, da sie im direkten Kontakt mit Gefahrgütern stehen können. Zur Begründung von Mehrwegvorgaben sind alleinige Verweise auf die

Abfallvermeidung deshalb unzureichend. Die ökologische Vorteilhaftigkeit und wirtschaftliche Machbarkeit muss gesamthaft geprüft werden, insbesondere unter Einbeziehung der Transport- und Reinigungslogistik sowie der Rückgabe- und Umlaufzahlen, und Mehrwegsysteme gezielt in solchen Segmenten gefördert werden, die eine hohe Vorteilhaftigkeit erwarten lassen (siehe unten C. V.).

5. **Verlagerung wesentlicher Festlegungen auf delegierte Rechtsakte erschwert demokratische Partizipation und hemmt Investitionen der Wirtschaft:** Wesentliche Nachhaltigkeitsanforderungen an Verpackungen in Kapitel II, insbesondere bezüglich des *Design-for-Recycling*, werden auf delegierte Rechtsakte verlagert, obwohl sie für die Marktfähigkeit von Verpackungen ab dem Jahr 2030 ausschlaggebend sind. Überdies sind einige dieser Rechtsakte nicht zeitlich terminiert. Im Konkreten bleiben die Konsequenzen der Vorschriften für die Wirtschaftsbeteiligten damit unklar. Dies erschwert die Kommentierung des Verordnungsentwurfs und die demokratische Partizipation. Es hemmt zudem dringend erforderliche Entwicklungen und Investitionen zur Anpassung der Verpackungen an die Vorschriften. Alle delegierten Rechtsakte sollten daher zeitlich terminiert sein und der Wirtschaft die Möglichkeit der Mitsprache geben.
6. **Vollzugsfähigkeit sicherstellen:** Ein funktionierender, EU-weit einheitlicher Vollzug der Verordnung in den Mitgliedsstaaten bildet die Voraussetzung für den angestrebten Schutz der Umwelt und einen fairen Wettbewerb. Die behördliche Überwachung der Konformität mit den Nachhaltigkeits- und Kennzeichnungsanforderungen an Verpackungen sowie der Verpflichtungen der Wirtschaftsbeteiligten ist jedoch eine Aufgabe, die aufgrund der hohen Auslegungsspielräume und Komplexität sowie und der schieren Anzahl zu überwachender Verpackungen und Wirtschaftsbeteiligter die Vollzugsbehörden aller Mitgliedsstaaten vor übergroße Herausforderungen stellen dürfte. Die Gefahr eines uneinheitlichen Vollzugs innerhalb der EU und insbesondere gegenüber den Importen aus dem Nicht-EU-Raum ist sehr hoch und sollte durch die Schaffung möglichst klarer und einfach überwachbarer Regeln minimiert werden.
7. **Folgenabschätzung ergänzen:** Die dem Vorschlag zugrundeliegende Folgenabschätzung (SWD(2022) 384 Part 1 und 2) genügt den Anforderungen nicht, die die Kommission selbst im Rahmen der Initiative für eine Bessere Rechtsetzung aufgestellt hat und sollte daher in einigen Punkten überarbeitet werden. Die Folgenabschätzung wurde vom *Regulatory Scrutiny Board* der Kommission erst im zweiten Anlauf und nur unter Vorbehalt angenommen, weil sie „*significant shortcomings*“ enthält (siehe Entscheidung vom 30.9.2022). So fehlt insbesondere eine Analyse zu den Voraussetzungen und Risiken verpflichtender Rezyklateinsatzquoten (siehe unten C. II.1.). Außerdem sind einige Vorschläge im Entwurf gar nicht im Rahmen der Folgenabschätzung bewertet worden beziehungsweise widersprechen den Empfehlungen sogar, wie z.B. die Staffelung der Lizenzentgelt auch nach Rezyklateinsatz (siehe unten C. I.1.) oder Wiederverwendungsquoten nur für Verpackungen aus Kunststoff (siehe unten C. V.1.).

C. Erläuternde Stellungnahme

Unsere Kritikpunkte zu ausgewählten Artikeln der Kapitel II und III (Anforderungen an die Nachhaltigkeit und Anforderungen an die Kennzeichnung) sowie Kapitel IV (Verpflichtungen der Wirtschaftsbeteiligten) führen wir im Folgenden näher aus und empfehlen konkrete Änderungen.

Inhaltsverzeichnis

I. Recyclingfähigkeit von Verpackungen (Artikel 6)	6
1. Staffelung der Lizenzentgelte ausschließlich auf Basis der Recyclingfähigkeit	6
2. Recyclingfähigen Mindestanteil von 70% auf 80% anheben und auf Klassen A-D reduzieren	7
3. Klarstellung, dass nur Primärrohstoffe derselben Materialart ersetzt werden sollen	7
4. Design-for-Recycling-Kriterien praxisgerecht ausgestalten und einheitliche Methodik für die Klassifizierung festlegen	8
5. Rechtsklarheit über die Konformität frühzeitig herstellen	9
6. Definition von „recycled at scale“ an verfügbare Infrastruktur in industriellem Maßstab knüpfen	10
7. Berücksichtigung der Besonderheiten von Industrieverpackungen	10
II. Mindestrezyklatgehalte in Kunststoffverpackungen (Artikel 7)	11
1. Keine Rezyklateinsatzquoten für kontaktsensible Verpackungen (außer PET)	11
2. Schaffung eines effektiven Sicherheitsnetzes zum Schutz vor unverschuldeten Vermarktungsverboten aufgrund von Rezyklatmangel	13
3. Flexibilisierung des Rezyklateinsatzes durch Massebilanzierung und Gutschriften	14
4. Ausnahmen nicht für kompostierbare, sondern für biobasierte Kunststoffe	16
III. Kompostierbare Verpackungen (Artikel 8)	17
1. Anforderungen an die Kompostierbarkeit unter industriell kontrollierten Bedingungen spezifizieren	17
2. Keine Ausnahmen von Rezyklateinsatz	18
IV. Verpackungsminimierung und Verbot von Überverpackung (Artikel 9 und 21)	18
1. Ergänzung der Leistungskriterien	18
2. Bürokratielasten für KMUs senken	19
V. Verpflichtung zur Wiederverwendung (Artikel 26)	19
1. Keine Diskriminierung von spezifischen Verpackungsmaterialien und -formaten	19
2. Keine Regulierung von industriellen Verkaufsverpackungen und keine Regulierung nach Größe des Mitgliedsstaates	22
3. Wiederverwendungsquoten an ökologische Vorteilhaftigkeit, Hygiene und Sicherheit sowie und wirtschaftliche Machbarkeit binden	24
VI. Produktverbote (Artikel 22)	25
1. Keine Diskriminierung von spezifischen Verpackungsmaterialien	25
2. Verbote ökologisch begründen und Verhältnismäßigkeit begründen	26
3. Keine Verbote auf Basis von delegierten Rechtsakten	27

I. Recyclingfähigkeit von Verpackungen (Artikel 6)

Wir begrüßen den Vorschlag, die Recyclingfähigkeit zur Marktvoraussetzung von Verpackungen in Europa zu machen und diese über produktgruppenspezifische und europaweit harmonisierte *Design-for-Recycling*-Kriterien zu konkretisieren.

Auch begrüßen wir den Vorschlag, dass durch eine Staffelung der jeweiligen nationalen Lizenzentgelte nach harmonisierten Kriterien eine finanzielle Incentivierung für möglichst hochgradig recyclingfähige Verpackungen geschaffen werden soll. Dies ist aus unserer Sicht einer der wichtigsten Hebel, um einen möglichst hohen Masseanteil rückgewinnbarer Rohstoffe zu erreichen. Allerdings bedarf es diesbezüglich einer Klarstellung:

1. **Staffelung der Lizenzentgelte ausschließlich auf Basis der Recyclingfähigkeit:** Gemäß Artikel 6 Absatz 4 und 11 sowie Artikel 7 Absatz 6 soll eine Staffelung der Lizenzentgelte im Rahmen der erweiterten Produktverantwortung basierend auf den Klassen der *Recyclingfähigkeit* erfolgen. Nur bei Kunststoffverpackungen soll dies (auch?) auf Basis des *Rezyklatgehalts* erfolgen. Eine möglichst hochgradige Recyclingfähigkeit bildet die wichtigste Grundvoraussetzung für die *Circular Economy* und sollte zum alleinigen, diskriminierungsfreien Kriterium für die Staffelung der Beteiligungsentgelte gemacht werden. Angesichts der Tatsache, dass die Voraussetzungen für den Rezyklateinsatz und die Verfügbarkeit von Rezyklaten am Markt für viele Kunststoffverpackungen noch nicht in befriedigendem Maß gegeben ist, ist es von Bedeutung, Fehlanreize zu vermindert recyclingfähigen Verbundmaterialien zu vermeiden.

Die Folgenabschätzung der Kommission empfiehlt ausdrücklich eine Staffelung der Lizenzentgelt ausschließlich auf Basis der *Recyclingfähigkeit* von Verpackungen (siehe Part 1, S. 31 f., 49 - Measure 23; Part 2, S. 314, 468, 476). Dies wird auch in Erwägungsgrund 25 klargestellt. Eine Berechnung auf Basis des *Rezyklatanteils* wurde bei der Erarbeitung der Folgenabschätzung dagegen frühzeitig verworfen (siehe Part 2, S. 598 f. - Measure 39) – und zwar aus guten Gründen: So sind etwa die Vorgaben für den Einsatz von Rezyklaten in Lebensmittelverpackungen viel strenger als für andere Verpackungstypen. Beispielsweise erlaubt die neue Kommissions-Verordnung 2022/1616 im Prinzip ausschließlich recycelte PET-Kunststoffe aus dem Pfandflaschen-Kreislauf in Lebensmittelverpackungen; andere Kunststoffe sind dagegen nicht erlaubt. Auch sind die Kosten für den Einsatz von Rezyklaten in Verpackungen oftmals höher als die Vorteile geringerer Lizenzentgelte, so dass die finanziellen Anreize ins Leere laufen, wie die Kommission u.a. am Beispiel Frankreichs zeigt. Der neu eingefügte Erwägungsgrund 30, der behauptet, eine Berechnung des Lizenzentgelts auf Basis des Rezyklatanteils sei „das am besten geeignete Mittel“ zu Steigerung des Rezyklatanteils, widerspricht daher den Erkenntnissen der Folgenabschätzung.

Die Sonderregelungen für Kunststoffverpackungen sollten daher gestrichen werden.

