

## **Stellungnahme**

# **Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle**

**Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.**

Stand: 25.04.2023

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Binnenmarkt für zirkuläres Verpackungsmanagement verwirklichen .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Gesetzgebungsverfahren für praxisnahe Korrekturen nutzen .....</b>	<b>5</b>
2.1. Recyclingfähigkeit und nachhaltiges Verpackungsdesign als Basis der Kreislaufführung (Art. 6) .....	<b>5</b>
2.2. Verlässlichkeit auf Kunststoffrecyclingmärkten schaffen (Art. 7) .....	<b>6</b>
2.3. EU-weit einheitliche Verpackungskennzeichnung für Zirkularität im Binnenmarkt erforderlich (Art. 11 und 12) .....	<b>8</b>
2.4. Abfallvermeidung: Wiederverwendung, Minimierung und Produktverbote müssen nachweisbare ökologische Vorteile bringen (Art. 9, 10, 21, 22, 26 & 38) .....	<b>9</b>
2.5. Erweiterte Herstellerverantwortung, Sammel-, Pfand- und Rücknahmesysteme praxisgerecht etablieren (Art. 41, 43 & 44) .	<b>12</b>
2.6. Vorgaben für industriell/gewerbliche sowie Um- und Transportverpackungen in Wertschöpfungsketten an die Realität anpassen (u. a. Art. 6, 7, 9, 10, 11, 21, 22, 26 und 38) .....	<b>14</b>
<b>Über den BDI .....</b>	<b>16</b>
<b>Impressum.....</b>	<b>16</b>

## **1. Binnenmarkt für zirkuläres Verpackungsmanagement verwirklichen**

Am 30. November 2022 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle vorgelegt. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) begrüßt und unterstützt die Initiative der Kommission zur Schaffung einer flächendeckenden Kreislaufwirtschaft für Verpackungen im gemeinsamen Binnenmarkt ausdrücklich. Dabei müssen die Vorgaben für den Verpackungskreislauf im Einklang mit den Vorgaben der fünfstufigen Abfallhierarchie aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2008/98/EG (EU-Abfallrahmenrichtlinie) stehen. Sowohl europäische als auch nationale Gesetzgeber sind auch dazu angehalten, das Abfallrecht und die Abfallpolitik vollkommen transparent zu gestalten. Die durch die Fortentwicklung des europäischen Verpackungsrechts bestehende Chance, für Investitionen in Infrastrukturen (z. B. Sammlung, Sortier- und Recyclinganlagen) und neue Geschäftsmodelle im Sinne des Ressourcen- und Klimaschutzes muss im Gesetzgebungsverfahren leitend sein.

Der neue europäische Rechtsrahmen soll die Verpackungsrichtlinie von 1994 (zuletzt überarbeitet mit Richtlinie 2018/852/EU) ersetzen. Bereits 1994 verfolgte die Europäische Kommission mit der Verabschiedung der ersten Verpackungsrichtlinie das Ziel, einheitliche Regeln für das nachhaltige Design sowie die Vermarktung und Verwertung von Verpackungen in der EU zu schaffen. Die EU-Mitgliedstaaten haben in den vergangenen Jahrzehnten

Zahlreiche nationale Regelungen zum Umgang mit Verpackungen und Verpackungsabfällen etabliert, die zum einen erheblichen administrativen und logistischen Aufwand in Unternehmen erzeugen und die zum anderen der Entstehung eines gemeinsamen Verständnisses von nachhaltigen Verpackungslösungen und der Etablierung einer gesamteuropäischen hochwertigen Infrastruktur für Verpackungskreisläufe entgegenstehen. Aus dieser Erkenntnis heraus hat die Europäische Kommission erstmals das Instrument einer Verordnung mit direkter Wirkung gewählt, um harmonisierte Regelungen für Verpackungen und Verpackungsabfälle in der EU sicherzustellen. Für klare Verantwortlichkeiten und den Vollzug der Verordnung müssen zudem eindeutig abgegrenzte Definitionen, u. a. für den "Erzeuger", den "Hersteller" und den "Inverkehrbringer" von Verpackungen, geschaffen werden. Zudem sorgen im aktuellen Vorschlag der Kommission Querverweise auf Definitionen in noch nicht beschlossenen Rechtsakte wie der Ökodesign-Verordnung für erhebliche Rechtsunsicherheit.

