

Die Neugestaltung des europäischen Verpackungsrechts darf die vorbildlichen Pfandsysteme in Deutschland nicht gefährden

Bewertung des Vorschlags der EU-Kommission
für eine EU-Verpackungsverordnung
COM (2022) 677 final

Stellungnahme im Rahmen der
Öffentlichen Konsultation der EU-Kommission

Grundlegende Bewertung zu den Herausforderungen einer Voll-Harmonisierung auf EU-Ebene

Die grundsätzlichen Ziele der EU-Kommission, mit dem vorliegenden Vorschlag eine Verbesserung der ökologischen Perspektiven von Verpackungen zu erreichen und eine Stärkung des Gemeinsamen Marktes durch eine europaweit einheitliche Verordnung herbeizuführen, unterstützen wir.

Der Verordnungsentwurf der EU-Kommission für eine Grundsatznovelle der Verpackungsgesetzgebung hat allerdings aus Sicht von Praktikern und Marktexperten in relevanten Bereichen für (bepfandete) Getränkeverpackungen keine Bezüge zu den in Deutschland erfolgreich etablierten Systemen. Daher würde der Vorschlag insbesondere zu erheblichen Risiken für die vorbildlichen Pfandsysteme in Deutschland führen.

Darüber hinaus wirft der Vorschlag handwerklich eine Vielzahl von Fragen auf, die gerade bei einer unmittelbar geltenden EU-Verordnung mit Blick auf die Klarheit für die betroffenen Wirtschaftsbereiche sowie den Vollzug klärungs- und klarstellungsbedürftig sind.

Die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke (wafg) sieht daher insbesondere zu folgenden Fragestellungen grundlegenden Bedarf für eine angemessene Überarbeitung:

- Die ursprünglichen **Vorschläge der EU-Kommission dürfen die erfolgreichen Pfandsysteme bei Getränkeverpackungen in Deutschland nicht in Frage stellen**. Dies gilt insbesondere für die vorgeschlagenen **EU-weiten Pflichtquoten und die umfassenden Anforderungskataloge für Pfandsysteme bei Mehrweg und Einweg**. Die Pfandsysteme in Deutschland stehen für Rücklaufquoten zwischen 96 und 99 Prozent und

sind für unsere Kategorie gleichermaßen vorbildlich im internationalen und europäischen Vergleich wie auch gegenüber zahlreichen anderen Sortimentsbereichen.

Die Ziele der EU-Kommission werden in Deutschland bereits deutlich übererfüllt. Die funktionierenden Material-Kreisläufe werden bei Mehrweg über die Wiederverwendung und bei Einweg über hochwertiges Recycling umgesetzt. Daher wäre es ökologisch und ökonomisch ein völliger Irrweg, sollten diese mit erheblichem Aufwand etablierten Systeme durch eine nicht hinreichend ausdifferenzierte Gesetzgebung auf EU-Ebene grundlegend in Frage gestellt werden. Dabei gehen wir davon aus, dass dies nicht die Intention der europäischen Regulierung ist, sondern bislang die Komplexität der einzelnen Systeme in den Mitgliedsstaaten unterschätzt wurde.

- Bei derart weitreichenden Vorgaben in der Regulierung dürfen die **Zielkonflikte, die mit Blick auf die Anforderungen des Klimaschutzes bestehen, nicht ausgeklammert werden**. Umfassende Ökobilanzen verdeutlichen, dass die (ökologische) Bewertung von Getränkeverpackungen von verschiedenen Faktoren abhängt (wie Umlaufzahlen, Gewicht, Rezyklateinsatz, Transport und Rückgabeverhalten der Verbraucher). Es ist nicht erkennbar, dass der Kommissionsvorschlag hierzu konkret auf einer fundierten Folgenabschätzung beruht. Bei aller wünschenswerten Harmonisierung zur Stärkung des Binnenmarktes kommt auch unter diesem Aspekt hinzu, dass die vielfältig unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedsstaaten nicht mitbedacht scheinen.
- Regulative Vorhaben im Verpackungsbereich müssen beachten, dass **Verpackungen kein Selbstzweck sind und damit die Versorgung mit alkoholfreien Getränken als solche angesprochen ist**. Alkoholfreie Getränke und Erfrischungsgetränke sind ein elementarer Bereich in der Grundversorgung mit Lebensmitteln. Die bestehende Vielfalt bei Anbietern und Getränkeverpackungen ist von zentraler Bedeutung für die Resilienz in den Versorgungsstrukturen bzw. die sichere Versorgung mit abgefüllten alkoholfreien Getränken bzw. (Mineral- und Tafel-)Wässern, nicht zuletzt bei einer Restriktion bzw. dem Ausfall der öffentlichen Trinkwasserversorgung in Krisensituationen.

Zentrale Erwartungen an die Fortschreibung des Kommissionsentwurfs, auch mit Blick auf das Trilog-Verfahren

Die vorstehenden Herausforderungen betreffen – aus Sicht der wafg – für die Prüfung und Anpassung des Vorschlags der EU-Kommission folgende konkrete Bereiche:

Funktionierende Mehrweg-Strukturen (in Deutschland) müssen erhalten werden:

- Offene Mehrweg-Pools, die relevante Bereiche des Marktes repräsentieren, dürfen in ihrem funktionierenden Rahmen nicht in Frage gestellt werden. Die Compliance dieser Systeme wird durch die teilnehmenden Unternehmen in geteilter Verantwortlichkeit gewährleistet. Seit vielen Jahrzehnten sind diese Systeme ein elementarer Bestandteil der Mehrweglandwirtschaft auch bei alkoholfreien Getränken.
- Individual-Mehrwegsysteme, die von einzelnen Unternehmen in funktionierenden Kreisläufen etabliert wurden, dürfen nicht durch lebensfremde Systemvorgaben unmöglich gemacht werden. Zahlreiche Anwendungen verdeutlichen auch mit Blick auf unabhängige Ökobilanzen, dass solche Systeme eine ebenso tragende Säule in der deutschen Mehrweglandwirtschaft bei alkoholfreien Getränken darstellen.

Vorschläge der EU-Kommission gehen weit über verhältnismäßige Ausgestaltungen hinaus und führen zu Bürokratieaufbau:

- Zahlreiche in der Regulierung von der EU-Kommission angedachte (technische) Anforderungen halten wir sowohl im Grundsatz wie auch mit Blick auf die Strukturen der marktetablierten Mehrwegsysteme nicht für sachgerecht bzw. mit verhältnismäßigem Aufwand umsetzbar.

Dies gilt insbesondere für die Kennzeichnungsvorgaben zur Rückverfolgbarkeit der Gebinde (gleichermaßen für Mehrweg wie für Einweg). Diese Konzepte bringen keinen ersichtlichen ökologischen Mehrwert, bedeuten zugleich aber einen erheblichen bürokratischen Ballast und deutliche ökonomische Belastungen.

Ein weiteres Beispiel sind die pauschalen und undifferenzierten Vorgaben zu Leerräumen mit Blick auf deren potenzielle Effekte bei Getränkekästen. Dabei ist offensichtlich, dass bei Getränkekästen – die als solche für die Verbraucherinnen und Verbraucher „offen“ angeboten werden bzw. bei denen der jeweilige Inhalt leicht erkennbar ist – kein relevanter Handlungsbedarf mit Blick auf die Füllmengen besteht und die technisch gewählte Umsetzung der Stabilität der (Mehrweg-)Kästen dient.

