

**Positionspapier  
der  
Genossenschaft Deutscher Brunnen (GDB)  
zur öffentlichen Anhörung im  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz  
des deutschen Bundestages  
am 13. Dezember 2023**

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Auswirkungen der EU-Verpackungsordnung beachten – Mit bürokratiearmen, kosteneffizienten und innovativen Regeln mehr Ressourceneffizienz erreichen, (BT-Drs. 20/8859)

### **Effiziente und nachhaltige Mehrwegsysteme in Deutschland und in Europa schützen**

Die Frage einer Regulierung von Mehrweg in der europäischen Verpackungsverordnung (Packaging and Packaging Waste Regulation – PPWR) wird fast ausschließlich im Kontext des Artikels 26 über Mehrwegziele, -quoten und Angebotspflichten für bestimmte Produkte und Anbieter diskutiert. Dadurch wird den mindestens ebenso wichtigen Fragen, wie Mehrwegsysteme künftig gemäß der PPWR gemanagt werden sollen, nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt. Dies könnte bestehende Mehrwegsysteme erheblich schädigen, ihre Weiterführung praktisch und wirtschaftlich erschweren oder unmöglich machen sowie den Aufbau neuer, funktionsfähiger und wirtschaftlich effizienter Mehrwegsysteme in ganz Europa behindern.

Dieses Positionspapier weist zunächst auf die Auswirkungen der in Artikel 26 formulierten Mehrwegziele hin, da sich diese negativ auf die Getränkewirtschaft in Deutschland auswirken können. In der Hauptsache werden aber die Aspekte zum Management von Mehrwegsystemen im PPWR-Entwurf thematisiert. Nach Auffassung der GDB handelt es sich bei diesen Aspekten weniger um politische, sondern um technische Fragen, die von der vehement geführten politischen Auseinandersetzung um Fragen der Mehrwegförderung in Deutschland und Europa getrennt werden sollten.

Das Positionspapier ist zwar aus der Perspektive der etablierten Mehrwegsysteme für Getränke in Deutschland formuliert. Sein Inhalt wird jedoch von vielen weiteren Betreibern von Mehrwegsystemen in Deutschland und Europa, ihren Verbänden und weiteren Organisationen in Europa geteilt. Um dies und auch die Argumentationslinien dieses Papiers weiter zu substantiieren, ist im Anhang ein weiterführendes Positionspapier vom Oktober dieses Jahres beigelegt.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass zum Zeitpunkt, zu dem dieses Positionspapier vorgelegt wird, das Europäische Parlament bereits einige der nachfolgenden Punkte in seinen Änderungsvorschlägen berücksichtigt hat – andere hingegen nicht. Ebenso sind in den bislang bekannt gewordenen Änderungen der Ratsposition auch einige dieser Punkte berücksichtigt – allerdings zum Teil in inkonsistentem Verhältnis zu den Vorschlägen des Parlamentes. Bislang ist also nicht klar erkennbar, ob den hier vorgetragenen fachlichen Bedenken, die nach Ansicht der GDB überwiegend technischer und nicht politischer Natur sind, tatsächlich Rechnung getragen wird.

### **Mehrwegangebotspflichten nach Art. 26 PPWR (Entwurf KOM) und mögliche Folgen für die Getränkebranche**

Art. 26 des PPWR-Entwurfes der Kommission sieht u.a. eine Mehrwegangebotspflicht samt einer Quote für Hersteller und Letztvertreiber von Getränken vor. In der vom EU-Parlament verabschiedeten Fassung ist diese Pflicht auf Letztvertreiber beschränkt worden. In beiden Fällen würde die Verpflichtung der Letztvertreiber in Deutschland zu einer deutlichen Verlagerung des Getränkeangebotes in Mehrweg von etablierten Handelsstrukturen hin zu Angebotsform führen, die Mehrweg Stand heute nicht nutzen (v.a. Discount). Da in diesen Angebotsformen regionale, meist von mittelständischen Herstellern produzierten Getränke – Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränke – nicht geführt werden, ist daher bei Implementierung des Art. 26 PPWR von einer disruptiven Veränderung der Struktur der deutschen Getränkewirtschaft zu rechnen, da durchaus mit einer deutlichen Verlagerung der Nachfrage hin zu den Vertriebsformen, die derzeit kein Mehrweg führen, ausgegangen werden muss. Dies würde vollständig zu Lasten kleiner und mittelständischer Getränkehersteller gehen.

Ob es dann vor dem Hintergrund weitgehend gesättigter Märkte zu einer Steigerung der Mehrwegquote in Deutschland kommt, ist fraglich. Sicher ist, dass in Bereichen der Getränkewirtschaft, die heute hohe Mehrwegquoten haben (z.B. Bier) nicht mit einer Steigerung der Mehrwegquote zu rechnen ist. Für andere Bereiche ist ebenfalls eher mit einer Verlagerung der Einkaufsstätten als mit einer signifikanten Änderung der Mehrwegquote zu rechnen.