Der BDI begrüßt den Übergang von einer Richtlinie zu einer Verordnung für den europäischen Binnenmarkt ausdrücklich. EU-weit harmonisierte und damit einheitliche verpackungsrechtliche Anforderungen sind die Grundlage für die dringend benötigte Planungssicherheit der Unternehmen für Investitionen in das nachhaltige Verpackungsdesign, die zirkuläre Infrastruktur und zur Gewährleistung eines hohen ökologischen Schutzniveaus in der gesamten Europäischen Union. Die Binnenmarktcompetenz aus Art. 114 AEUV dient dabei richtigerweise, und wie bisher für die Verpackungsrichtlinie, als Rechtsgrundlage. Zukünftig sollten aber auch begrenzte Freiheitsgrade für die EU-Mitgliedstaaten allerdings ausschließlich in Bezug auf die Vorgaben des Abfallmanagements für ein hohes ökologische Schutzniveau ermöglicht werden. Die Vorgaben zum Abfallmanagement in Kapitel VII des Verordnungsvorschlags als allein in Betracht kommende Regelungen könnten insoweit auch auf Art. 192 AEUV gestützt werden. Folgende Leitgedanken sind für den BDI der Maßstab für die Etablierung einer flächendeckenden Kreislaufwirtschaft für Verpackungen in der EU und damit auch für den Erfolg der Verordnung:

- Investitionssicherheit in leistungsstarke Systeme für die (getrennte) Sammlung, Sortierung und Verwertung von Verpackungsabfällen in allen Mitgliedstaaten der EU
- Einheitliche Vorgaben für die Kennzeichnung von Verpackungen für deren reibungslose Zirkulation im Binnenmarkt und ggf. Rückführbarkeit aus Drittstaaten
- Harmonisierte und wissenschaftlich begründete Nachhaltigkeitskriterien für das Verpackungsdesign inkl. finanzieller Anreize (z. B. Ökomodularisierung) für einen fairen Wettbewerb in der EU
- Vollziehbare Vorgaben für einen funktionierenden Markt für Kunststoffzyklate inkl. frühzeitiger Planungssicherheit für die Berechnung des recycelten Anteils und Investitionssicherheit für Unternehmen für neue Recyclingstrukturen
- Widerspruchsfreie Regelungen für Vermeidung, Minimierung und Wiederverwendung von Verpackungen auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse zum gesamten Lebenszyklus und unter Berücksichtigung der Ausnahmetatbestände der Abfallhierarchie (Art. 4 Abs. 2 AbfallRRL)

- Umfassende Anpassung der Regelungen für industrielle/gewerbliche bzw. Um- und Transportverpackungen aus dem B2B-Bereich, insbesondere bezüglich ökologischer Vorteilhaftigkeit nach wissenschaftlichen Kriterien und rechtlicher Zulässigkeit (Rezyklateinsatz, Minimierung, Wiederverwendung in Lieferketten)

## **2. Gesetzgebungsverfahren für praxisnahe Korrekturen nutzen**

### **2.1. Recyclingfähigkeit und nachhaltiges Verpackungsdesign als Basis der Kreislaufführung (Art. 6)**

Kernpunkt des Artikels ist die Anforderung, dass ab 2030 alle in Verkehr gebrachten Verpackungen recyclebar sein müssen. Im Umkehrschluss dürfen Verpackungen, die diese Anforderung nicht erfüllen, nicht mehr in Verkehr gebracht werden. Dazu sollen Kriterien für das „Design for Recycling“ (sog. DFR-Kriterien) von Verpackungen entwickelt werden und als Maßstab dienen. Die Kommission wird hierzu delegierte Rechtsakte erlassen, um DFR-Kriterien für Materialien bzw. Verpackungen zu definieren. Diese sollen sowohl die Zusammensetzung des Verpackungsmaterials als auch Sammel-, Sortier- und Recyclingverfahren nach dem neuesten Stand berücksichtigen. Darüber hinaus sollen gewichtsprozent-basierte Leistungsstufen für die Recyclingfähigkeit von Verpackungen eingeführt werden (Klasse A bis E).

Der BDI begrüßt die Schaffung einer einheitlichen Systematik für die Recyclingfähigkeit von Verpackungen, da sie das Ziel unterstützt, einen einheitlichen Binnenmarkt für kreislauffähige Verpackungen zu erreichen. Allerdings müssen solche Kriterien rechtzeitig vor Inkrafttreten der Regelung 2030 bekannt sein, wissenschaftlich fundiert erarbeitet und unter Mitwirkung der relevanten Stakeholder entlang der gesamten Wertschöpfungskette entwickelt werden. Materialdiskriminierungen müssen vermieden werden.