Insofern bedarf es, wie nachfolgend auch noch weiter ausgeführt wird, bei zahlreichen Regelungsvorschlägen zwingend einer belastbaren Bestandsaufnahme und Folgenabschätzung, die bislang bei einer ganzen Reihe von Vorschlägen nicht erkennbar ist.

- Die (rechtliche und sprachliche) Klarheit, Stringenz und Eindeutigkeit für die vorliegende Gesetzgebung zentraler Begriffsbestimmungen ist dringend zu verbessern. Sowohl rechtsunterworfenen Unternehmen wie auch für den Vollzug zuständige Behörden benötigen einen verständlichen und widerspruchsfreien Handlungsrahmen.

Weitere Herausforderungen ergeben sich nach Überzeugung von Praktikern dabei aus dem Abgleich der Sprachfassungen, etwa der deutschen und englischen Version.

Vorschläge der EU-Kommission zur Stärkung des Wertstoffkreislaufs bei Einweg-Getränkeverpackungen sind ergänzungsbedürftig:

- Das in Deutschland über die Deutsche Pfandsystem GmbH (DPG) organisierte und vorbildlich funktionierende Einweg-Pfandsystem bei Getränkeverpackungen darf nicht durch einen überspannten Anforderungskatalog für organisierte Pfandsysteme (als solches) in Frage gestellt werden. Der von Handel und Industrie organisierte und wirtschaftlich aufwendige Aufbau des Systems zur flächendeckenden Rücknahme von bepfandeten Einweg-Getränkeverpackungen sowie dem Pfand-Clearing wurde unter maßgeblicher Begleitung des Bundeskartellamtes in wettbewerbsneutraler Ausgestaltung umgesetzt.

Die in Deutschland erreichten Rücknahme-Quoten sind nicht nur in der EU, sondern weltweit vorbildlich. Von daher muss die EU-Kommission darauf achten, mit ihren Vorschlägen bzw. pauschalen Vorstellungen zur abstrakten Systemausgestaltung die funktionierende Infrastruktur nicht zu gefährden.

- Im Sinne der Kreislaufwirtschaft gilt es, die geschlossene Kreislaufführung bei bepfandeten Getränkeverpackungen, insbesondere bei Polyethylenterephthalat (PET) wie in § 1 Absatz 3 des deutschen Verpackungsgesetzes bereits ausdrücklich als Ziel formuliert, weiter zu stärken.
- Angesichts der perspektivischen Vorgaben für die gesteigerten Einsatzquoten von Rezyklaten bedarf es angemessener (rechtlicher) Vorgaben, um den insofern durch die europäische Gesetzgebung besonders verpflichteten Unternehmen einen funktionierenden Zugriff auf die in solchen Kreisläufen geführten Materialien zu ermöglichen.

Unser europäischer Dachverband UNESDA hat hierzu wiederholt auf die entsprechende Handlungsnotwendigkeit hingewiesen.

Die wafg weist über diese zentralen Aspekte hinaus auf nachfolgende elementare Kritikpunkte bzw. derzeit identifizierte Fragestellungen hin.

Die Vielzahl der aufgezeigten Prüfpunkte verdeutlicht, wie wichtig im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine grundlegende Prüfung der Kommissionsvorschläge ist:

Hinweise und Kritikpunkte zu Systemfragen

Mehrweg-Pflicht-Quoten sind Markteingriffe mit weitreichenden ökologischen und ökonomischen Folgen

Wir können nicht erkennen, auf welcher ökologischen und ökonomischen Folgenabschätzung die Vorschläge für EU-weite Mehrweg-Quoten in Artikel 26 beruhen. Eine ökobilanzielle Betrachtung fehlt.

Dabei zeigen die funktionierenden Material-Kreisläufe im Rahmen von Wiederverwendung und hochwertigem Recycling in Deutschland, dass eine solche einseitige Festlegung auf Mehrweg-Getränkeverpackungen und die damit verbundene Diskriminierung anderer Gebinde bereits im Ausgangspunkt ökologisch nicht zielführend ist.

Der Durchführungsrechtsakt, der die Berechnungs-Grundlagen konkretisiert, soll bis Ende 2028 erlassen werden, die Pflicht-Quoten sollen allerdings bereits ab 2030 gelten. Diese Zeitabfolge ist unverhältnismäßig und erschwert es den Unternehmen zusätzlich, die konkret vorgesehenen Pflicht-Quoten erfüllen zu können bzw. die Produktionsprozesse auf diese Vorgaben auszurichten.

Hierzu muss zudem die Einbeziehung der betroffenen Wirtschaftsbereiche zur tatsächlichen Machbarkeit dringend sichergestellt werden. Dies gilt etwa mit Blick auf die schon heute erheblichen Lieferzeiten für neue Anlagen, die auf Grundlage der Vorschläge nochmals verstärkt nachgefragt würden.

Die Vorschläge gefährden strukturell das langjährige Engagement der Unternehmen für die weitere ökologische Optimierung aller Verpackungsarten und -größen, die damit einen wichtigen Beitrag zum Klima- und Ressourcenschutz leisten. Dies gilt etwa für die umfangreichen Investitionen in den verstärkten Rezyklateinsatz bei bepfandeten Einweg-Getränkeverpackungen, die auch aufgrund bereits bestehender gesetzlicher Vorgaben getätigt wurden. Denn die nunmehr vorgeschlagenen Mehrweg-Quoten können dazu führen, dass sich Investitionen in die ökologische Optimierung nicht mehr rechnen. Zugleich ist nicht erkennbar, zu welchen konkreten ökologischen Verbesserungen die weitreichenden Eingriffe führen sollen.

Die auch von anderer Seite kritisch gesehenen Vorschläge der EU-Kommission sehen vor, dass die Pflicht-Quoten von allen Abfüllern und allen Letztvertriebern erfüllt werden müssen. Konkret kann dies so verstanden werden bzw. dazu führen, dass ein Abfüller die Mehrweg-Quote – bezogen auf seine Produktion – selbst dann erfüllen muss, wenn der Handel nicht die entsprechende Menge in Mehrweg nachfragt.

Dies wäre ökonomisch wie ökologisch fatal sowie ein unverhältnismäßiger Eingriff in die unternehmerische Freiheit.

Dieses Szenario verdeutlicht, dass die von der EU-Kommission angedachten weitgehenden Quoten-Vorgaben nicht marktwirtschaftlich konzipiert sind. Neben der grundsätzlichen Frage nach deren Sinnhaftigkeit bleibt somit völlig offen, wie diese in unserer bestehenden Wirtschaftsordnung in der Praxis überhaupt sachgerecht umgesetzt werden können.

Die vorliegenden Regulierungsvorschläge vermitteln den Eindruck, dass diese grundlegenden Fragen in der Gesetzgebung ausgeblendet wurden. Diesen Ansatz sehen wir angesichts der vorgeschlagenen weitreichenden Markteingriffe mit großer Sorge. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die unkalkulierbaren ökonomischen Auswirkungen auf die Unternehmen unserer Branche, von denen viele Betriebe mittelständisch geprägt und in ihren Regionen verankert sind.

Offen bleibt zudem, ob Angebote der Abfüller zur Wiederbefüllung im Außer-Haus-Bereich (Artikel 26 Absatz 2) auch in den Pflicht-Quoten für „sales packaging“ (Artikel 26 Absatz 6) angerechnet werden können.

Quoten-Vorgaben: Definition der betroffenen Getränke-Kategorien ist unklar

Die Quoten-Vorgaben sollen bei alkoholfreien Getränken nach Artikel 26 Absatz 6 für folgende Kategorien gelten:

„non-alcoholic beverages in the form of water, water with added sugar, water with other sweetening matter, flavoured water, soft drinks, soda lemonade, iced tea and similar beverages which are immediately ready to drink, pure juice, juice or must of fruits or vegetables and smoothies without milk and non-alcoholic beverages containing milk fat“.

