

Vorschlag COM(2022) 677 vom 30. November 2022 für eine **Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle**, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG

Mitteilung COM(2022) 682 vom 30. November 2022 für einen **EU-Politikrahmen für biobasierte, biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe**

VERPACKUNGEN UND VERPACKUNGSABFÄLLE

cepAnalyse Nr. 3/2023

LANGFASSUNG

| | |
|--|----------|
| A. WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS | 3 |
| 1 Ziele und Hintergrund: Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft | 3 |
| 1.1 Ziele der neuen Verpackungs-Verordnung | 3 |
| 1.2 Hintergrund: Regelungsansatz und Mängel der geltenden Verpackungs-Richtlinie | 3 |
| 2 Geltungsbereich | 3 |
| 3 Regelungsansatz | 4 |
| 4 Anforderungen an Verpackungen | 4 |
| 4.1 Reduzierung des Verpackungsaufkommens | 4 |
| 4.2 Wiederverwendung von Verpackungen | 4 |
| 4.3 Recycling von Verpackungen | 5 |
| 4.4 Anteil an Kunststoff-Rezyklaten | 5 |
| 5 Kennzeichnung von Verpackungen | 6 |
| 6 Erweiterte Herstellerverantwortung (EHV) | 6 |
| 7 Biokunststoffe | 7 |
| B. JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT | 7 |
| 1 Stand der Gesetzgebung | 7 |
| 2 Politische Einflussmöglichkeiten | 7 |
| 3 Formalien | 7 |
| C. PERSPEKTIVEN VON MITGLIEDSTAATEN: ITALIEN | 8 |

| | |
|--|-----------|
| D. BEWERTUNG | 8 |
| 1 Ökonomische Folgenabschätzung | 8 |
| 1.1 Reduzierung des Verpackungsaufkommens..... | 8 |
| 1.2 Wiederverwendung | 9 |
| 1.3 Recycling | 10 |
| 1.4 Kunststoff-Rezyklate | 11 |
| 1.5 Kennzeichnung von Verpackungen..... | 12 |
| 1.6 Erweiterte Herstellerverantwortung (EHV) | 12 |
| 1.7 Biokunststoffe..... | 13 |
| 2 Juristische Bewertung | 13 |
| 2.1 Kompetenz..... | 13 |
| 2.2 Subsidiarität..... | 13 |
| 2.3 Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht | 13 |
| E. FAZIT | 14 |

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

1 Ziele und Hintergrund: Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft

1.1 Ziele der neuen Verpackungs-Verordnung

- ▶ Die Kommission kündigte in ihrem Aktionsplan Kreislaufwirtschaft zahlreiche Maßnahmen an, um die „lineare Wegwerfgesellschaft“ schrittweise zu einer Kreislaufwirtschaft zu transformieren und so die Ressourcennutzung vom Wirtschaftswachstum zu entkoppeln [COM(2020) 98, s. [cepAnalyse 5/2020](#)]. Hierfür will sie u.a. die EU-Verpackungs-Richtlinie [94/62/EG] durch eine neue Verpackungs-Verordnung ersetzen.
- ▶ Eine Kreislaufwirtschaft zielt darauf ab, über den gesamten Lebenszyklus von Produkten einschließlich Verpackungen hinweg – Gestaltung, Herstellung, Nachfrage und Nutzung sowie Abfallbewirtschaftung – Ressourcen zu schonen, Abfälle möglichst ganz zu vermeiden oder zu verringern sowie Stoffe in den Wirtschaftskreislauf zurückzuführen [Aktionsplan Kreislaufwirtschaft COM(2015) 614, S. 2–4, s. [cepAnalyse 6/2016](#)].
- ▶ Die vorgeschlagene Verpackungs-Verordnung [COM(2022) 677]
 - soll das Abfallaufkommen durch Verpackungen reduzieren, indem
 - „unnötige“ Verpackungen verboten werden,
 - Verpackungen wiederverwendet und recycelt werden sowie
 - der Anteil an recyceltem Kunststoff („Kunststoff-Rezyklate“) in neuen Kunststoffprodukten gesteigert wird [s. [cepStudie Kreislaforientierte Kunststoffwirtschaft \(2020\)](#), S. 58 ff.];
 - soll das Funktionieren des EU-Binnenmarktes durch EU-weit einheitliche Regelungen für Verpackungen und Verpackungsabfälle sicherstellen.
- ▶ Die Biokunststoffe-Mitteilung [COM(2022) 682] soll für biobasierte, biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe unverbindliche Leitlinien für deren Verwendung festlegen.

1.2 Hintergrund: Regelungsansatz und Mängel der geltenden Verpackungs-Richtlinie

- ▶ Bereits die geltende Verpackungs-Richtlinie soll einen „Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft“ leisten. Bei abfallpolitischen Maßnahmen hat – entsprechend der EU-Abfallhierarchie [Abfall-Rahmenrichtlinie 2008/98/EG, Art. 4] – die Vermeidung von Verpackungsabfällen „erste Priorität“, gefolgt von der Wiederverwendung der Verpackungen sowie dem Recycling und anderen Formen der Verwertung von Verpackungsabfällen wie die Verbrennung [Verpackungs-Richtlinie, Art. 1 Abs. 2].
- ▶ Die Verpackungen, die im EU-Binnenmarkt in Verkehr gebracht werden, müssen „grundlegende Anforderungen“ z.B. an ihre Herstellung, Zusammensetzung und Recyclingfähigkeit erfüllen [Verpackungs-Richtlinie, Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Anhang II].
- ▶ Die Verpackungs-Richtlinie legt u.a. für die Mitgliedstaaten verbindliche Recyclingziele („Quoten“) fest.
 - Von allen Verpackungsabfällen müssen recycelt werden [Verpackungs-Richtlinie, Art. 6 Abs. 1]
 - bis spätestens Ende 2025 mindestens 65 Gewichtsprozent;
 - bis spätestens Ende 2030 mindestens 70 Gewichtsprozent.
 - Die neue Verpackungs-Verordnung behält diese Ziele bei [Verpackungs-Verordnung Art. 46 Abs. 1].
- ▶ Die Kommission kritisiert, dass die derzeitige Verpackungs-Richtlinie ihre Ziele verfehle. Durch die verschiedenen nationalen Ansätze werde weder der angestrebte Umweltschutz noch ein reibungsloses Funktionieren des EU-Binnenmarktes erreicht. Die „grundlegenden Anforderungen“ an Verpackungen seien „schlecht ausgestaltet“ und daher für die Mitgliedstaaten schwer umzusetzen. [COM(2022) 677, S. 5]

2 Geltungsbereich

- ▶ „Verpackungen“ dienen unterschiedlichen Funktionen wie der Aufbewahrung, dem Schutz, der Handhabung, der Lieferung oder der Präsentation von Produkten [Art. 3 Nr. 1]. Dabei können sie z.B.
 - ein Produkt während seiner gesamten Lebensdauer schützen [Art. 3 Nr. 1 lit. a];
 - an der Verkaufsstelle mit einem Produkt befüllt werden [Art. 3 Nr. 1 lit d];
 - bei Teebeuteln und Kaffeepads zusammen mit dem Produkt genutzt und weggeworfen werden [Art. 3 Nr. 1 lit. f und lit. g];
 - als Verkaufsverpackung dem Verkauf eines Produkts an den Endkunden dienen [Art. 3 Nr. 2];
 - als Sammelverpackung mehrere Verpackungen umfassen [Art. 3 Nr. 2];
 - als Transportverpackung Produkte während des Transports schützen [Art. 3 Nr. 4].

- ▶ Die Verpackungs-Verordnung gilt [Art. 2 Abs. 2]
 - für alle Verpackungen, unabhängig von ihrem Material – z.B. Glas, Pappe, Metall, Kunststoff –, sowie
 - für alle Verpackungsabfälle, unabhängig von ihrer Herkunft – z.B. Industrie, Gewerbe, Haushalte.