Anforderungen an praxisgerechte Vorgaben:

- Einheitliche DFR-Kriterien und die Ökomodularisierung von Lizenzentgelten sollen per delegiertem Rechtsakt festgelegt werden (Art. 6 Abs. 4). Allerdings fehlt hier eine zeitliche Vorgabe, bis wann dies erfolgen muss. Die Unternehmen benötigen zwingend Klarheit (möglichst fünf Jahre vor Inkrafttreten der Regelungen), um entsprechend Verpackungen zu entwickeln und Investitionsentscheidungen treffen zu können. Darüber hinaus bedarf es gesonderter Vorgaben für industriell/gewerbliche Verpackungen und entsprechende Um- und

Transportverpackungen, da diese allein hinsichtlich technischer Sicherheitsanforderungen und im Hinblick auf das jeweilige Füllgut nicht vergleichbar mit Verpackungen aus dem Haushaltsbereich sind. Dies ist bei allen einzelnen noch im folgenden aufgeführten Punkten zu berücksichtigen (siehe unter VI. dieser Stellungnahme).

- Die Verknüpfung des nachhaltigen Designs über die Leistungsstufen A bis E mit den Gebühren im Rahmen der Herstellerverantwortung in der gesamten EU ist grundsätzlich richtig und sinnvoll. Allerdings muss die Verknüpfung transparent und umsetzbar sein und allein anhand der Recyclingfähigkeit über alle Materialien hinweg erfolgen (Art. 6 Abs. 4). Verknüpfungen zwischen finanziellen Beiträgen und Rezyklateinsatz für einzelne Materialien sind nicht sinnvoll und widersprechen Art. 7 des Verordnungsvorschlags.
- DFR-Kriterien, die auf Grundlage des Verpackungsdesigns und zudem unter Berücksichtigung der Sammel-, Sortier- und Verwertungsstruktur entwickelt werden, bedürfen idealerweise einer Infrastruktur innerhalb der EU, die sich näherungsweise auf gleichem Niveau befindet. Nur so können durch das Zusammenspiel von Verpackungsdesign und hochwertiger Infrastruktur Materialkreisläufe tatsächlich geschlossen werden. Dies ist bei der Entwicklung der delegierten Rechtsakte zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 4 und 8).

## **2.2. Verlässlichkeit auf Kunststoffrezyklatmärkten schaffen (Art. 7)**

Art. 7 schreibt den verpflichtenden Einsatz von Rezyklaten in Kunststoffverpackungen mit Einsatzquoten für die Jahre 2030 und 2040 fest, wobei diese nicht für kompostierbare Kunststoffverpackungen gelten sollen. Dabei werden einerseits Pflichtanteile für Produkte (z. B. Flaschen) und andererseits für Materialklassen (kontaktsensitiv) differenziert. Als Quelle für Recyclingrohstoffe wird allein auf sog. Post-Consumer-Rezyklate abgestellt. Der Rezyklatanteil soll je Verpackungseinheit im Kunststoffanteil nachgewiesen werden müssen. Bis 31. Dezember 2026 soll die Kommission einen Durchführungsrechtsakt erlassen, um die Berechnungsmethode für den jeweiligen Rezyklatgehalt vorzugeben. Zudem ist vorgesehen, dass die Kommission via delegiertem Rechtsakt Anpassungen der Rezyklateinsatzpflichten vornehmen kann, wenn dies u. a. aufgrund von mangelnder Verfügbarkeit oder erhöhter Preise bei bestimmten recycelten Kunststoffen gerechtfertigt ist. Darüber hinaus kann die Kommission acht Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung Maßnahmen ergreifen, um auch Einsatzpflichten für Rezyklate anderer Materialströme neben Kunststoffen vorzuschlagen.

Aus Sicht des BDI werden die von der Kommission vorgeschlagenen Einsatzquoten bereits weit vor ihrem Inkrafttreten 2030 erhebliche Wirkung auf die Kunststoffmärkte haben, da Unternehmen in ihrer mittelfristigen Planung den Zugriff auf ausreichendes Material in der erforderlichen Qualität sicherstellen müssen. Dies kann vor allem im Bereich von Kunststoffrezyklaten zu erheblichen Problemen führen, die in Kontakt mit Lebensmitteln kommen. Denn hier bestehen seitens der EFSA bisher lediglich Zulassungen für PET unter bestimmten Voraussetzungen.