Hier bedarf es einer klaren Definition bzw. Abgrenzung der betroffenen Kategorien. Unklar ist etwa der Bezug „similar beverages“.

Folgenabschätzung zu Mehrweg-Quoten für Transportverpackungen dringend erforderlich

Darüber hinaus werden auch Mehrweg-Quoten für Transportverpackungen sowie eine Mehrweg-Pflicht für bestimmte Transportverpackungen bei Nutzung durch mehrere Akteure („economic operators“) innerhalb eines Mitgliedsstaates bzw. bei Nutzung innerhalb eines Unternehmens vorgeschlagen.

Eine grundsätzliche Prüfung der Machbarkeit sowie eine ökologische und ökonomische Folgenabschätzung sind auch hier nicht erkennbar. Wenn für Transportverpackungen eigene Pools aufgebaut werden müssen, können etwa die erforderlichen Spezifikationen, das Clearing und das Management zu einem erheblichen Mehraufwand führen, der nicht zwangsläufig zu einem ökologischen Mehrwert beiträgt. Dies kann etwa zu „Leertransporten“ bei der Bereitstellung und Rückführung von Transportverpackungen führen.

Umfassende Anforderungskataloge dürfen etablierte Pfandsysteme bei Mehrweg und Einweg nicht in Frage stellen

Die Vorschläge sehen umfassende Mindestanforderungen vor, die auch für bestehende Pfandsysteme bei Mehrweg und Einweg aufgestellt werden sollen. Hierbei ist zwingend zu vermeiden, dass erfolgreiche und etablierte Pfandsysteme in ihrem Bestand gefährdet werden. Insofern bedarf es tragfähiger Ausnahmeregelungen für bestehende Pfandsysteme und angemessener Übergangsfristen. Dies verdeutlichen die nachfolgenden grundlegenden Kritikpunkte zu generellen neuen Vorgaben, die auch für bereits langjährig bestehende und gut funktionierende Pfandsysteme verpflichtend eingeführt werden sollen.

Gesetzliche Vorgaben bedrohen die Existenz erfolgreicher Mehrweg-Systeme

Die EU-Verpackungsverordnung sieht umfassende und vielen Ausprägungen sehr pauschale Anforderungen an Mehrweg- und Wiederbefüllungs-Systeme vor (Artikel 24, Artikel 25 und Anhang VI). Diese sollen jeweils übergreifend und spezifisch für offene und geschlossene Pools sowie Individual-Pools aufgestellt werden. Insofern ist strukturell wesentlich stärker zwischen den einzelnen Angebotsformen, die seit vielen Jahrzehnten im alkoholfreien Getränkebereich in Deutschland etabliert sind, zu differenzieren.

Ein konkretes Beispiel: Wenn nach Anhang VI alle Mehrweg-Pools über einen zentralen „system operator“ (Ziffer 1j) sowie eine „clearly defined governance structure“ (Ziffer 1e) verfügen sollen, bedroht dies insbesondere den Bestand offener Pools.

Für alle Mehrweg-Pools wird zudem in Ziffer 1g die folgende Anforderung aufgestellt:

„(T)he governance structure allows for equal access and fair conditions of all economic operators wishing to become a part of the system“.

Dies kann so verstanden werden, dass ein unternehmenseigener Individual-Pool für weitere Akteure zugänglich sein muss. Damit sind zugleich komplexe markenrechtliche Fragen angesprochen, beispielhaft mit Blick auf (Dauerbrand-)Flaschen, welche die Marke des Herstellers führen.

Zahlreiche Dokumentations- und Meldepflichten werden in Anhang VI sowie in Artikel 28 aufgeführt. Dabei gelten über das Umweltstatistikgesetz bereits andere EU-rechtliche Anforderungen in diesem Bereich. Hier bedarf es einer Prüfung, damit Doppelregelungen vermieden werden. Ein Mehraufwand für die Unternehmen darf jedenfalls nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen führen.

Notwendiger Abgleich der hygienerechtlichen Konzepte mit den umfassenden lebensmittelrechtlichen Vorgaben

Wir können zudem nicht nachvollziehen, warum in Anhang VI Teil B gesonderte Hygienevorgaben für die Wiederbefüllung von Mehrweg-Getränkeverpackungen aufgestellt werden sollen. Das gemeinschaftlich verbindlich auf der Unionsebene geltende Lebensmittel(hygiene)recht enthält hierzu bereits umfassende und spezifische Vorgaben mit Blick auf die jeweils besonderen Vorgaben der enthaltenen Lebensmittel.

Insofern sollte bei Getränkeverpackungen (wie auch bei Lebensmittelverpackungen allgemein) ein geeigneter Verweis auf die einschlägigen Unionsrechtsvorgaben geprüft werden.

Vorgaben für etablierte Pfandsysteme bei Einweg dürfen erfolgreiche Strukturen in Deutschland nicht gefährden

Für Pfandsysteme bei Einweg werden in Anhang X weitreichende und allgemeine „minimum general requirements“ aufgestellt. Diese sehen derzeit keine Ausnahmen für bestehende Pfandsysteme vor, selbst wenn diese die angedachten Ziele bereits weit übererfüllen. Es wäre aus unserer Sicht nicht vertretbar, wenn diese Konstruktion im Ergebnis dazu führen würde, dass das in Deutschland erfolgreich über die DPG etablierte System nicht mehr fortgeführt werden könnte.

Wenn auf EU-Ebene Vorgaben für Pfandsysteme aufgestellt werden, dürfen im Übrigen nicht die strukturellen Systemunterschiede der bestehenden Pfandsysteme in den EU-Mitgliedsstaaten ausgeblendet werden. Denn die Pfandsysteme können nur dann bestmöglich aufgestellt werden, wenn die spezifische Ausgangslage in den verschiedenen Mitgliedsstaaten einbezogen wird. Anders als in anderen Mitgliedsstaaten ist etwa in Deutschland das Pfand-Clearing dezentral organisiert. Damit übernehmen unterschiedliche Akteure Aufgaben im Rahmen des Pfandsystems, für die in anderen Mitgliedsstaaten ein einzelner Dienstleister zuständig ist. In den verschiedenen Mitgliedsstaaten gibt es zudem teils erhebliche Unterschiede in den allgemeinen Marktstrukturen, den sinnvollen logistischen Anforderungen bzw. der Anzahl der Rücknahmestellen.

Das Pfand-Clearing wird in Deutschland nicht zentral von der DPG umgesetzt. Die Anforderung „a single-system operator is established or licenced“ (Ziffer a) darf von daher nicht dazu führen, dass die DPG in ihrem Bestand gefährdet wird. Unklar ist ebenso, ob diese Anforderung dazu führen könnte, dass der Betreiber des Pfandsystems EU-weit ausgeschrieben werden muss. Auch mit Blick auf andere Kriterien (wie die Formulierung, der „system operator is a non-profit and independent legal entity“, Ziffer f) sind die damit konkret verbundenen Anforderungen nicht eindeutig.