Empfohlene Änderungen:

- Artikel 6 Absatz 4: ... as well as rules concerning the modulation of financial contributions to be paid by producers to comply with their extended producer responsibility obligations set out in Article 40(1), based on the packaging recycling performance grade, ~~and for plastic packaging, the percentage of recycled content.~~
- Artikel 6 Absatz 11: The financial contributions to be paid by producers to comply with their extended producer responsibility obligations as referred to in Article 40 shall be modulated on the basis of the recyclability performance grade, as determined in accordance with the delegated acts referred to in paragraphs 4 and 6 of this Article ~~and, as regards plastic packaging, also in accordance with the Article 7(6).~~
- Erwägungsgrund 30: ~~(30) There should be an incentive for economic operators to increase the recycled content in the plastic part of packaging. The most appropriate means to achieve this is to ensure the modulation of extended producer responsibility~~

~~fees based on the percentage of recycled content in packaging. The fee modulation should be based on common rules for the calculation and verification of the recycled content contained in such packaging.~~

Um die Mengen- und Qualitätsverluste im Recycling zu minimieren und ein möglichst kosteneffizientes und hochwertiges Recycling zu erreichen, schlagen wir vor, die Anforderungen an die Recyclingfähigkeit in zwei Punkten zu verschärfen:

2. Recyclingfähigen Mindestanteil von 70% auf 80% anheben und Klassen auf A-D reduzieren:

Gemäß Artikel 6 Absatz 5 in Verbindung mit Anhang II wird eine Verpackungseinheit ab 2030 nicht mehr als recyclingfähig betrachtet, wenn sie der Klasse E entspricht, d.h. zu weniger als 70 Masseprozent recyclingfähig ist. Eine solche Verpackung wäre dann nicht mehr marktfähig. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass hohe design-bedingte Materialverluste von bis zu 30% je Verpackungseinheit im Recycling hingenommen werden. Dies setzt nach unserer Auffassung zu wenig Anreize, den Anteil nicht rückgewinnbarer Kunststoffe in Verbundwerkstoffen und in Komponenten anderer Materialarten (z.B. wie z.B. in Tragegriffen oder Sichtfenstern von Kartonagen) zu reduzieren oder in die Rückgewinnung dieser Anteile zu investieren. Es erschwert damit die Erfüllung der kunststoffspezifischen Recyclingquoten (Artikel 46) sowie der Vorgaben zum Rezyklateinsatz (Artikel 7). Wir empfehlen daher, den Mindestanteil der rückgewinnbaren Materialien auf 80% zu erhöhen, um design-bedingte Materialverluste im Recycling auf maximal 20% zu begrenzen. Dieser Grenzwert kann nach unserem Dafürhalten diskriminierungsfrei von allen Verpackungsformaten ohne Einschränkung der Funktionalität der Verpackung erreicht werden.

Dies setzt allerdings voraus, dass keine überzogenen *Mindestanforderungen* an den Sekundärrohstoff nach Artikel 6 Absatz 2 (d) gestellt werden, wie beispielsweise die Anforderung, dass Rezyklate aus dem mechanischen Recycling dieser Verpackungen wieder für den Lebensmittelkontakt geeignet sein müssen (siehe hierzu auch den nachfolgenden Punkt 3).

Empfohlene Änderungen:

- Artikel 6 Absatz 5: “From 1 January 2030, packaging shall not be considered recyclable if it corresponds to performance grade **ED** under the design for recycling criteria established in the delegated act adopted pursuant to paragraph 4 for the packaging category, to which the packaging belongs...”
- Anhang II, Tabelle 2, Reihen 4 und 5:

Recycling Performance Grade	Assessment of recyclability per unit, in weight
Grade D	Higher or equal to 70% Lower than 80%
Grade E	Lower than 70%

3. Klarstellung, dass nur Primärrohstoffe derselben Materialart ersetzt werden sollen: Gemäß Artikel 6 Absatz 2 (d) muss die Verpackungen so recycelt werden können, dass die entstehenden Sekundärrohstoffe von ausreichender Qualität sind, um „die Primärrohstoffe“ (*the primary raw materials*) zu ersetzen. Dabei bleibt unklar, ob es sich um Primärrohstoffe derselben Materialart (z.B. Kunststoff) handeln muss oder ob auch andere Materialien gemeint sind. Wir empfehlen eine Präzisierung dahingehend, dass es sich um Primärrohstoffe derselben Materialart handeln muss. Damit soll ausgeschlossen werden, dass sich die Recyclingfähigkeit lediglich auf die Herstellung von Sekundärrohstoffen beschränkt, die nicht über werkstofftypische Verfahren

verarbeitet werden können (z.B. im Fall von Kunststoffrezyklaten nicht extrusionsfähig und zu dünnwandigen Formteilen verarbeitbar sind) und daher auch nicht in werkstofftypischen Anwendungen eingesetzt werden können. Solche Sekundärrohstoffe ersetzen in der Regel andere Materialarten wie z.B. von Holz, Beton oder mineralischen Rohstoffen, etwa im Straßenbau, in Parkbänken oder in anderen Anwendungen, jedoch nicht Primärrohstoffe derselben Materialart. Werkstofftypische Anwendungen beschränken sich dabei nicht nur auf den Verpackungssektor, sondern beziehen im Fall von Kunststoff z.B. auch die Verarbeitung zu Spritzgusselementen im Bau- und Automobilssektor und andere Kunststoffanwendungen, welche den Marktanforderungen gerecht werden, mit ein. Darüber hinausgehende Qualitätsanforderungen an den Sekundärrohstoff, insbesondere die Anforderung, dass Rezyklate aus dem mechanischen Recycling dieser Verpackungen wieder für den Lebensmittelkontakt geeignet sein müssen, sollten jedoch nicht zur *Mindestvoraussetzung* für die Recyclingfähigkeit nach Absatz 2 (b) gemacht werden.

Der im deutschen Verpackungsgesetz eingeführte Begriff eines „hochwertigen Recyclings“ wird im Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit auf diese Weise interpretiert: Die Definition der „Recyclingfähigkeit“ bezieht sich hier auf „*die grundsätzliche und graduelle Eignung einer Verpackung, nach Durchlaufen industriell verfügbarer Rückgewinnungsprozesse Neuware in werkstofftypischen Anwendungen zu substituieren*“ („[Mindeststandard](#) für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß § 21 Abs. 3 VerpackG“, Seite 8).

Empfohlene Änderung:

- Artikel 6 Absatz 2 (d): “it can be recycled so that the resulting secondary raw materials are of sufficient quality to substitute the primary raw materials **of the packaging in applications typical for that material;**”

4. **Design-for-Recycling-Kriterien praxisgerecht ausgestalten und einheitliche Methodik für die Klassifizierung festlegen:** Der Vorschlag ermächtigt die Kommission in Artikel 6 Absatz 4, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um für die dreißig (!) in Anhang II Tabelle 1 gelisteten Verpackungskategorien jeweilige *Design-for-Recycling*-Kriterien und Recyclingfähigkeitsklassen festzulegen, welche als Grundlage für die Bewertung der Konformität mit den Anforderungen an die Recyclingfähigkeit und die Staffelung der Lizenzentgelte dienen. Artikel 6 Absätze 7 und 8 enthalten diesbezüglich weitere Anforderungen, die jedoch ergänzt werden sollten.

Wir empfehlen für die *Design-for-Recycling*-Kriterien im Verordnungstext die Möglichkeit einzuräumen, diese Kriterien durch Verweis auf harmonisierte Standards anstelle von delegierten Rechtsakten zu konkretisieren, da die Industrie bereits im Auftrag der Europäischen Kommission mandatierte CEN-Standards zur Recyclingfähigkeit von Kunststoffverpackungen erarbeitet. Die *Design-for-Recycling*-Kriterien sollten auf die Rückgewinnung von Werkstoffen für die Substitution materialgleicher Primärrohstoffe über möglichst energieeffiziente, kostengünstige Verfahren, die Stand der Praxis sind, abzielen (siehe auch Anmerkungen oben unter 3.). Sie sollten demzufolge auch die Qualität der Rezyklate bestimmende Kriterien, wie z.B. die Wahl der Klebstoffe, Lacke und Druckfarben, mit berücksichtigen, ebenso wie eine möglichst gute Restentleerbarkeit, da Produktreste zum Abfallaufkommen beitragen und Kontaminationen im Recyclingprozess darstellen. Die Festlegung der *Design-for-Recycling*-Kriterien sollte unbedingt auf wissenschaftlicher Grundlage beruhen, im besten Fall auf Basis von Prüfungen mithilfe einheitlicher Teststandards, und diskriminierungsfrei sein. Außerdem sollten die *Design-for-Recycling*-Kriterien alle 2 Jahre einer Überprüfung und Aktualisierung unterzogen werden, um neuen Entwicklungen im Bereich der Verwertungstechnologien (*State-of-the-art*) Rechnung zu tragen und die Anforderungen an die Recyclingfähigkeit fortzuschreiben sowie Innovation zu ermöglichen.

Für die Klassifizierung (A bis E) der Recyclingfähigkeit bedarf es einer einheitlichen Methode für die Bemessung der recyclingfähigen Masseanteile pro Verpackungseinheit, um eine

diskriminierungsfreie und rechtssichere Zuordnung der Verpackung, egal welchen Materials, zu einer Recyclingfähigkeitsklasse und den damit verbundenen Rechtsfolgen zu erlauben. Die Methode sollte auf die Bemessung des rückgewinnbaren (nicht des enthaltenen) Wertstoffgehalts einer Verpackung abzielen. Hierrüber soll verhindert werden, dass enthaltene Wertstoffe auf eine Weise modifiziert werden, die den Recyclingerfolg behindert (z.B. unlösliche Fasern, Polymere mit veränderter Dichte).

Abweichend von Artikel 6 Absatz 8 Satz 2, der eine ganzheitliche Bemessung der Recyclingfähigkeit einer Verpackungseinheit unter Einbeziehung aller integrierten Verpackungskomponenten vorschreibt, sollte eine getrennte Bewertung integrierter Komponenten in den Fällen zulässig sein, in denen die Verpackungskomponenten allein durch mechanische Beanspruchung während des Transports oder der Sortierung voneinander getrennt werden und somit in der Sortierung ohne weiteren Trennprozess verschiedenen Recyclingpfaden zugeordnet werden können, wie dies z.B. bei Stülp- und Schnappdeckeln vorausgesetzt werden kann (siehe Mindeststandard, S. 4).