Unter dem Strich ist also zu erwarten, dass die Mehrwegquote in Deutschland, die bereits heute deutlich oberhalb der Ziele des PPWR-Entwurfs liegt, nicht weiter steigt. Vielmehr würde aber die Verlagerung der Einkaufsstätten mit einer strukturellen Verlagerung der Produktion auf Kosten der heute überwiegend regionalen Getränkehersteller in Deutschland erfolgen. Zudem würde die Resilienz der deutschen Getränkewirtschaft in Punkto Versorgungssicherheit geschwächt, die heute durch eben diese dezentrale Struktur besteht.

Die GDB fordert daher im Einklang mit anderen Verbänden und Organisationen der Getränkewirtschaft ein generelles Aussetzen der Produktions- und Angebotspflicht in Mehrweg nach Art. 26 Abs 3-6 PPWR (Entwurfassung KOM) für Getränke, wenn die vorgesehene Mehrwegquote in einem Mitgliedsland für die betreffenden Getränkearten erreicht bzw. übertroffen wird.

## Managementanforderungen an Mehrwegsysteme

Der PPWR-Entwurf sieht eine Reihe von Vorschriften vor, die sich auf das Management von Mehrwegsystemen auswirken. Aus Sicht der heute in Europa etablierten Mehrwegsysteme gibt es in diesen Anforderungen mehrere Passagen, die dringend nachgebessert werden müssen, damit die PPWR bestehende Mehrwegsysteme nicht schädigt und zur Grundlage einer effektiven Mehrwegförderung in den Bereichen werden kann, in denen Mehrwegsysteme vorteilhaft sind.

Grundsätzlich ist dabei der Ansatz der PPWR zu hinterfragen, für das Management von Mehrwegsystemen nicht nur Ziele, sondern auch prozessuale und technische Details festzulegen. Die von Seiten der Kommission vorgetragene Begründung, einschlägige Verfahren im Sinne des EU-Binnenmarktes zu harmonisieren, ist hier nicht nachvollziehbar, da die Bezugspunkte der PPWR unverändert die jeweiligen Märkte der EU-Mitgliedsstaaten sind. Darüber hinaus ist zu kritisieren, dass keine eingehende Analyse der bereits im Markt befindlichen Mehrwegsysteme erfolgt ist, die Grundlagen und Hinweise für effektive und effiziente technische und prozessuale Vorgaben hätten liefern können. Die prozessualen Vorgaben, insbesondere in Verbindung der Artikel 10, 11, 23, 24, 44 und der Anhänge VI und X, sowie die zusätzlich aus Anhang VII resultierenden umfangreichen Berichtspflichten sind kaum mit sinnvollen Grundlagen eines effektiven Managements von Mehrwegsystemen in Einklang zu bringen. Sie stehen in jedem Fall im Widerspruch zu den jahrzehntelangen Erfahrungen im Management hochskalierter Mehrwegsysteme in Deutschland oder in anderen Mitgliedsländern der EU.

Darüber hinaus wird in den Anforderungen an das Management von Mehrwegsystemen deutlich, dass die Kommission grundlegende Unterschiede in Varianten von Mehrwegsystemen nicht berücksichtigt hat. Grundsätzlich ist zu beachten, dass es sich bei Mehrweg nicht einfach um eine Verpackung handelt, die im Gegensatz zu einer Einwegverpackung wiederverwendet wird. Vielmehr handelt es sich um Systeme, in denen verschiedene Akteure sowie Strukturen aufeinander abgestimmt werden müssen, um die Rückführung, Reinigung und Wiederbefüllung effizient zu organisieren. Dabei weisen Mehrwegsysteme je nach Branche und Einsatzgebiet starke Unterschiede auf. In einer vereinfachten Betrachtung ist zwischen Mehrwegsystemen für Transportverpackungen (z.B. Transportkisten für Teile in der Autoproduktion), Serviceverpackungen (z.B. to-go-Bereich) und Verkaufsverpackungen (z.B. Getränkeflaschen) zu unterscheiden. Zwischen diesen Systemen bestehen erhebliche Unterschiede in der Governance-Struktur, etwa bei den Anreizsystemen zur Rückgabe wie auch in der konkreten Transportlogistik und selbstverständlich auch in der Zahl der beteiligten Akteure wie auch der Ausgabe- und Rücknahmestellen. Zudem können einige dieser Systeme dezentral durch ein effektives Zusammenwirken von verschiedenen Akteuren oder alternativ in zentralisierten Strukturen geführt werden. Die in den einschlägigen Artikeln des PPWR-Entwurfes wie auch die in Annex VI formulierten Vorgaben lassen nicht erkennen, dass diese Unterschiede berücksichtigt wurden.

In der Konsequenz gefährden die aktuell vorgeschlagenen Regelungen ein effektives Management von Mehrwegsystemen für Getränke. Im „besten“ Fall führen sie zu zusätzlichen Kosten, was die Systeme im Wettbewerb mit anderen Verpackungsarten schwächt. Im schlimmsten Fall machen sie den Betrieb bestehender Mehrwegsysteme, in denen Investitionen in Milliardenhöhe gebunden sind, unmöglich.