Der Systembetreiber soll nach Ziffer c „zentralisiert“ Daten zur Sammlung der im Pfandsystem erfassten Verpackungen sammeln. Derzeit steuert die DPG

ihrerseits nicht die Pfand-, Waren- oder Rücknahmeströme, sondern stellt den hierfür elementaren organisatorischen und rechtlichen Rahmen für das Pfand-Clearing. Diese Struktur wurde mit Blick auf die mit einer zentralen Datensammlung verbundenen kartellrechtlichen Fragen festgelegt. Der Mehrwert einer zentralisierten Datensammlung über den Systembetreiber ist angesichts der geltenden Berichtspflichten der Unternehmen gegenüber dem Statistischen Bundesamt, die aufgrund bestehender EU-Vorgaben bereits im Umweltstatistikgesetz eingeführt wurden, ohnehin fragwürdig. Damit würde die Inkohärenz von EU-Vorgaben zu unnötigem Mehraufwand führen, der zusätzliche Kosten verursacht.

Die Anforderung einer übergreifenden Abstimmung von Pfandsystemen in Grenzregionen („inter-operability of DRS“) bleibt in ihren konkreten Auswirkungen unklar und ist als solche fragwürdig. Dies betrifft die Kompatibilität unterschiedlicher Pfandsysteme, vor allem mit Blick auf das Pfand-Clearing, die Anforderungen an die Sicherheitsarchitektur und die unterschiedlichen Währungen der Mitgliedsstaaten. Hierzu ist keine Folgenabschätzung erkennbar.

Diese Vorbehalte erfassen ebenso die in Artikel 11 Absatz 1 angesprochene Forderung nach einer harmonisierten Kennzeichnung („harmonised label“) auf den Verpackungen. Auch hier bleibt bereits im Ansatzpunkt offen, welche Umsetzung bzw. Systeme die EU-Kommission damit anstrebt.

Zudem dürfen die Vorgaben zur Verständlichkeit von Labels (Artikel 11 Absatz 7 und 8) nicht dazu führen, dass bestehende, bewährte und anerkannte Labels wie das DPG-Logo in Frage gestellt werden.

Warum nach Anhang X Ziffer j pauschal 1 % des Jahresumsatzes des Systembetreibers für öffentliche Informationskampagnen aufgewendet werden sollen, bleibt offen. Rücklaufquoten zwischen 96 und 99 Prozent in Deutschland belegen, dass das Pfandsystem von den Verbraucherinnen und Verbrauchern akzeptiert und erfolgreich genutzt wird. Die Informationsangebote sollten sich daher am tatsächlichen Bedarf orientieren.

Die Formulierung in Anhang X Ziffer q erscheint – möglicherweise aufgrund eines redaktionellen Versehens – unvollständig und kann damit auch nicht inhaltlich nachvollzogen werden.

Gesetzessystematisch ist die Bezugnahme von Anhang X klarstellend eindeutig auf den Anwendungsbereich gemäß Artikel 44 Absatz 1 bzw. Artikel 44 Absatz 5 zu beschränken. Dies dürfte zwar angedacht sein, ist aufgrund der offenen Formulierung in Artikel 44 Absatz 9 in Verbindung mit Artikel 3 Nummer 51 handwerklich aber derzeit nicht gelungen.

Verpflichtung des Handels zur umfassenden Rücknahme aller bepfandeten Gebinde ist ökologisch und ökonomisch nicht zielführend

Eine Vorgabe zur umfassenden Rücknahme aller bepfandeten Gebinde – somit auch für Mehrweg – im Handel sieht Artikel 44 Absatz 8 vor. Diese hätte erhebliche Auswirkungen auf etablierte und optimierte Logistikprozesse. Mehrweggebinde müssten etwa im Handel auch dann angenommen werden, wenn die jeweiligen Verpackungen dort nicht im Sortiment geführt werden. Damit besteht das Risiko, dass die Umlaufgeschwindigkeit der Gebinde relevant verringert und aufgrund der erhöhten Komplexität in Sortierung und Logistik die erforderliche Anzahl der benötigten Leergebinde erhöht wird. In der Folge kann dies zu zusätzlichen Transporten führen. Im schlechtesten Fall, etwa bei fehlenden Logistik-Schnittstellen, kann dies auch dazu führen, dass Gebinde im Ergebnis nicht mehr im konkreten Mehrweg-Kreislauf geführt werden. Durch die Belastung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit relevanter Marktakteure könnten in der Folge Investitionen in die ökologische Optimierung der etablierten Systeme unwirtschaftlich werden und unterbleiben.

Mehrweg-Förderung darf nicht über eine zusätzliche Belastung von Einweg umgesetzt werden

Mehrweg-Systeme sollen nach Artikel 45 Absatz 2 über „ökonomische Anreize“ zulasten von Einweg-Verpackungen, insbesondere angeführt werden dabei Gebühren sowie (im Verordnungsentwurf nicht weiter erläuterte) Informationen zu den Kosten von Einweg-Verpackungen am „Point of Sale“, gefördert werden.

Wie bereits bei den vorstehenden Ausführungen zu Mehrweg-Quoten dargelegt, ist die hier offenbar zugrundeliegende Schwarz-Weiß-Betrachtung längst überholt. Ein wichtiges und bewährtes Steuerungsinstrument ist die Bepfandung auch bei Einweg. Eine noch weitergehende und zusätzliche einseitige Belastung von Einweg-Getränkeverpackungen über „ökonomische Anreize“, insbesondere ohne eine ökobilanzielle Legitimation, halten wir daher für unverhältnismäßig und nicht zielführend.

Dies gilt auch für eine weitere Vorgabe auf der Ebene der Letztvertreiber nach Artikel 11 Absatz 2:

„In addition, reusable sales packaging shall be clearly identified and distinguished from single use packaging at the point of sale“.

Auch hier bleibt die konkrete Zielsetzung der Vorgabe unklar. Sofern diese Formulierung darauf abzielt, dass die Verpackungen räumlich getrennt angeboten werden müssen, wäre eine entsprechende Vorgabe unverhältnismäßig und nur mit erheblichem Mehraufwand umsetzbar.

Vereinheitlichung von Gebinden „durch die Hintertür“ weder zielführend noch umsetzbar

Die vorstehenden Hinweise zeigen, dass mit der vorliegenden Verordnung eine Vielzahl an Vorgaben für Mehrweg-Systeme aufgestellt werden. In ihrer kumulativen Wirkung scheinen diese auf eine Vereinheitlichung von Mehrweg-Gebinden abzustellen. Dass diese fragwürdige Zielsetzung im Verordnungsentwurf nicht explizit genannt wird, wirft die Frage auf, ob diese Vereinheitlichung von Seiten der EU-Kommission „durch die Hintertür“ verfolgt werden soll.

Wir möchten daher noch einmal an einen zentralen Ausgangspunkt erinnern: Verpackungen sind kein Selbstzweck. Mit Blick auf das jeweils eingesetzte Verpackungskonzept spielen insbesondere die zugrundeliegende Konsumsituation sowie das angesprochene Marktsegment eine wichtige Rolle. Optimierungen im Mehrweg-Bereich sollten aus unserer Sicht ohnehin grundsätzlich darauf achten, bereits etablierte und funktionierende Mehrweg-Systeme zu stützen und als solche weiterzuentwickeln.

Dabei darf die tatsächliche Marktsituation nicht ausgeblendet werden. Denn auf absehbare Zeit ist mit Blick auf die geopolitische Lage von einer weiteren grundsätzlichen Verschärfung der bereits heute bestehenden Herausforderungen im Kontext der Rohstoffsituation und der realisierbaren Möglichkeiten innerhalb durchaus globaler Lieferketten auszugehen. Dies gilt, nicht zuletzt angesichts der aktuellen Energiekosten, etwa mit Blick auf die Verfügbarkeit von Glas.