Empfohlene Änderungen:

- Artikel 6 Absatz 4: ... Design-for-recycling criteria shall consider state of the art collection, sorting and **energy-efficient, cost-effective** recycling processes **as well as characteristics that are important for the quality of the recycle** and shall cover all packaging components. **These criteria shall be based on scientific grounds and testing using harmonised standards, and shall be non-discriminatory. They shall be reviewed at least every 2 years and updated if necessary. Alternatively, the Commission is empowered to use harmonised CEN standards on recyclability developed on its behalf. The assessment of the recyclable percentage per unit, as listed in table 2 of Annex II, shall be uniform and non-discriminatory for all packaging materials and formats and shall be based on the material that can be recovered by recycling.** The Commission is empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 58 to amend Table 1 of Annex in order to adapt it to scientific and technical development in material and product design, collection, sorting and recycling infrastructure.
- Artikel 6 Absatz 8 Satz 3: Where a unit of packaging includes separate components, the assessment of compliance with the design for recycling requirements and with the at scale recyclability requirements shall be done separately for each separate component. **The assessment shall also be done separately for integrated components that separate from each other through mechanical stress during transportation or sorting.**

5. **Rechtsklarheit über die Konformität frühzeitig herstellen:** Gemäß Artikel 6 Absatz 3 ist die Konformität mit den delegierten Rechtsakten nach Absatz 4 (*Design-for-Recycling*-Kriterien) und Absatz 6 („*at scale*“-Kriterium) maßgeblich für die Bewertung einer Verpackung als recyclingfähig. Dies hat weitreichende Folgen für die Marktfähigkeit einer Verpackung ab dem Jahr 2030 bzw. 2035 sowie die Klassifizierung der Verpackung im Rahmen der Staffelung der Lizenzentgelte. Im Gegensatz zu den klaren Rechtsfolgen existieren keine ausreichend verbindlichen und zeitlich terminierten Verpflichtungen an die Kommission zur Erstellung dieser delegierten Rechtsakte. Die Erstellung von Rechtsakten nach Absatz 4, welche die *Design-for-Recycling*-Kriterien beinhalten, ist dem Vorschlag nach unverbindlich („*The Commission is empowered to adopt delegated acts ...*“) und zeitlich unbefristet. In Absatz 6 fehlt die Ermächtigung der Kommission zur Erstellung eines delegierten Rechtsaktes gar komplett. Aufgrund der Erfahrungen mit solchen unbefristeten und unverbindlichen Vorgaben empfehlen wir, dass die Kommission verpflichtet wird, die Grundlagen für eine Einstufung einer Verpackung als recyclingfähig verbindlich und mit ausreichender Vorlaufzeit vorzulegen. Voraussichtlich Mitte 2025 werden harmonisierte CEN-Normen zur Recyclingfähigkeit von Kunststoffverpackungen vorliegen.

Empfohlene Änderungen:

- Artikel 6 Absatz 4: „The Commission is ~~empowered to~~ **shall, by 1 July 2025,** adopt delegated acts ...”

6. **Definition von „recycled at scale“ an verfügbare Infrastruktur in industriellem Maßstab knüpfen:** Ab dem Jahr 2035 wird das Kriterium „recycled at scale“ gemäß Artikel 6 Absatz 2 (e) zur Markt Voraussetzung. Die Definition von „recycled at scale“ gemäß Artikel 3 Absatz 32, welche auf eine Abdeckung von mindestens 75% der EU-Bevölkerung abhebt, ist aufgrund der Komplexität und ausufernden Berichtspflichten der Mitgliedsstaaten nach Artikel 6 Absatz 6 (Marktmengen, getrennte Sammlung, und Recyclingraten, jeweils differenziert nach über 20 Verpackungstypen) nicht praktikabel. Eine Mindestrate für die getrennte Sammlung eines Verpackungstypes als Markt Voraussetzung zu definieren, steht zudem im Widerspruch zur Anforderung an Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass *alle* Verpackungen flächendeckend getrennt gesammelt werden (Artikel 43). Außerdem ist das „75%-der-EU-Bevölkerung“-Kriterium nicht sinnvoll auf Industrieverpackungen anwendbar, da Industrieverpackungen nicht in privaten Haushalten, sondern in den industriellen und gewerblichen Betrieben anfallen und der Umfang ihres Recyclings daher nicht auf Grundlage eines Anteils der Bevölkerung bemessen werden kann. Der Ausschuss der Kommission für Regulierungskontrolle (Regulatory Scrutiny Board) hat wegen der fehlenden Praktikabilität sogar empfohlen zu erwägen, auf das quantitative „at scale“-Kriterium zu verzichten (Opinion vom 30.9.2022, S. 3). Wir empfehlen, die Definition von „at scale“ statt auf einen bestimmten Bevölkerungsanteil auf die Verfügbarkeit von Recyclinganlagen in industriellem Maßstab zu beziehen, nach Vorbild des deutschen Mindeststandards.

Empfohlene Änderung:

- Artikel 3 Absatz 32: ‘recycled at scale’ means collected, sorted and recycled through installed state-of-the-art infrastructure and processes **at an industrial scale**, ~~covering at least 75 % of the Union population~~, including packaging waste exported from the Union that meets the requirements of Article 47(5);
- Artikel 6 Absatz 6: The Commission shall, ~~for each packaging type listed in Table 1 of Annex II,~~ **by 1 January 2028, adopt delegated acts in order to** establish the methodology to assess, **for each packaging type listed in Table 1 of Annex II,** if packaging is recyclable at scale. That methodology shall be based ~~at least on the following elements:~~
 - ~~(a)~~ amounts of packaging placed on the market in the Union as a whole ~~and in each Member State;~~
 - ~~(b)~~ amounts of separately collected packaging waste, per packaging material listed in Table 1 of Annex II, in the Union as whole and in each Member State;
 - ~~(c)~~ recycling rates of packaging waste per packaging type listed in Table 1 of Annex II, in the Union as a whole and in each Member State or, when such data on recycling rates for packaging waste per packaging type cannot be made available, assumptions made based on average loss rates as referred to in Article 47(3);
 - ~~(d)~~ **and** installed infrastructure capacities for sorting and recycling in the Union as a whole for each packaging type listed in Table 1 of Annex II. **Specific criteria for industrial packaging will be established.**

7. Berücksichtigung der Besonderheiten von Industrieverpackungen:

Die Besonderheiten von Industrieverpackungen sind auch bei der Festlegung der *Design-for-Recycling*-Kriterien zu berücksichtigen. So spielt beispielsweise die maschinelle, NIR-gestützte Materialerkennung, welche in den Sortierzentren für haushaltsnahe Verpackungen zum Einsatz kommt, bei der Behandlung von Industrieverpackungsabfällen keine Rolle. Auch werden einige Materialarten, wie EPS, aus gewerblich-industriellen Verpackungssammlung in weit höherem Umfang hochwertig recycelt als über die haushaltsnahe Verpackungsentsorgung. Schließlich existieren in bestimmten Branchen von der Wirtschaft organisierte regionale Sammlungs- und

Recyclingstrukturen für bestimmte Verpackungsarten, wie bspw. für Reifeverpackungen aus PA/PE-Multilayern in der milch- und fleischverarbeitenden Industrie.

Deshalb müssen für Industrie- und Konsumverpackungen jeweils gesonderte *Design-for-Recycling*-Kriterien erstellt werden. In Ergänzung zur Entwicklung eigener Kriterien für die Bewertung des „at scale“-Kriteriums (siehe letzter Änderungsvorschlag oben bei Punkt 6.), sollte Tabelle 1 Anhang II des Vorschlags um gewerblich und industriell genutzte Verpackungen ergänzt werden.

Empfohlene Änderung in Annex II Tabelle 1 (neu):

- **26a / Plastic / Rigid plastics used for industrial packaging / IBCs, drums**
- **27a / Plastic / Flexible plastics used for industrial packaging / FIBCs, Bags**

II. Mindestzyklatgehalte in Kunststoffverpackungen (Artikel 7)

Durch verbindliche Rezyklateinsatzquoten (ausschließlich) für Kunststoffverpackungen will die Kommission eine vom Neupreis unabhängige Nachfragegarantie nach Kunststoff-Rezyklaten und damit mehr Investitionssicherheit für Kunststoff-Recycler schaffen. Das ist begrüßenswert. Jedoch sind mit dem konkreten Vorschlag erheblichen Risiken für das mechanische Kunststoffrecycling und die Sicherheit der Verpackungs-Wertschöpfungsketten verbunden, weil geeignete Abfälle als Ausgangsmaterial für die Recyclingprozesse einen Engpass darstellen. Wir empfehlen daher folgende Maßnahmen, auch um ökologische Fehlentwicklungen zu vermeiden und Planungssicherheit für die Wirtschaftsbeteiligten zu schaffen.

- 1. Keine Rezyklateinsatzquoten für kontaktsensible Verpackungen (außer PET), um eine „Kannibalisierung“ des mechanischen Recyclings zu verhindern:** Für Lebensmittel- und andere kontaktsensible Verpackungen (z.B. für Tierfutter, Kosmetika, Gefahrgüter, Arzneimittel und Medizinprodukte, siehe Erwägungsgrund 26), die etwa die Hälfte der Kunststoffverpackungen ausmachen, sind aufgrund der hohen Sicherheitsanforderungen die Voraussetzungen für verbindliche Rezyklateinsatzquoten nicht gegeben. Für sie werden geeignete Rezyklatqualitäten (außer PET) voraussichtlich erst in Zukunft über thermo-chemische Verfahren (z.B. Pyrolyse) zur Verfügung gestellt werden können (siehe z.B. Folgenabschätzung Part 1, S. 33 f.). Diese Verfahren sind vergleichsweise energieintensiv und technologisch noch in der Entwicklung. Derzeit stellen sie in der Regel noch **hohe Anforderungen an die Qualität des Abfall-Inputs**, so dass die Gefahr groß ist, dass diese chemischen Verfahren auf solche Abfälle zugreifen, die mechanisch zu marktgerechten Qualitäten recycelt werden können, und damit nicht zum Recycling *zusätzlicher* Abfallströme, wie beispielsweise des Restmülls, beitragen (so genannte „Kannibalisierung“ des mechanischen Recyclings). Damit würden die Stoffströme lediglich mit hohem Energieaufwand in Märkte mit höheren Qualitätsanforderungen umgelenkt, jedoch *keine zusätzlichen* Rezyklate am Markt bereitgestellt. Das verringert zum einen die Verfügbarkeit von mechanisch hergestellten Rezyklaten für nicht-kontaktsensible Verpackungen, deren Produktion zur Erreichung der Mindestzyklatvorgaben ebenfalls stark gesteigert werden muss, und für andere Anwendungen, in den Kunststoffneupreis substituiert wird. Zum anderen sorgt es für insgesamt höhere Energieverbräuche und damit verbundene Kosten und CO₂-Emissionen, ohne den Verbrauch von fossil-basierter Kunststoffneupreis im Gesamtmarkt zu reduzieren. Aus Sicht des Klimaschutzes und der Transformation zur *Circular Economy* kommt es darauf an, dass ein möglichst hoher Anteil der Kunststoff-Neupreis durch Rezyklate ersetzt wird, die mit dem geringstmöglichen Kohlenstoff-Fußabdruck hergestellt wurden. Es ist dagegen unerheblich, ob es sich um Verpackungen mit hohen Sicherheitsanforderungen (wie z.B. für Lebensmittel) oder um sonstige Anwendungen handelt. Auch bei anderen Materialarten werden Primärrohstoffe bevorzugt in sensiblen Anwendungen eingesetzt und Sekundärrohstoffe in weniger sensiblen Anwendungen. Eine solche kaskadische Nutzung von Materialien ist sowohl aus ökonomischer als auch aus ökologischer Sicht sinnvoll.