Der von einzelnen Beteiligten wie auch – zumindest für einzelne Passagen – von der Kommission selbst in die Diskussion eingebrachte Vorschlag eines Bestandsschutzes für bestehende Systeme ist keine sinnvolle Lösung. Zumindest in der jetzt diskutierten Version eines Bestandsschutzes müssten bestehende Systeme auf dem bestehenden Status „eingefroren“ werden. Würden beispielsweise Teile des Systems modernisiert oder ein neues Gebinde eingeführt, würde der Bestandsschutz verfallen oder es müsste für neue Gebinde eine kostentreibende Doppelstruktur etabliert werden. Daher plädieren wir eindringlich dafür, nicht den Weg eines beschränkenden Bestandsschutzes für bestehende Systeme zu wählen, sondern eine Anpassung der Management-Vorgaben vorzunehmen, die es jedem Mehrwegsystem erlaubt, eine effektive Governance- und Management-Struktur zu wählen, die zugleich den Zielen der PPWR gerecht wird.

Wir bitten daher dringend, folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Eine der wichtigsten Voraussetzungen für das reibungslose Funktionieren von Mehrwegverpackungen ist eine qualifizierte Rücknahmepflicht für diese Verpackungen über alle Stufen der Lieferkette, von der Produktion bis zum Endvertreiber. „Qualifiziert“ bedeutet dabei, dass lediglich Verpackungen der gleichen Art, Form und Größe zurückgenommen werden müssen, die auch im Verkehr gebracht werden. Diese Anforderungen sind bisher nicht vorgesehen und müssen ergänzt werden (Art. 26). Es muss mit einem verpflichtenden, konsistenten Rückgabeanreiz (i.d.R. Pfand), der als Teil einer sinnvollen Definition von Mehrweg anzusehen ist, über alle Stufen der Lieferkette hinweg kombiniert werden (Art 3, Anhang VI). Vorbild hierfür sind § 3 (3) und § 15 des deutschen Verpackungsgesetzes.
- Pfandrücknahmesysteme für Einwegverpackungen (DRS) erfordern einen zentralen Systembetreiber, u.a. um Pfandgelder zu verrechnen. Für das Management von Mehrwegsystemen stellt jedoch ein zentraler, nationaler Systembetreiber eine unnötige Instanz dar, insbesondere angesichts der großen Anzahl verschiedener Mehrwegsysteme mit unterschiedlichen Governance-Strukturen und entsprechend unterschiedlichen Managementansätzen. Es ist wichtig zu beachten, dass Mehrwegsysteme nicht gleichbedeutend mit Rücknahmesystemen (DRS) sind, wie dies in Passagen der PPWR implizit formuliert ist. Obwohl Mehrwegsysteme und bepfandete Einwegsysteme eine gemeinsame Infrastruktur nutzen können (z. B. Rücknahmeautomaten im Handel), erfüllen Mehrwegsysteme eine andere Funktion als DRS, da Mehrwegverpackungen im Vergleich zu DRS völlig andere, zusätzliche und vielfältige Anforderungen an ihr Management stellen. Daher muss klargestellt werden, dass sich Anhang X der PPWR ausschließlich auf DRS (für Einwegverpackungen) und Anhang VI auf Mehrwegsysteme bezieht. Die in den

beiden Anhängen angelegten, widersprüchlichen Definitionen eines Systembetreibers müssen konzeptionell klar voneinander abgegrenzt werden.

- Anhang VI spiegelt die Vielfalt der Mehrwegsysteme nicht angemessen wider. Er sollte auf ein Minimum relevanter Anforderungen reduziert werden, die für das Management aller Mehrwegsysteme angewendet werden können. Anforderungen in Anhang VI an Verarbeitung, Hygiene und fairen Zugang zu Mehrwegsystemen sollten dahingehend überprüft werden, ob sie bereits durch entsprechende Vorschriften zu Hygiene und Sicherheit oder im Kartellrecht in einschlägigen EU-Rechtswerken geregelt werden.
- Mindestzyklanteile (Artikel 7): Es ist zu berücksichtigen, dass Mehrwegbehälter bis zu 20 Jahre auf dem Markt, also im Mehrwegkreislauf, bleiben können. Hierzu muss festgelegt werden, dass der Mindestzyklanteil nur für Mehrwegverpackungen gilt, die nach dem 1. Januar 2030 auf den Markt gebracht werden.
- Kennzeichnung (Art. 11): Umlaufzahlen von Mehrwegsystemen werden auf verschiedene Weise erhoben. In großen gemanagten Poolssystemen werden sie mit Hilfe verschiedener Kennzahlen berechnet, in kleinen dezentral geführten Poolssystemen können sie mit Hilfe einer seriellen Kennzeichnung digital erhoben und berichtet werden. Die in Artikel 11 vorgesehene Kennzeichnung für die Erhebung von Kennzahlen schreibt hingegen die letztere Form der Erhebung für alle Mehrwegsysteme vor, obwohl diese Methode insbesondere für hochskalierte Mehrwegsysteme im Getränkebereich nicht praktikabel ist. Mit anderen Worten: hochskalierte Mehrwegsysteme benötigen nicht nur keine festverbundene permanente Kennzeichnung um Kennzahlen zum Umläufen zu erheben, vielmehr wäre eine solche Anforderung kontraproduktiv. Hinzu kommt, dass die bestehenden Flaschen und Kästen bei Inkrafttreten der Verordnung vom Markt genommen und zerstört werden müssten. Abschließend ist anzumerken, dass die technisch vorgegebene Kennzeichnungslösung durch einen QR-Code oder einen anderen Data-Matrix-Code zwar nach derzeitigem Stand der Technik praktikabel erscheint, so aber künftige, womöglich effektivere Methoden zur Datenerhebung in Mehrwegsystemen unterbunden würden. Die Pflicht zur dauerhaften Kennzeichnung von Mehrwegverpackungen für die Datenerhebung in Mehrwegsystemen sollte daher fallen gelassen werden.