3 Regelungsansatz

- ▶ Die Verpackungs-Verordnung soll zur Transformation zu einer Kreislaufwirtschaft beitragen, indem Verpackungsabfälle weiterhin entsprechend der Prioritätenfolge der EU-Abfallhierarchie [Abfall-Rahmenrichtlinie 2008/98/EG, Art. 4] (1) primär vermieden und erst dann (2) zur Wiederverwendung vorbereitet oder (3) recycelt oder (4) in sonstiger Weise verwertet oder zuletzt (5) beseitigt werden sollen [Art. 1 Abs. 2].
- ▶ Verpackungen dürfen im EU-Binnenmarkt [Art. 4 Abs. 1–3]
 - nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie Anforderungen an ihre ökologische Nachhaltigkeit („Nachhaltigkeitsanforderungen“) [Art. 5–10] und an ihre Kennzeichnung [Art. 11] erfüllen;
 - nicht von Mitgliedstaaten verboten werden, wenn sie diese Anforderungen erfüllen.
- ▶ Die Mitgliedstaaten dürfen zusätzliche nationale Anforderungen an die Nachhaltigkeit und die Kennzeichnung von Verpackungen einführen, soweit diese nicht der Verpackungs-Verordnung widersprechen [Art. 4 Abs. 4].

4 Anforderungen an Verpackungen

4.1 Reduzierung des Verpackungsaufkommens

- ▶ Gewicht und Volumen von Verpackungen müssen auf das Minimum reduziert werden, das erforderlich ist, damit sie ihre Funktionen erfüllen können [Art. 9 Abs. 1]. Der Leerraum, der reduziert werden muss, wird bei Verkaufsverpackungen im Verhältnis zu dem Gesamtvolumen des verpackten Produkts sowie dessen Eigenschaften berechnet [Art. 9 Abs. 3].
- ▶ Verboten sind Verpackungen mit Eigenschaften, die ausschließlich das verpackte Produkt größer erscheinen lassen sollen, wie Doppelwände oder falsche Böden [Art. 9 Abs. 1].
- ▶ Verboten sind Verpackungen, die unnötig sind, um bestimmte „Leistungskriterien“ zu erfüllen [Art. 9 Abs. 2]. Leistungskriterien sind Erfordernisse in Bezug auf den Schutz des verpackten Produktes, das Herstellungsverfahren und die Befüllung der Verpackungen, die Logistik, Informationsanforderungen, Hygiene- und Sicherheitsstandards, gesetzliche Anforderungen sowie die Recyclingfähigkeit, den Rezyklatanteil und die Wiederverwendbarkeit [Anhang IV Teil I].
- ▶ Die Verpackungshersteller und verpackungsnutzenden Unternehmen müssen das erforderliche Mindestgewicht und -volumen in einer „technischen Dokumentation“ rechtfertigen [Art. 9 Abs. 4 i.V.m. Anhang VII]. Darin müssen sie begründen, warum deren weitere Verringerung unmöglich ist [Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Anhang IV Teil II lit. a)].
- ▶ Der Leerraum in Sammel- und Transportverpackungen muss auf das erforderliche Minimum reduziert werden, wobei Füllstoffe wie Holzwolle oder Styropor als Leerraum gelten [Art. 9 Abs. 3, Art. 21 Abs. 2].
- ▶ Wirtschaftsteilnehmer, die Produkte in Sammelverpackungen, Transportverpackungen oder Verpackungen über den Online-Versandhandel („E-Commerce“) an einen Endvertreiber oder Endverbraucher liefern, müssen sicherstellen, dass der Anteil des Leerraums höchstens 40% beträgt [Art. 21 Abs. 1].
- ▶ Ganz verboten sind Verpackungsarten wie Einweg-Kunststoff-Verpackungen für Obst und Gemüse unter 1,5 kg sowie Einweg-Miniaturverpackungen in Hotels wie Shampoo-Flaschen [Art. 22 i.V.m. Anhang V]. Die Kommission darf durch delegierten Rechtsakt weitere Verpackungsarten verbieten [Art. 22 Abs. 4 i.V.m. Art. 290 AEUV].

4.2 Wiederverwendung von Verpackungen

Die Verpackungs-Verordnung schreibt für zahlreiche Produktarten verschiedene verbindliche Quoten für die Nutzung wiederverwendbarer Verpackungen („Mehrwegverpackungen“) vor [Art. 26].

- ▶ Wirtschaftsteilnehmer, die Haushaltsgroßgeräte wie Kühlschränke oder Geschirrspüler erstmals in Verkehr bringen, müssen diese ab 2030 zu 90% in wiederverwendbaren Transportverpackungen versenden, die Teil eines Mehrwegsystems sind [Art. 26 Abs. 1].
- ▶ Wirtschaftsteilnehmer, die Non-Food-Produkte über den Online-Versandhandel erstmals in Verkehr bringen, müssen diese ab 2030 zu 10% und ab 2040 zu 50% in wiederverwendbaren Transportverpackungen versenden, die Teil eines Mehrwegsystems sind [Art. 26 Abs. 8].

- ▶ Hersteller bestimmter Speisen und Getränke sowie deren Verkäufer an Endkunden müssen verbindliche Quoten für den Einsatz von Mehrwegverpackungen erfüllen [Art. 26 Abs. 2–6]. So müssen Verkäufer von Take-Away-Speisen, die direkt aus der Verpackung verzehrt werden, ab 2030 zu 10% und ab 2040 zu 40% Mehrwegverpackungen nutzen, die Teil eines Mehrwegsystems sind [Art. 26 Abs. 3].
- ▶ Ausgenommen von den Vorgaben für Mehrwegverpackungen sind Wirtschaftsteilnehmer, die
 - jährlich höchstens 1.000 kg Verpackungen in Verkehr bringen [Art. 26 Abs. 14 lit. a] oder
 - ein „Kleinstunternehmen“ sind [Art. 26 Abs. 14 lit. b i.V.m. Kommissionsempfehlung 2003/361] oder
 - eine Verkaufsfläche – inklusive Lagerfläche – von höchstens 100 m² haben [Art. 26 Abs. 15].
- ▶ Die Kommission darf durch delegierten Rechtsakt [Art. 26 Abs. 16 i.V.m. Art. 290 AEUV]
 - verbindliche Quoten für Mehrwegverpackungen für weitere Produkte festlegen;
 - Ausnahmen für weitere Wirtschaftsteilnehmer und Verpackungsarten festlegen.

4.3 Recycling von Verpackungen

- ▶ Alle Verpackungen müssen „recyclingfähig“ sein [Art. 6 Abs. 1]. Hierzu müssen Verpackungen [Art. 6 Abs. 2]
 - ab 2030 „recyclingfähig gestaltet“ sein, so dass sie mit Sammel-, Sortier- und Recyclingverfahren auf dem Stand der Technik“ recycelt werden können;
 - effektiv und effizient getrennt gesammelt und nach Abfallströmen sortiert werden;
 - so recycelt werden, dass die aus Abfällen zurückgewonnenen „Sekundärrohstoffe“ von ausreichender Qualität sind, um direkt aus der Natur gewonnene „Primärrohstoffe“ zu ersetzen;
 - ab 2035 „in großem Maßstab“ recyclingfähig sein, so dass sie durch installierte Infrastrukturen und Verfahren auf dem Stand der Technik gesammelt, sortiert und recycelt werden können, die [Art. 3 Nr. 32]
 - mindestens 75% der EU-Bevölkerung abdecken und
 - auch aus der EU ausgeführte Verpackungsabfälle erfassen.
- ▶ Die Kommission bestimmt in delegierten Rechtsakten
 - Kriterien für die recyclingfähige Gestaltung und die „Recyclingfähigkeit in großem Maßstab [Art. 6 Abs. 3];
 - Leistungsklassen A–E für bestimmte Verpackungskategorien die Recyclingfähigkeit einer Verpackungseinheit [Art. 6 Abs. 4 i.V.m. Anhang II; Art. 3 Nr. 36]. Diese reichen [Art. 6 Abs. 5]
 - von Klasse A bei einer Recyclingfähigkeit von mindestens 95% des Gewichts einer Verpackungseinheit
 - bis Klasse E bei einer Recyclingfähigkeit unter 70% des Gewichts einer Verpackungseinheit, wobei ab 2030 Verpackungen der Klasse E als nicht recyclingfähig gelten.
- ▶ Ab 2030 können „innovative Verpackungen“, die nicht die Anforderungen an die Recyclingfähigkeit erfüllen, für maximal fünf Jahre in Verkehr gebracht werden [Art. 6 Abs. 9]. Hierzu zählen Verpackungen, die aus neuen Materialien oder mit neuen Design- oder Produktionsprozessen hergestellt werden, die ihre Funktionsweise „signifikant“ verbessern und dabei einen „nachweisbaren ökologischen Nutzen“ erbringen [Art. 3 Nr. 37].
- ▶ Besorgniserregende Stoffe in Verpackungen sollen minimiert werden. Die Regelungen in oder auf Basis der Verpackungs-Verordnung sollen darauf abzielen [Art. 5 Abs. 1 und Abs. 4, Erwägungsgrund 19],
 - Beeinträchtigungen Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit von Verpackungen zu verhindern,
 - nicht jedoch, die Chemikalien- oder Lebensmittelsicherheit zu verbessern, da dies in anderen EU-Rechtsakte geregelt wird.

