
Sachstand

Hintergründe und Ziele des Gesetzgebungsverfahrens für eine EU-Verpackungsverordnung

Hintergründe und Ziele des Gesetzgebungsverfahrens für eine EU-Verpackungsverordnung

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 067/23
Abschluss der Arbeit: 9. Januar 2024 (zugleich letzter Zugriff auf Online-Quellen)
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Hintergründe und Ziele der bisherigen Verpackungsrichtlinie	4
3.	Defizite der Verpackungsrichtlinie	5
4.	Ziele der geplanten Verpackungsverordnung	7
5.	Position der betroffenen Verbände	7
5.1.	Abfallwirtschaft	8
5.2.	Verpackungshersteller	9
5.3.	Handel	9
5.4.	Handwerk und einzelne Verbände der Lebensmittelbranche	10
6.	Aktueller Stand und Positionen der Institutionen	11

1. Einleitung

Am 30. November 2022 hat die Europäische Kommission (Kommission) einen Vorschlag für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Verpackungsverordnung) vorgelegt.¹ Der Fachbereich Europa wurde gebeten, die Genese des bisherigen rechtlichen Rahmens darzustellen, die insoweit wahrgenommenen Defizite dieser Regelungen abzubilden und die mit dem Vorschlag verfolgten Ziele nachzuzeichnen. Außerdem geht der Sachstand auf die Positionen einzelner Verbände, den Stand des Gesetzgebungsverfahrens und die politischen Positionen ein.

2. Hintergründe und Ziele der bisherigen Verpackungsrichtlinie

Schon seit 1985 hatte auf Unionsebene mit der Richtlinie 85/339/EWG² eine Regelung für Verpackungen von flüssigen Lebensmitteln bestanden. Die Richtlinie verfolgte dabei das alleinige Ziel

„[...] die Umweltbelastung durch die Abfälle dieser Verpackungen zu verringern und die Senkung des Energie- und Rohstoffverbrauchs auf diesem Gebiet zu fördern“.³

1994 waren diese Regelungen für die Verpackungen von flüssigen Lebensmitteln durch die bis heute für alle Arten von Verpackungen und Verpackungsabfall geltende Richtlinie 94/62/EG (Verpackungsrichtlinie)⁴ abgelöst worden. Das ausdrückliche Ziel der Richtlinie ist,

„[...] die Vorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Verpackungs- und der Verpackungsabfallwirtschaft zu harmonisieren, um einerseits Auswirkungen dieser Abfälle in allen Mitgliedstaaten sowie in dritten Ländern auf die Umwelt zu vermeiden bzw. diese Auswirkungen zu verringern und so ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und andererseits das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten und zu verhindern, dass es in der Gemeinschaft zu Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen kommt“.⁵

In ihrem Vorschlag der Verpackungsrichtlinie von 1992 hob die Kommission hervor, dass die Mitgliedstaaten als Reaktion auf sektorenübergreifend zunehmenden Verpackungsmüll umweltpolitische Maßnahmen im nationalen Recht eingeführt hätten.⁶ Dabei bezog sie sich auch auf ein

1 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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, [KOM\(2022\) 677 endg.](#)

2 Richtlinie 85/339/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über Verpackungen für flüssige Lebensmittel, [ABl. L 176, 6. Juli 1985, S. 18.](#)

3 Art. 1 Richtlinie 85/339/EWG.

4 Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 365, 31. Dezember 1994, S. 10. ([konsolidierte Fassung vom 4. Juli 2018](#)); zum Geltungsbereich für alle Arten von Verpackungen vgl. Art. 2 dort.

5 Art. 1 Abs. 1 Verpackungsrichtlinie.

6 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, [KOM\(92\) 278 endg.](#), S. 5 ff.

Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu einem Flaschenpfandsystem in Dänemark. Demnach konnten Maßnahmen zum Zweck des Umweltschutzes im Ermangeln einer einheitlichen Regelung auf Ebene der damaligen Europäischen Gemeinschaft grundsätzlich den freien Warenverkehr beschränken, soweit sie insgesamt verhältnismäßig waren.⁷

Neben dem Umweltschutz tritt damit als Ziel der Verpackungsrichtlinie auch die Beseitigung eines Hindernisses für die Vollendung des Binnenmarkts. Die Harmonisierung des Umweltschutzniveaus soll demnach zwar als reiner gemeinschaftlicher Rahmen die Entwicklung einzelstaatlicher Praktiken zulassen, gleichzeitig aber auch Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten abbauen.⁸

Nachdem der Rat und das Europäische Parlament verschiedene Änderungen am ursprünglichen Entwurf der Kommission vorgeschlagen hatten, legte diese 1993 einen geänderten Vorschlag vor, in dem sie verschiedene Modifikationen einfließen ließ.⁹ Nach Verhandlungen zwischen den Institutionen im Vermittlungsausschuss¹⁰ trat Richtlinie mit ihrer Verkündung am 31. Dezember 1994 mit einer Umsetzungsfrist bis 30. Juni 1996 in Kraft. Neben sechs früheren ändernden Rechtsakten wurden zuletzt mit der umfangreichen Änderungsrichtlinie (EU) 2018/852¹¹ vor allem neue Maßnahmen zur Abfallvermeidung und zur Wiederverwendung von Verpackungen in die Verpackungsrichtlinie aufgenommen.

3. Defizite der Verpackungsrichtlinie

Die Verpackungsrichtlinie hat es nach Ansicht der Kommission trotz der vorgenannten Anpassungen nicht vermocht, die Herausforderungen im Zusammenhang mit Verpackungen und Verpackungsabfällen effektiv zu lösen sowie Hindernisse bei der Umsetzung zu überwinden:

„Die Ursachen für diese Probleme liegen in den regulatorischen Mängeln der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle, die auf eine mangelhafte Umsetzung und Durchsetzung zurückzuführen sind, sowie darauf, dass die Richtlinie nicht auf dem neuesten Stand der Marktentwicklungen ist und den nationalen Behörden nicht genügend Klarheit über eine mit der Richtlinie im Einklang stehende Umsetzung bietet. [...]

7 EuGH, Urteil vom 20. September 1988, Rs. 302/86, Kommission/Dänemark, Rn. 6 ff., das konkrete System stellte aber zumindest in Teilen eine unverhältnismäßige Benachteiligung dar, vgl. Rn. 20 f.

8 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, [KOM\(92\) 278 endg.](#), S. 9 f.

9 Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, [KOM\(93\) 416 endg.](#)

10 Vgl. Report on the joint text of the Conciliation Committee for a European Parliament and Council Directive on packaging and packaging waste - Parliament's Delegation to the Conciliation Committee, [A4-0113/94](#). Siehe auch das [Verfahren 1992/0436/COD](#) insgesamt.

11 Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, [ABl. L 150. 14. Juni 2018. S. 141](#).

Dies führt zu einer Zunahme von Verpackungsabfällen: Das Gesamtaufkommen an Verpackungsabfällen wird voraussichtlich von 78 Mio. Tonnen im Jahr 2018 auf 92 Mio. Tonnen im Jahr 2030 und 107 Mio. Tonnen im Jahr 2040 steigen. Zu den Folgen gehören eine verstärkte Nutzung nicht erneuerbarer Ressourcen, eine ineffiziente Abfallbewirtschaftung, negative Auswirkungen auf das Klima, Littering, eine übermäßige Verwendung bedenklicher Stoffe in Verpackungen, minderwertiges Recycling sowie übermäßige Deponierung, Verbrennung und Ausfuhr am Ende der Lebensdauer¹².

Hindernisse bei der Umsetzung der Verpackungsrichtlinie hatte auch eine im Auftrag der Kommission angefertigte und 2020 veröffentlichte Bewertungsstudie zu den sog. „grundlegenden Anforderungen“ identifiziert.¹³ Zu dieser Prüfung war die Kommission mit dem 2018 eingefügten Art. 9 Abs. 5 Verpackungsrichtlinie verpflichtet worden. Die Studie bildet gemeinsam mit einer Eignungsprüfung von 2014¹⁴ die Grundlage der Folgenabschätzung in der Angangsphase.¹⁵ Die Erkenntnisse aus der Studie, der Eignungsprüfung und der Folgenabschätzung sowie aus dem unter Ziff. 5 dargestellten Konsultationsverfahren bilden laut der Begründung des Verordnungsvorschlages dessen Grundlage.¹⁶