Bonn, den 11. Dezember 2013

Gez.

Tobias Bielenstein

Leiter Public Affairs, Nachhaltigkeit & Kommunikation

Genossenschaft Deutscher Brunnen eG

Kennedyallee 36

53175 Bonn

Tel. +49 228 959590

Email: [info@gdb.de](mailto:info@gdb.de)

Anhang: Positionspapier Towards efficient & sustainable reuse systems, vom 2. 10. 2023



ARBEITSKREIS  
MEHRWEG



BUNDESVERBAND DES DEUTSCHEN  
GETRÄNKEFACHGROSSHANDELS E.V.



150 Jahre  
Deutscher  
Brauer-Bund e.V.



Genossenschaft  
Deutscher Brunnen eG



MEHRWEG  
VERBAND  
DEUTSCHLAND



MACH MEHRWEG POOL



new ERA  
European Reuse Alliance



PRO MEHRWEG



Initiative  
Mehrweg

reloop



RECUP



Wirtschaftvereinigung  
Alkoholfreie Getränke



VDM  
Verband Deutscher  
Mineralbrunnen e.V.

Vytal The  
reuse system.



ZERO  
WASTE  
EUROPE

## Towards efficient & sustainable reuse systems

In the discussion about the PPWR, the topic of reusable packaging is primarily focused on the question of *whether or not* there should be reuse targets for certain products and providers. In stark contrast to this question, which is set out in Article 26 of the draft, the question of *how* reuse needs to be regulated does not receive the necessary attention. This could significantly harm existing systems, rendering their continuation practically and economically impossible, as well as impede the setup of new and functional reuse systems.

The PPWR draft provides a number of regulations that affect the management of reuse systems. From the perspective of reuse systems established in Europe today, there are **several critical points that urgently need to be improved if the PPWR is to become a basis for economically, ecologically and socially sustainable reuse systems** in order to enable the ecological transformation of the packaging sector.

Some critical points arise from the fact that the draft contains passages that regulate the management of reuse systems in too many details. Reuse systems vary greatly depending on the area of application. For example, the governance structure, logistics or refurbishing of packaging looks extremely different depending on the type of reuse system - such as transport packaging for fruits & vegetables, service packaging in the HoReCa sector, or sales packaging for beverages.

A regulation on the management of reuse that is too detailed does not do justice to these differences, jeopardizes effective management that is necessary to compete with other types of packaging and also limits the space for innovation in the reuse sector.

The undersigned organizations therefore urgently invite the following points to be taken into account in the compromise negotiations:

- One of the most important prerequisites for the smooth functioning of reusable packaging is a **qualified** obligation to take back this packaging across all stages of the supply chain, from production to the final distributor. These requirements have not yet been provided for and must be supplemented (Art 26). It has to be combined with a mandatory consistent return incentive across all stages of the supply chain (Annex VI).

- DRS (for single-use packaging) require a central system operator, i.a. to clear deposits. However, for the management of reuse systems, one central system operator is an unnecessary obstacle, especially given the large number of different reuse systems with different governance structures and correspondingly different management approaches. It is important to note that reuse systems do not equal DRS. Although they can be integrated in a DRS infrastructure, reuse systems fulfill a different role than DRS, with reusable packaging having completely different, additional and diverse requirements regarding its management compared to DRS. **It is therefore necessary to clarify that Annex X of the draft refers to DRS (for single-use packaging) and Annex VI refers to reuse systems.** The contradicting definitions of system operator introduced in the two annexes must be clearly differentiated conceptually.
- Annex VI does not properly reflect the diversity of reuse systems. It should be limited to a minimum of relevant requirements that apply to the management of all reuse systems. Requirements in Annex VI for processing, hygiene and fair access to reuse systems should be reviewed with respect to whether they are already sufficiently considered by appropriate regulations on hygiene and safety or antitrust law.
- Minimum recycled content (Article 7): The fact that reusable containers can remain on the market for up to 20 years has to be considered. To this end, it must be stipulated that minimum recycled content only applies to reusable packaging that is introduced onto the market after January 1, 2030.
- Labeling (Art. 11): Circulations of reuse systems are measured in various ways. E.g. standardized reusable packaging can not process features such as permanent markings on the label. This should be adequately taken into account in the labeling requirements.