Leider weist die Folgenabschätzung in Bezug auf die Mindestrezyklatquoten erhebliche Schwächen auf (siehe Part 1, S. 33 f.; Part 2, S. 552 ff.): So fehlt eine Analyse, welche Kunststoffverpackungen bereits Rezyklate beinhalten und welche Faktoren einen Rezyklateinsatz bisher hemmen. Außerdem wurde nicht untersucht, wie hoch das technisch und rechtlich mögliche Potenzial zum Rezyklateinsatz in den verschiedenen Verpackungstypen ist, obwohl UBA und IK/GVM dazu detaillierte Untersuchungen vorgelegt hatten. Auch wurde nicht untersucht, ob überhaupt genügend recycelte Kunststoffe zu wirtschaftlichen Bedingungen zur Verfügung stehen werden, um die Quoten erfüllen zu können. Die Folgenabschätzung versucht vielmehr, durch Verweis auf das 55%-Recyclingziel bis 2030 den Eindruck zu vermitteln, dass genügend recycelte Kunststoffe zur Verfügung stünde, wenn nur die Mitgliedstaaten dieses Ziel erfüllen würden (siehe Part 2, S. 555). Gleichzeitig zeigt die Folgenabschätzung aber auch, wie weit die meisten Mitgliedstaaten von diesem Ziel entfernt sind (siehe Part 1, S. 8). Für die vorgeschlagenen Quoten gibt es daher keine belastbare wissenschaftliche Grundlage.

Recycling von Kunststoffverpackungen in der EU

im Jahr 2020 (Stand Januar 2023, Quelle: [Eurostat](#))



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

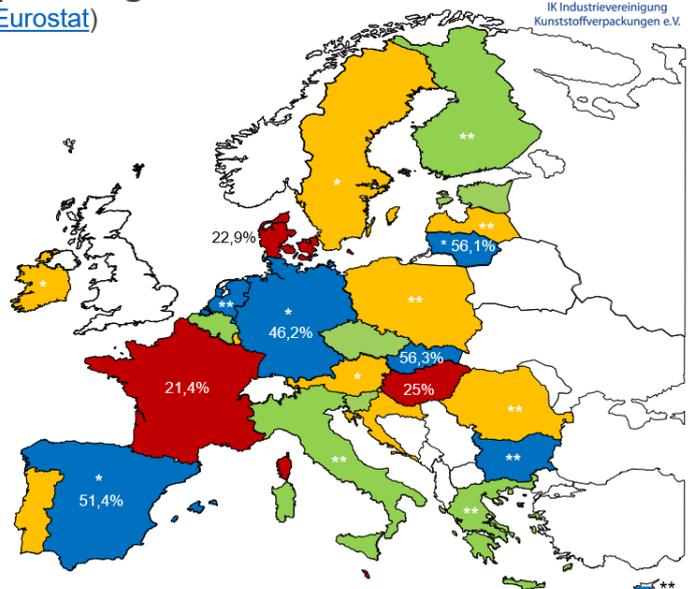
Recyclingquote von Kunststoffverpackungen:

● 10 – 25% ● 26 – 35%

● 36 – 45% ● 46+ %

● Ø 2020 = 38%
Ziele für EU-Mitgliedstaaten:
bis 2025: **50%***, bis 2030: **55%***

* nach neuer Berechnungsmethode: Input in das letzte Recyclingverfahren (d.h. Abzug von Produktionsverlusten).
** im Jahr 2019 (aktuellste Daten), teilweise geschätzt.



Klar wird aus der Folgenabschätzung lediglich, dass die Quoten für kontaktsensible Verpackungen nur mit Hilfe chemischer Verwertungsverfahren erreicht werden können. Leider fehlt in der Folgenabschätzung eine Untersuchung der Voraussetzungen und der Folgen eines massiven Ausbaus chemischer Verwertungsverfahren, vor allem im Hinblick auf bestehende mechanische Recyclingverfahren, den Klimaschutz und die Kosten für die Verbraucher.

Zwar sieht der Vorschlag der Kommission in Artikel 7 Absatz 9 vor, dass sie bis zum 1. Januar 2028 die Notwendigkeit von Abweichungen gegenüber den festgelegten Rezyklateinsatzquoten prüfen muss. Abweichungen sind aber nur vorgesehen, wenn nicht ausreichend „geeignete Recyclingtechnologien“ zur Verfügung stehen, entweder, weil sie nicht für den Einsatz im Kontakt mit Lebensmitteln zugelassen sind (nach der neuen Kommissions-Verordnung 2022/1616), oder keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden sind (siehe unten II. 2.). Die Verwertung *zusätzlicher* Abfallmengen, die nicht mechanisch recycelt werden können, spielt dabei keine Rolle. Insofern sind die Regelungen in Absatz 9 nicht geeignet um sicherzustellen, dass über das chemische Recycling zusätzliche Rezyklatmengen gewonnen werden. Um der Gefahr der Kannibalisierung des mechanischen Recyclings durch energieintensivere chemische Verfahren wirksam zu begegnen, empfehlen wir Ausnahmen für kontaktsensible Verpackungen, bis die thermo-

chemischen Verwertungsverfahren soweit ausgereift sind, dass sie nicht-werkstofflich recyclingfähige Abfallströme verwerten können. Diese Voraussetzung sollten in fünf Jahren erneut geprüft werden.

Empfohlene Änderungen:

- Artikel 7 Absatz 1: ... (a) 30 % for contact sensitive packaging made from polyethylene terephthalate (PET) as the major component;
~~(b) 10 % for contact sensitive packaging made from plastic materials other than PET, except single use plastic beverage bottles;~~
~~(c)~~ 30 % for single use plastic beverage bottles;
~~(d)~~ 35 % for packaging other than those referred to in points (a); **and (b) and (c), except for contact sensitive packaging made from plastic materials other than PET.**
- Artikel 7 Absatz 11: By [OP: Please insert the date = 8-5 years after the date of entry into force of this Regulation], the Commission shall review the situation regarding the use of recycled packaging materials in packaging **other than those referred to in paragraph 1 of this article and** other than plastics and, on this basis, assess the appropriateness of establishing measures, or setting targets, for increasing the use of recycled content in such other packaging, and where necessary present a legislative proposal.

2. **Schaffung eines effektiven Sicherheitsnetzes zum Schutz vor unverschuldeten**

Vermarktungsverboten aufgrund von Rezyklatmangel: Allein für die deutsche Verpackungsproduktion werden am Markt pro Jahr zusätzlich über 700.000 Tonnen Kunststoffrezyklate von geeigneter Qualität benötigt. Die Bereitstellung dieser Rezyklate ist eine große Herausforderung für die gesamte Wertschöpfungskette. Die Erfüllung der Rezyklateinsatzvorgaben liegt nicht allein in der Kontrolle der verpflichteten Akteure und sorgt für eine erhebliche wirtschaftliche Planungsunsicherheit, die zu Ausweichverhalten, z. B. zu Verbundwerkstoffen und anderen Materialien, führen kann, welche im Konflikt zu den ökologischen Zielen der Verpackungsreduktion, Recyclingfähigkeit und des Klimaschutz stehen können.

Über Artikel 7 Absatz 10 wird die Kommission zwar ermächtigt (nicht verpflichtet), im Fall von *Rezyklatmangel* oder *exzessiven Preisen* für bestimmter Rezyklate per delegiertem Rechtsakt die Vorgaben abzuändern. Dies setzt jedoch voraus, dass von der Mangelsituation nachteilige Auswirkungen für die Gesundheit von Mensch oder Tier, für die Sicherheit der Lebensmittelversorgung oder für die Umwelt ausgehen können. Die **Gefährdung anderer Lieferketten als die der Lebensmittelversorgung** spielen in dem Vorschlag keine Rolle, ebenso wenig wie die **Gefährdung der Existenz betroffener Wirtschaftsbetriebe** und die Folgen des hierdurch bedingten Ausweichverhaltens am Markt zu Verpackungen aus anderen Materialien auf die Erreichung der Ziele der PPWR (z. B. Reduktion des Verpackungsaufkommens). Auch bleibt unklar, welche Voraussetzungen für eine Abänderung vorliegen müssen und wie lange der Prozess der Antragstellung, Prüfung und des Erlasses des delegierten Rechtsakts in Anspruch nehmen würde.

Ein effektives „Sicherheitsnetz“ sollte sowohl die betriebswirtschaftlichen Risiken von Herstellern und Inverkehrbringern von Kunststoffverpackungen vor einem unverschuldeten Rezyklatmangel angemessen mindern als auch ein Ausweichverhalten hin zu anderen, ökologisch nachteiligeren Materialien verhindern. Die Voraussetzungen für die Ausnahmen sollten bereits *vor dem Eintritt der Mangellage* per delegiertem Rechtsakt klargestellt werden, damit im Ernstfall die Ausnahmen schnell greifen können und Planungssicherheit für die betroffenen Unternehmen der Lieferkette geschaffen wird.

Sofern bis Ende 2027 keine neuen „geeigneten Recyclingtechnologien“ für die Herstellung von Rezyklaten für den Kontakt mit Lebensmitteln zugelassen sind (über das mechanische Recycling von post-consumer PET hinaus, siehe Kommissions-Verordnung 2022/1616) oder diese nicht in

ausreichenden Kapazitäten vorhanden sind, sollte die Kommission nicht nur ermächtigt, sondern *verpflichtet* werden, mit ausreichendem zeitlichen Vorlauf Ausnahme von den Quotenvorgaben zu erlassen (Artikel 7 Absatz 9). Außerdem sind auch die kunststoffspezifischen Recyclingraten von Verpackungen in die Prüfung einzubeziehen, um sicherzustellen, dass insgesamt ausreichende Rezyklatmengen am Markt zur Verfügung stehen.