Allgemein kritisiert die Studie, dass die in Art. 9 i.V.m. Anhang II der Verpackungsrichtlinie festgesetzten grundlegenden Anforderungen nicht hinreichend genug konkretisiert seien. So ist dort etwa vorgesehen, dass das Verpackungsvolumen auf das für Sicherheit und Hygiene des verpackten Produktes und für die Verbraucherakzeptanz notwendige Mindestmaß begrenzt werden soll. Doch sei, so das Papier, etwa „Verbraucherakzeptanz“ als Konzept letztlich nicht überprüfbar,

-
- 12 Kommission, Bericht über die Folgenabschätzung (Zusammenfassung), [SWD\(2022\) 385 endg.](#), S. 1; vgl. auch Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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, [KOM\(2022\) 677 endg.](#), S. 10.
- 13 Kommission, Effectiveness of the essential requirements for packaging and packaging waste and proposals for reinforcement, Final report and appendices, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/05a3dace-8378-11ea-bf12-01aa75ed71a1>.
- 14 Kommission, Ex-post evaluation of Five Waste Stream Directives Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council reviewing the targets in Directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, and 1999/31/EC on the landfill of waste, amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EC on waste electrical and electronic equipment, [SWD\(2014\) 209 endg.](#) Die unter Ziff. 2 erwähnte Änderungsrichtlinie (EU) 2018/852 versuchte bereits auf diese Eignungsprüfung zu reagieren, vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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, [KOM\(2022\) 677 endg.](#), S. 6 f.
- 15 Kommission, Inception Impact Assessment, Ares(2020)3041578 vom 11. Juni 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12263-Verringerung-von-Verpackungsabfallen-Uberprufung-der-Vorschriften_de.
- 16 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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, [KOM\(2022\) 677 endg.](#), S. 7.

sodass die Richtlinie wegen der verbleibenden Spielräume nicht effektiv zur bezweckten Vermeidung von Verpackungsabfall durch „over-packaging“ beigetragen habe.¹⁷

Der kritische Schwachpunkt sei nach Ansicht der Kommission aber die fehlende Aktualität der Richtlinie hinsichtlich neuerer Marktentwicklungen. Die Studie nennt verschiedene Beispiele für dieses Relevanz-Problem: So verweist sie etwa auf die Anforderungen aus Art. 6 Abs. 5 der Einwegkunststoff-Richtlinie (EU) 2019/904,¹⁸ wonach PET-Flaschen bis 2025 zu mindestens 25% aus recyceltem Kunststoff bestehen müssen. Die Verpackungsrichtlinie kenne keine vergleichbar konkreten Anforderungen an den Rezyklatanteil und biete so auch keine entsprechenden Nachfrageanreize für recyceltes Plastik zur Herstellung sonstiger Verpackungen.¹⁹

4. Ziele der geplanten Verpackungsverordnung

Die oben dargestellten Defizite der bisherigen Regelungen begründeten zugleich die Ziele für die Gesetzgebungsinitiative der Kommission vom November 2022:

„Das allgemeine Ziel des Legislativvorschlags besteht darin, die negativen Umweltauswirkungen von Verpackungen und Verpackungsabfällen zu verringern und das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, um eine Effizienzsteigerung in dem Sektor zu erzielen. Ziel ist es, eine widerstandsfähige Wertschöpfungskette zu schaffen, die von der Gestaltung der Verpackung bis zu ihrer Wiederverwendung oder Verarbeitung in hochwertigen Produkten reicht, wodurch innovative, ‚grüne‘ Arbeitsplätze in einer CO₂-armen Verpackungsindustrie entstehen. Um dieses allgemeine Ziel zu erreichen, sind folgende Einzelziele vorgesehen:

1. Verringerung des Aufkommens von Verpackungsabfällen;
2. Förderung einer Kreislaufwirtschaft für Verpackungen auf kosteneffiziente Weise;
3. Förderung der Verwendung von recycelten Materialien in Verpackungen“.²⁰

5. Position der betroffenen Verbände

Neben den zahlreichen öffentlichen Stellungnahmen verschiedener Interessensvertreter, hat die Kommission im Rahmen der öffentlichen Konsultation 519 Rückmeldungen von Unternehmen,

17 Kommission, Effectiveness of the essential requirements for packaging and packaging waste and proposals for reinforcement, Final report and appendices, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/05a3dace-8378-11ea-bf12-01aa75ed71a1>, S. 45 ff., 52.