This paper is endorsed by European and national associations and companies representing a broad variation of sectors and expertise around reuse systems:

- Arbeitskreis Mehrweg GbR, Tobias Bielenstein, [www.mehrweg.org](http://www.mehrweg.org)
- Bundesverband Getränkefachgroßhandel, Dirk Reinsberg, [www.bv-gfgh.de](http://www.bv-gfgh.de)
- Deutscher Brauer Bund, Holger Eichele, [www.brauer-bund.de](http://www.brauer-bund.de)
- Genossenschaft Deutscher Brunnen eG, Markus Wolff, [www.gdb.de](http://www.gdb.de)
- Mehrweg Verband Deutschland, Andre Pietzke, [www.mehrwegverband.de](http://www.mehrwegverband.de)
- Mach Mehrweg Pool – MMP, Julia Klein, [www.mmp-ev.de](http://www.mmp-ev.de)
- New European Reuse Alliance, Fernando Rodriguez Mata, [www.newreusealliance.eu](http://www.newreusealliance.eu)
- Pro Mehrweg, Günther Guder, [www.promehrweg.de](http://www.promehrweg.de)
- Reloop, Clarissa Morawski, [www.reloopplatform.org](http://www.reloopplatform.org)
- Verband Deutscher Mineralbrunnen VDM, Jürgen Reichle, [www.vdm-bonn.de](http://www.vdm-bonn.de)
- Vytal Global GmbH, Dr. Tim Breker, [www.vytal.org](http://www.vytal.org)
- Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke, Dr. Detlef Groß, [www.wafg.de](http://www.wafg.de)
- Zero Waste Europe, Joan Marc Simon, [www.zerowasteurope.eu](http://www.zerowasteurope.eu)

The following passages further substantiate the demands above and provide respective suggestions for amended texts.

#### 1. Adding a paragraph in Article 26 regarding a Qualified Take-Back Obligation for Reuse Packaging

Suggested text:

**13b (new). Final distributors are obliged to accept the take-back of all reusable packing of the same type, shape and size like those marketed within a system of reuse at the point of sale or a nearby place. Final distributors must fully redeem associated deposits** and, if applicable, take necessary measures to a) notify the take-back of the packaging and b) facilitate its return in order to be reconditioned, both **according to the governance rules of the respective system for reuse.**

**13c (new). The obligation laid down in 26(13b) applies equally to all market actors along the value chain that participate in a system for reuse (e.g. wholesalers, distributors and other intermediaries).**

Reasoning:

Reuse systems can only operate properly if the return of the reusable packaging is assured. This assurance is not and cannot be established by assigning the responsibility for return to the system operator which is the case in the current draft PPWR (Annex VI, part A, 2 (a) and 3 (b)). Instead, it is necessary to consider all levels of the supply chain – downstream and upstream (reverse logistics).

Final distributors which are the natural and most convenient point of return play a crucial role in this set-up. If they are not addressed there would be a loophole established that could hinder the establishments of effective reuse systems. A similar mechanism is established in the German packaging law: § 15 (1) (link: [https://www.gesetze-im-internet.de/verpackg/\\_\\_\\_15.html](https://www.gesetze-im-internet.de/verpackg/___15.html)).

It has to be emphasized that this obligation should be a qualified one: i.e. there is only an obligation to take back reuse packaging of the same type, shape and size that is issued. An example: a HoReCa company takes back cups and bowls of the type that it issues, but not reusable bottles or transport packaging. The term “type, shape and size” clarifies that there is a take-back obligation for all pool packaging, i.e. packaging that is standardized and used by different producers.

All three obligations of redemption of deposits, notifying of take-back and facilitating return may apply at the same time in a specific reuse system. It is therefore important that operators comply with each and everyone of them, if several or all three of them apply to the respective system.



## 2. Clarification regarding Annex X (DRS) and Annex VI (Reuse)

Suggested Text:

### Annex X

Minimum Requirements for Deposit and Return System **for Single-Use Packaging**

Reasoning:

The addition to the Headline of Annex X clarifies that it addresses DRS for single-use packaging. A respective addition to Annex XI is not needed.