Empfohlene Änderungen:

- Artikel 7 Absatz 9: By 1 January 2028, the Commission shall assess the need for derogations from the minimum percentage laid down in paragraph 1, points b and d, for specific **types of** plastic packaging **according to Annex II table 1**, or for the revision of the derogation established under paragraph 3 for specific plastic packaging.

Based on this assessment, the Commission is empowered to **shall** adopt **by 1 January 2028** delegated acts in accordance with Article 58 to amend this Regulation in order to:

(a) provide for derogations from the scope, timing or level of minimum percentage laid down in paragraph 1, points b and d, for specific plastic packaging, and, as appropriate,

(b) revise the derogations established in paragraph 3,

where suitable recycling technologies to recycle plastic packaging are not available because they are not authorised under the relevant Union rules or are not sufficiently installed in practice **or where the recycling rates are not sufficient. Paragraph 1 points b and d of this Article shall only apply in case that the Commission assessment shows no need for derogations from the minimum percentage.**

- Artikel 7 Absatz 10: **By way of derogation from paragraphs 1 and 2, where** ~~Where~~ justified by the lack of availability or excessive prices of specific recycled plastics ~~that may have adverse effects on human or animal health, security of food supply or the environment,~~ making compliance with the minimum percentages of recycled content set out in paragraphs 1 and 2 excessively difficult, ~~the Commission shall be empowered to adopt a delegated act in accordance with Article 58 to amend paragraphs 1 and 2 by adjusting the minimum percentages accordingly~~ **packaging may be placed on the market.** ~~In evaluating the justification of such adjustment, the Commission shall assess requests from natural or legal persons to be accompanied by relevant information and data on the market situation for this post-consumer plastic waste and best available evidence regarding the related risks to human or animal health, to the security of food supply or to the environment.~~ **Where use is made of this derogation, packaging shall be accompanied by technical documentation, referred to in Annex VII, demonstrating data on the minimum quality requirements for recyclates used in this packaging and the market situation for this recycled material from post-consumer waste. The Commission is empowered to adopt a delegated act establishing the conditions, duration and required evidence for such derogation and the format for the technical documentation referred to in Annex VII.**

3. **Flexibilisierung des Rezyklateinsatzes durch Massebilanzierung und Gutschriften ermöglichen:** Sowohl im Bereich der kontaktsensiblen wie der nicht-kontaktsensiblen Kunststoffverpackungen gibt es Verpackungstypen, für welche derzeit keine geeigneten Rezyklate zur Verfügung stehen. Zur Minderung der wirtschaftlichen und ökologischen Risiken und zur Egalisierung der sehr unterschiedlichen Voraussetzungen für den Einsatz von Rezyklaten, sollte der Rezyklateinsatz *nicht zwingend je Verpackungseinheit (per unit of packaging)* gelten, sondern flexibler ausgestaltet werden. Hierfür sollte die Möglichkeit des Ausgleichs durch den entsprechenden Mehreinsatz von Rezyklaten in anderen Produkten derselben Kunststoffart geschaffen werden, der über *Massebilanzierung* und *Gutschriften-Methoden* nachgewiesen werden kann.

Wie die Kommission selbst in der Folgenabschätzung dargelegt hat, gibt es keine Analyse­methode, um den Anteil von recycelten Kunststoffen in einer einzelnen Verpackung verlässlich zu messen (siehe Part 2, S. 547). Das Erreichen der Quoten lässt sich daher nur aufgrund von Wirtschaftsprüfungsmethoden entlang der Unternehmen der Lieferkette nachweisen (*Chain-of-Custody-Ansatz*). Ein Verfahren, welches insbesondere für die Anerkennung von Rezyklaten aus dem chemischen Recycling unentbehrlich ist, ist die **Massebilanzierung**, bei der der Anteil von Sekundärrohstoffen im Rohstoffmix einer Anlage bilanziert und über Allokationsverfahren den erzeugten Produkten „gutgeschrieben“ wird. Dieser Ansatz sollte nicht nur für die chemischen Verwertungsverfahren gelten (siehe Folgenabschätzung Part 2, S. 558 f.), sondern für den Nachweis der Erfüllung der Quoten auf Unternehmensebene insgesamt. Dies würde es Herstellern und Inverkehrbringern ermöglichen, die Gesamtmasse eines von ihnen in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Kunststoffverpackungstyps als alternativen Maßstab für die Berechnung des durchschnittlichen Rezyklatanteils zu verwenden (wie es beispielsweise in Deutschland in § 30a Absatz 2 VerpackG zur Umsetzung von Artikel 6 Absatz 5 Einwegkunststoffprodukte-Richtlinien (SUPD) geregelt ist). Diese alternative Berechnungsmethode ist notwendig, weil das Angebot an geeigneten Rezyklaten knapp ist und in Zukunft - angesichts der geplanten Quoten - noch wesentlich knapper werden könnte. Zudem schwankt die Nachfrage nach bestimmten Verpackungstypen saisonal, ebenso auch die Verfügbarkeit bestimmter Rezyklate. Aufgrund der Knappheit der Rezyklate und der hohen Preise muss es den Unternehmen möglich sein, auf Preisspitzen bei den Rezyklaten flexibel zu reagieren. Daher empfehlen wir, die Kommission zum Erlass von Durchführungsverordnungen zur Berechnung der Rezyklatanteilsquoten (nach Artikel 7 Absatz 7) zu verpflichten, in denen die Massebilanzierung als Option des *Chain-of-Custody*-Ansatzes aufgenommen wird.

Nicht allen Herstellern und Inverkehrbringern reicht die Möglichkeit, die Quotenvorgaben im Mittel der von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen zu erfüllen, weil sie beispielsweise ausschließlich Lebensmittel in Verkehr bringen. Auch für einige Marktsegmente im Bereich der nicht-kontaktsensiblen Verpackungen, die ab 2030 mindestens 35% Post-Consumer-Rezyklate einsetzen müssen, stehen derzeit keine geeigneten Rezyklate zur Verfügung stehen. Das gilt z.B. für Verpackungen von Hygieneprodukten sowie für transparente, weiße oder helle Folienverpackungen. Zudem kann der Rezyklateinsatz aufgrund der Gefahr von Kreuzkontaminationen erschwert sein, wenn dieselbe Produktionslinie für die Herstellung kontaktsensibler und nicht-kontaktsensibler Verpackungen genutzt wird. Diese Unternehmen mit besonders ungünstigen Voraussetzungen für den Rezyklateinsatz brauchen deshalb weitergehende Möglichkeiten des Ausgleichs. Die Kommission sollte deshalb die Möglichkeit schaffen, die Erfüllung der Quotenvorgaben durch eine **Gutschriften-Methode** (*credit-based method*) nachzuweisen, bei der ein Unternehmen Gutschriften von einem anderen Unternehmen erwirbt, welches Rezyklate der entsprechenden Menge und Polymerart – über die gesetzliche Mindestquoten hinaus – in seinen Produkten eingesetzt hat.

Die von der EU-Kommission beabsichtigte Nachfragegarantie nach Rezyklaten würde durch beide Maßnahmen in Summe nicht gemindert – die nachgefragten Mengen und Materialarten blieben gesamthaft über das Jahr gemittelt gleich. Die Sicherheit für Investitionen in das Recycling aller Verpackungspolymere wäre somit weiterhin gewährleistet.



Beispiele für nicht kontaktsensible Kunststoffverpackungen, für die keine geeigneten PCR-Rezyklate am Markt zur Verfügung stehen.

Empfohlene Änderung:

- Artikel 7 Absatz 1: From 1 January 2030, the plastic part in packaging shall contain the following minimum percentage of recycled content recovered from post-consumer plastic waste, ~~per unit of packaging~~: ...
- Artikel 7 Absatz 2: From 1 January 2040, the plastic part in packaging shall contain the following minimum percentage of recycled content recovered from post-consumer plastic waste, ~~per unit of packaging~~: ...
- Artikel 7 Absatz 7: By 31 December 2026, the Commission is ~~empowered to~~ **shall** adopt implementing acts establishing the methodology for the calculation and verification of the percentage of recycled content recovered from post-consumer plastic waste, ~~per unit of plastic packaging~~ **including a mass balance approach**, and the format for the technical documentation referred to in Annex VII. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 59(3). **The requirements set in paragraph 1 and 2 may also be fulfilled by the use of recyclates of the equivalent amount and polymer type in other products.**

4. **Ausnahmen nicht für kompostierbare, sondern für biobasierte Kunststoffe:** Für die von der Kommission vorgeschlagene Ausnahme für sämtliche *kompostierbaren* Kunststoffverpackungen von den Anforderungen an den Mindestzyklatgehalt (Artikel 7 Absatz 4) gibt es keine Grundlage und wir raten davon ab: Die Folgenabschätzung (Part 2, S. 560 f.) empfiehlt diesbezüglich lediglich eine Ausnahme für die in Artikel 8 Absatz 1 und 2 aufgeführten Produkte, die in Zukunft zwingend kompostierbar sein sollen, also z.B. Tee- und Kaffeebeutel und -kapseln. Eine Ausnahme sämtlicher kompostierbaren Verpackungen von den Quotenvorgaben wird in der Folgenabschätzung – zu Recht – nicht empfohlen. Denn eine solche Ausnahme könnte einen ungewollten Lenkungseffekt hin zu kompostierbaren Verpackungen in Anwendungen haben, in denen dies nicht von Vorteil ist und durch welche die Ausbeute oder sogar die Qualität des Recyclings beeinträchtigt werden könnte. So könnte beispielsweise das hochwertige PET-Recycling von Getränkeflaschen durch eine Zunahme von kompostierbaren PLA-basierten Getränkeflaschen kontaminiert werden.

Hinzu kommt, dass kompostierbare Kunststoffe grundsätzlich – so wie konventionelle Kunststoffe – aus fossilen Rohstoffen synthetisiert werden können und somit bei der Kompostierung klimawirksames CO₂ freisetzen. Sie sind daher nicht *per se* zirkulär, sondern nur, wenn sie aus Biomasse anstelle von fossilen Rohstoffen hergestellt werden. Die Kompostierung ist sogar ökologisch ungünstiger als die energetische Verwertung, da sie zu denselben Endprodukten führt (hauptsächlich zu CO₂ und Wasser), aber den Energiegehalt des Kunststoffs nicht zurückgewinnt. Zwar stehen für kompostierbare Kunststoffarten derzeit keine Rezyklate am Markt zur Verfügung. Dies ist jedoch für einen großen Teil der sonstigen Kunststoffverpackungen

ebenfalls der Fall. So wie diese wären auch kompostierbare Kunststoffverpackungen auf das thermo-chemische Recyclingverfahren angewiesen. Da diese Verfahren die Kunststoffabfälle zu Basischemikalien aufspalten, ist hierüber – ebenso wie auf Basis fossiler Rohstoffe – eine erneute Synthese zu beliebigen Kunststoffarten, auch kompostierbaren, möglich.

