

Position zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40 vom 17.11.2025.

Zusammenfassung:

- **Bürokratie reduzieren:** Ein einmaliger Umstellungsaufwand von ca. 4,5 Mio. EUR tragbar, aber jährliche Zusatzkosten von ca. 90 Mio. EUR sind unverhältnismäßig: Es hier braucht es eine deutliche Verschlinkung des VerpackDG und konsequente 1:1-Umsetzung europäischer Vorgaben.
- **Definitionen vereinheitlichen:** Die Nationale Definition „werkstoffliches Recycling“ erzeugt Rechtsunsicherheit gegenüber bereits bestehenden EU-Definitionen. Es darf hier keine nationalen Sonderdefinitionen geben.
- **Zirkuläres Produktdesign stärken:** Kreislauffähiges Verpackungsdesign und der Einsatz biogener bzw. nicht-fossiler Rohstoffe sollen im §21 VerpackDG schon vor 2030 verbindlich gestärkt werden, um Planungssicherheit und Investitionen in Recyclingtechnologien abzusichern.
- **Hochwertiges Recycling fördern:** Das gesplittete Recycling-Quotenmodell sollte vorerst bestätigt werden. Gleichzeitig sollte die Anpassung der Quote an den Rezyklatbedarf zur Erfüllung der Rezyklateinsatzquoten bereits heute in Aussicht gestellt werden.

E.2 (Seite 3)

Die Wirtschaft ist bereit, den einmaligen Umstellungsaufwand in Höhe von rund 4,5 Mio. EUR zu tragen. Der zusätzliche jährliche Aufwand von etwa 90 Mio. EUR entsteht jedoch durch eine unverhältnismäßige Auslegung der bürokratischen Vorgaben der PPWR. Diese zusätzlichen Kosten belasten die ohnehin in einer schweren Krise befindliche Kunststoffindustrie Deutschlands und gefährden damit zusätzlich die Wettbewerbsfähigkeit. Stattdessen sollten die kalkulierten Erfüllungskosten durch eine Verschlinkung der Regelungen reduziert werden.

Die Ausnahme industrieller und gewerblicher Verpackungen von der Systembeteiligungspflicht sowie die Ausnahme der Betreiber von Pfand- und Rücknahmesystemen von der Beteiligung an der Organisation für Reduzierungs- und

Vermeidungsmaßnahmen würden Doppelstrukturen vermeiden, die Kostenbelastung erheblich senken und die Umsetzung effizienter gestalten.

Forderungen:

1. Deutliche Entbürokratisierung des Verpackungsrecht-Durchführungsgesetzes (VerpackDG).
2. Umsetzung praxisgerechter Ausnahmen mit bereits funktionierenden Maßnahmen für die erweiterte Herstellerverantwortung.

§ 3 Nr. 13 (Seite 10) zzg. Erläuterung „Zu Nummer 13“ (Seite 100)

Die Einführung einer Definition für werkstoffliches Recycling impliziert eine rechtliche Unsicherheit im nationalen Vollzug bei der Anwendung von Recycling-Definitionen in der PPWR. Jegliche (sprachliche) Anpassungen des Wortlauts einer Verordnung sollten auf europäischer Ebene im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedstaaten erfolgen.

Die im VerpackDG-E eingeführte Definition des werkstofflichen Recyclings (vgl. § 3 Nr. 13 VerpackDG-E) bringt entgegen der Erläuterung „Zu Nummer 13“ auf Seite 100 keinerlei Klärung.

Denn „stoffliches Recycling“ gemäß Art. 3 Nr. 40 PPWR ist ein technologieoffenes Recycling mit dem Endzweck der stofflichen Verwertung und ohne Qualitätsanforderungen an das Rezyklat. Die biologische Abfallbehandlung ist hierbei ausgeschlossen.

„Hochwertiges Recycling“ gemäß Art. 3 Nr. 41 sowie den Erläuterungen in der Präambel (30) und (141), Art. 48 Abs. 1 und 2 PPWR beschreibt das Recycling von Pfandverpackungen (geschlossener Kreislauf) unter Bewahrung der Qualität des Sekundärrohstoffs und unter Limitierung des Anwendungsbereichs auf Verpackungen oder ähnliche Nutzungen.