18 Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, [ABl. L 155. 12. Juni 2019, S. 1](#).

19 Kommission, Effectiveness of the essential requirements for packaging and packaging waste and proposals for reinforcement, Final report and appendices, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/05a3dace-8378-11ea-bf12-01aa75ed71a1>, S. 35, 52.

20 Kommission, Bericht über die Folgenabschätzung (Zusammenfassung), [SWD\(2022\) 385 endg.](#), S. 2.

Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und Privatpersonen erhalten.²¹ Die Kommission hebt in ihrem Verordnungsvorschlag hervor, dass sie im Zuge der Folgenabschätzung u.a. auch Webinare und Workshops mit weiteren Interessenvertretern abgehalten habe. Zudem seien Fragenbögen an private Akteure aber auch die Mitgliedstaaten verschickt sowie Sachverständige befragt worden.²²

Im Folgenden werden die Stellungnahmen von Verbänden dargestellt. Wegen der großen Zahl von Meinungsäußerungen, können vorliegend allerdings nur einzelne Positionierungen überwiegend deutscher Organisationen Berücksichtigung finden.

5.1. Abfallwirtschaft

Der Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft e.V. (BDE) begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Verpackungsverordnung als einen engagierten Schritt für mehr Kreislaufwirtschaft.

„Europa muss ein wettbewerbsfähiger Standort bleiben und gleichzeitig Klimaziele, Energieeinsparung und erhöhte Unabhängigkeit von Primärrohstoffimporten erreichen. Dies ist ohne eine Transformation der Wirtschaft vom linearen zum zirkulären Modell nicht möglich“.²³

Der Verband Kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) befürwortet grundsätzlich die umfassende Regelung von Verpackungen auf europäischer Ebene, steht jedoch der Regelung im Rahmen einer Verordnung kritisch gegenüber und regt an, statt der Überführung in eine Verordnung die Rechtsform einer Richtlinie beizubehalten:

„Hintergrund ist, dass das in Deutschland praktizierte Duale System an verschiedenen Stellen mit den Vorstellungen der Kommission kollidiert und eine direkte Umsetzung der Verordnung in Deutschland Schwierigkeiten nach sich ziehen dürfte. Inkompatibilitäten können an verschiedenen Stellen auftauchen, was negative Auswirkungen auf das deutsche Entsorgungssystem haben wird. Bei Regelungen über Richtlinien verbleibt den Mitgliedstaaten der notwendige Umsetzungsspielraum, sodass solche Probleme vermieden werden können. Dar-

21 Konsultationsplattform der Kommission, Initiative „Verringerung von Verpackungsabfällen – Überprüfung der Vorschriften“, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12263-Verringerung-von-Verpackungsabfallen-Überprüfung-der-Vorschriften/feedback_de?p_id=31683570.

22 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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, [KOM\(2022\) 677 endg.](#), S. 7 ff.

23 [BDE Pressemitteilung](#) vom 1. Dezember 2022, Neue EU-Verpackungsverordnung – BDE lobt Kommissionsvorschlag; [BDE Pressemitteilung](#) vom 6. November 2023, EU-Verpackungsverordnung im Umweltausschuss des Parlaments – BDE begrüßt Positionierungen der Ausschussmitglieder.

über hinaus sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, Anforderungen weiter anzupassen oder diese im Laufe der Zeit zu erweitern. Auch diese Instrumente stünden im Falle der Regelung mittels Richtlinie zur Verfügung“.²⁴

5.2. Verpackungshersteller

Die Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V. (IK) begrüßt einheitliche europäische Regeln für das recyclingkompatible Design von Verpackungen, hält jedoch verbindliche Rezyklateinsatzquoten in Kunststoffverpackungen für problematisch, da der dadurch entstehende Rezyklatbedarf der Branche auf absehbare Zeit nicht gedeckt werden kann.²⁵ Außerdem setzt sich die IK für die Beseitigung von Kunststoff diskriminierenden Regelungen ein. Nach aktuellem Verhandlungsstand betreffen die Verbote von Einwegverpackungen nach Ansicht der IK nur Kunststoffe und förderten somit ein Ausweichen auf andere Einwegverpackungen, beispielsweise aus Papier oder Pappe.²⁶