Anforderungen an praxisgerechte Vorgaben:

- Der Bezugspunkt zur Pflichterfüllung des Rezyklateinsatzes (laut Vorschlag je Verpackung) und die Methode zu dessen Berechnung hängen eng miteinander zusammen und entscheiden über die tatsächlichen Entwicklungen bei der Rezyklatnachfrage. Daher müssen praktikable und vollziehbare Messmethoden festgelegt werden, die auch einen Nachweis des Rezyklateinsatzes z. B. je in Verkehr gebrachte Verpackungen eines Wirtschaftsakteurs ermöglichen und nicht auf jede einzelne Verpackung abstellen. Die avisierte Festlegung bis Ende 2026 kommt für die Einsatzpflichten ab 2030 und den Markthochlauf zu spät (Art. 7 Abs. 1, 2 und 7).
- Der vorgesehene Vorbehalt im Ausnahmefall der mangelnden Verfügbarkeit und der Preise von Rezyklaten für die tatsächliche Pflicht zum Rezyklateinsatz ist zu priorisieren. Denn die Regelung ist gänzlich unbestimmt im Hinblick auf die Feststellung dieser Entwicklung und ihrer Bewertung. Es wird eine Regelung formuliert werden müssen, die die nötige Investitionssicherheit in die Recyclinginfrastruktur sichert und die gleichzeitig Marktverzerrungen entgegenwirken kann. Dies wird nach heutigem Stand der Technik für einige Kunststoffarten (z. B. Polyolefine) und insbesondere für kontaktsensitive Anwendungen, v. a. für den Einsatz in Lebensmittelverpackungen, erforderlich sein (Art. 7 Abs. 10).
- Die Einsatzpflichten für Kunststoffrezyklate werden erhebliche Auswirkungen auf die Rohstoffmärkte entfalten. Insbesondere für die Erfüllung der Einsatzquoten in kontaktsensitiven Verpackungsanwendungen müssen zügig neue Recyclinginfrastrukturen im großen Maßstab errichtet werden. Es ist zudem dringend darauf zu achten, dass diese Auswirkungen auch im Kontext möglicher weiterer Rezyklateinsatzpflichten aus anderen Rechtsakten der EU antizipiert werden

und dass auch KMU als Marktteilnehmer Zugriff auf Rezyklate erhalten.

### **2.3. EU-weit einheitliche Verpackungskennzeichnung für Zirkularität im Binnenmarkt erforderlich (Art. 11 und 12)**

Ziel von Art. 11 ist es, erstmals einheitliche Kennzeichnungspflichten für Verpackungen in der EU festzulegen. 3,5 Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung müssen alle Verpackungen mit einem harmonisierten Etikett versehen sein – ausgenommen sind Transportverpackungen (bis auf den elektronischen Handel). Das Etikett gibt Auskunft über die Materialzusammensetzung, den Rezyklatanteil, biobasierte Anteile und die Wiederverwendbarkeit. Ziel ist die Verringerung von irreführenden oder verwirrenden Angaben für den Endverbraucher. Des Weiteren muss 4 Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung jede Verpackung mit einer digitalen Kennzeichnung versehen sein (QR-Codes), die Informationen über die Wiederverwendbarkeit bereitstellt. Zweck der digitalen Kennzeichnung ist die erleichterte Berechnung von Umläufen und der Nachverfolgung der Verpackung. Die Kommission behält sich den Erlass von jeweils zwei Durchführungsrechtsakten vor: Zum einen 1,5 Jahre nach Erlass über die Kennzeichnungsanforderungen und 2 Jahre nach Erlass über die Festlegung der Methode für die Angabe der Materialzusammensetzung.

Art. 12 spezifiziert darüber hinaus die Kennzeichnung von Sammelbehältern. Bis 2028 müssen alle Behälter gut sichtbare, lesbare und dauerhafte Markierungen aufweisen, die die materialspezifische Sammlung von Verpackungsabfällen aufzeigt. Dies soll u. a. zu einer Verbesserung der Getrennsammlung und sortenreineren Abfallströmen beitragen, um die Qualität im Recycling zu verbessern.

Der BDI begrüßt ausdrücklich das Ziel, den freien Warenverkehr und das Funktionieren des Binnenmarkts über einheitliche Verpackungskennzeichnungen zu gewährleisten. Inverkehrbringer, Verbraucher und Entsorger sind auf eine einheitliche Vorgabe in der EU angewiesen, wenn eine europäische Kreislaufwirtschaft für Verpackungen entstehen soll.

Anforderungen an praxisgerechte Vorgaben:

- Die Vorgaben zur Kennzeichnung müssen auf dem EU-Binnenmarkt voll harmonisiert sein. Es darf keine nationalen Individuallösungen geben, die den freien Warenverkehr behindern. Bereits bestehende,



den EU-Binnenmarkt unterminierende nationalstaatliche verpackungsrechtliche Regelungen müssen aufgehoben werden.