Erhöhung der Mindestzyklatanteile für Einweg-Kunststoff-Flaschen muss mit Stärkung des „bottle-to-bottle“-Recyclings einhergehen

Neben den geltenden EU-Mindestzyklatvorgaben für Einweg-Kunststoff-Flaschen adressiert in Deutschland das Verpackungsgesetz die Zielsetzung, das Recycling von Getränkeverpackungen in geschlossenen Kreisläufen zu fördern.

Die gesetzlichen Mindestzyklatanteile für Einweg-Kunststoff-Flaschen sollen nunmehr nach Artikel 7 verschärft werden. Die Hersteller von alkoholfreien Getränken setzen bereits heute verstärkt auf den Einsatz von Recyclingmaterial.

Allerdings ist trotz der geschlossenen Sammlung im Pfandsystem nicht gesichert, dass diese besonders hochwertigen Materialien in lebensmittelgeeigneter Qualität im geschlossenen Kreislauf bzw. der direkten Verwendung bei PET-Gebinden verbleiben (Closed-Loop-Recycling). PET-Rezyklate, die in die Non-Food-Produktion (wie etwa die Textilherstellung) abfließen, sind aufgrund der lebensmittelrechtlichen Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen jedenfalls nach heutiger Sach- und Rechtslage für den Rezyklateinsatz in Getränkeflaschen verloren (Downcycling).

Wenn die regulativen Vorhaben ambitionierte Vorgaben für den Rezyklateinsatz vorsehen, muss dies in der Praxis auch umsetzbar sein. Daher ist in der EU-Gesetzgebung an geeigneter Stelle und in sachgerechter Weise sicherzustellen, dass ein solches Downcycling effektiv verhindert wird. Anderenfalls können die spezifischen Rezyklatvorgaben im Getränkebereich nicht erfüllt werden.

Derzeit ist jedenfalls nicht erkennbar, dass dazu notwendige Lösungsansätze für einen entsprechend priorisierten Marktzugang zu lebensmittelsicheren PET-Rezyklaten für Getränkehersteller geplant sind. Wir halten hierzu eine vernünftige, praktikable und faire Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben für geboten. Eine solche wettbewerblich faire Lösung gewinnt in einer ohnehin schon angespannten Versorgungslage bei Verpackungen insgesamt noch zusätzlich an Bedeutung, wenn die EU-Verpackungsrichtlinie wie geplant überarbeitet wird. Die europäische Verordnung sollte daher den Zugang der Getränkebranche zu PET-Rezyklaten in den Pfandsystemen und damit das Prinzip „Bottle-to-Bottle“ in geeigneter Weise adressieren.

Die Herausforderungen beim Material-Zugang werden zusätzlich durch Vorgaben zur Verwendung von Rezyklaten für andere Verpackungsbereiche signifikant verstärkt. Dabei stellt sich die Frage, warum für solche Bereiche keine vergleichbaren Anforderungen zum Recycling aufgestellt werden. Denn ohne eine solche Systematik ist angesichts der bisherigen Erfahrungen und mit den zukünftig allgemein höheren Zielen für den Rezyklateinsatz klar: die Nachfrage nach dem hochwertigen Material, das in den Pfandsystemen der Getränkewirtschaft separiert gesammelt wird, aus allen anderen Industriesektoren wird weiter zunehmen. Dies gefährdet im Gegenzug den notwendigen PET-Kreislauf bei Getränkeflaschen selbst.

Die Bestimmung des Mindestrezyklatanteils kann nicht für jedes einzelne Gebinde gelten und muss vernünftig abgegrenzt werden

Die Mindestrezyklatanteile sollen zukünftig zudem für jedes einzelne Gebinde festgelegt werden. Unklar bleibt, wie dies konkret umgesetzt werden soll, insbesondere wenn es keine anerkannten Verfahren zum Nachweis des Rezyklatanteils für jedes einzelne Gebinde gibt. Ohnehin ist dieser Ansatz weder praktikabel noch verhältnismäßig.

Wie bereits bei der Umsetzung der EU-Einweg-Kunststoff-Richtlinie in § 30a Absatz 2 des Verpackungsgesetzes ausgestaltet, wäre es als Regulierungsansatz aus unserer Sicht daher wesentlich zielführender, diese Quoten auf Unternehmensebene zu beziehen.

Wenn der Mindestrezyklatanteil auch Deckel und Etikett umfasst, sollte mit Blick auf die Quotenanforderungen berücksichtigt werden, dass es (bislang) keine anerkannten Verfahren zum Recycling von Deckeln gibt.

Eingrenzende Bezugnahme auf „post-consumer plastic waste“ ist recycling-feindlich, chemisches Recycling als Potenzial offenzuhalten

Die Bezugnahme in den derzeitigen Formulierungen auf „post-consumer plastic waste“ ist nicht nachvollziehbar. Diese schließt bereits im Ausgangspunkt hochwertige Ressourcen aus, die im Rahmen von Produktionsprozessen anfallen. Ein solcher Systemansatz ist fragwürdig, denn natürlich sind auch solche in den Kreislauf zurückgeführte Materialien wichtige Komponenten für das erfolgreiche Recycling.

Ebenso sollten aus unserer Sicht zumindest perspektivisch die Chancen einbezogen werden, die sich aus der Nutzung von Verfahren des chemischen Recyclings ergeben können.

Mindestrezyklatvorgaben für weitere Getränkeverpackungen (wie PET-Mehrweg) bedürfen faktenbasierter Grundlage

Mit den Vorgaben in Artikel 7 werden Mindestrezyklatvorgaben für PET-Mehrweg-Flaschen aufgestellt. Bei Mehrwegflaschen werden zwar bereits heute schon Rezyklate eingesetzt. Jedoch ergeben sich mit Blick auf die ökobilanzielle Betrachtung gegenüber Einweg anders gelagerte Fragen zum ökologischen Mehrwert. Denn bei PET-Mehrwegflaschen ist deutlich, dass der zentrale Aspekt bei der weiteren ökologischen Optimierung hier vor allem die Erhöhung der Umlaufzahlen ist.

Dass Mindestrezyklatvorgaben für eine Vielzahl an Verpackungen aufgestellt werden, wirft die Frage auf, wie die konkreten Prozentsätze für die unterschiedlichen Bezugsjahre berechnet wurden. Auf welcher wissenschaftlichen Grundlage basieren die Vorschläge? Offen bleibt auch, ob eine ökologische und ökonomische Folgenabschätzung umgesetzt wurde.

Dies gilt auch mit Blick auf die von den Mindestrezyklatvorgaben erfassten Standbodenbeutel. In der ökobilanziellen Betrachtung dieser Verpackungen ist die Ressourcenschonung entscheidend, da für Standbodenbeutel sehr wenig Material eingesetzt wird. Dies trägt zur Verringerung des CO₂-Fußabdrucks erheblich mehr bei als der Einsatz von Rezyklaten.

Die Definition von „contact sensitive packaging“ bleibt zudem offen und bedarf einer Klarstellung.

Grundlagen für die Festlegung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen bleiben völlig unklar

Umfassende Vorgaben zur Recyclingfähigkeit werden in Artikel 6 aufgestellt. Diese sehen unter anderem vor, dass Verpackungen mit einer Recyclingfähigkeit unter 70 % ab 2030 nicht mehr in Verkehr gebracht werden dürfen.

Diese Vorgaben bedürfen dringend einer Klarstellung, auf welcher konkreten Grundlage hier die Recyclingfähigkeit von Verpackungen festgelegt werden

soll. Denn die konkrete technische Umsetzbarkeit lässt sich auf Grundlage des vorliegenden Vorschlags nicht sinnvoll abschätzen.