Kompostierbare bzw. bioabbaubare Kunststoffe sind somit klar zu unterscheiden von *biobasierten* Kunststoffen. Da letztere nicht aus fossilen Rohstoffen hergestellt werden, wird bei ihrer Zersetzung (egal ob Verbrennung oder Kompostierung) auch kein klimaschädigendes CO₂ freigesetzt. Eine Ausnahme von den Mindestzyklatgehalten ist daher nur für biobasierte Kunststoffe sinnvoll. Biobasierte Kunststoffe haben gegenüber fossil-basierten Kunststoffen erhebliche Umweltvorteile (siehe ausführlich Folgenabschätzung Part 2, S. 584 ff. – *Measure w*) und sollten daher gefördert werden. Angesichts der Knappheit von hochwertigen Rezyklaten insbesondere für kontaktsensible Verpackungen empfehlen wir, biobasierte Kunststoffe auch bei der Erfüllung der Rezyklatquoten zu berücksichtigen.

Empfohlene Änderung:

- Artikel 7 Absatz 4: Paragraphs 1 and 2 shall not apply to ~~compostable~~ **biobased** plastic packaging. **Compliance with the requirements in paragraphs 1 and 2 can be achieved by incorporating biobased plastics.**

III. Kompostierbare Verpackungen (Artikel 8)

Wir begrüßen, dass die Kommission der wechselseitigen Kontamination von Bioabfällen durch nicht-kompostierbare Kunststoffe sowie von recycelbaren Kunststoffabfällen durch bioabbaubare Kunststoffe begegnen will. Der Einsatz kompostierbarer Verpackungen sollte deshalb vornehmlich in bestimmten Anwendungen erfolgen, in denen die gemeinsame Entsorgung mit Bioabfällen durch den Verbraucher sinnvoll und wahrscheinlich ist (siehe Erwägungsgründe 35 und 36). Dies ist insbesondere bei Klebeetiketten an Obst und Gemüse der Fall. Diese dürfen in Zukunft nur noch in Verkehr gebracht werden, wenn sie kompostierbar sind.

1. **Anforderungen an die Kompostierbarkeit unter industriell kontrollierten Bedingungen spezifizieren:** Die in Artikel 8 Absatz 1 festgelegte Anforderung an die in Absatz 1 und 2 benannten Verpackungen, nämlich die „Kompostierbarkeit unter industriell kontrollierten Bedingungen in Bioabfallbehandlungsanlagen“ bildet eine Voraussetzung für das Inverkehrbringen dieser Verpackungen auf den EU-Binnenmarkt, ist jedoch für den einheitlichen und rechtssicheren Vollzug nicht ausreichend konkretisiert. Wir empfehlen daher eine Spezifizierung, beispielsweise durch die Ermächtigung zu einem delegierten Rechtsakt oder durch den Verweis auf die mandatierte Normung.

Dabei ist anzumerken, dass die aktuellen Normen für biologisch abbaubare bzw. kompostierbare Kunststoffe (wie insbesondere EN 13432 und EN 17033) nicht dem Stand der Technik entsprechen und nicht ausreichend sind, um den Abbau der Kunststoffe in industriellen Behandlungsanlagen zu gewährleisten. Die Europäische Kommission hat dies erkannt und in der Mitteilung KOM(2022) 682 vom 30.11.2022 über den politischen Rahmen für biobasierte, biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe die Überarbeitung dieser Normen angekündigt. Dies halten wir für dringend erforderlich.

Nach dem Vorschlag der Kommission in Artikel 8 Absatz 3 müssen „andere als die in den Absätzen 1 und 2 genannten Verpackungen, einschließlich Verpackungen aus biologisch abbaubaren Kunststoffpolymeren, das stoffliche Recycling (*material recycling*) ermöglichen, ohne die Recyclingfähigkeit anderer Abfallströme zu beeinträchtigen.“ Der Vorschlag würde für sämtliche nicht in Absatz 1 und 2 genannten – also auch nicht-kompostierbaren – Verpackungen gelten, was nicht gemeint ist. Wir empfehlen daher eine Einschränkung auf kompostierbare Verpackungen.

Empfohlene Änderung:

- Artikel 8 Absatz 3: By [OP: Please insert the date = 24 months from the date of entry into force of this Regulation], **compostable** packaging other than that referred to in paragraphs 1 and 2, including packaging made of biodegradable plastic polymers, shall allow material recycling without affecting the recyclability of other waste streams. **By 1 January 2027, the Commission shall adopt a delegated act in order to establish conditions for the biowaste collection schemes and waste treatment infrastructure and the verification of compliance.**

2. **Keine Ausnahme vom Rezyklateinsatz:** Eine Ausnahme von *kompostierbaren* Kunststoffverpackungen von den Anforderungen an Mindestrezyklatgehalte nach Artikel 7 Absatz 4 sehen wir nicht als begründet an und raten hiervon ab. Stattdessen sollte die Ausnahme für *biobasierte* Kunststoffverpackungen gelten (siehe oben II. 4.).

IV. Verpackungsminimierung und Verbot von Überverpackung (Artikel 9 und 21)

Wir begrüßen die Anforderung in Artikel 9, dass das Gewicht und Volumen von Verpackungen unter Berücksichtigung ihrer Funktionalität so gering wie möglich gehalten werden müssen, sowie die in Artikel 21 vorgeschriebene Begrenzung des Leerraums bei Umverpackungen, Transport- und Versandverpackungen auf maximal 40%. Dies entspricht dem rationellen Grundsatz, Waren so viel wie nötig, aber so wenig wie möglich zu verpacken. Die optimale Verpackung richtet sich primär nach den Anforderungen des Produktschutzes und weiterer Verpackungsfunktionen. Ausdrücklich verzichtet der Vorschlag auf das Kriterium „Akzeptanz für den Verbraucher“, das bisher im Rahmen der *Grundlegenden Anforderungen* an Verpackungen als ein Leistungskriterium anerkannt ist (siehe Anhang II der EU-Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle 94/62).

1. **Ergänzung der Leistungskriterien:** Wir empfehlen, die Liste der Leistungskriterien für Verpackungen in Anhang IV, Teil 1 um weitere Kriterien zu ergänzen: Zum einen sollte schon in der Überschrift klargestellt werden, dass die Verpackungsgestaltung auch den *Abfüllprozess* berücksichtigen darf (siehe Anhang IV, Teil 1, Nr. 2). Zum anderen sollte auch die *bestimmungsgemäße Handhabung und Verwendung* des Produkts bei der Verpackungsgestaltung als Kriterium genannt werden. Dies gilt beispielsweise für Dosierschlüsse, Ausgießer oder in die Verpackung integrierte Anwendungshilfen für das Produkt. Zur bestimmungsgemäßen Handhabung zählen auch Mindestwanddicken, welche eine ausreichende Stabilität und Steifigkeit von Flaschen und anderen Verpackungen beim Gebrauch gewährleisten.

Empfohlene Änderungen:

- Anhang IV, Teil 1 „Performance criteria“: 2. Packaging manufacturing **and filling** processes: The packaging design shall be compatible with the packaging manufacturing and filling processes.
- **(Neu) 9. Proper handling and use of the product: The packaging design shall ensure the proper handling, application and use of the product.**



Beispiele für Verpackungskomponenten, die der bestimmungsgemäßen Handhabung und Verwendung des Produkts dienen.

2. **Bürokratielasten für KMUs senken:** Die Komplexität der in Anhang IV Part II gestellten Anforderungen an die Prüfung und Bestimmung des minimalen Verpackungsvolumens und Gewichts stellt eine große bürokratische Belastung, gerade für kleine und mittlere Unternehmen dar, die nicht immer in der Lage sind, diese Prüfung mit wissenschaftlichen Methoden durchzuführen und „Einzelheiten der Berechnung des erforderlichen Mindestgewichts und -volumens für die Verpackung“ (Anhang IV Part II Punkt b) anzugeben, sondern auf Erfahrungswerte und „Standardlösungen“ zurückgreifen. Kleine und mittlere Unternehmen sollten daher von der Nachweispflicht in Absatz 4 ausgenommen werden. Alternativ könnte ein stark vereinfachtes Nachweisverfahren, z.B. checklistenbasiert, entwickelt werden.

Empfohlene Änderungen:

- Artikel 9 Absatz 4: ... **This obligation does not apply to micro, small and medium sized economic operators, irrespective of their legal form, that are not part of a large group, as those terms are defined in Article 3(1), (2), (3), and (7) of Directive 2013/34/EU.**

V. Verpflichtungen zur Wiederverwendung (Artikel 26)

Die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen zur Wiederverwendung von Verpackungen umfassen Anforderungen an die Nachhaltigkeit wiederverwendbarer Verpackungen (Artikel 10) und deren Kennzeichnung (Artikel 11), verbindliche Wiederverwendungs- und Nachfüllquoten (Artikel 26) sowie damit verbundene Verpflichtungen der Wirtschaftsbeteiligten (Artikel 23-25 und 27-28). Darüber hinaus enthält Artikel 45 weitergehende Vorschriften an die Mitgliedsstaaten, inklusive einer Öffnungsklausel für nationale Wiederverwendungsquoten für nicht EU-weit geregelte Produkte. Die fehlende Konformität der Wirtschaftsbeteiligten mit den Artikeln 23-26 soll durch die Mitgliedsstaaten nach Artikel 62 mit Geldbußen belegt werden. Wir empfehlen folgende Änderungen:

1. **Keine Diskriminierung von spezifischen Verpackungsmaterialien und -formaten (Artikel 26 Absätze 7 bis 10 sowie 12 bis 13):**

Der vorgeschlagene Artikel 26 enthält Vorgaben, die Kunststoffverpackungen gegenüber Verpackungen aus anderen Materialien ohne Grund diskriminieren. So sind für bestimmte Arten von Verpackungen Wiederverwendungsquoten nur vorgesehen, wenn es sich um *Kunststoff-*verpackungen handelt: Dies betrifft Kunststoff-Steigen/Kisten (*crates*) sowie Kunststoff-Boxen (siehe Artikel 26 Absatz 7). Wenn diese Verpackungen aus anderen Materialien bestehen, sollen

nach dem Kommissionsentwurf dagegen keine Wiederverwendungsquoten gelten. Weiterhin soll nach dem Vorschlag für Boxen als Umverpackung eine Mehrwegpflicht gelten, jedoch nicht, wenn diese aus Wellpappe bestehen (siehe Absatz 10). Diese Vorschläge widersprechen Erwägungsgrund 68 sowie der Folgenabschätzung (siehe Part 2, S. 391), die ausdrücklich eine *materialneutrale* Regelung empfehlen. Die Folgenabschätzung empfiehlt darüber hinaus konkret, für als Umverpackung genutzte Boxen eine materialneutrale Regelung (s. Part 1, S. 25; Part 2, S. 395).