4.4 Anteil an Kunststoff-Rezyklaten

- ▶ Künftig muss der Kunststoffanteil in einer Verpackungseinheit einen Mindestanteil an Kunststoff-Rezyklaten enthalten, der aus „Post-Consumer-Kunststoffabfällen“ gewonnen wird [Art. 7 Abs. 1]. Post-Consumer-Kunststoffabfälle sind Abfälle aus Kunststoffprodukten, die – im Gegensatz zu Abfällen aus Produktionsprozessen – in Verkehr gebracht wurden [Art. 3 Nr. 39]. Hierzu zählen auch „kontaktempfindliche Verpackungen“ z.B. für Lebens- und Futtermittel sowie Transportverpackungen für „gefährliche Güter“ [Art. 3 Nr. 40].
- ▶ Der verpflichtende Kunststoff-Rezyklat-Mindestanteil beträgt
 - ab 2030 [Art. 7 Abs. 1]
 - 30% bei kontaktempfindlichen Verpackungen überwiegend aus Polyethylenterephthalat (PET), wobei für Einweg-Kunststoff-Getränkeflaschen höhere Zielvorgaben gesetzt werden;
 - 10% bei kontaktempfindlichen Verpackungen aus Nicht-PET-Kunststoffen;
 - 30% bei Einweg-Kunststoff-Getränke-Flaschen;
 - 35% bei allen übrigen Kunststoffverpackungen;
 - ab 2040 [Art. 7 Abs. 2]
 - 30% bei kontaktempfindlichen Verpackungen;
 - 65% bei allen übrigen Kunststoffverpackungen, inklusive Einweg-Kunststoff-Getränkeflaschen.

- ▶ Keinen Kunststoff-Rezyklat-Mindestanteil müssen Kunststoffverpackungen z.B. für Medizinprodukte und In-vitro-Diagnostika enthalten [Art. 7 Abs. 3].
- ▶ Die Kommission darf delegierte Rechtsakte erlassen [Art. 290 AEUV],
 - um Anwendungsbereich, Fristen und Höhe des Kunststoff-Rezyklat-Mindestanteils für bestimmte Verpackungsarten zu senken, falls eine bis 2028 durchzuführende Bewertung ergibt, dass keine passenden Recyclingverfahren zur Verfügung stehen [Art. 7 Abs. 9];
 - um die Höhe des Kunststoff-Rezyklat-Mindestanteils für bestimmte Verpackungsarten zu senken, falls Kunststoff-Rezyklate nicht oder nur zu „überhöhten Preisen“ verfügbar sind, was nachteilige Auswirkungen auf die menschliche und tierische Gesundheit, die Lebensmittelsicherheit oder die Umwelt haben könnte [Art. 7 Abs. 10].
- ▶ Acht Jahre nach Inkrafttreten der Verpackungs-Verordnung muss die Kommission überprüfen, ob der Rezyklat-Anteil anderer Verpackungsmaterialien als Kunststoff erhöht werden soll [Art. 7 Abs. 11].

5 Kennzeichnung von Verpackungen

- ▶ Verpackungen sind 42 Monate nach Inkrafttreten der Verpackungs-Verordnung mit einer Kennzeichnung (Label) zu versehen, die Informationen über ihre Materialzusammensetzung enthält [Art. 11 Abs. 1]. Dies gilt
 - auch für Verpackungen, die über den Online-Versandhandel verschickt werden,
 - nicht jedoch für sonstige Transportverpackungen.
- ▶ Verpackungen sind 48 Monate nach Inkrafttreten der Verpackungs-Verordnung [Art. 11 Abs. 2]
 - mit einer Kennzeichnung zu versehen, die Informationen über ihre Wiederverwendbarkeit enthält, und
 - mit einem QR-Code oder einem anderen digitalen Datenträger zu versehen, der weitere Informationen über ihre Wiederverwendbarkeit – wie Wiederverwendungssysteme und Sammelstellen – enthält, und der die Nachverfolgung der Verpackung und die Berechnung der Häufigkeit ihrer Wiederverwendung ermöglicht.
 - Darüber hinaus müssen Mehrweg-Verpackungen eindeutig gekennzeichnet werden, sodass sie von Einweg-Verpackungen zu unterscheiden sind.
- ▶ Die Kommission muss 18 Monate nach Inkrafttreten der Verpackungs-Verordnung mittels eines Durchführungsrechtsakts EU-einheitliche Label über die Materialzusammensetzung, die Wiederverwendbarkeit sowie den Anteil an Kunststoff-Rezyklaten und den Anteil von biobasiertem Kunststoff festlegen [Art. 11 Abs. 5].

6 Erweiterte Herstellerverantwortung (EHV)

- ▶ Um die Kreislaufwirtschaft durch die Wiederverwendung von Produkten und das Recycling von Abfällen zu fördern, richten die Mitgliedstaaten „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“ (EHV-Regime) ein [Abfall-Rahmenrichtlinie, Art. 8 und Art. 8a].
 - EHV-Regime können insbesondere Pflichten zur Rücknahme von Produkten und deren anschließenden Abfallbewirtschaftung sowie zur Tragung der dadurch entstehenden Kosten vorschreiben.
 - Die Mitgliedstaaten müssen bis spätestens Ende 2024 für alle Verpackungen EHV-Regime einrichten [Verpackungs-Richtlinie, Art. 7 Abs. 2].
- ▶ Künftig tragen Verpackungshersteller eine EHV für alle Verpackungen, die sie erstmals in einem Mitgliedstaat in Verkehr bringen [Art. 40 Abs. 1].
- ▶ Die EHV-Gebühren der Verpackungshersteller werden ab 2030 nach einer EU-einheitlichen Methode berechnet, gestaffelt („moduliert“) nach
 - den Leistungsklassen A–E für die Recyclingfähigkeit von Verpackungen [Art. 6 Abs. 4];
 - dem prozentualen Kunststoff-Rezyklat-Anteil in den Verpackungen [Art. 7 Abs. 6].
- ▶ Ein Verpackungshersteller muss einen EHV-Beauftragten in jedem Mitgliedstaat benennen, in dem er keine Niederlassung hat und in dem er erstmals Verpackungen in Verkehr bringt [Art. 40 Abs. 2].

7 Biokunststoffe

- ▶ Die Kommission kritisiert, dass zunehmend „Biokunststoffe“ beworben und verwendet werden, über deren ökologischen Eigenschaften bei Verbrauchern unklare Vorstellungen bestehen. Daher will sie mit unverbindlichen Leitlinien [Mitteilung COM(2022) 682] mehr Transparenz schaffen und „Grünfärberei“ bekämpfen.
- ▶ Die Kommission unterscheidet drei Arten von „Biokunststoffen“ [Mitteilung COM(2022) 682, S. 3]:
 - „biobasierte“ Kunststoffe, die – im Gegensatz zu konventionellen Kunststoffen aus fossilen Rohstoffen wie Erdöl – zumindest teilweise aus erneuerbarer Biomasse hergestellt werden, wobei sie sowohl biologisch abbaubar als auch nicht biologisch abbaubar sein können;
 - „biologisch abbaubare“ Kunststoffe, die durch Mikroorganismen in natürliche Substanzen – wie Wasser und CO₂ – zersetzt werden können, wobei sie sowohl aus biobasierten als auch aus fossilen Rohstoffen hergestellt sein können;
 - „kompostierbare“ Kunststoffe, die grundsätzlich biologisch abbaubar sind – allerdings oft nur in industriellen Kompostieranlagen unter speziellen, in der Natur nicht vorkommenden Bedingungen.
- ▶ Um Umweltschäden durch die Nutzung natürlicher Ressourcen für biobasierte Kunststoffe – z.B. durch Waldrodungen – zu verhindern, sollen prioritär langlebige Produkte aus organischen Abfällen hergestellt werden [Biokunststoffe Mitteilung COM(2022) 682, S. 6 f.].
- ▶ Biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe sollen verwendet werden, wenn sie einen ökologischen Nutzen haben:
 - Biologisch abbaubare Kunststoffe sollen nur verwendet werden,
 - wenn die Reduzierung oder Wiederverwendung sowie die Sammlung, Sortierung und das Recycling von nicht biologisch abbaubaren Kunststoffprodukten nicht praktikabel ist und
 - wenn sie nachweislich in einem bestimmten Zeitraum in der Natur („offenen Umwelt“) abbaubar sind; ein möglicher Anwendungsbereich sind Mulchfolien in der Landwirtschaft [Biokunststoffe Mitteilung COM(2022) 682, S. 9 f.].
 - Kompostierbare Kunststoffe sollen nur verwendet werden, wenn sie unter Berücksichtigung des Verbraucherverhaltens die Qualität des Komposts nicht verschlechtern. Diese können für Teebeutel, Kaffeepads oder Obst- und Gemüseaufkleber verwendet werden und über den Bioabfall getrennt gesammelt werden [Biokunststoffe Mitteilung COM(2022) 682, S. 12 f.].
 - Obst- und Gemüseaufkleber sowie sehr leichte Plastiktüten müssen 24 Monate nach Inkrafttreten der Verpackungs-Verordnung industriell kompostierbar sein [Art. 8 Abs. 1].