## 3. Amendments to Annex VI:

Suggested text:

For the purposes of this Annex, the following definitions shall apply:

~~a 'closed loop system' shall mean a system for re-use in which reusable packaging is circulated by a system operator or a co-operating group of system participants without the change of the ownership of packaging;~~

~~b 'open loop system' shall mean a system for re-use in which reusable packaging circulates amongst unspecified number of system participants, and the ownership of the packaging changes at one or more points in the re-use process;~~

**a) 'Governance rules' are the description of the clearly defined governance structure of a reuse system, defining the role of system participants, ownership and if foreseen transfer of ownership of packaging, and all other relevant governance elements of the reuse system as defined in this Annex;**

**b) 'System operator' shall mean any natural or legal person, ~~being a system participant, who manages a system for re-use;~~ who issues the governance rules for a reuse system, updates them if necessary, and acts in accordance with the governance rules, if necessary, in co-operation with other system participants;**

c) 'System participants' shall mean any natural or legal person, who participates in the system for re-use and performs at least one of the following actions: collects the packaging either from end users or from other system participants, reconditions it, distributes it among system participants, transports it, fills it with products, packs it, or offers it to end users. System for re-use can comprise one or more participants performing these actions.

Part A

1. Requirements for systems for re-use

~~1. General requirements for systems for re-use~~

The following requirements apply for all systems for re-use, **are to be laid down and specified in the governance rules**, and shall be simultaneously satisfied:

- ~~(e) The system has a clearly defined governance structure,~~
- ~~(f) (d) the governance structure ensures that the re-use targets and any other objectives of the system can be met;~~
- ~~(g) (e) the governance structure allows for equal access and fair conditions of all economic operators wishing to become a part of the system, **if their participation in the system is in accordance with the governance rules**;~~
- ~~(h) the governance structure allows for equal access and fair conditions for all end-users;~~
- ~~(i) (f) further the governance rules contain the following elements ~~rules defining its functioning, including requirements for packaging use, accepted by all system participants, and which should specifying:~~~~

  - (i) types and design of packaging allowed to circulate in the system;
  - (ii) description of **criteria for** products intended to be used, filled or transported through the system;
  - ~~(iii) terms and conditions for proper handling and packaging use;~~
  - (iv) detailed requirements for packaging reconditioning meeting the requirements under Part B of this Annex;
  - ~~(v) requirements for packaging collection;~~
  - (vi) requirements for packaging storage,
  - (vii) requirements for packaging filling or uploading,
  - (viii) rules to ensure the effective and efficient collection of reusable packaging, including incentives on end users to return the packaging to the collection points or grouped collection system,
  - ~~(ix) rules to ensure equal and fair access to the reuse system including vulnerable end-users;~~

- ~~(j) (g) the system operator of the system controls the proper functioning of the system and verifies whether the re-use is properly enabled, **insofar as this is the responsibility of the system operator according to the governance rules of the system**;~~
- ~~(k) (h) the system has reporting rules, allowing to access data **and to report** on number of ~~fillings or~~ re-uses, and ~~rejected~~ **ejected packaging**, collection rate, units of sales or equivalent units, **as far as this data is available**;~~
- ~~(l) (i) design of the packaging is laid down in accordance with mutually agreed specifications or standards,~~

~~(m)~~ (j) the system ensures a fair distribution of costs and benefits for all system participants;

**(k) it is clearly defined if the ownership of the reusable packaging stays with a defined system participant or if a transfer of ownership is intended from one system participant to another system participant.**

**(l) After packaging is used, the system participant can decide whether to re-use the packaging or to pass it to another system participant for re-use. In the latter case the respective procedure has to be defined by the governance rules;**

## ~~2. Requirements for closed loop systems~~ 2. Further requirements

In addition to the general requirements under point 1, the following requirements shall be simultaneously satisfied by **all system participants along the supply chain**:

~~(a) The system has reverse logistics facilitating transfer of the packaging from the users or the end users back to the system participants;~~

~~(b) the system ensures the collection, reconditioning and redistribution of packaging;~~

~~(c) (a) system participants are obliged to take the packaging back from the collection point if it has been used, collected and stored in accordance with the system rules;~~ **As established in Article 26, 13b (new) and 13c (new), final distributors addressed in Article 26, paragraphs 2-6, as well as all other system participants along the supply chain, are obliged to accept the take-back of all reusable packing of the same type, shape and size to those marketed within a system of reuse at the point of sale or a nearby place for all products mentioned in the respective paragraph. They must fully redeem associated deposits and, if applicable, take necessary measures to a) notify the take-back of the packaging and b) facilitate its return in order to be reconditioned, both according to the governance rules of the respective system for reuse.**

**(b (new)) The system includes an incentive, usually a deposit, on reusable packaging to ensure its return. The deposit or the respective alternative is applied at all levels of the supply chain from the manufacturer to the final distributor and to the consumer. It is redeemed/processed free of charge at all levels upon return.**

## ~~3. Requirements for open loop systems~~

~~In addition to the general requirements under point 1, the following requirements must be simultaneously satisfied.~~

~~(a) After packaging is used, the system participant decides whether to re-use the packaging or to pass it to another system participant for re-use;~~

~~(b) the system ensures that the collection, reconditioning and redistribution of packaging are in place and are generally available;~~

~~-(c) reconditioning meeting the requirements under Part B of this Annex is part of the system.~~

Reasoning:

**(1) Problems caused by erroneous assumption of central system operator and its responsibilities and competencies**

The current draft version of Annex VI contains an underlying false assumption: it assumes that all reuse systems have a central system operator who can control all elements of the governance structure. However, this does not correspond to the reality of successful reuse systems.