Der Verband der Wellpappenindustrie (VDW) kritisiert die Einführung von Mehrwegquoten für bestimmte Transport- sowie Versandverpackungen. Mehrwegverpackungen erzielen in Studien keineswegs immer die bessere Ökobilanz.²⁷ Die Wellpappenindustrie leiste durch innovative Verpackungslösungen einen wichtigen Beitrag zum effizienteren Rohstoffeinsatz und lebe das Prinzip der Kreislaufwirtschaft schon lange erfolgreich vor.²⁸

5.3. Handel

Der Handelsverband Deutschland (HDE) spricht sich gegen feste Quoten zur Nutzung von Mehrweglösungen sowie gegen ein Verbot bestimmter Einwegverpackungen aus. Durch die neuen Regelungen sieht der HDE das überaus erfolgreiche deutsche Einwegpfandsystem in Gefahr. Zudem könnten Einzelhändler zum Aufbau von Nachfüllstationen verpflichtet werden, was einen „fundamentalen Eingriff in die unternehmerische Freiheit“ darstelle.²⁹

24 [VKU Stellungnahme](#) zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904, und zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG vom 31. Januar 2023.

25 [IK Stellungnahme](#) vom 30. November 2022, EU-Verpackungsverordnung: IK fordert ökologische Weitsicht bei Neuregulierung des Verpackungsmarktes.

26 [IK Stellungnahme](#) vom 22. November 2023, PPWR: IK enttäuscht über kurzfristige Plastikdiskriminierung und verpasste Chancen beim Klimaschutz.

27 [VDW Pressemitteilung](#) vom 2. Dezember 2022, Entwurf der EU-Verpackungsverordnung: Mehrwegquoten sind keine Garantie für bessere Ökobilanzen.

28 [VDW Pressemitteilung](#) vom 26. Oktober 2023, EU-Verpackungsverordnung steht weiter im Widerspruch zu Nachhaltigkeitszielen.

29 [HDE Pressemitteilung](#) vom 25. Oktober 2023, EU-Verpackungsverordnung: HDE sieht Ergebnis der Abstimmung im Umweltausschuss des Europäischen Parlaments kritisch.

Der Bundesverband E-Commerce und Versandhandel Deutschland e.V. (bevh) sieht durch verbindliche Mehrwegquoten große Herausforderungen auf die Logistik zukommen. Denn dies erforderte standardisierte Logistikprozesse und die Kooperation der Kundinnen und Kunden bei der Rückführung der Verpackungen an den Händler.

„Damit sich ein Kreislauf schließt, müsste mehr dafür getan werden, dass Pakete nahtlos wieder zum Händler gelangen. Die ‚letzte‘ Meile müsste also ohne große Reibungsverluste wieder zur ‚ersten‘ werden – unabhängig davon, bei wem bestellt wurde“.³⁰

Solange keine EU-weit einheitlichen Mehrweglösungen existieren, hält der bevh die Rücksendung von Mehrwegverpackungen insbesondere im grenzüberschreitenden E-Commerce für problematisch.³¹

5.4. Handwerk und einzelne Verbände der Lebensmittelbranche

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), zu dem auch das Lebensmittelhandwerk zählt, begrüßt das Ziel der Verordnung, Verpackungsabfälle zu vermeiden und Hindernisse für den freien Warenverkehr abzubauen. Die Verordnung hätte allerdings erhebliche Auswirkungen auf den betrieblichen Alltag von Handwerksbetrieben. Der ZDH sieht daher grundlegenden Überarbeitungsbedarf, bspw. fordert er eine Ausnahme von kleinen und mittelständischen Betrieben von bestimmten Regelungen.³² Das Lebensmittelhandwerk betreffe vor allem durch Verpackungsverbote in Art. 22 i.V.m. Anhang V des Vorschlages. Der ZDH verweist insoweit auf die im Vorschlag vorgesehene Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Kleinstunternehmen von dieser Regelung auszunehmen. Man unterstütze insoweit das Ziel, „[...] umweltfreundliche Alternativen zu nutzen, sofern es die technischen und hygienischen Voraussetzungen zulassen“.³³