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

30.11.22 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

2 Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Umwelt

Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Umwelt, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI, federführend), Berichterstatterin: Frédérique Ries (Renew, BE)

Bundesministerien: Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (federführend)

Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (federführend)

Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

3 Formalien

Kompetenznorm: Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

C. Perspektiven von Mitgliedstaaten: Italien¹

Die Kommission schlägt vor [Art. 44 Abs. 1], dass die Mitgliedstaaten bis spätestens 2029 ein Pfand- und Rücknahmesystem (Deposit and Return System, DRS) für Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff sowie für Einweggetränkebehälter aus Metall und Aluminium (Fassungsvermögen jeweils max. 3 Liter) einführen müssen, wobei Flaschen und Behälter für Wein, aromatisierte Weinerzeugnisse und Spirituose sowie für Milch und Milcherzeugnisse von der DRS-Pflicht ausgenommen sind.

Gegen diese Verpflichtung sprechen sich in Italien sowohl die Regierung² als auch die mit der Wahrnehmung der „erweiterten Herstellerverantwortung“ von Verpackungsherstellern und -nutzern gesetzlich beauftragte Organisation CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi)³ sowie die überwiegende Mehrheit der italienischen Wirtschaftsunternehmen⁴ aus. Ihrer Auffassung nach schränke die Pflicht zur Einführung eines DRS den Gestaltungsspielraum der einzelnen Mitgliedstaaten zu stark ein, da sie so individuelle nationale Gegebenheiten nicht ausreichend berücksichtigen könnten. Zudem stelle eine DRS-Pflicht einen deutlichen Wettbewerbsnachteil gegenüber Mitgliedstaaten dar, die ein solches Pfand- und Rücknahmesystem bereits eingeführt haben⁵. Sie weisen insbesondere darauf hin, dass die geplanten Recyclingziele auch mit alternativen Strategien erreicht werden könnten. Demnach sei Italien unter den großen Mitgliedsstaaten durch ein hocheffektives und wirtschaftlich effizientes Konsortialsystem⁶ derjenige mit der bisher höchsten jährlichen Recyclingquote von Verpackungen (2020: 72,8%)⁷. Die von der Kommission vorgeschlagene Pflicht zur Einführung eines DRS würde zu einer Verdoppelung der Kosten und auch zu mehreren ökologischen Zielkonflikten führen. Statt eines obligatorischen DRS schlägt CONAI daher als Kompromiss die Beibehaltung der ursprünglichen Recyclingziele sowie die Einführung geeigneter selektiver Sammelsysteme in Fallkonstellationen mit erhöhtem Littering-Risiko vor⁸.

D. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

Die reduzierte Verwendung von Verpackungen sowie deren kreislaufgerechte Gestaltung – die es prinzipiell ermöglicht, dass diese wiederverwendet und besser recycelt werden können – vermindert den Materialeinsatz und Ressourcenverbrauch. Langfristig ist eine Entkopplung des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung notwendig, um die Biodiversität⁹ zu schützen sowie den Ausstoß von Treibhausgasen, sonstigen Umweltschadstoffen und das Abfallaufkommen zu reduzieren¹⁰. Das Verpackungsaufkommen aller Verpackungsarten ist allerdings in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Betrug es 2009 EU-weit noch insgesamt 66 Millionen (Mio.) Tonnen (t) – 149,89 kg pro Kopf – waren es 2020 bereits 79,29 Mio. t – 177,24 kg pro Kopf. Hiervon wurden 2020 64,3% recycelt.¹¹

1.1 Reduzierung des Verpackungsaufkommens

Die Verminderung „unnötiger Verpackungen“ kann zu einer Reduzierung des Verpackungsaufkommens beitragen. Ein Verbot von Verpackungen, die nicht nur ungeeignet zur Erfüllung der „Leistungskriterien“ sind, sondern auch noch den Verbraucher über die Menge des Inhaltes täuschen, kann nicht nur die Reduzierung des Ressourcenverbrauchs unterstützen, sondern auch zusätzlich den Verbraucherschutz stärken. Allerdings bedeutet die Anforderung, für jedes Produkt genau zu untersuchen und zu dokumentieren, warum eine Verringerung der

¹ Autor: Dott. Stefano Milia, Direttore esecutivo, Centro Politiche Europee ROMA (cepItalia).

² Sole 24 Ore vom 9. November 2022, [Pichetto \(Ambiente\): diremo no a regolamento Ue su imballaggi](#); Sole 24 Ore vom 4. März 2023, [Auto, packaging, case green: i fronti aperti tra Italia e Ue](#).

³ CONAI, [Mission Statement](#).

⁴ CONFINDUSTRIA (2022), [Pan al Sole24Ore: la proposta di regolamento Ue sugli imballaggi ha un impatto devastante sull'industria](#).

⁵ CONAI (2022), [DRS, Deposit Refund Systems for packaging in Europe – Analysis of DRS for Re-use and Re-cycling](#).

⁶ Bocconi University and Wuppertal Institut (2022), [Screening the efficiency of packaging waste in Europe](#), Studie im Auftrag von Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) und Extended Producer Responsibility Alliance (EXPRA).

⁷ Eurostat (2023), [Recyclingquoten für Verpackungsabfälle zur Überwachung der Einhaltung von politischen Zielen, aufgeschlüsselt nach Verpackungsart](#).

⁸ CONAI, [Pressemitteilung vom 11. November 2022](#).

⁹ Reichert, G. / Schwind, S. / DePetris, A. / Jousseume, M. (2020), Biodiversity Strategy 2030, [cepPolicyBrief](#).

¹⁰ Schwind, S. / Reichert, G. (2021), Null-Schadstoff-Aktionsplan, [cepAnalyse 20/2021](#).

¹¹ Eurostat (2022), [Verpackungsabfälle nach Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen](#).

Verpackung nicht möglich ist, einen hohen bürokratischen Aufwand für die Unternehmen und die nationalen Behörden.

Prinzipiell kann die von der Kommission vorgeschlagene Vorgabe, dass Transport- oder Sammelverpackungen nur noch maximal 40% Leerraum aufweisen dürfen, zur Ressourcenschonung beitragen. Allerdings muss hierbei die Form bestimmter Produktverpackungen berücksichtigt werden. So werden z.B. durch eine zunehmende „Convenience-Orientierung“ von Verbrauchern Verpackungen mit immer mehr Dosier-, Portionierungs- und Handhabungsfunktionen – z.B. Griffen – versehen.¹² Diese erleichtern die Anwendung von Produkten, erlauben aber gegebenenfalls nicht, dass diese effizient in Transportverpackungen verstaut werden können, wenn durch die Verpackungsform Leerraum entsteht. Hier sollten die Vorteile einer Verpackungsform, die zu einer einfachen und sicheren Anwendung des Produktes beiträgt, gegenüber den Nachteilen von verbleibendem Leerraum abgewogen werden. Zudem ist gerade für KMU die geforderte Anpassung der Verpackungsgröße an die Produktgröße oftmals nicht wirtschaftlich. Sie müssten für jede Produktkategorie gesondert prüfen, ob deren jeweilige Verpackung den Anforderungen entspricht. Vor dem Hintergrund, dass Unternehmen auch ein Eigeninteresse haben, ihre Transportkosten möglichst niedrig zu halten, sollte von einer Vorgabe von maximal 40% Leerraum generell abgesehen werden.