Further this draft implicitly and explicitly contains the idea that a reuse system has a singular system operator, controlling and monitoring a reuse system across all levels of the supply chain. In the practice of reuse systems, however, this is only the case in certain cases and highly scaled reuse systems in particular are managed decentrally, which means that the respective system participants on the levels of the supply chain are themselves responsible for the functioning of that aspect of the system. A system operator, even if it exists in such a way, does not have control over these steps of the supply chain (e.g. handling, take-back, etc.) and can therefore not be made liable for them.

**(2) Problems caused by erroneous assumption that all reuse systems have a similar governance structure and functioning**

Even if a central system operator exists, the responsibilities and competencies of this system operator differ widely from reuse system to reuse system.

The reason for this is not only that some systems are more or less centralized than others. Further differences are i.a.:

- So-called packaging-as-a-service systems, where packaging is rented out by one central supplier, who, alone, defines the packaging specifications, vs. so-called “pool” systems, where companies share a “pool” of (mostly) jointly defined packaging together.
- The way the packaging is used: In HoReCa, packaging is filled in a variety of outlets directly at the point of sale (usually addressed as service packaging), and also often reconditioned there. In classic retail situations, packaging is reconditioned and re-filled at the production site (usually addressed as sales packaging).

Annex VI intends to be applied to all reuse systems. This is why almost every sentence of this Annex could cause problems for one or the other type of reuse system.

What does, on the other hand, not need to be differentiated, is what the draft calls “open-loop” and “closed-loop” systems. Not only is the term “loop” misleading, since it is not commonly used in the reuse world (“pool” would be the correct term) and reminds of recycling. More importantly, the basic categorization “transfer of ownership” to distinguish between reuse systems should be avoided. Differences from reuse systems, including those related to the transfer of ownership, should result from the respective description of the governance structure for the system. Therefore, the distinction in letters a) and b) should be deleted and replaced by a new paragraph on the importance of governance guidelines.

### **(3) Problems caused by unclear and misleading phrasing or further misguided assumptions.**

Several provisions in the annex are phrased in an unclear or misleading way, so far so that even experts in the practicalities of reuse systems have a hard time understanding what is meant, and how it applies. This includes unclear use of terms, unclear descriptions, and provisions that simply cannot be applied to the logic and reality of reuse systems.

**We can provide a detailed sentence-by-sentence evaluation of the Annex VI. We abstained from including this in this position paper, since it would have been too detailed.**

### **(4) Problems caused by lack of obligations for system participants along the supply chain**

As opposed to the underlying assumption made in the Annex, giving the system operator too many responsibilities (outlined in (1)), reuse systems can only function optimally if system participants along the entire value chain are held accountable and have to fulfil certain obligations. Two crucial instruments here are a qualified take-back obligation and a mandatory incentive for return along the entire supply chain, as we inserted them under point “2. Further requirements” of the Annex.

Reuse systems can only operate properly if the return of the reusable packaging is assured. This assurance is not and cannot be established by assigning the responsibility for return to the system operator which is the case in the current draft PPWR (Annex VI, part A, 2 (a) and 3 (b)). Instead, it is necessary to consider all levels of the supply chain – downstream and upstream (reverse logistics) and to anchor the most important “ingredient”, which is the incentive for return, i.e. the deposit (or other measures).

Final distributors which are the natural and most convenient point of return play a crucial role in this set-up. If they are not addressed there would be a loophole established that could hinder the establishment of effective reuse systems.

Only the combination of the two suggestions – regulating final distributors to accept the return of all reusable packaging of products they sell in reusable packaging and the

deposit at all levels of the supply chain – is the “lubricant” that ensures a smooth functioning of systems for reuse.

A similar mechanism is established in the German packaging law with the combination of § 3 (3) (link: <https://www.gesetze-im-internet.de/verpackg/ 3.html>) and § 15 (1) (link: <https://www.gesetze-im-internet.de/verpackg/ 15.html>).