Der Deutsche Brauer-Bund e.V. (DBB), der laut eigenen Angaben überwiegend mittelständische und handwerkliche Brauereien vertritt, fordert vor allem, bestehende und funktionierende Mehr- und Einwegsysteme von den neuen Regelungen auszunehmen.³⁴ Kritisiert wird zudem die im Vorschlag vorgesehene Pflicht, auf Verpackungen einen QR-Code oder anderen digitalen Datenträger anzubringen, mit dem u.a. die Nachverfolgung der Verpackung sowie die Berechnung von Umläufen und Kreislaufdurchgängen erleichtert werden soll. Für Verpackungen in offenen Pools

30 [Bevh Pressemeldung](#) vom 23. November 2023, Millionen leerer Verpackungen auf Reise durch Europa: Mehrwegsystem braucht europäische Logistikstandards.

31 [Bevh Pressemeldung](#) vom 23. November 2023, Millionen leerer Verpackungen auf Reise durch Europa: Mehrwegsystem braucht europäische Logistikstandards.

32 [ZDH Stellungnahme](#) vom 24. März 2023 zum Vorschlag für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (COM(2022) 677), S. 2.

33 [ZDH Stellungnahme](#) vom 24. März 2023 zum Vorschlag für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (COM(2022) 677), S. 4.

34 [DBB Position](#) vom 21. April 2023, Vorschlag der Kommission für eine EU-Verpackungsverordnung – Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR), S. 1 f.

setze dies einen einheitlichen Datenstandard voraus, was „[...] kleinen, mittleren und großen Betrieben vor erhebliche finanzielle, datenschutz- und wettbewerbsrechtliche Fragen“ stelle.³⁵

Der Bundesverband Naturkost Naturwaren e.V. (BNN) begrüßt den Vorschlag insgesamt und sieht nur einzelne Punkte noch nicht weit genug berücksichtigt. So solle etwa in der Regelung zu Mindestrezyklatanteil in Kunststoffverpackungen in Art. 7 des Vorschlages verankert werden, dass Rezyklat wenn möglich im Kreislauf gehalten werden solle um Downcycling zur Herstellung anderer Kunststoffprodukte zu verhindern.

Der europäische Verband FoodDrinkEurope vertritt innerhalb der Lebensmittelbranche vor allem Industrieunternehmen.³⁶ Der Verband hatte den Vorschlag anfangs gegenüber der Presse als „unrealistisch“ bezeichnet³⁷ und fordert auch in seiner Stellungnahme in der öffentlichen Konsultation, die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelbranche stärker zu berücksichtigen. Als „Key Message“ benannte FoodDrinkEurope dabei auch, dass die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen berücksichtigt werden müssten, die 99% des Lebensmittels- und Getränke-sektors ausmachen.³⁸

6. Aktueller Stand und Positionen der Institutionen

Am 22. November 2023 hat das Europäische Parlament den Gesetzgebungsvorschlag in erster Lesung mit Abänderungen angenommen. Insgesamt schlägt das Parlament 341 Modifikationen des Kommissionsvorschlags vor und hat die Verordnung nun für interinstitutioneller Verhandlungen zurück an den federführenden Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit überwiesen.³⁹

Bei der namentlichen Schlussabstimmung des dem Plenum vorgelegten Berichts hatten sich die Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D), die Fraktion Renew Europe (RENEW), die Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz (Die Grünen/EFA) und die Fraktion Die Linke (GUE/NGL) überwiegend für die vorgeschlagenen Änderungen ausgesprochen. Während die Mehrheit der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) für die Änderungen stimm-

35 [DBB Position](#) vom 21. April 2023, Vorschlag der Kommission für eine EU-Verpackungsverordnung – Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR), S. 5.

36 Vgl. [About us Website](#) von FoodDrinkEurope.

37 [Euractive Artikel](#) vom 1. Dezember 2022, EU-Verpackungsgesetz sorgt in Landwirtschaftssektor für Furore.