Das werkstoffliche Recycling, das nur in Deutschland gilt, ist somit keineswegs restriktiver und stellt ein Überbleibsel des VerpackG dar.

Forderung:

Kohärente Überführung des europäischen Rechts in das nationale Recht.

§ 14 (Seite 20 ff.)

Die neu eingeführte Zulassungspflicht für Hersteller nicht-systembeteiligungspflichtiger Verpackungen verursacht für die Industrie erheblichen organisatorischen Aufwand. Ihre Umsetzung muss effizient und bürokratiearm erfolgen, um zusätzliche Kosten zu vermeiden. Der Referentenentwurf sieht umfangreiche Anforderungen vor, darunter die Bereitstellung zahlreicher Unterlagen,

die Einrichtung von Selbstkontrollmechanismen sowie die Leistung einer insolvenzsischeren Sicherheit. Diese Vorgaben bergen die Gefahr erheblicher administrativer Belastungen – insbesondere für Hersteller, die ihre erweiterte Herstellerverantwortung bereits effizient wahrnehmen.

Forderungen:

1. Keine zusätzlichen nationalen Anforderungen über die europäischen Regelungen hinaus.
2. Einführung einer zentralen Plattform zur Abwicklung der Zulassung.
3. Vermeidung von Mehrfachprüfungen durch bundeseinheitliche Standards.
4. Verzicht auf unnötige Garantieleistungen, wenn Hersteller die Abfallbewirtschaftung bereits vertraglich nachweisen können.
5. Gebühren dürfen ausschließlich die tatsächliche Verwaltungsdienstleistung abdecken.

§ 21, (1) (Seite 26) zzg. Erläuterung „Zu § 21“ (Seite 129)

Die ersten verbindlichen Informationen zu den Design-for-Recycling-Kriterien sowie zum Einsatz nicht-fossiler Rohstoffe werden auf europäischer Ebene erst 2028 mit der entsprechenden Sekundärgesetzgebung veröffentlicht. Aufgrund der Übergangsfrist von 18 Monaten für die nationale Umsetzung greifen die ersten Pflichten in Deutschland voraussichtlich erst Ende 2029.

Erst ab diesem Zeitpunkt wird die Qualität des Inputs in Recyclinganlagen kontinuierlich steigen. In der Folge verbessert sich auch die Qualität der Rezyklate. Jedoch unseres Erachtens zu spät, da die verpflichtenden Rezyklateinsatzquoten aus der PPWR bereits ab 2030 gelten.

Deutschland verfügt über eine solide Grundlage, um bereits vor 2030 recyclinggerechtes Verpackungsdesign und die Nutzung nicht-fossiler Materialien aktiv zu fördern:

- 1) Bestehender Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen.
- 2) Endbericht zur Überprüfung der Wirksamkeit des § 21 VerpackG sowie Vorschläge zur rechtlichen Weiterentwicklung (UBA-Text 118/2022).
- 3) Etablierte Zertifizierungssysteme für den Einsatz von nicht-fossilem Kohlenstoff in Verpackungen (z. B. RedCert oder ISCC+).

Forderung:

Vorverlagerung und Schärfung des § 21 VerpackDG, um folgende Ziele deutlich vor 2030 wirksam werden zu lassen:

- Intensivierung des kreislauffähigen Designs von Verpackungen.

- Verstärkte Integration nicht-fossiler und biogener Rohstoffe mit Unterstützung bestehender Zertifizierungssysteme (z. B. ISCC+, RedCert) zur Sicherstellung der Herkunft und Nachhaltigkeit.
- Stärkung von Investitionsanreizen in Recyclingtechnologien.

§ 22 (5) (Seite 28)

Die gemeinsame Sammlung von stoffgleichen Nichtverpackungsabfällen und lizenzierten Verpackungsabfällen bietet die Chance, die Rückführung von Kunststoffabfällen in den Kreislauf erheblich zu steigern.

Vorschlag:

Eine Kosten-Nutzen-Analyse zur Einführung einer Wertstofftonne, differenziert nach Gemeindegröße, wäre naheliegend.

§§ 24-26 (Seite 31 ff.)