1.2 Wiederverwendung

Wiederverwendbare Verpackungen sind, bei ausreichend hoher Wiederverwendungsrate, ökologisch vorteilhafter als Einweg-Verpackungen.¹³ Je nach Anwendungsbereich variiert allerdings die Schwelle, ab der wiederverwendbare Verpackungen Einweg-Verpackungen vorzuziehen sind. Folglich ist eine Betrachtung des Nutzens von wiederverwendbaren Verpackungen über deren gesamten Lebenszyklus hinweg notwendig, wobei u.a. die Transportwege, die Einbindung in ein standardisiertes Mehrwegsystem, die Rücklaufquoten, der Materialaufwand sowie die Entsorgung betrachtet werden müssen.¹⁴ Daher muss nicht nur der Aufwand der Verpackungshersteller und verpackungsnutzenden Unternehmen für die Umstellung auf wiederverwendbare Verpackungen, sondern auch das Verhalten der Verbraucher berücksichtigt werden, die bereit sein müssen, ihren Beitrag zur Wiederverwendung von Verpackungen zu leisten. Schlussendlich hängt die Umsetzung einer Kreislaufwirtschaft entscheidend von der Verbraucherakzeptanz ab. Der ökologische Vorteil von Mehrweg-Verpackungen wird maßgeblich davon beeinflusst, wie oft diese genutzt werden. Wenn Kunden diese jedoch wegwerfen, anstatt sie in den Kreislauf zurückzuführen, sinkt der Nutzen für die Senkung des Ressourcenverbrauchs gegenüber Einweglösungen.¹⁵ So müssen wiederverwendbare Kunststoffboxen im Online-Versandhandel 82-mal verwendet werden, um weniger Treibhausgasemissionen zu verursachen als ein Einweg-Karton aus recycelten Materialien. Wenn der Karton aus Primärrohstoffen gefertigt ist, muss die wiederverwendbare Kunststoffbox 61-mal verwendet werden.¹⁶ Im „Take-away“-Bereich muss eine wiederverwendbare Kunststoff-Verpackung im Schnitt 39-mal verwendet werden, um vorteilhafter als eine Kunststoff-Einweg-Verpackung zu sein. Auch das Verpackungsmaterial ändert die Schwelle, ab der Mehrweg-Verpackungen ökologisch vorteilhafter sind: Eine wiederverwendbare Verpackung aus Glas muss im Schnitt 3,5-mal öfter als eine wiederverwendbare Kunststoffverpackung genutzt werden.¹⁷

Der ökologische Nutzen von Wiederverwendungsoptionen hängt somit stark davon ab, dass gut funktionierende Wiederverwendungssysteme etabliert werden, die parallel hierzu aufgebaut werden müssen. Dies kann zum Beispiel ein Pfandsystem sein, durch das Konsumenten einen wirtschaftlichen Anreiz erhalten, die Mehrweg-Verpackungen auch im System zu belassen und diese nicht einfach wegzuerwerfen. Dass kleinere Unternehmen im Take-

¹² Umweltbundesamt (2019), Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2017, Abschlussbericht, Texte 139/2019, S. 21; s. Voßwinkel, J. S. / Reichert, G. / Schwind, S. / Jousseume, M. (2020), Kreislauforientierte Kunststoffwirtschaft für Non-Food-Verpackungen, Anforderungen an die Umsetzung des EU-Aktionsplans Kreislaufwirtschaft, [cepStudie](#) [„cepStudie Kreislauforientierte Kunststoffwirtschaft (2020)“], S. 4.

¹³ Stuber-Rousselle, K. / Prakash, S. / Löw, C. (2021), Material choices for environment-friendly packaging design – Analysis of existing Life Cycle Assessment (LCA) studies, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

¹⁴ Coelho, P. M. / Corona, B. / ten Klooster, R. / Worell, E. (2020), Sustainability of reusable packaging – Current situations and trend; Resource, Conservation & Recycling: X 6 (2020) 100037, S. 5; Stuber-Rousselle, K. / Prakash, S. / Löw, C. (2021), Material choices for environment-friendly packaging design – Analysis of existing Life Cycle Assessment (LCA) studies, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

¹⁵ Zimmermann, T. / Bliklen, R. (2020), Single-use vs. reusable packaging in e-commerce: comparing carbon footprints and identifying break-even points, GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society, 29(3), 176-183, S. 178.

¹⁶ Zimmermann, T. / Bliklen, R. (2020), Single-use vs. reusable packaging in e-commerce: comparing carbon footprints and identifying break-even points, S. 180.

¹⁷ Stuber-Rousselle, K. / Prakash, S. / Löw, C. (2021), Material choices for environment-friendly packaging design – Analysis of existing Life Cycle Assessment (LCA) studies, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, S. 26.

away-Bereich von Speisen und Getränken ausgenommen werden, ist sinnvoll, da hier schlicht oft der Platz fehlen dürfte, um das notwendige Mehrweg-Geschirr zu lagern. Auch die Ausnahme von Kleinstunternehmen im Online-Versandhandel ist sinnvoll, da der Aufbau eines Mehrwegsystems für kleine Unternehmen nicht immer stemmbar ist und ggf. den Vertrieb der Produkte unrentable machen könnte.

Viele verschiedene Mehrwegsysteme – unabhängig davon, ob im Online-Versandhandel oder für Take-Away-Speisen und -Getränke – machen es auch für Kunden unattraktiv, diese zu nutzen. Wenn aber nur wenige Wiederverwendungssysteme aufgebaut werden, die von anderen Unternehmen genutzt werden können, führt dies zu einer Konzentration auf den Märkten bei größeren Unternehmen, die die Ressourcen haben, ein solches System aufzubauen.

Zur Konkretisierung der „Haushaltsgroßgeräte“, die ab 2030 in wiederverwendbaren Transportverpackungen versendet werden müssen, verweist der Kommissionsvorschlag [COM(2022) 677, Art. 26 Abs. 1] auf die Geräte-Liste nach „Anhang II Nr. 2“ der Elektro- und Elektronik-Altgeräte-Richtlinie [2012/19/EU]. Dieser enthält jedoch die Liste für „Haushaltskleingeräte“, während die Liste für „Haushaltsgroßgeräte“ in Anhang II Nr. 1 kodifiziert ist. Dieses Redaktionsversehen muss im folgenden Gesetzgebungsverfahren korrigiert werden.

1.3 Recycling

Grundsätzlich ist es für die Schaffung einer Kreislaufwirtschaft effizient, wenn bereits bei der Gestaltung von Kunststoffverpackungen deren spätere Recyclingfähigkeit berücksichtigt wird. Derzeit gilt ein Produkt als „recyclingfähig“, solange Abfallmaterialien für den vorherigen oder einen anderen Zweck aufbereitet werden können.¹⁸ Dies schließt allerdings auch Kunststoff-Rezyklat von minderer oder unsicherer Qualität ein, die derzeit hauptsächlich in nur einfachen Produkten – wie Blumentöpfe oder Türmatten – eingesetzt werden können, die selbst keine hohen Qualitätsstandards erfüllen müssen („Downcycling“). Diese sind meist nicht mehr recyclingfähig, sondern müssen verbrannt werden. Definitionen für eine „recyclingfähige Gestaltung“ sowie „Recyclingfähigkeit in großem Maßstab“ erleichtern nicht nur das Recycling, sondern tragen auch dazu bei, dass insbesondere hochwertige Rezyklate gewonnen werden können. EU-einheitliche Definitionen, ab wann eine Verpackung recyclingfähig ist, erleichtern die Herstellung von Verpackungen und den Handel mit verpackten Produkten im gesamten EU-Binnenmarkt, da nicht für jeden EU-Mitgliedstaat eigene Anforderungen erfüllt werden müssen.