38 [FoodDrinkEurope Antwort](#) vom 24. April 2023, FoodDrinkEurope's reply to EU Commission consultation on the Packaging and Packaging Waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC, S. 2.

39 Angenommener Text vom 22. November 2023, [P9_TA\(2023\)0425](#), Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 22. November 2023 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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; vgl. auch [Protokoll](#) der Sitzung des Europäischen Parlaments vom Mittwoch, 22. November 2023 – Straßburg.

ten, votierten von 21 EVP-Abgeordneten sechs gegen den Bericht während drei weitere sich enthielten. Geschlossen gegen den Bericht stimmten die Fraktion Identität und Demokratie (ID) und die Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen (EKR).⁴⁰

Die EVP begrüßte die allgemeinen Ziele der Verpackungsverordnung, warnt aber auf ihrer Website vor einer Überregulierung.⁴¹ Die S&D hob in ihrer Pressemitteilung vor der Abstimmung die Regelungen zu Mehrwegverpackungen und Abfallvermeidung positiv hervor.⁴² Ein nach der Abstimmung veröffentlichter Beitrag auf der deutschen Website der Fraktion kritisierte die im Plenum beschlossenen Änderungen, insbesondere die Streichung eines Einwegverpackungsverbot.⁴³ RENEW stellte vor allem Regelungen heraus, die den Einsatz von umwelt- und gesundheitsschädlichen Verpackungen und sog. „ewigen Chemikalien“ in Lebensmittelverpackungen verbieten sollen.⁴⁴ Die Grünen/EFA begrüßte die Annahme im Parlament, sieht die Verordnung aber nur als Beginn eines Kampfes gegen eine „Wegwerf-Kultur“.⁴⁵ In einer Vorschau auf die Sitzungswoche der Abstimmung kritisierte die EKR die Änderung der Rechtsform von der bisherigen Richtlinie zu einer Verordnung und charakterisiert die Ziel der Verpackungsverordnung als überambitionierte Belastung von kleinen und mittelständischen Unternehmen.⁴⁶ Am Tag nach der Annahme im Plenum veröffentlichte die ID eine Stellungnahme des Fraktionsvorsitzenden Marco Zanni, in der die Verpackungsverordnung als Beispiel der „destruktiven Agenda“ des Europäischen Grünen Deal genannt wird.⁴⁷

-
- 40 Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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, [A9-0319/2023](#), Anhang Namentliche Schlussabstimmung im federführenden Ausschuss.
- 41 [EVP Newsroom-Beitrag](#) vom 22. November 2023, Reduce packaging waste, but stop micro-management.
- 42 [S&D Pressemitteilung](#) vom 21. November 2023, S&Ds drive European Parliament towards phasing out single-use packaging.
- 43 [Europa SPD-Beitrag](#) vom 22. November 2023, Wegwerfindustrie triumphiert.
- 44 [RENEW Newsroom-Beitrag](#) vom 22. November 2023, Packaging and packaging waste: Renew Europe secures a ban on forever chemicals in food-packaging
- 45 [Die Grünen/EFA Pressemitteilung](#) vom 22. November 2023, There's still time to push back against throwaway culture.
- 46 [EKR Newsroom-Beitrag](#) vom 17. November 2023, Week Ahead 20 – 24 November 2023.
- 47 [ID News-Beitrag](#) vom 23. November 2023, Less bureaucracy for stronger business.

Auf der Tagung des Rates „Umwelt“ am 18. Dezember 2023 hat auch der Rat eine Allgemeine Ausrichtung beschlossen.⁴⁸ Ein erster Trilog zwischen den Institutionen ist laut Presseberichten für den 10. Januar 2024 geplant. Eine Einigung soll noch vor Ende der laufenden Legislaturperiode des Europäischen Parlamentes im Juni 2024 gefunden werden.⁴⁹

Fachbereich Europa

48 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 – Allgemeine Ausrichtung, [Rats-Dok. 16946/23](#).

49 [Table.Media Artikel](#) vom 21. Dezember 2023, Verpackungsverordnung: Erster Trilog Anfang Januar; [Euractive Artikel](#) vom 19. Dezember 2023, Verpackungsmüll: EU-Staaten für lockerere Recyclingziele.