- Die harmonisierten Kennzeichnungen auf Verpackungen und Abfallsammelbehältern müssen so ausgestaltet sein, dass sie für Konsumenten verständliche Hinweise für die getrennte Abfallerfassung enthalten.
- Eine standardisierte Kennzeichnung von Verpackungen sollte neben einer Kennzeichnung mittels Etiketts auch weitere Kennzeichnungsmethoden (z. B. digitale Schnittstelle, Aufdrucken) umfassen bzw. diese zulassen, wenn anhand dieser die standardisierten Vorgaben zur Verpackungskennzeichnung erfüllt werden können.
- Auch nach Inkrafttreten der Kennzeichnungsvorgaben müssen in Lagern vorhandene verpackte Produkte ohne entsprechende Verpackungskennzeichnung weiterhin verkehrsfähig bleiben. Eine Neu-Verpackung lagernder Produkte wäre im Hinblick auf die Ressourcenschonung kontraproduktiv.

#### **2.4. Abfallvermeidung: Wiederverwendung, Minimierung und Produktverbote müssen nachweisbare ökologische Vorteile bringen (Art. 9, 10, 21, 22, 26 & 38)**

Der Verordnungsvorschlag sieht in Art. 38 vor, dass die Mitgliedsstaaten bis 2030 das Aufkommen an Verpackungsabfällen pro Kopf um 5 Gewichtsprozent im Vergleich zu 2018 minimieren. Dieses Ziel soll für 2035 10 Gewichtsprozent, und 2040 15 Gewichtsprozent betragen. Um dies zu erreichen, schlägt die Kommission Maßnahmen zur Wiederverwendung, zur Verpackungsminimierung und Verpackungsverbote vor.

Art. 10 definiert Kriterien für die Wiederverwendbarkeit von Verpackungen. Jene betreffen sowohl Primär-, Sekundär-, als auch Tertiärverpackungen. In Art. 26 werden dann konkrete Vorgaben für die Wiederverwendung von bestimmten Verpackungen mittels Quoten festgeschrieben.

Wirtschaftsakteure, die wiederverwendbare Verpackungen in den Verkehr bringen, müssen darüber hinaus gewährleisten, dass Systeme existieren, die den aufgeführten Mindestanforderungen für Wiederverwendungssysteme entsprechen. Für die Berechnung jener Ziele behält sich die Kommission bis zum 31. Dezember 2028 das Recht vor, einen Durchführungsrechtsakt zu

erlassen, in der die Berechnungsmethode der Zielvorgaben gemäß Art. 26 festgelegt wird. Auch sollen Verpackungen, die dem Transport von Produkten zwischen zwei Wirtschaftsstandorten des Wirtschaftsbeteiligten dienen, wiederverwendbar sein.

Neben der Wiederverwendung schlägt die Kommission Maßnahmen zur Gewichts- und Materialreduzierung von Verpackungen vor. Um das Verpackungsgewicht und -volumen auf ein Mindestmaß zu reduzieren, wurden in Art. 9 die sog. grundlegenden Anforderungen zur Gestaltung von Verpackungen mit der Aufnahme sog. Leistungskriterien in den Anhang des Verordnungstexts ergänzt. Zudem soll es zukünftig nicht mehr möglich sein, Verpackungen unter Berücksichtigung der Verbraucherakzeptanz zu konzipieren und zu vermarkten. Zum Inkrafttreten der Verordnung ist zudem der Leerraum in Verpackungen auf das für die Gewährleistung der Funktionalität der Verpackung erforderliche Minimum zu reduzieren und soll dann 40% nicht mehr überschreiten dürfen. Weiterhin dürfen zum Inkrafttreten der Verordnung Verpackungen mit Merkmalen, die nur darauf abzielen, das wahrgenommene Volumen des Produkts zu erhöhen, einschließlich Doppelwänden, doppelten Böden und "unnötigen" Materialschichten, nicht mehr in Verkehr gebracht werden.

Als drittes Element der Verpackungsvermeidung sieht die Kommission in Anhang V des Vorschlags Vermarktungsverbote für bestimmte Einwegverpackungen vor. Damit wird die Verbotsliste aus der 2019 verabschiedeten sog. Einwegkunststoff-Richtlinie (2019/904/EU) ausgeweitet.

Der BDI bewertet es grundsätzlich positiv, dass durch die Einführung von Maßnahmen zur Vermeidung von Verpackungsabfällen die Abfallhierarchie gestärkt und das Abfallaufkommen minimiert werden soll. Nichtsdestotrotz müssen die Vorgaben gemäß der Abfallhierarchie einen nachweisbaren ökologischen Vorteil über den ganzen Lebenszyklus hinweg bieten und technisch umsetzbar sowie ökonomisch verhältnismäßig sein und dürfen damit dem Ziel, Materialkreisläufe zu schließen, nicht konterkarieren.

