

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

13. Mai 2024

## **EU-Verpackungsverordnung (PPWR): Mehrwegquoten für Industrie- und Gewerbeverpackungen gefährden sämtliche Lieferketten**

Sehr geehrte

in dem am 4. März 2024 vereinbarten Kompromiss zwischen Europäischem Parlament und Mitgliedstaaten für eine EU-Verpackungsverordnung (PPWR), der am 24. April vom Europäischen Parlament in Erster Lesung bestätigt wurde, werden die Mehrwegquoten für viele industrielle und gewerbliche Transport- und Verkaufsverpackungen (inklusive Gartenbau) gegenüber dem Kommissionsvorschlag drastisch ausgeweitet und für den Austausch von Produkten zwischen Unternehmen in einem Mitgliedstaat sowie für den Austausch zwischen Unternehmensstandorten in der EU ab 2030 sogar auf 100% erhöht. Das damit beschlossene vollständige Verbot vieler Einweg-Verpackungen im innerstaatlichen Handel gefährdet sämtliche Lieferketten, weil es für viele Verpackungsformate keine Mehrweglösungen gibt bzw. diese weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll sind.

Wir gehen davon aus, dass es sich bei der Ausweitung der Mehrwegquoten um einen Fehler im Gesetzgebungsverfahren handelt: Wie Sie wissen erfolgten die Änderungen kurzfristig während der Trilog-Verhandlungen im Februar 2024 und hatten lediglich zum Ziel, durch eine Zusammenfassung der unterschiedlichen Regelungen deren Verständlichkeit zu verbessern. Vermutlich unbeabsichtigt wurden mit der Umgruppierung sämtlicher Mehrwegquoten für Industrie- und Gewerbeverpackungen sowie gartenbaulicher Verpackungen in Artikel 29 Absatz 1 (neue Fassung) nicht nur die Quoten selbst, sondern auch der Anwendungsbereich der Absätze 2 und 3 drastisch ausgeweitet (siehe Übersicht in der Anlage).

Wir bitten Sie, sich in den Gesprächen mit den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission dafür einzusetzen, den Fehler in der *Corrigendum*-Fassung des Regelungstexts zu berichtigen und damit die notwendige Rechts- und Planungssicherheit für sämtliche Lieferketten herzustellen. Vor diesem Hintergrund halten wir es für erforderlich, die Mehrwegvorgaben für industrielle, gewerbliche sowie gartenbauliche Transport- und Verkaufsverpackungen in Artikel 29 Absätze 1 bis 3 zu streichen und die Kommission zu beauftragen, auf Grundlage einer wissenschaftlichen Analyse und Folgenabschätzung einen neuen Vorschlag vorzulegen, wobei auf besondere Quoten für den Transport zwischen Unternehmen in einem EU-Mitgliedstaat zu verzichten ist. Keinesfalls ausreichend ist es aus unserer Sicht darauf zu vertrauen, dass die Kommission einzelne Unternehmen oder Verpackungsformate von den Mehrwegquoten ausnimmt (Artikel 29 Absatz 18), weil völlig unklar ist, ob, wann und für welche Bereiche diese Ausnahmen gelten sollen. Auch vermeintliche Lösungen auf Ebene der Mitgliedstaaten im Rahmen des Vollzugs oder nicht-verbindliche Auslegungshinweise durch die Kommission würden die Problematik nur verschärfen und insgesamt zu noch mehr Rechts- und Planungsunsicherheit führen.

Ein Beispiel für die Folgen der aktuellen Regelung: Palettenumwicklungen (*pallet wrappings*) und Umreifungsbänder (*straps*), die den Transport nahezu sämtlicher auf Paletten gestapelter Waren sichern, müssten ab 2030 vollständig (zu 100%) zum „selben Zweck“ wiederverwendet werden, wenn sie innerhalb eines Mitgliedstaats oder zwischen Unternehmensstandorten genutzt werden (Artikel 29 Absatz 2 und 3 neu). Es ist allerdings technisch gar nicht möglich, diese Palettenumwicklungen und Umreifungsbänder wieder zu verwenden. Sie werden in der

Praxis daher recycelt und bilden eine wichtige Grundlage zur Erfüllung der aktuellen Recyclingziele und künftigen Rezyklateinsatzquoten. Zwar hat Umweltkommissar *Sinkevičius* angekündigt, die (neue) Kommission werde prüfen, ob eine Ausnahme dieser Verpackungsformate von den 100%-Mehrwegquoten möglich ist. Ungeklärt bleibt jedoch, ob und wenn ja, wie schnell eine solche Ausnahme in Kraft tritt, wie die dann immer noch geforderte 40%-Mehrwegquote für diese Verpackungsformate erfüllt werden soll und ob es auch Ausnahmen für weitere Verpackungsformate, wie beispielsweise Kübel (*pails*), Kanister etc., geben wird, bei denen eine mehrfache Nutzung zum selben Zweck ebenfalls nicht möglich oder sinnvoll ist.