Ebenso diskriminieren die Absätze 12 bis 13 bestimmte Materialien und Formate von Transportverpackungen, obwohl auch hier die Folgenabschätzung ausdrücklich eine materialneutrale Regelung empfiehlt (siehe Part 2, S. 376). So betrifft z.B. die Benennung von „*Intermediate Bulk Containers*“ (IBCs) in Absätzen 12 und 13 ausschließlich Kunststoffverpackungen (feste und flexible). Ausgenommen wären dagegen z.B. so genannte *Octabins* oder Kartons (boxes) aus Wellpappe ebenso wie flexible Verpackungen aus Jute- oder Baumwollgewebe, die zum Teil die gleiche Funktion wie *Flexible Intermediate Bulk Containers* (FIBCs) aus Kunststoff erfüllen. Zudem werden auch hier wieder Kartonagen bei den Boxen explizit ausgenommen und Steigen/Kisten (*crates*) sind nur betroffen, wenn sie aus Kunststoff bestehen. Eine Begründung für eine solche Differenzierung wird nicht gegeben. Die Schlupflöcher begünstigen anstelle der beabsichtigten Verwendung von Mehrwegverpackungen lediglich ein Ausweichen zu nicht reglementierten Einwegverpackungen, wie z.B. solchen aus Wellpappe. Dabei warnen Umweltverbände wie z.B. der WWF und der NABU ausdrücklich vor den Umweltfolgen des stark wachsenden Verbrauchs von Verpackungen aus Pappe, Papier und Karton (PPK), insbesondere für den Schutz der Wälder und der Biodiversität (<https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Wald/WWF-Studie-Alles-aus-Holz.pdf>; <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/ressourcenschonung/einzelhandel-und-umwelt/32297.html>). Um ein Ausweichen auf andere Verpackungsmaterialien oder -formate zu vermeiden, für die keine Mehrwegvorgaben gelten, sollten sich Ziele zur Wiederverwendung stets auf den Anteil der in wiederverwendbaren Verpackungen in Verkehr gebrachten, angebotenen oder transportierten *Waren* beziehen (wie in Artikel 26 Absätze 1 bis 6), nicht auf einen Anteil der verwendeten *Verpackungen* eines bestimmten Formats (wie in Absätzen 7 bis 10). Sofern das nicht möglich ist, sollten zumindest die am Markt vorhandenen Verpackungstypen, die vergleichbare Funktionen erfüllen, materialneutral aufgeführt werden. Auch die Folgenabschätzung empfiehlt beispielsweise für Transportverpackungen im Rahmen von Absatz 7, an die Füllgüter anzuknüpfen („*Goods sold using...*“, Part 1, S. 25, Part 2, S. 394). Gründe für die Ungleichbehandlung verschiedener Verpackungsformate werden nicht genannt.

Für Industrieverpackungen wie Eimer (*pails*), *Intermediate Bulk Containers*, Fässer (*drums*) und Kanister, die üblicherweise keine Transportverpackungen, sondern industrielle Verkaufsverpackungen z.B. für chemische Produkte und Gefahrgüter sind, gelten besondere Anforderungen. Sie sollten deshalb aus den Absätzen 7 und 12 gestrichen werden.

a) Muss z.B. beim Transport von Waren innerhalb eines Mitgliedsstaates wiederverwendbar sein:



Boxen aus Kunststoff



Steigen/Kisten (crates) aus Kunststoff

b) Ohne Auflage zur Wiederverwendbarkeit:



Boxen aus Wellpappe



Steigen/Kisten (crates) aus Holz



Flexible Intermediate Bulk Container (FIBC)



Octabin aus Wellpappe, flexible Verpackungen aus Jute- oder Baumwollgewebe

Beispiele der Diskriminierung von Verpackungsmaterialien und Formaten aus Kunststoff gegenüber anderen Materialien in Artikel 26

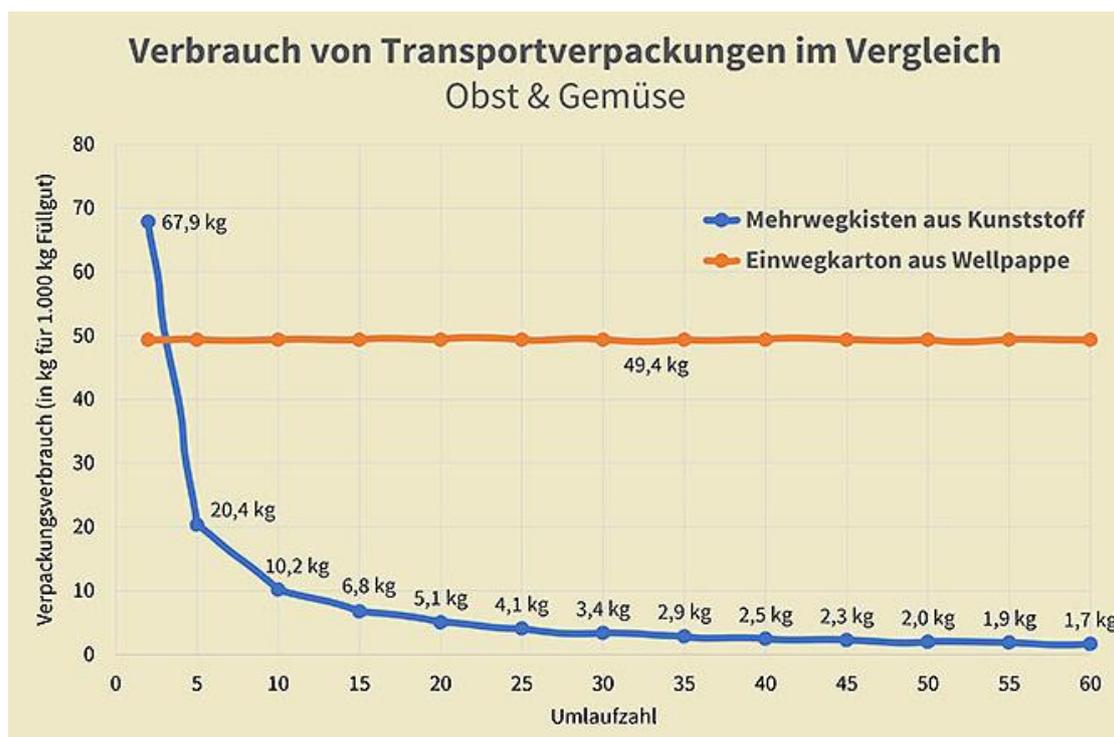
Empfohlene Änderungen:

- Artikel 26 Absatz 7: Economic operators using transport packaging in the form of pallets, ~~plastic crates, foldable plastic boxes, pails and drums~~ for the conveyance or packaging of products in conditions other than provided for under paragraphs 12 and 13 shall ensure that:
 - (a) from 1 January 2030, 30 % of ~~such packaging used is~~ **those products are made available in reusable transport** packaging within a system for re-use;
 - (b) from 1 January 2040, 90 % of ~~such packaging used is~~ **those products are made available in reusable transport** packaging within a system for re-use.
- Artikel 26 Absatz 8: Economic operators using transport packaging for the transport and delivery of non-food items made available on the market for the first time via e-commerce shall ensure that:
 - (a) from 1 January 2030, 10 % of ~~such packaging used is~~ **those products are made available in reusable transport** packaging within a system for re-use;
 - (b) from 1 January 2040, 50 % of ~~such packaging used is~~ **those products are made available in reusable transport** packaging within a system for re-use;
- Artikel 26 Absatz 9: Economic operators using transport packaging in the form of pallet wrappings and straps for stabilization and protection of products put on pallets during transport shall ensure that:
 - (a) from 1 January 2030, 10 % of ~~such packaging used is~~ **those products are made available in reusable transport** packaging within a system for re-use;
 - (b) from 1 January 2040, 30 % of ~~such packaging used for transport is~~ **those products are made available in reusable transport** packaging within a system for re-use;
- Artikel 26 Absatz 10: Economic operators using grouped packaging in the form of boxes, ~~excluding cardboard~~, used outside of sales packaging to group a certain number of products to create a stock-keeping unit shall ensure that:
 - (a) from 1 January 2030, 10 % of ~~such packaging used is~~ **those products are made available in reusable grouped** packaging within a system for re-use;
 - (b) from 1 January 2040, 25 % of ~~such packaging they used is~~ **those products are made available in reusable grouped** packaging within a system for re-use.
- Artikel 26 Absatz 12: Transport packaging used by an economic operator shall be reusable where it is used for transporting products: [...] This obligation applies to pallets, boxes, ~~excluding cardboard~~, trays, ~~plastic crates, intermediate bulk containers, drums and canisters~~ of all sizes and materials, including flexible formats.

2. **Keine Regulierung von industriellen Verkaufsverpackungen und keine Regulierung nach Größe des Mitgliedsstaates:** Die Kommission schlägt vor, dass bestimmte Transportverpackungen zu 100 Prozent wiederverwendbar sein müssen, wenn sie zwischen Unternehmen *innerhalb eines Mitgliedstaates* genutzt werden (Artikel 26 Absatz 13). Dieser Vorschlag ist überambitioniert und findet keine Grundlage in der Folgenabschätzung. Darin behauptet die Kommission, dass es sich bei den benannten Verpackungstypen um „unnötige“ Verpackungen handele, und führt zum Nachweis lediglich an, dass „einige der pro-aktiveren Marken und Einzelhändler in der EU [diese] bereits entfernt“ hätten (siehe Part 2, S. 376). Die Auswahl der Verpackungstypen und der Quoten sei mit den betroffenen Stakeholdern diskutiert und vereinbart worden („*chosen in cooperation*“, siehe Part 1, S. 24), was aus unserer Sicht unzutreffend ist. Eine weitere

Begründung für das Verbot von Einweg-Transportverpackungen und die getroffene Auswahl der Verpackungstypen enthält die Folgenabschätzung nicht. Auch gibt es weder eine Untersuchung der bereits vorhandenen Mehrweg-Alternativen noch der ökonomischen und ökologischen Folgen eines solchen Verbots, z.B. unter Berücksichtigung der Transportentfernung. Der Vorschlag in Absatz 13 widerspricht zudem dem Binnenmarktprinzip, wonach nationale Grenzen der Mitgliedstaaten kein Anknüpfungspunkt für Regelungen sein sollten. Zudem benachteiligt er Unternehmen in Mitgliedstaaten mit einer größeren Fläche und bevorteilt Unternehmen in kleineren Mitgliedstaaten. Der Vorschlag ist daher unverhältnismäßig und sollte geändert werden.