Anforderungen an praxisgerechte Vorgaben:

- Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verringerung des Abfallaufkommens müssen jeweils einen klaren ökobilanziell nachweisbaren Vorteil bieten, vgl. Art. 4 Abs. 2 AbfallRRL. Zudem sind die Vorteile bestimmter Verpackungen im Hinblick auf die Sicherung eines hohen Hygieneniveaus und der Verminderung von Lebensmittelabfällen in

die Betrachtung mit einzubeziehen. Bei Produktverboten, der Untersagung des Inverkehrbringens aufgrund von Minimierungsvorgaben oder der Einführung von Wiederverwendungssystemen und Quoten handelt es sich zudem mitunter um schwere Eingriffe in die unternehmerische Freiheit und die jeweiligen Grundrechte, die gerechtfertigt sein müssen. Z. B. betrifft dies die Punkte Nr. 4 und 5 in Anhang V des Verordnungsvorschlags. Der Nachweis der ökologischen Vorteilhaftigkeit, fehlt im Impact Assessment zum Kommissionvorschlag nahezu vollständig.

- Die vorgesehene Leerraum-Vorgabe von 40 Prozent (Art. 21) soll einen Beitrag zum übergeordneten Ziel des Verordnungsvorschlags zur Verringerung des Abfallaufkommens leisten. Materialhersteller, Inverkehrbringer und Händler arbeiten bereits intensiv daran, den Einsatz von Verpackungsmaterial zu verringern und in seiner Funktionalität zu optimieren. Ziel muss hier ein ganzheitlich nachhaltiges Verpackungsdesign bleiben. Die Leerraum-Vorgabe aus Art. 21 kann in der Praxis aber zu Problemen führen. Produkte aufgrund spezifischer Eigenschaften (u. a. Zerbrechlichkeit, Entzündbarkeit, Schutz von und vor Flüssigkeit etc.) bedürfen eines besonderen Schutzes z. B. durch Polsterung. Dieser kann oftmals nur durch entsprechende Versand- bzw. Transportverpackungen mit ausreichendem Volumen für schützendes Material sichergestellt werden. Die Berechnung der Leerraum-Vorgabe sollte daher so erfolgen, dass diese Anforderungen berücksichtigt werden. Zudem könnte die Berechnung des Leerraums nicht pro Paket vorgenommen, sondern als Durchschnittswert aller versendeten Verpackungen pro Unternehmen ermittelt werden.
- Die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Möglichkeit, dass die Kommission die Liste der Produktverbote zukünftig per delegiertem Rechtsakt erweitern kann, ist abzulehnen. Solch tiefgreifenden Eingriffe in den Markt und die grundrechtlich geschützte unternehmerische Freiheit bedürfen der regulären Beteiligung der Co-Gesetzgeber Parlament und Rat (Art. 22 Abs. 4).
- Es bestehen nicht aufgelöste Zielkonflikte zwischen den Vorgaben zur Minimierung (Art. 9) und zur Wiederverwendung (Art. 10 und 26). So wird die Einführung von wiederverwendbaren Verpackungen ein erhebliches Maß an Standardisierung erfordern. Das hat wiederum zur Folge, dass nicht für jedes Produkt eine individuell

angepasste und nach Gewicht und Volumen optimierte Verpackung verwendet werden kann und somit z. B. Leerräume akzeptiert werden müssen (Art. 9 Abs. 1 und 3).

- Die vorgesehenen Quoten zur Wiederverwendung sind inkonsistent. Sie beziehen sich teilweise auf das Füllgut (Art. 26 Abs. 1-6) und teilweise auf den Verpackungstyp (Art. 26 Abs. 7-13). Zudem fehlt der Nachweis der ökologischen Vorteilhaftigkeit gegenüber hochwertigen Recyclingkreisläufen im Impact Assessment.
- Die Vorgaben, dass Verpackungen beim Transport von Produkten zwischen zwei Unternehmensstandorten in der EU ab Inkrafttreten der Verordnung zu 100 Prozent (Art. 26 Abs. 12) bzw. innerhalb eines EU-Mitgliedstaats generell (Art. 26 Abs. 13) wiederverwendbar sein müssen, ist weder umsetzbar noch ökologisch wünschenswert oder rechtlich zulässig. Die erforderliche Reinigungs- und Lagerlogistik, die zusätzlichen Transporte und die Anknüpfung von Pflichten an Staatsgrenzen ist nicht sinnvoll und führt potenziell zur Unterbrechung von Wertschöpfungsketten und Ausweichbewegungen in andere und potenziell weniger ökologische Transportsysteme.