Derzeit fehlt es zudem an einer hinreichenden Bestimmung, wonach hochwertige Recyclingmaterialien, die für lebensmitteltaugliche Anwendungen geeignet sind, tatsächlich auch für diese besonderen Anforderungen bevorzugt verwendet werden.

Dass auch in diesem Bereich maßgebliche Vorgaben erst durch Durchführungsrechtsakte festgelegt werden, halten wir weder für akzeptabel noch rechtssicher. Dies gilt auch mit Blick auf die Planungs- und Investitionssicherheit für die Unternehmen.

Zu den Kriterien für die Recyclingfähigkeit führt Artikel 6 Absatz 4 aus:

„Design-for-recycling criteria shall consider **state of the art** collection, sorting and recycling processes and shall cover all packaging components“ (Hervorhebung durch wafg).

Mit Blick auf diese Vorgabe ist sicherzustellen, dass der Bezug zum – nach der deutschen Sprachfassung „neuesten“ – „Stand der Technik“ einerseits nicht dazu führt, dass die Recyclingfähigkeit ausschließlich auf Grundlage der bestehenden Recycling-Infrastruktur festgeschrieben wird. Denn diese Einschränkung könnte zukünftige technische Innovationen bereits im Ausgangspunkt ausklammern. Damit wird nicht nur die ökologische Optimierung von Verpackungen, sondern auch die Investitions- und Planungssicherheit angesprochen. Andererseits ist die etablierte umweltrechtliche Kategorie der „Stand der Technik“, so dass sich insofern mit Blick auf die deutsche Sprachfassung die Frage ergibt, welche Bedeutung die Qualifikation „neueste“ hier gewinnt.

Zudem dürfen Zielkonflikte beim Recycling nicht ausgeblendet werden, die sich auch aufgrund bestehender EU-Vorgaben ergeben. Insbesondere und ganz konkret sind dabei die unverzichtbaren Anforderungen an die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit auf hohem Niveau zwingend zu beachten. Dies ist – wie bereits vorstehend in den Bezügen zur Lebensmittelhygiene angesprochen – über geeignete Rechtsverweise klarzustellen.

Ein weiterer Zielkonflikt ergibt sich aus den Vorgaben der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie: Aufgrund des Verbots von Trinkhalmen aus Kunststoff werden z.B. bei Standbodenbeuteln nunmehr Papierhalme eingesetzt, die von den Verbraucherinnen und Verbrauchern ganz überwiegend zusammen mit dem Standbodenbeutel entsorgt werden. Dies erschwert – anders als beim Einsatz von Trinkhalmen aus Kunststoff – zusätzlich das Recycling.

Vorgaben zur digitalen Rückverfolgbarkeit einzelner Verpackungen blenden die Machbarkeit im Massengeschäft aus

Verpackungen sollen nach Artikel 11 Absatz 2 mit einem QR-Code oder einem anderen digitalen Datenträger versehen werden. Dieser soll Informationen zur Wiederverwendbarkeit, unter anderem zu Sammelstellen, vermitteln und die Rückverfolgung der Verpackung sowie die Berechnung der Anzahl von Fahrten und Umläufen ermöglichen.

Eine Folgenabschätzung zu diesen Vorgaben ist nicht erkennbar – gerade angesichts des unklaren Mehrwerts. Die bestehenden technischen Limitierungen, sofern hier tatsächlich auf die Rückverfolgbarkeit des einzelnen Gebindes abgestellt wird, wurden hier nicht bedacht. Dies gilt besonders für das Massengeschäft von Glas- und PET-Mehrwegflaschen. Die Serialisierung eines einzelnen Gebindes stellt gerade im Mehrwegbereich einen erheblichen Aufwand dar. Der Einsatz bei Verpackungen, die eindeutig als Einweg-Verpackung erkennbar sind, erscheint zudem nicht sinnvoll. Die entsprechenden Anforderungen sind daher für Getränkeverpackungen noch einmal grundlegend zu überdenken.

Mit Blick auf die anderenfalls mit einer derartigen Kennzeichnung ausgelösten Folgeprobleme bzw. den erheblichen Datentransfers (z.B. unter energieintensiver Nutzung von Blockchain-Technologie) stellt sich ansonsten die Frage nach den negativen ökologischen Auswirkungen.

Unberücksichtigt bleiben mit Blick auf diese Umstellungen darüber hinaus die am Markt befindlichen erheblichen Bestände an Mehrweg-Flaschen, die noch nicht mit einer entsprechenden Kennzeichnung versehen wurden. Für diese Gebinde bedarf es dringend angemessener Übergangsfristen, damit die Umstellung überhaupt praktisch umsetzbar ist. Zugleich gilt es mit Blick auf die ökologischen Auswirkungen zu verhindern, dass die Lebensdauer dieser Mehrweg-Flaschen verkürzt wird. Dies alles zeigt, dass im Massengeschäft bei Getränkeverpackungen eine sachgerechte Abwägung der mit dem Konzept verbundenen Nachteile vermutlich nicht stattgefunden hat.

Kennzeichnung der Materialzusammensetzung: Zentrale Fragen bleiben offen

Die Vorgaben für ein Label zur Kennzeichnung der Materialzusammensetzung nach Artikel 11 Absatz 1 lassen die wesentlichen Kriterien offen, zumal diese erst über einen gesonderten Durchführungsrechtsakt festgelegt werden sollen. Die konkrete Umsetzbarkeit hängt damit vom noch festzulegenden Detaillierungsgrad ab. Offen ist ebenso noch, wie auch zukünftig die erforderliche Flexibilität zur Änderung der Materialzusammensetzung gewährleistet werden kann.

Dabei ist dringend zu beachten, dass es bereits heute ein ausdifferenziertes materielles EU-Recht zur Materialzusammensetzung gibt. Sofern die Vorschläge darauf abstellen, die Konformität mit diesen Vorgaben über eine Kennzeichnung zu bestätigen, erscheint dies weder sinnvoll noch zielführend.

Bei der konkreten Ausgestaltung ist zudem sicherzustellen, dass über die gesetzlich verpflichtende Kennzeichnung keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offengelegt werden.

Verbote bestimmter Verpackungsformate bedürfen klarer Definitionen und Abgrenzungen

Das Verbot bestimmter Einweg-Kunststoff-Verpackungen in der Gastronomie nach Artikel 22 bzw. Anhang V Absatz 3 umfasst auch „bags, foil, boxes“ in der Gastronomie. Unklar bleibt, ob dieses Verbot nur Verpackungen betrifft, die von den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern genutzt werden. Hierzu bedarf es einer Klarstellung, dass Verpackungen, die von Unternehmen in der Gastronomie genutzt werden, ausgenommen werden. Anderenfalls wären möglicherweise sogar Verpackungen, die für Postmix-Anlagen eingesetzt werden, von dem Verbot betroffen, ohne dass hier eine vergleichbare Ausgangslage vorliegt. Weder ökonomisch noch ökologisch wäre dies zu rechtfertigen.

Fehlende Folgenabschätzung zum Verbot von Shrink-Folien

Ein Verbot von Shrink-Folien ist nach Artikel 22 und Anhang V geplant. Unklar bleibt dabei, ob z.B. eine Shrink-Folie für sechs Getränkedosen unter die Ausnahme „grouped packaging necessary to facilitate handling in distribution“ fällt.

Eine entsprechende Folgenabschätzung ist nicht erkennbar – sowohl mit Blick auf einen derart weitreichenden Markteingriff als auch die praktischen Fragen, die sich zur Stabilität und Sicherheit ergeben. Wenn aufgrund des Verbots weniger Verpackungen gestapelt werden können, kann dies in der Distribution zu mehr Transporten mit entsprechend ökologisch nachteiligen Auswirkungen führen.