Gründung einer neuen Organisation für Reduzierungs- und Vermeidungsmaßnahmen als eine der ersten Aufgaben im Rahmen der Umsetzung des VerpackDG stellt für die Akteure, die unter die Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung fallen, eine zusätzliche, nicht dringende Aufgabe dar.

Die Gründung einer solchen Organisation, unter finanzieller Beteiligung sogar von Pfand- und Rücknahmesystemen, stellt einerseits die Wirksamkeit dieser Systeme infrage und deutet andererseits auf eine geringe Effektivität der erweiterten Herstellerverantwortung für andere Verpackungen hin. Die vorgeschriebene Finanzierung einer zentralen Organisation widerspricht dem Prinzip der direkten Umsetzung europäischer Vorgaben und erhöht den bürokratischen Aufwand.

Forderungen:

1. Die im Referentenentwurf vorgeschlagene nationale Umsetzung von Artikel 43 Absatz 1 PPWR sollte strikt im Sinne einer 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben erfolgen.
2. Eine Beteiligung der Betreiber von Pfand- und Rücknahmesystemen ist abzulehnen.

§ 33 (Seiten 38-39) zzg. Erläuterung „Zu § 33“ / „Zu Absatz 2“ (Seite 144)

Wir unterstützen die Flankierung der werkstofflichen Verwertungsquote durch die Einführung einer zusätzlichen Recyclingquote für andere Recyclingverfahren. Dies ist kurzfristig einer der entscheidenden Schritte, um Investitionen in die Hochskalierung chemischer Recyclinganlagen in Deutschland anzustoßen. Die im aktuellen VerpackDG-E vorgesehene technologieoffene Recyclingquote von 5 % ist mittelfristig

nicht ausreichend, um ab 2030 die Rezyklateinsatzquoten in kontaktsensitiven Anwendungen gemäß Artikel 7 (1) PPWR zu erreichen.

Deshalb fordern wir, bereits im aktuellen VerpackDG-E einen verbindlichen Zeitplan für die schrittweise Anpassung der technologieoffenen Recyclingquote an die europäischen Rezyklateinsatzquoten festzuschreiben. Dies ist entscheidend, um Planungssicherheit für Investitionen zu schaffen und klare, verlässliche Vorgaben für die Industrie zu gewährleisten.

Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber den Hochlauf von Recyclingtechnologien ganzheitlich betrachten. Neben der Anerkennung und Hochskalierung aller Recyclingverfahren im VerpackDG sind folgende Maßnahmen erforderlich:

- Einheitliche, vereinfachte behördliche Verfahren zur Bestätigung des Abfallendes von Recyclingprodukten sowie die Aufnahme des Statuswechsels vom Abfall zum Produkt in die Betriebsgenehmigung.
- Klare und einheitliche Einordnung von Recyclinganlagen nach der BImSchV.
- Einführung getrennter Bau- und Betriebsgenehmigungen, um Genehmigungsprozesse zu beschleunigen.
- Implementierung einer praktikablen Massenbilanzmethode, um Rückverfolgbarkeit und Transparenz der recycelten Anteile aus dem chemischen Recycling sicherzustellen.

Forderungen:

1. Mittelfristige Überprüfung der Effektivität einer gesplitteten Recyclingquote zur Erreichung der Rezyklateinsatzziele.
2. Anhebung der Recyclingquote für technologieoffene Recyclingtechnologien soll bereits jetzt in Aussicht gestellt werden.
3. Klarstellung, ob ein lösungsmittelbasiertes Recycling als werkstoffliches Recycling gilt.
4. Klarstellung, in welchen Fällen Kunststofffraktionen nicht in ausreichendem Umfang für werkstoffliche Anwendungen erschlossen werden können.
5. Klarstellung, wer die Entscheidung trifft, wann Kunststofffraktionen keine ausreichende Qualität für werkstoffliches Recycling aufweisen.
6. Anerkennung einer praktikablen Massenbilanzmethode.

Kontaktinformationen:

PlasticsEurope Deutschland e.V.

Dr. Aliaksandra Shuliakevich

Leiterin Klimaschutz und Kreislaufwirtschaft

+49 151 53716760

a.shuliakevich@plasticseurope.de