Problematisch ist darüber hinaus die im Kompromiss vorgesehene Ausweitung der Mehrwegquoten auf „Verkaufsverpackungen für den Transport von Produkten“. Bewusst hatte die Kommission in ihrem Vorschlag den Anwendungsbereich der Mehrwegquoten auf „Transportverpackungen“ beschränkt, weil Transportverpackungen – im Unterschied zu „Verkaufsverpackungen“ – keinen direkten Kontakt zum Füllgut haben und sich bei ihnen daher in der Regel keine Probleme bei der Wiederverwendung aufgrund einer Kontamination durch das vorherige Füllgut stellen. Die Ausweitung der Mehrwegquoten auf „Verkaufsverpackungen zum Transport von Produkten“ verwässert die sinnvolle und bewährte Unterscheidung zwischen Verkaufs- und Transportverpackungen und lässt unklar, welche Verpackungsformate damit konkret gemeint sind: Denn die genannten Verkaufsverpackungen dienen in der Regel nicht nur dem Transport von Produkten, sondern darüber hinaus auch dem Produktschutz, der Lagerung und Anwendung des Produkts sowie der Information und Sicherheit der Anwender.

Wir halten es außerdem für zwingend erforderlich, vor der Verabschiedung von Mehrwegquoten bei Industrie- und Gewerbeverpackungen sowie gartenbaulichen Verpackungen im Rahmen der von uns geforderten wissenschaftlichen Analyse und Folgenabschätzung zu prüfen, ob Mehrwegalternativen überhaupt vorhanden sind und wenn ja, ob diese nachhaltiger sind. Für bestimmte Konsumverpackungen hatte die Kommission erst im Februar 2024 eine solche Analyse veröffentlicht (<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136771>).

Im Übrigen widersprechen Mehrwegquoten, die an den Transport zwischen Unternehmen innerhalb eines Mitgliedstaates anknüpfen (siehe Artikel 29 Absatz 3), den Grundprinzipien des EU-Binnenmarktes und benachteiligen Unternehmen in größeren EU-Mitgliedstaaten gegenüber Unternehmen in kleineren EU-Mitgliedstaaten, weil letztere einen höheren Anteil an grenzüberschreitenden Transporten haben, für die die 100%-Quoten nicht gelten. Der Kompromiss benachteiligt außerdem kleine und mittlere Unternehmen, die – anders als exportorientierte Großunternehmen – oft nur einen nationalen Markt bedienen und die daher von der Mehrwegpflicht stärker betroffen wären. Zudem haben wir erhebliche Bedenken, dass die von den Unternehmen gemeldeten Verpackungsmengen von den Mitgliedstaaten veröffentlicht werden sollen (Artikel 31 Absatz 6), weil sich daraus detaillierte Rückschlüsse auf die Geschäftstätigkeit einzelner Unternehmen ziehen lassen. Schließlich gibt es erhebliche Zweifel daran, ob die EU auf Basis der Kompetenz zur Binnenmarkt-harmonisierung (Artikel 114 AEUV) überhaupt bestimmte industriell und gewerblich genutzte Einweg-Verpackungen verbieten kann, weil ein solches Verbot (1.) weder tatsächlich der Beseitigung von Hemmnissen des freien Warenverkehrs dient, noch (2.) tatsächlich zur Beseitigung spürbarer Verzerrungen des Wettbewerbs beiträgt, wie es die Rechtsprechung des EuGH verlangt (siehe EuGH, Rs. C-376/98 Deutschland/Rat und Parlament, Slg. 2000, I-2247, Rn. 95-114).

Gern stehen die Unterzeichner für weitere Auskünfte und Gespräche zur Verfügung.

Die unterzeichnenden Verbände:

Verbandslogo	Verbandsname	Verbandslogo	Verbandsname
	Initiative Circular Economy, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.		Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V.
	Bundesverband Glasindustrie e.V.		Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e. V.
	Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. (BVE)		Verband Metallverpackungen e.V.
	Fachverband der Gewürzindustrie e.V.		Wirtschaftsvereinigung Metalle e.V.
	Industrieverband Garten (IVG) e. V.		Zentralverband Gartenbau e. V. (ZVG)
	HKI Industrieverband Haus-, Heiz- und Küchentechnik e.V.		ZVEI e.V. – Verband der Elektro- und Digitalindustrie
	Kulinaria Deutschland e.V.		GKV Gesamtverband Kunststoffverarbeitende Industrie e.V.
	Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI)		WSM Wirtschaftsverband Stahl- und Metallverarbeitung e. V.