## **2.5. Erweiterte Herstellerverantwortung, Sammel-, Pfand- und Rücknahmesysteme praxisgerecht etablieren (Art. 41, 43 & 44)**

Der Verordnungsvorschlag enthält EU-weite Vorgaben zur erweiterten Herstellerverantwortung (Art. 41). Diese umfassen die Getrenntsammlung von Verpackungen als Voraussetzung für die Erfüllung der Recycling- und Rezyklateinsatzquoten. Art. 43 zielt auf die verbrauchernahe Getrenntsammlung von Verpackungen, die keinem Pfandsystem unterliegen.

Art. 44 sieht vor, dass bis zum 1. Januar 2029 alle Mitgliedsstaaten sicherstellen müssen, dass für Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff (<3l) und Einweggetränkebehälter aus Metall (<3l) Pfand- und Rücknahmesysteme eingerichtet werden müssen. Die Verpflichtung gilt nicht für Wein, aromatisierte Weinerzeugnisse, Spirituosen, Milch und andere Milcherzeugnisse. Den Mitgliedsstaaten ist es darüber hinaus gestattet, zusätzliche Anforderungen und Maßnahmen festzulegen. Von der Regelung ausgenommen ist ein Mitgliedsstaat nur dann, wenn eine Sammelquote für die geregelten Getränkeverpackungen von 90 Gewichtsprozent der Verpackungen erreicht wird, die in den Kalenderjahren 2026 und 2027 im Hoheitsgebiet in Verkehr

gebracht wurden bzw. ein Mitgliedstaat spätestens bis Ende 2026 einen Antrag stellt, der auch einen Umsetzungsplan zu einer Alternativstrategie enthält.

Die durch Pfandsysteme erreichbaren, hohen Rücklaufquoten gewährleisten für bestimmte Verpackungen sortenreine Sammlungen und damit eine hohe Qualität bei der Kreisauflührung. Sie bieten eine entscheidende Grundlage zur Erfüllung der Rezyklateinsatzpflichten für Kunststoffverpackungen insbesondere im Bereich der kontaktsensitiven Anwendungen.

Anforderungen an praxisgerechte Vorgaben:

- Zur Gewährleistung der haushaltsnahen Getrenntsammlung von Verpackungen sollten sich Hersteller an einer Organisation zur Wahrnehmung der Herstellerverantwortung beteiligen müssen (Art. 41). Denn die individuelle Sammlung von solchen Verpackungen aus privaten Haushalten außerhalb von Pfandsystemen durch einzelne Hersteller entspricht in der Regel nicht der Lebensrealität der Konsumenten. So bestehen für Konsumenten keine Anreize, Verpackungen über längere Distanzen zentralen Sammelstellen zuzuführen. Damit besteht die Gefahr, dass Verpackungen über die Restabfallsammlung einer hochwertigen Verwertung entzogen werden.
- Wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen, sollten Pfandsysteme für Verpackungen nur dort zugelassen und gefördert werden, wo sie tatsächlich ökologisch sinnvoll sind und einen deutlichen Mehrwert an Ressourceneffizienz und Umweltschutz gegenüber den jeweils etablierten Erfassungssystemen bieten, was durch ökobilanzielle Untersuchungen nachzuweisen ist. Entscheidend bleibt insgesamt eine hochwertige getrennte Sammlung für funktionierenden Stoffkreisläufe. Pfandsysteme sind daher nicht erforderlich, wenn der Rücklauf spezifischer Verpackungen auch ohne Pfand in ausreichender Höhe nachgewiesen werden kann.
- Zwischen den Vorgaben zu Pfandsystemen in Art. 44 und den Vorgaben zur Wiederverwendung in Art. 26 besteht ein potenzieller Zielkonflikt. Beide Artikel sollten daher besser miteinander verzahnt werden, da es ansonsten zu unverhältnismäßig hohen Kosten für die Wirtschaft und den Verbraucher kommen kann. Diesem Umstand muss in der Verordnung Rechnung getragen werden

## **2.6. Vorgaben für industriell/gewerbliche sowie Um- und Transportverpackungen in Wertschöpfungsketten an die Realität anpassen (u. a. Art. 6, 7, 9, 10, 11, 21, 22, 26 und 38)**

Der Verordnungsvorschlag nimmt keine Differenzierung von Verpackungen für Konsumenten (B2C) und industrielle/gewerbliche Nutzer (B2B) vor. Dieser Umstand führt an zahlreichen Stellen des Vorschlags zu großen Problemen in Bezug auf stabile internationale Lieferketten, praktikable Vorgaben für Verpackungen im Kontext industrieller Geschäftsbeziehungen und dem Warenversand sowie international durch entsprechende Regelwerke vorgegebene Standards (u. a. im Bereich der Gefahrgutverpackungen). Zudem bestehen in Deutschland für viele industrielle Verpackungen im B2B-Bereich zahlreiche etablierte Systeme der Hersteller als Organisationen für Herstellerverantwortung für ein nachhaltiges branchenspezifisches Verpackungsmanagement in Lieferketten.