Allerdings müssen verschiedene Zielkonflikte sowohl bei der Definition von „recyclingfähiger Gestaltung“ sowie „Recyclingfähigkeit in großem Maßstab“ beachtet werden. So sind Verpackungen generell leichter zu recyceln, wenn sie nur aus einem Material bestehen – z.B. unbeschichtetes Papier oder Kunststoffverpackungen aus nur einer Kunststoffart. Hingegen werden aktuell oftmals faserbasierte Verbundverpackungen, also Papierverpackungen mit Kunststoffanteil, verwendet. Diese verringern den Anteil des verwendeten Kunststoffs gegenüber einer Kunststoffverpackung und suggerieren hierdurch einen ökologischen Mehrwert gegenüber diesen, sind jedoch materialintensiver und schwerer zu recyceln.¹⁹ Allerdings ist unbeschichtetes Papier nicht im gleichen Maße für die jeweiligen Anwendungen einsetzbar wie faserbasierte Verbundverpackungen. Ein Verbot dieser kann also dazu führen, dass wieder mehr Kunststoffe in Verpackungen eingesetzt werden. Kunststoffverpackungen, die aus mehreren manuell nicht trennbaren Materialien („Verbundstoffe“) bestehen, können nur durch ein energieaufwändiges Verfahren („chemisches Recycling“) zu hochwertigem Kunststoff-Rezyklat verarbeitet werden. Verbundstoffe sind gleichzeitig um ein Vielfaches dünner und leichter als Verpackungen aus einer einzigen Kunststoffart. Folglich kann eine bessere Recyclingfähigkeit von Kunststoffverpackungen zu höherem Materialverbrauch führen.²⁰

Durch einheitliche Definitionen von „Recyclingfähigkeit“ entsteht zum einen die Herausforderung, dass die entsprechenden Vorgaben unter Umständen nicht mit spezifischen Verpackungen und deren gewünschten Funktionen vereinbar sind. Zum anderen bergen sie das Risiko, dass mehrere der dabei verfolgten Nachhaltigkeitsziele miteinander in Konflikt geraten. Eventuelle Zielkonflikte, wie die Steigerung des Kunststoffverbrauchs, müssen bei der Festsetzung der „Recyclingfähigkeit“ beachtet werden.

Darüber hinaus hängt die Erfüllung der Recyclingfähigkeit in großem Maßstab nicht nur von den Verpackungsherstellern und verpackungsnutzenden Unternehmen ab, sondern auch von dem Ausbau der entsprechenden Infrastruktur, die 75% der EU-Bevölkerung abdecken muss. Derzeit reichen sowohl die Qualität als auch die

¹⁸ Abfall-Rahmenrichtlinie, Art. 3 Nr. 17.

¹⁹ Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister, [Zahlen, Daten, Fakten](#).

²⁰ Umweltbundesamt (2019), Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2017, Abschlussbericht, Texte 139/2019, S. 94.

Quantität der gesammelten und sortierten Kunststoffabfälle noch nicht aus, um ein konstant hochwertiges Recycling von Kunststoffen zu gewährleisten. Augenscheinlich will die Kommission durch die Verknüpfung der Definition von Recyclingfähigkeit in großem Maßstab mit dem Aufbau der Infrastruktur den Ausbau von Sammel-Sortierungs- und Recyclinginfrastruktur durch die Mitgliedstaaten anreizen. Grundsätzlich wird der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft gefördert, wenn Barrieren ganzheitlich abgebaut werden. Die Gestaltung von Verpackungen trägt einen elementaren Anteil daran, wie gut ein Produkt recycelt werden kann. Solange es aber nicht ausreichend Sammel-, Sortier- und Recyclinganlagen gibt, die ein hochwertiges Recycling garantieren, haben Verpackungshersteller und verpackungsnutzende Unternehmen keinen Anreiz, Verpackungen recyclingfreundlich zu gestalten, was wieder den Ausbau hochwertiger Recyclinganlagen hemmt („Henne-Ei-Problem“).²¹ Allerdings löst der Vorschlag der Kommission dieses Problem nicht, da es letztlich die Verpackungshersteller und verpackungsnutzenden Unternehmen trifft, wenn deren Verpackungen verboten werden, obwohl diese die Vorgaben hinsichtlich der Recyclingfähigkeit erfüllen. Daher sollte es hier keine Verknüpfung zwischen den Vorgaben für Verpackungshersteller und verpackungsnutzende Unternehmen und den Vorgaben für den Ausbau der entsprechenden Infrastruktur geben.

Ferner möchte die Kommission mittels delegierter Rechtsakte zunächst Anforderungen für die „recyclingfähige Gestaltung“ ab 2030 und dann abermals für die „Recyclingfähigkeit in großem Maßstab“ ab 2035 festlegen. Allerdings erzeugt eine Überarbeitung der Definition bereits nach fünf Jahren für Planungsunsicherheit, da unklar ist, wie Verpackungen zwischen 2030 und 2034 gestaltet werden müssen und inwiefern sich die Anforderungen 2035 ändern.

Ein Verbot bestimmter Chemikalien in Verpackungen, die deren Recyclingfähigkeit negativ beeinflussen, kann die Gewinnung von hochwertigen Rezyklaten unterstützen – zumal derzeit nicht immer klar ist, welche Chemikalien in Verpackungen vorhanden sind. Allerdings fordert die Kommission bereits in ihrem Vorschlag für eine neue Ökodesign-Verordnung eine Betrachtung der Wertschöpfungskette über den gesamten Lebenszyklus von Produkten hinweg, inklusive Informationen über die verwendeten Chemikalien.²² Die Kommission merkte bereits damals an, dass mittels delegierter Rechtsakte im Rahmen der geplanten Ökodesign-Verordnung eine weitere Regulierung von Verpackungen möglich sei.²³ Darüber hinaus ist die Risikobewertung verschiedener chemischer Stoffe bereits in verschiedenen EU-Rechtsakten geregelt. Ferner werden Stoffsicherheitsbeurteilungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten von unterschiedlichen EU-Agenturen – z.B. der Europäischen Chemikalienagentur oder Europäischen Umweltagentur – durchgeführt. Dabei können unterschiedliche Methoden zur Bewertung von Chemikalien genutzt werden, und es herrscht teilweise Unklarheit darüber, welche Informationen über die Chemikalien bereits vorhanden sind.²⁴ Wenn Stoffe, die das Recycling hemmen, verboten werden, dann sollten diese auch tatsächlich unter keinem weiteren Rechtsakt reguliert werden. Der Ausschluss von Chemikalien durch die Verpackungs-Verordnung und ggf. durch die Ökodesign-Anforderungen erhöht den bürokratischen Aufwand und können potenziell zu entweder verwirrenden und im schlimmsten Fall sogar widersprüchlichen Doppelregulierungen führen, die vermieden werden sollten.

1.4 Kunststoff-Rezyklate

Langfristig kann eine Kreislaufwirtschaft nicht ohne den Einsatz von hochwertigen Rezyklaten funktionieren. EU-einheitliche Vorgaben für einen Kunststoff-Rezyklat-Mindestanteil in Verpackungen können aber nur dann zu dem angestrebten reibungslos funktionierenden EU-Binnenmarkt führen, wenn alle Unternehmen auch in gleicher Weise Zugang zu Kunststoff-Rezyklaten haben. Weiterhin müssen Barrieren zu einem funktionierenden Markt für Kunststoff-Rezyklate ganzheitlich abgebaut werden, z.B. die grenzüberschreitende Verbringung von Kunststoff-Rezyklaten und Unsicherheiten über die Qualität von Kunststoff-Rezyklaten.²⁵ Aber auch die Akzeptanz von Verbrauchern gehört hierzu. So ist etwa derzeit eine kommerzielle Produktion von transparenten Leichtverpackungen aus Post-Consumer-Kunststoffabfällen nicht möglich.²⁶ Entsprechend müssen Verbraucher nach

²¹ Hierzu [cepStudie](#) Kreislauforientierte Kunststoffwirtschaft (2020), S. 55 ff

²² Europäische Kommission (2022), Vorschlag COM(2022) 142 vom 30. März 2022 für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG; s. [cepAnalyse 10/2022](#), S. 6 und 11.

²³ Verpackungs-Verordnung [Kommissionsvorschlag COM(2022) 677], Erwägungsgrund 9.

²⁴ Europäische Kommission (2020), Mitteilung COM(2020) 667 vom 14. Oktober 2020, Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit –Für eine schadstofffreie Umwelt („Chemikalienstrategie“), S. 18 ff.

²⁵ Hierzu [cepStudie](#) Kreislauforientierte Kunststoffwirtschaft (2020), S. 59 ff.; European Environment Agency (2023), [Investigating Europe's secondary raw material markets](#), S. 23.

²⁶ Umweltbundesamt (2022), Prüfung konkreter Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage nach Kunststoffrezyklaten und rezyklathaltigen Kunststoffprodukten, Texte 128/2022, S. 151.

dem derzeitigen Stand der Technik auch bereit sein, Beeinträchtigungen des optischen Erscheinungsbilds in Kauf zu nehmen. Folglich ist die Steigerung von Kunststoff-Rezyklaten kein reines Nachfrage-Problem und muss in einem ganzheitlichen Ansatz angegangen werden. Dazu gehört nicht nur, den Anteil an Rezyklaten in Verpackungen zu steigern, sondern es müssen auch mehr Rezyklate auf dem Markt verfügbar sein. Das Festlegen von Kunststoff-Rezyklat-Quoten kann zu einem Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage führen.