Die Vorgabe klammert zudem aus, dass viele Shrink-Folien schon heute Wertstoffkreisläufen zugeführt werden. Dies gilt auch für Materialreste aus der Verpackungsproduktion. Offen bleibt auch hier, ob die ökonomischen und ökologischen Auswirkungen evaluiert wurden. Dies gilt auch für die Frage, welche alternativen Umverpackungen zukünftig eingesetzt werden sollen und ob diese tatsächlich geringere Umweltauswirkungen haben.

Vorgaben zur Verpackungsminimierung dürfen elementare Funktionen von Verpackungen nicht ignorieren

Weitreichende Vorgaben zur Verpackungsminimierung sollen mit Artikel 9 eingeführt werden. Dabei darf nicht aus dem Blick geraten, dass Verpackungen kein Selbstzweck sind.

Die Anforderungen bedürfen der genauen Prüfung, damit der Produktschutz weiterhin gewährleistet bleibt. Mit Blick auf das jeweils eingesetzte Verpackungskonzept spielen auch die zugrundeliegende Konsumsituation sowie das angesprochene Marktsegment eine wichtige Rolle.

Regelungsstrukturen dürfen zu keiner Ursache für wachsende Lebensmittelverluste werden

Die starren Quotenvorgaben können – wobei noch grundsätzliche Fragen offen sind – je nach Ausgestaltung zu Entwicklungen führen, in denen produzierte Ware auf Handelsstufe nicht abgenommen bzw. dort nicht erfolgreich vertrieben wird. Dies könnte im Ergebnis dann zu einem Zielkonflikt mit der Notwendigkeit der Reduktion von Lebensmittelverlusten führen.

Bedeutung von Wertstoffen in geschlossenen Kreisläufen stärken

Wir sehen bislang ungenutzte Potentiale, die EU-Verpackungsverordnung nach stärker dahingehend aufzustellen, dass (auch bei Verbraucherinnen und Verbrauchern) ein stärkeres Bewusstsein dafür entsteht, dass zurückgeführte Verpackungsmaterialien (auch bei Einweg-Verpackungen) wichtige Wertstoffe sind, wenn diese im Kreislauf geführt werden.

Dabei ist uns präsent, dass rechtlich zunächst bei einigen Konstellationen formal der Abfallbegriff greift. Dennoch würden wir einen Rechtsrahmen begrüßen, der stärker auf die Differenzierung zwischen der Erfassung von Wertstoffen zur Wiederverwertung einerseits und eine sachgerechte Abfallentsorgung (z.B. bei Gefahrstoffen) abstellt.

Vorschläge von EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen zur Reduzierung von Berichtspflichten stehen im Kontrast zum Verordnungsentwurf

EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat sich in ihrer Rede im EU-Parlament am 15. März 2023 engagiert für Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ausgesprochen. Als Ziel angekündigt wurden konkrete Vorschläge, um die Berichtspflichten der Unternehmen zu vereinfachen und damit verbundene Belastungen um 25 Prozent zu reduzieren.

Der vorliegende Kommissionsvorschlag einer EU-Verpackungsverordnung sieht dagegen zahlreiche neue Berichtspflichten vor, die teilweise sogar zu einer Doppelung mit bereits bestehenden EU-Vorgaben führen.

Daher halten wir es dringend für geboten, im Rahmen dieser begrüßenswerten Initiative eine sachgerechte Überarbeitung der Vorschläge zu prüfen.

Fragwürdige Umsetzung zentraler Prinzipien der EU-Rechtsetzung

Die vorstehenden Hinweise verdeutlichen, wie grundsätzlich die hier adressierten Fragen sind. Die an vielen Stellen fehlenden bzw. nicht stringenten Definitionen entsprechen nicht den Zielsetzungen der von der EU-Kommission verabschiedeten „Agenda für bessere Rechtsetzung“.

Dies gilt ebenso für die zahlreichenden elementaren Fragen, die nicht über die Verordnung selbst, sondern über zahlreiche Ausführungsermächtigungen geregelt werden sollen. Denn die Verordnung sieht vor, dass entscheidende Vorgaben über Durchführungsrechtsakte im Komitologie-Verfahren festgelegt werden sollen. Damit ist die Einbindung zentraler Akteure auch aus den betroffenen Branchen nicht gewährleistet.

Das für die EU-Gesetzgebung elementare Subsidiaritätsprinzip wird zudem mit Blick auf funktionierende Verpackungssysteme in Deutschland ausgeklammert. Die vorliegenden Vorschläge gefährden sogar den Fortbestand der Pfand-, Mehrweg- und Recyclingsysteme. Dies konterkariert zugleich die wichtige Zielsetzung dieser Grundsatznovelle, die Kreislaufwirtschaft weiter zu stärken.

Darüber hinaus ist auch – wie vorstehend bereits verschiedentlich angesprochen wurde – fraglich, ob die EU-Kommission bei der Einbindung von Expertise eine umfassende und marktbezogene Folgenabschätzung ihrer Vorschläge mit Blick auf die sehr unterschiedliche Ausgangslage in den einzelnen Mitgliedsstaaten vorgenommen hat.

Jedenfalls bedarf die Fortführung der international vorbildlichen und erfolgreich etablierten Wertstoff-Kreisläufe bei Getränkeverpackungen in Deutschland verlässlicher und umsetzbarer rechtlicher Rahmenbedingungen. Daher gilt es etwa über Ausnahmeregelungen bzw. angemessene Übergangsfristen sicherzustellen, dass in den Mitgliedsstaaten erfolgreich etablierte und funktionierende Systeme in ihrem Bestand geschützt werden.

Dies halten wir insbesondere in den Fällen für geboten, in denen diese die Ziele der EU-Kommission bereits übererfüllen und eine Systemumstellung aufgrund dieser europäischen Rechtsvorschläge in ökologischer Hinsicht keinen Mehrwert bieten, zugleich jedoch ökonomisch erhebliche Belastungen ausgelöst werden.

Dies ist im Übrigen nicht nur ein Faktor, der bei der weiteren Beratung auf der EU-Ebene zu beachten ist. Auch die Bundesregierung und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und der in die EU-Rechtsetzung einbezogene Deutsche Bundestag sind hier gefordert.

Weitere konkrete Fragestellungen (gemäß deutscher Sprachfassung)

Definition von Mehrweg muss ergänzt werden

Eine sachgerechte Definition von „Mehrweg“ ist dringend zu ergänzen, da dies einen zentralen Begriff für die Regulierung darstellt. Bislang fehlt diese im Entwurf.

Abgrenzung der Akteure nach Artikel 3

Artikel 3 führt Begriffsbestimmungen für unterschiedliche Akteure ein, ohne diese konkret voneinander abzugrenzen.

Unklar bleibt dabei die Abgrenzung der sich offenbar teilweise überschneidenden Definitionen von „Wirtschaftsakteuren“, „Erzeugern“, „Herstellern“, „Lieferanten“, „Importeuren“, „Vertreibern“ und „Endvertreibern“.

Im Rahmen der Definition von „Wirtschaftsakteuren“ Artikel 3 Nummer 8 werden zudem „Fulfillment-Dienstleister“ angesprochen, ohne dass sich hierzu im Verordnungsentwurf eine Definition findet.

Hierzu bedarf es dringend einer Klarstellung und eindeutigen Abgrenzung. Den gewählten Ansatz halten wir jedenfalls weder geeignet für die rechtsun-terworfenen Unternehmen noch den rechtssicheren Vollzug.