Der Naturschutzbund Deutschland (NABU) hat anhand einer aktuellen [Studie](#) zu gewerblichen Transportverpackungen, die im Groß- und Einzelhandel anfallen, gezeigt, dass ein großes Potenzial zur ökologisch sinnvollen Reduktion von Verpackungsabfällen durch Mehrwegverpackungen besteht. Auf diese, in der Studie untersuchten Anwendungsfall sollte die Maßnahme in Absatz 13 beschränkt werden. Für Industrieverpackungen wie *Intermediate Bulk Containers* und Fässer (*drums*), die üblicherweise keine Transportverpackungen, sondern industrielle Verkaufsverpackungen z.B. für chemische Produkte und Gefahrgüter sind, gelten besondere Anforderungen. Sie sollten deshalb aus Absatz 13 gestrichen werden.



Reduktion des Verpackungsverbrauchs im Groß- und Einzelhandel: Bereits nach drei Umläufen kommt es zu einer Materialeinsparung durch Mehrwegkisten („Steigen“) für Obst und Gemüse im Vergleich zu Einweg-Kartonagen. (Quelle: NABU, basierend auf GVM 2022)

Empfohlene Änderungen:

- Artikel 26 Absatz 13: **As from 2028**, Economic operators delivering products to **the wholesale and retail trade** ~~another economic operator within the same Member State~~ shall use only reusable transport packaging for the purpose of the transportation of such products.
This obligation applies to pallets, boxes, ~~excluding cardboard, plastic crates, intermediate bulk containers and drums~~, of all sizes and materials, including flexible formats.

3. **Wiederverwendungsquoten an ökologische Vorteilhaftigkeit, Hygiene und Sicherheit sowie wirtschaftliche Machbarkeit binden:** Mehrwegsysteme mit leichten Verpackungen, kurzen Transportwegen und hohen Wiederverwendungszyklen können ökologische Vorteile gegenüber dem Recycling von Einwegverpackungen besitzen und bieten in vielen Bereichen nachhaltige Wachstums-Chancen für Kunststoffverpackungen, wie z.B. im Bereich der Take-away-Gastronomie und bei Transportverpackungen. Jedoch kann der potenzielle Umweltvorteil ins Gegenteil verkehrt werden, wenn die Mehrwegverpackungen beispielsweise nur geringe Rücklaufquoten und Wiedernutzungszyklen erreichen oder die leeren Mehrwegverpackungen weit zwischen den Anfallort und der Reinigung und Wiederbefüllung transportiert und aufwändig gereinigt werden müssen. Zahlreiche Ökobilanzen belegen, dass die ökologische Vorteilhaftigkeit von Mehrwegverpackungen nicht *per se* vorausgesetzt werden kann. „Sehr sparsame und leichtgewichtige (Kunststoff-)Verpackungen können je nach Anwendungsbereich ökologisch vorteilhafter sein als Mehrweg-Lösungen“, konstatieren beispielsweise das Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung und das Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg ([IÖW/ifeu 2022](#), S. 14). Insbesondere der hohe Logistikaufwand für den Rücktransport leerer, starrer Verpackungen über weite Strecken in Europa kann einer ökologisch sinnvollen Wiederverwendung im Weg stehen. Darauf verweist auch die Folgenabschätzung (siehe Part 2, S. 391).

Bei einigen der in Artikel 26 enthaltenen Mehrwegvorgaben, vor allem hinsichtlich der genannten Transportverpackungen, ist unklar, welche wiederverwendbaren Alternativen am Markt existieren und wie diese ökologisch und ökonomisch zu bewerten sind. Zum Beispiel werden **Palettenummhüllungen und Umreifungsbänder** (*pallet wrappings and straps*, siehe Absatz 9), die typischerweise aus Kunststoff bestehen, mit einer Wiederverwendungsquote belegt, obwohl sie ganz überwiegend recycelt werden und keine wiederverwendbaren Alternativen untersucht wurden. Die ökologischen und ökonomischen Folgen eines solchen *de-facto*-Verbots werden nicht untersucht. Das Fehlen einer solchen Analyse weckt ernste Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des gesamten Vorschlags.

Auch Sicherheits- und Hygieneaspekte müssen bei der Wiederverwendung Berücksichtigung finden: IBCs, Fässer, Eimer und Kanister werden üblicherweise als Verkaufsverpackungen im direkten Kontakt mit dem Füllgut verwendet. Oft handelt es sich dabei um Gefahrgüter. Wenngleich sie grundsätzlich wiederverwendbar sind, kann ihre tatsächliche Wiederverwendung aufgrund füllgutbedingter Kontaminationen aus Sicherheitsgründen eingeschränkt sein. Hygienevorschriften schränken in manchen Warenssegmenten auch die Wiederverwendung von Transportverpackungen ohne direktem Füllgutkontakt, wie z.B. Paletten, ein.

Zur Begründung von Mehrwegvorgaben sind alleinige Verweise auf die Vermeidung von Verpackungsabfällen deshalb unzureichend. Die ökologische Vorteilhaftigkeit und wirtschaftliche Machbarkeit muss gesamthaft geprüft werden, insbesondere unter Einbeziehung der Aufwendungen für Leertransporte und Reinigung sowie realistischer Rückgabe- und Umlaufzahlen. Mehrwegsysteme sollten gezielt in solchen Segmenten gefördert werden, die eine hohe Vorteilhaftigkeit erwarten lassen.

Daher sollte die Kommission verpflichtet werden, die ökologische Vorteilhaftigkeit und wirtschaftliche Machbarkeit der Quoten nachzuweisen. Außerdem empfehlen wir, dass optimierte recyclingfähige Einwegverpackungen, die ökologisch besser oder zumindest gleichwertig zu Mehrwegverpackungen sind, auf die Quoten angerechnet werden können.

Empfohlene Änderung:

- Artikel 26 Absatz 14: Economic operators shall be exempted from the obligation to meet the targets in paragraphs 2 to 10 if required by hygiene or safety or if, during ...
- Artikel 26 Absatz 15: ... The obligations in paragraphs 1 to 13 may also be fulfilled by the economic operator if the goods concerned are made available in packaging better or equivalent to reusable packaging in ecological terms.
- Artikel 26 Absatz 16 (d) (neu): evidence that the obligations in paragraphs 1 - 13 are environmentally beneficial, safe and economically viable, taking into account transport and cleaning logistics and realistic return and reuse rates.

VI. Produktverbote (Artikel 22)

Spezifische, im Anhang V der Verordnung genannte Verpackungsformaten sollen gemäß Artikel 22 nach Ablauf von 12 Monaten ab Inkrafttreten der Verordnung bzw. ab 2030 verboten werden.

1. **Keine Diskriminierung von spezifischen Verpackungsmaterialien:** Nach Anhang V sollen bestimmte Einweg-Umverpackungen aus Kunststoff im Einzelhandel verboten werden, nicht aber solche aus anderen Materialien, ohne dass eine Begründung dafür gegeben wird. Diese Regelung ist materialdiskriminierend und sollte daher geändert werden.

Empfohlene Änderungen:

- Anhang V, Reihe 1:

	Packaging format	Restricted use	Illustrative example
1	Single-use plastic grouped packaging	Plastic p Plastic packaging used at retail level to group goods sold in cans, tins, pots, tubs, and packets designed as convenience packaging to enable or encourage end users to purchase more than one product. This excludes grouped packaging necessary to facilitate handling in distribution.	Collation films, shrink wrap

a) Verboten



b) Erlaubt



Umverpackungen aus Kunststoff, die verboten werden sollen, und entsprechende Verpackungen aus anderen Materialien, die weiterhin erlaubt sein sollen. Hierfür fehlt eine Begründung.

2. **Verbote ökologisch begründen und Verhältnismäßigkeit prüfen:** Die Begründung der Produktverbote in der Folgenabschätzung ist sehr schwach (s.o. V. 3.) und nährt daher Zweifel an ihrer Verhältnismäßigkeit. Die Kommission konstatiert lediglich, dass es sich dabei um „unnötige“ Verpackungen handle. Als Beispiele für solche „unnötigen“ Verpackungen führt die Kommission „Kunststoffschalen in einer Pappverpackung“ und „eine Papphülle auf einer robusten Tube, z. B. Zahnpasta“ an (siehe Part 2, S. 376), obwohl der Vorschlag selbst diese Verpackungstypen gar nicht betrifft. Ansonsten wird lediglich darauf hingewiesen, dass „einige der pro-aktiveren Marken und Einzelhändler in der EU [diese Verpackungen] bereits entfernt“ hätten (siehe ebd.). Eine weitere Begründung für die Auswahl der Verpackungstypen fehlt. Wir empfehlen daher, dass die Kommission vor dem Inkrafttreten der Verbote die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahmen darlegt.

Empfohlene Änderungen:

- Artikel 22 Absatz 3 (neu): **By 1 January 2027, the Commission shall demonstrate that the proposed market restrictions in Annex V have an overall positive environmental impact, taking into account the availability of alternative packaging solutions and the creation of food waste, and assess the economic viability and proportionality of those restrictions compared to other, less restrictive measures. Until then, economic operators shall be free to deviate from the requirements in paragraph 1.**

3. **Keine Verbote auf Basis von delegierten Rechtsakten:** Artikel 22 Absatz 4 ermächtigt die Kommission zum Erlass von delegierten Rechtsakten zur Änderung von Anhang V (verbotene Verpackungsformate) entsprechend dem technischen und wissenschaftlichen Fortschritt und mit dem Ziel der Reduktion von Verpackungsabfällen. Produktverbote stellen eine *ultima ratio* des Gesetzgebers dar und sollten deshalb stets durch ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren legitimiert werden. Wir empfehlen daher die Streichung von Absatz 4.

Empfohlene Änderungen:

- Artikel 22 Absatz 4: ~~The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 58 to amend Annex V in order to adapt it to technical and scientific progress with the objective to reducing packaging waste. When adopting those delegated acts, the Commission shall consider the potential of the restrictions on the use of specific packaging formats to reduce the packaging waste generated while ensuring an overall positive environmental impact, and shall take into account the availability of alternative packaging solutions that meet requirements set out in legislation applicable to contact sensitive packaging, as well as their capability to prevent microbiological contamination of the packaged product.~~

Bad Homburg, 6. Februar 2023