Die Kommission erkennt dieses Risiko und erwägt die Ziele zu ändern, wenn Kunststoff-Rezyklate für bestimmte Verpackungsarten entweder nicht in ausreichender Menge oder nur zu „überhöhten Preisen“ erhältlich sind. Allerdings sorgt dies für massive Planungsunsicherheit. Verpackungshersteller und verpackungsnutzende Unternehmen müssen bereits vor 2030 in die Umstellung zu mehr Kunststoff-Rezyklaten investieren. Genauso müssen Investitionen in die vorhandenen Recyclingtechnologien getätigt werden, um den Markthochlauf von hochwertigen Kunststoff-Rezyklaten zu ermöglichen. Insbesondere da unklar ist, was unter „überhöhten Preisen“ zu verstehen ist, kann das die notwendige Investitionsbereitschaft von Verpackungserstellern und Betreibern von Sortierungs- und Recyclinganlagen ausbremsen. Aktuell sind hochwertige Kunststoff-Rezyklate, die Primärrohstoffe wie Erdöl ersetzen können, teurer als Kunststoffe aus Primärrohstoffen. Ob dies bereits „überhöhte Preise“ sind bzw. ab wann dies der Fall ist, ist aus der offenen Formulierung des Kommissionsvorschlags nicht ersichtlich. Bei einer Abschwächung der Kunststoff-Rezyklat-Mindestanteile haben jene Verpackungshersteller und verpackungsnutzenden Unternehmen, die Maßnahmen getroffen haben, um die ursprünglichen Ziele der Kommission zu erfüllen, einen Kostennachteil. Hierdurch würde indirekt einen Anreiz entstehen, nicht ausreichend in die Produktion und den Erwerb von hochwertigen Rezyklaten zu investieren.

1.5 Kennzeichnung von Verpackungen

Durch eine Kennzeichnung der Umwelteigenschaften von Verpackungen werden Verbraucher z.B. über die Verwendung von Kunststoff-Rezyklaten informiert und haben dadurch die Möglichkeit, eine sachkundige Kaufentscheidung zu treffen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass so weder alle umweltrelevanten Aspekte von Verpackungen noch alle Kriterien im Rahmen der Abfallhierarchie berücksichtigt werden. Ein wichtiger Umweltaspekt ist auch die Vermeidung von Verpackungen bzw. eine Reduzierung des Verpackungsgewichts – was ebenfalls ein Ziel der Kommission ist. Dies kann allerdings nicht auf dem Label erfasst werden.

Eine Kennzeichnung der Wiederverwendungsmöglichkeiten sowie über einen QR-Code weitere Informationen zu erfahren, wie die vorhandenen Sammelstellen, ermöglicht dem Verbraucher mit wenig Aufwand einen sachgerechten Umgang mit dem Produkt. Da die Kreislaufwirtschaft maßgeblich von dem Verhalten der Verbraucher abhängig ist, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass der Verbraucher die Verpackungen wie intendiert verwendet. Zudem verringert ein QR-Code die Fülle an Informationen, die direkt auf dem Produkt angebracht werden müssen. Gerade im Hinblick, dass die Kommission auch eine Verringerung des Verpackungsumfangs anstrebt, ist es sinnvoll, dass weniger Informationen auf Verpackungen angebracht werden müssen. Je übersichtlicher die Informationen vermittelt werden können, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese auch von den Verbrauchern berücksichtigt werden.

Ein EU-einheitliches Label erleichtert den Vertrieb im EU-Binnenmarkt, da nicht für jeden Mitgliedstaat eigenen Kennzeichnungspflichten erfüllt werden müssen²⁷. Allerdings werden die Anforderungen an eine EU-einheitliche Kennzeichnung erst 18 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung festgelegt. Die Kommission sollte bereits vor dem Inkrafttreten der Verordnung festlegen, wie die Kennzeichnungen gestaltet werden können, um die Umsetzungsphase zu verkürzen. Dies ermöglicht eine schnellere Umsetzung der EU-einheitlichen Kennzeichnung und unterstützt so die angestrebte Harmonisierung des EU-Binnenmarktes.

1.6 Erweiterte Herstellerverantwortung (EHV)

Zur Berechnung der EHV-Gebühren im Rahmen der „erweiterten Herstellerverantwortung“ (EHV) anhand der Recyclingfähigkeit und dem Rezyklat-Anteil von Verpackungen („Öko-Modulation“) will die Kommission EU-einheitliche Vorgaben festlegen. Eine ausreichend hohe, EU-einheitliche Öko-Modulation kann die geplanten Vorgaben für die Recyclingfähigkeit sowie den Kunststoff-Rezyklat-Mindestanteil obsolet machen, da die Staffelung der Kostenanlastung auf Basis der Beschaffenheit einer Verpackung das Verpackungsdesign maßgeblich beeinflussen kann. Dabei haben EHV-Gebühren gegenüber der verpflichtenden Einhaltung der Anforderungen an die

²⁷ So müssen in Frankreich Verpackungen mit dem sogenannten „Triman-Logo“ gekennzeichnet werden, während in Italien andere Umweltkennzeichnungspflichten mit Hinweisen zur sachgerechten Entsorgung auf Verpackungen angebracht werden müssen. In Deutschland gibt es derzeit keine verpflichtende Kennzeichnung zur sachgerechten Entsorgung auf Verpackungen. Siehe Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) (2023), Umgang mit Verpackungen in Europa – eine Übersicht der nationalen Umsetzung.

Recyclingfähigkeit und den Kunststoff-Rezyklat-Mindestanteil den Vorteil, dass unbeabsichtigte negative Effekte verhindert werden können. So können Unternehmen unter Berücksichtigung der EHV-Kostenanlastung dezentral und fallweise entscheiden, wann der Einsatz von Kunststoff-Rezyklaten sinnvoll ist und wann die Mehrkosten durch den Einsatz von Primärrohstoffe unverzichtbar sind.

Für KMU ist die Pflicht, im Rahmen ihrer EHV als Verpackungshersteller in jedem Mitgliedstaat, in dem sie ein Produkt in Verkehr bringen, einen EHV-Beauftragten zu benennen, eine unverhältnismäßige Kostenbelastung. Während größere Unternehmen dies leichter stemmen können oder bereits Zweigstellen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten haben, kann dies für KMU bedeuten, dass sich ein Versand in weitere EU-Mitgliedstaaten ggf. nicht mehr lohnt. Gerade unter dem Gesichtspunkt, dass die Kommission durch die Verpackungs-Verordnung EU-einheitliche Regeln für den EU-Binnenmarkt erreichen möchte, ist es nicht ersichtlich, warum dennoch in jedem EU-Mitgliedstaat EHV-Beauftragte benannt werden müssen. Eine Verpflichtung für EHV-Beauftragte für Importeure kann hingegen sicherstellen, dass auch Unternehmen aus dem EU-Ausland die EHV-Anforderungen der Verpackungs-Verordnung erfüllen.

1.7 Biokunststoffe

Eine Abwägung der Vor- und Nachteile von Biokunststoffen – ob biobasiert, biologisch abbaubar oder kompostierbar – ist schwierig, da deren Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft komplex sind. Hierzu zählen der Verbrauch von Wasser, die Nutzung von Pestiziden in der Landwirtschaft sowie der landwirtschaftliche Flächenverbrauch bei deren Herstellung.²⁸ Die Priorisierung von langlebigen Produkten aus biobasierten Kunststoffen gegenüber Einweg-Verpackungen ist entsprechend sinnvoll, um die negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu reduzieren. Eine einheitliche Definition für „biologisch abbaubare“ und „kompostierbare“ Kunststoffe sowie eine eindeutige Kennzeichnung darüber, wie die Produkte zu entsorgen sind, können irreführende Produktinformationen und „Grünfärberei“ vermeiden, wodurch es dem Verbraucher auch erleichtert wird, die Produkte sachgerecht zu entsorgen. Auch wenn Kunststoffe biologisch abbaubar sind, sollten sie nicht einfach in der Natur weggeworfen werden. Daher kann eine Verwendung in spezifischen Situationen, wie der Landwirtschaft, das Risiko von unsachgemäß entsorgten Kunststoffen verringern. Eine Verwendung von kompostierbaren Kunststoffen für Kaffeepads oder Teebeutel erleichtert dem Verbraucher etwa die sachgerechte Entsorgung.