Anforderungen an praxisgerechte Vorgaben:

- Es bestehen rechtliche Unklarheiten in Bezug auf die Definition von Transportverpackungen. So werden diese zwar im Verordnungsvorschlag definiert (Art. 3 Abs. 4). Allerdings werden im Verordnungstext u. a. auch auf Eimer und Fässer als Transportverpackungen Bezug genommen. Dabei gelten solche Verpackungen nicht als Transportverpackungen, die einen direkten Kontakt zum Füllgut aufweisen. Zudem sollten Transportverpackungen nicht, wie im Verordnungsvorschlag bisher vorgesehen, auf Verpackungen für den Transport „mehrerer Verkaufseinheiten“ beschränkt sein, sondern die Definition in Art. 3 Nr. 4 auf Verpackungen für „einzelne oder mehrere Verkaufseinheiten“ erweitert werden.
- Industriell/gewerbliche Verpackungen für Gefahrgüter des Geltungsbereiches der Richtlinie 2008/68/EG sollten nicht durch die Verordnung reguliert, sondern vom Anwendungsbereich ausgenommen werden. Eine internationale Regulierung der industriell/gewerblichen Gefahrgutverpackungen erfolgt auf UN-Ebene im Experten-Komitee für den Gefahrguttransport. Gerade im internationalen Handel sind solche gemeinsamen Regeln erforderlich, die die Verpackungen international Verwendung finden. Zudem ist z. B. der Einsatz von Rezyklaten oder die Wiederverwendung von Verpackungen für Gefahrgüter zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt nicht möglich.

- Für die Einführung von Quoten zur Wiederverwendung von industriell/gewerblichen sowie Um- und Transportverpackungen fehlt der Nachweis der ökologischen Vorteilhaftigkeit im Impact Assessment nahezu vollständig. Quotenvorgaben sollten nur dann eingeführt werden, wenn sie tatsächlich ökologisch vorteilhaft und praktikabel sind. So werden viele Transportverpackungen individuell für bestimmte Güter angefertigt. Wiederverwendungsmöglichkeiten sind technisch für bestimmte Verpackungen nicht möglich bzw. sinnvoll (z. B. Streckfolien, Umreifungsbänder, Gestelle etc.). Zudem bestehen für Transportverpackungen, wie z. B. Transportfolien, gute funktionierende, geschlossene Recyclingkreisläufe.
- Die Anforderungen im Rahmen des Design for Recycling (Art. 6) sind im Hinblick auf das Kriterium des Recyclings im großen Maßstab für industrielle/gewerbliche Verpackungen nicht analog zu Verkaufsverpackungen anwendbar (Art. 6 Abs. 6). Industrielle/gewerbliche Verpackungen fallen in deutlich geringerem Umfang und in direktem Zusammenhang zu Wertschöpfungsaktivitäten an und bedürfen nicht der vorgesehenen infrastrukturellen Abdeckung innerhalb der Europäischen Union, wie sie für Verkaufsverpackungen vorgesehen sind.
- Mithin sollten die Verpackungen industriell/gewerblicher Nutzer (B2B) grundsätzlich vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen werden oder es müssten in zahlreichen Regelungen entsprechende Ausnahmetatbestände aufgenommen werden, um den allein schon aus technischen Gründen bestehenden Besonderheiten Rechnung tragen zu können. Eine Vergleichbarkeit dieser Verpackungen mit den Verpackungen für Konsumenten (B2C) ist aus zahlreichen Gründen nicht gegeben.

## **Über den BDI**

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

## **Impressum**

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)  
Breite Straße 29, 10178 Berlin  
[www.bdi.eu](http://www.bdi.eu)  
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

## **Ansprechpartner**

Dr. Claas Oehlmann  
Geschäftsführer BDI Initiative Circular Economy  
Telefon: +493020281606  
[c.oehlmann@ice.bdi.eu](mailto:c.oehlmann@ice.bdi.eu)

BDI Dokumentennummer: D 1745