Artikel 3 Nummer 24 und 25

Fragwürdig ist bereits, warum zwei gesonderte Definitionen „Umlauf“ und „Kreislaufdurchgang“ aufgeführt werden. Dies gilt umso mehr, da die konkrete Abgrenzung beider Definitionen unklar bzw. nicht nachvollziehbar ist. Aus Sicht der Praxis ist die Definition „Kreislaufdurchgang“ darüber hinaus in der Sache zu hinterfragen und im Markt nicht etabliert, da insofern die Bezugnahme auf einen Umlauf bzw. die Zahl der Umläufe üblich ist.

Artikel 3 Nummer 28

Die Definition von „Wiederbefüllung“ bezieht sich ausschließlich auf Behälter, die von den Verbraucherinnen und Verbrauchern im Handel selbst befüllt werden. Dabei werden von Abfüllern verwendete Flaschen als klassische Mehrweg-Verpackungen natürlich ebenfalls „wiederbefüllt“. Die Definition ist daher unstimmig bzw. entsprechend zu ergänzen oder klarzustellen.

Artikel 3 Nummer 32

Die Verfahren des „großmaßstäblichen Recyclings“ sollen die „Verpackungsabfälle von mindestens 75 % der Bevölkerung der Union abdecken“. Die konkreten Kriterien für die „großmaßstäbliche“ Recyclingfähigkeit von Verpackungen nach Artikel 6 sollen von der EU-Kommission über delegierte Rechtsakte festgelegt werden.

Dieser Ansatz darf nicht dazu führen, dass technische Innovationen bei der Festlegung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen ausgeklammert werden. Zukünftig muss auch weiterhin möglich sein, dass in einzelnen Mitgliedsstaaten bereits weiterentwickelte Recyclingverfahren genutzt werden.

Die elementaren Vorgaben zur Recyclingfähigkeit sind zwingend in der EU-Verordnung selbst zu regeln. Die insofern maßgeblichen Kriterien bleiben derzeit völlig offen, da diese erst perspektivisch in gesonderten delegierten Rechtsakten von der EU-Kommission festgelegt werden sollen. Bei einer derart zentralen Regelung ist dies mit Blick auf die grundlegenden Tatbestandsanforderungen weder sinnvoll noch akzeptabel.

Artikel 3 Nummer 50

In der Definition von „Pfand“ wäre – jedenfalls bei Mehrweg-Gebinden – eine Ergänzung angezeigt, dass der Endabnehmer die (zur Wiederverwendung bestimmte) Verpackung „in einem ordnungsgemäßen Zustand“ zurückgeben muss. Anderenfalls kann diese gegebenenfalls nicht mehr wiederbefüllt werden und würde insofern ihre Eigenschaft als Mehrweg-Gebinde nicht mehr aufweisen.

Gleiches gilt entsprechend für Pfandverpackungen bei Einweg, in denen die Sicherheitskennung für die (oft automatisierte) Rücknahme nicht mehr ordnungsgemäß geprüft werden kann. Die Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass eine entsprechende Sicherung der bepfandeten Einweg-Gebinde aufgrund des gesetzlich vorgeschriebenen Pfandsatzes von 0,25 € pro Gebinde notwendig ist, um anderenfalls Missbrauch sachgerecht vorbeugen zu können.

Artikel 5 Absatz 5

Mit Blick auf Grenzwerte für Schwermetalle sieht Artikel 5 Absatz 5 vor, dass eine Neuaufstellung der Bedingungen der Ausnahmeregelungen für Verpackungen, die wie Mehrweg-Getränkekästen in kontrollierten Kreisläufen geführt werden, über befristete delegierte Rechtsakte ermöglicht werden soll.

Dabei ist in Deutschland (§ 5 Absatz 1 Nr. 2 Verpackungsgesetz) schon heute auf Grundlage der EU-Vorgaben ein entsprechender, geschlossener Produktkreislauf für Kästen und Paletten etabliert. Dieser darf durch die zukünftigen Vorgaben nicht in Frage gestellt werden. Wir sehen anderenfalls das erhebliche Risiko, dass die Materialien zukünftig nicht mehr in den derzeit kontrollierten Kreisläufen geführt werden.

Artikel 7 Absatz 1 und 2

Mit Blick auf die in Artikel 7 Absatz 1 und 2 vorgeschlagenen Mindestrezyklvorgaben ist dringend zu berücksichtigen, dass es derzeit keine zulässigen Recyclingverfahren für die Dichtungen der Verschlüsse von Getränkeflaschen (als Lebensmittelverpackungen) gibt.

Daher besteht an dieser Stelle dringlichster Klarstellungsbedarf, dass die in- sofern angedachten Quotenvorgaben für diesen (mit Blick auf die eingesetzten Materialien ohnehin eher marginalen Bereich) nicht zur Anwendung kommen bzw. über eine sachgerechte Bereichsausnahme ausgeschlossen bleiben.

Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 1 lit. b

Gewicht und Volumen von Verpackungen sollen nach Artikel 9 Absatz 1 auf ein Mindestmaß reduziert werden. Zugleich sollen Mehrwegflaschen nach Artikel 10 Absatz 1 lit. b „so viele Umläufe oder Kreislaufdurchgänge wie möglich absolvieren können“.

Dabei ergeben sich auch bei der Optimierung von Mehrweg-Gebinden Zielkonflikte.

Materialeinsparungen sollten jedenfalls nicht dazu führen, dass die Qualität von Verpackungen bzw. deren Stabilität und Funktionalität und damit die Anzahl der möglichen Umläufe hierdurch nachteilig beeinträchtigt wird.

Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 21

Vorgaben zur Reduzierung von Leerräumen in unterschiedlichen Verpackungsarten werden in Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 21 adressiert. Wir halten entsprechende Vorgaben für Mehrweg-Getränkekästen weder für zielführend noch für umsetzbar. Die Leerräume sind bei diesen Verpackungen von zentraler Bedeutung für den Produktschutz. Hinzu kommt, dass wir angesichts der enormen Lebensdauer von Mehrweg-Getränkekästen keinen ökologischen Mehrwert erkennen können.

Artikel 11 Absatz 1

„Label“ wird in der deutschen Sprachfassung mit „Etikett“ übersetzt, wobei hier der Sache nach inhaltlich eine harmonisierte Kennzeichnung angesprochen sein dürfte.

Artikel 44 Absatz 1

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht vor, dass Einweg-Kunststoff-Flaschen und Getränkedosen „mit einem Fassungsvermögen von bis zu drei Litern“ in Pfandsystemen geführt werden. In Deutschland enthält das Verpackungsgesetz in § 31 Absatz 4 Nummer 2 eine sachgerechte Ausnahme für „Getränkeverpackungen mit einem Füllvolumen von weniger als 0,1 Litern“. Diese halten wir auch mit Blick auf die EU-Verordnung für geboten.

Anhang X

Anhang X adressiert die Zielsetzung, „die Reinheit der gesammelten Verpackungsabfälle zu erhöhen“. Hier bedarf es einer Klarstellung, dass die **Sortenreinheit** gemeint ist.

Anhang X Ziffer f

In der deutschen Sprachfassung wird „non-profit“ mit „gemeinnützig“ übersetzt. Hier wäre „nicht gewerbsmäßig“ die angemessene Übersetzung.

Berlin, im April 2023

Weiterführende Informationen zur Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) sind abrufbar unter www.wafg.de. Die wafg ist eingetragen im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag unter der Registernummer [R000880](#).