2 Juristische Bewertung

2.1 Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Maßnahmen zur Regelung von Verpackungen und Verpackungsabfällen ergreifen, um eine grenzüberschreitende Kreislaufwirtschaft im EU-Binnenmarkt zu schaffen [Art. 114 AEUV] sowie um die Umwelt durch eine „umsichtige und rationelle“ Verwendung natürlicher Ressourcen und umweltverträgliche Abfallbewirtschaftung zu schützen [Art. 192 AEUV].

2.2 Subsidiarität

Nach dem Subsidiaritätsprinzip [Art. 5 Abs. 3 EUV] sind EU-Maßnahmen gerechtfertigt, um grenzüberschreitende Sachverhalte zu regeln. Hierzu zählt die Schaffung einer EU-weiten Kreislaufwirtschaft für Verpackungen, die möglichst EU-einheitliche Vorgaben über den gesamten Lebenszyklus von Verpackungen hinweg – einschließlich deren Gestaltung, Herstellung, Nutzung und Abfallbewirtschaftung – erfordert. Nur so können im EU-Binnenmarkt z.B. Hemmnisse für den Aufbau einer rentablen Kreislaufwirtschaft für hochwertige Kunststoff-Rezyklate und Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedstaaten aufgrund unterschiedlich strenger Anforderungen an Unternehmen abgebaut werden.²⁹

2.3 Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Ermächtigungen der Kommission, durch delegierte Rechtsakte weitere Verpackungsarten ganz verbieten [Art. 22 Abs. 4] und für weitere Produkte verbindliche Quoten für Mehrwegverpackungen festlegen zu dürfen [Art. 26 Abs. 16], verstößt gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt zugunsten des EU-Gesetzgebers [Art. 290 AEUV].

Sinn und Zweck der Befugnisübertragung auf die Kommission zum Erlass „nicht wesentlicher Vorschriften“ mittels delegierter Rechtsakte [Art. 290 AEUV] ist es, die „legislative EU-Rechtsetzung“ durch den EU-Gesetzgeber –

²⁸ Europäische Kommission (2019), A circular economy for plastics – Insights from research and innovation to inform policy and funding decisions, Brüssel, S. 79 ff.

²⁹ Hierzu z.B. [cepStudie](#) Non-Food-Kunststoff-Verpackungen (2020), S. 16 ff.

EU-Parlament und Rat – im Rahmen des aufwändigen ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens von einer Überfrachtung mit technischen Detailregelungen zu entlasten und die schnelle und flexible Anpassung an neue Entwicklungen zu ermöglichen.³⁰ Jedoch kann der EU-Gesetzgeber im Rahmen der Verpackungs-Verordnung als Basisrechtsakt die Befugnis zum Erlass derartiger delegierter „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung“ nur zur „Ergänzung oder Änderung“ bestimmter „nicht wesentlicher Vorschriften“ an die Kommission übertragen [Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV]. Hingegen sind die „wesentlichen Aspekte eines Bereichs [...] dem Gesetzgebungsakt vorbehalten [...], und eine Befugnisübertragung ist für sie deshalb ausgeschlossen“ [Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 AEUV]. Dieser „Wesentlichkeitsvorbehalt“ zugunsten des EU-Gesetzgebers soll das institutionelle Gleichgewicht zwischen den EU-Organen sicherstellen und verhindern, dass die originäre Aufgabe des EU-Parlaments und des Rates als EU-Gesetzgeber durch eine Übertragung der Rechtsetzung auf die Kommission ausgehöhlt wird.³¹ Dies folgt aus dem Demokratieprinzip, demzufolge die wesentlichen Entscheidungen durch die unmittelbar demokratisch legitimierte Legislative und nicht durch die Exekutive getroffen werden sollen.

Welche Verpackungsarten ganz verboten und für welche Produkte verbindliche Quoten für Mehrwegverpackungen festgelegt werden sollen, sind evident „wesentliche“ Regelungselemente, die durch den EU-Gesetzgeber selbst entschieden in der Verpackungs-Verordnung zu regeln sind und die nicht an die Kommission delegiert werden dürfen.

E. Fazit

Ein Verbot von „unnötigen“ Verpackungen, die auch noch den Verbraucher über die Menge des Inhaltes täuschen, kann nicht nur die Reduzierung des Ressourcenverbrauchs unterstützen, sondern auch zusätzlich den Verbraucherschutz stärken. Allerdings bedeutet die Anforderung, für jede Verpackung genau zu untersuchen und zu dokumentieren, warum eine weitere Verringerung nicht möglich ist, einen hohen bürokratischen Aufwand, gerade für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Die Vorgabe zur Reduzierung von Transport- oder Sammelverpackungen, sodass nur noch maximal 40% Leerraum entstehen, sollte gegen die Vorteile einer Verpackungsform, die zu einer einfachen und sicheren Anwendung des Produktes beiträgt, abgewogen werden. Zudem ist gerade für KMU die geforderte Anpassung der Verpackungsgröße an die Produktgröße oftmals nicht wirtschaftlich. Da Unternehmen ein Eigeninteresse haben, ihre Transportkosten möglichst niedrig zu halten, sollte von einer Vorgabe von maximal 40% Leerraum generell abgesehen werden.

Wiederverwendbare Verpackungen sind, bei ausreichend hoher Wiederverwendungsrate, ökologisch vorteilhafter als Einweg-Verpackungen. Je nach Anwendungsbereich variiert allerdings die Schwelle, ab der wiederverwendbare Verpackungen Einweg-Verpackungen vorzuziehen sind. Der ökologische Nutzen von Wiederverwendungsoptionen hängt stark davon ab, dass gut funktionierende Wiederverwendungssysteme etabliert werden. Während viele verschiedene Wiederverwendungssysteme die Nutzung für den Verbraucher unattraktiv machen, sorgt die Etablierung von nur wenigen Wiederverwendungssystemen für eine Konzentration auf den Märkten.

EU-einheitliche Definitionen, ab wann eine Verpackung recyclingfähig ist, erleichtern die Herstellung von Verpackungen und den Handel mit verpackten Produkten, da nicht für jeden EU-Mitgliedstaat eigene Anforderungen erfüllt werden müssen. Sie tragen zudem dazu bei, dass hochwertige Rezyklate produziert werden können. Allerdings müssen verschiedene Zielkonflikte beachtet werden. Durch einheitliche Definitionen für Recyclingfähigkeit entsteht die Herausforderung, dass die Vorgaben für Recyclingfähigkeit unter Umständen nicht mit spezifischen Verpackungen und ihren gewünschten Funktionen vereinbar sind. Zum anderen bergen sie das Risiko, dass mehrere dabei verfolgte Nachhaltigkeitsziele miteinander in Konflikt geraten.

EU-einheitliche Vorgaben für einen Kunststoff-Rezyklat-Mindestanteil in Verpackungen können nur dann zu dem angestrebten reibungslos funktionierenden EU-Binnenmarkt führen, wenn alle Unternehmen auch in gleicher Weise Zugang zu Kunststoff-Rezyklaten haben. Hierzu müssen Barrieren für einen funktionierenden Markt für Kunststoff-Rezyklate vollständig abgebaut werden. Das Festlegen von Kunststoff-Rezyklat-Quoten kann zu einem Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage führen. Die Kommission berücksichtigt zwar dieses Risiko und erwägt die Ziele zu ändern, wenn nicht genügend Kunststoff-Rezyklate für bestimmte Verpackungsarten verfügbar oder diese nur zu „überhöhten Preisen“ erhältlich sind. Allerdings sorgt dies für massive Planungsunsicherheit. Hierdurch würde indirekt ein Anreiz gegeben, nicht ausreichend in die Produktion und den Erwerb von hochwertigen Rezyklaten zu investieren.

³⁰ Gellermann, M. in: Streinz, R (2018), EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 290 AEUV, Rn. 1.

³¹ Ebd., Rn. 7 m.w.N.

Eine ausreichend hohe, EU-einheitliche Berechnung des finanziellen Beitrags über die erweiterte Herstellerverantwortung („Öko-Modulation“) kann die geplanten Vorgaben zur Recyclingfähigkeit sowie den Kunststoff-Rezyklat-Mindestanteil obsolet machen. EHV-Gebühren haben gegenüber der verpflichtenden Einhaltung der Anforderungen an die Recyclingfähigkeit und den Kunststoff-Rezyklat-Mindestanteil den Vorteil, dass unbeabsichtigte negative Effekte verhindert werden können. So können Unternehmen unter Berücksichtigung der EHV-Kostenanlastung dezentral und fallweise entscheiden, wann der Einsatz von Kunststoff-Rezyklaten sinnvoll ist und wann die Mehrkosten durch den Einsatz von Primärrohstoffe unverzichtbar sind.