#### 4. Addition to Article 7 regarding recycled content of reuse packaging:

Suggested text:

**5 (new). Paragraphs 1 and 2 shall only apply to reusable plastic packaging placed on the market from 1 January 2030. Reusable packaging produced before the entry into force of this requirement shall be marketed and used for the intended rotations within a system for reuse until their end of life. In case of a lack of, or low availability of post-consumer recyclates on the market after 1 January 2030, and in case that this leads to a disproportionate economic burden for reusable packaging producers or reuse system operators compared to periods of steady supply of post-consumer recyclates, deviations from Paragraphs 1 and 2 shall be allowed. The Commission shall be notified of such deviations and may approve of or decline them.**

Reasoning:

Article 7 of the proposed Regulation introduces recycled content targets for packaging. In the current version, these apply equally to reusable packaging. This does not take into account the specifics of reusable packaging: It usually stays in the market for much longer than single-use packaging (up to 20 years) and usually requires more material in order to be robust enough to fulfil its function through many rotations. Consequently, the proposed recycled content targets would endanger reuse systems for the following reasons:

(1) Reusable packaging is usually more material intensive than single-use packaging. A sudden and excessive demand for recyclates will arise, when, in order to fulfil the reuse targets set out in Article 26, a high quantity of reusable packaging is put on the market for the first time within a short time period. Exorbitant prices for, and very likely a shortage of recyclates would endanger the (economic) feasibility and fulfilment of reuse targets.

(2) In addition, with entry-into-force of recycled content targets, significant amounts of reusable packaging would have to be taken off the market prematurely, which would be counterproductive economically and ecologically.

(3) Neither of these facts are sufficiently reflected in Article 7, paragraph 10, that allows the Commission to consider derogations for the reasons of endangering "human or animal health, security of food supply or the environment". If "significant economic problems for companies and destruction of goods" were added as such a category to this paragraph 10, however, this would apply equally to single-use packaging producers and could make the recycled content targets ineffective altogether. That is why we

advocate for a clear exception solely for reusable packaging. Reusable packaging that is already on the market when the targets in Article 7 enter into force needs to be exempt from these provisions. Furthermore, reasonable exemptions and/or transition periods should apply to reusable packaging placed on the market after entry-into-force of recycled content targets.

#### 5. Clarification regarding labelling in Article 11, paragraph 2:

Suggested Text:

From [OP: Please insert the date = 5 years after the date of entry into force of this Regulation], **reusable** packaging shall bear a label on packaging reusability **or** a QR code or other type of digital data carrier that provides further information on packaging reusability including the availability of a system for re-use and of collection points **and that facilitates the tracking of the packaging and the calculation of trips and rotations**. In addition, reusable sales packaging shall be clearly identified and distinguished from single use packaging at the point of sale.

Reasoning:

(1) The currently suggested provision for individualised and indelible serial labelling on each and every reusable container endangers currently operating reuse systems and may prevent them from staying in operation. This provision is not only superfluous, but is also especially problematic for the German reuse system for beverage packaging, the biggest such system in Europe, and other traditional reuse systems.

Serialisation is a good, but *voluntary* method for certain types of reuse systems to collect significant data, as it allows traceability along the entire value chain, offering good visibility of vessels' stock levels and location, and can allow having a smaller and more efficient stock and consequently a lower carbon footprint. Statistical statements based on inventory data, however, can be also considered a valid mean. The practice of reusable packaging in the beverage industry (established in Germany for many decades) proves that these systems can be highly efficient without serial labelling, and achieve high return rates.

On the other hand, *mandatory* serialised labelling could significantly increase the operation costs of the systems, making it impossible to compete with single-use solutions.

(2) A combined QR code with information for both consumers (on reusability etc) and companies (for tracking and data collection) does not work in practice anyway, at least not unless consumers install additional software, which cannot be the norm.

#### Article 11, paragraph 4:

Suggested text:

Alternative A (preferred): Labels referred to in paragraphs 1 to 3 and the QR code or other type of digital data carrier referred to in paragraph 2 shall be placed, printed or engraved visibly, clearly legibly **and indelibly** on the packaging. Where this is not

possible or not warranted on account of the nature and size of the packaging, they shall be affixed to the grouped packaging.

Alternative B: Labels referred to in paragraphs 1 to 3 and the QR code or other type of digital data carrier referred to in paragraph 2 shall be placed, printed or engraved visibly, clearly legibly and indelibly on the packaging **or on an adhesive label to remain on the packaging until reconditioning**. Where this is not possible or not warranted on account of the nature and size of the packaging, they shall be affixed to the grouped packaging.

Reasoning:

(1) By allowing necessary information on an adhesive label (common practice for reusable glass packaging) instead of directly engraving or printing on the packaging, one can prevent the destruction of billions of reusable bottles that would need to be sorted out if all this information would need to be, for example, engraved. Even the third option that the original text provides – of “placing” something indelibly on the packaging – is not fit to describe the use of an adhesive label, as described under our next point (2).

(2) If the “indelibly” cannot be deleted, it is important to provide an additional alternative that indicates that the use of adhesive labels is ok, and that such labels only need to stay on the packaging until reconditioning: In this case, it needs to be indicated that the adhesive labels referred to by the text are wash-off labels as opposed to permanent labels. Permanent labels are labels that cannot be fully washed off, resulting in the destruction of reusable packaging after one rotation.

On the other hand, the properties of the specific wash-off labels that have been used in reuse systems for decades are: The label stays stable on the packaging until reconditioning. When reconditioning, the glue dissolves and so the label can be fully removed from the packaging in industrial washing. Consequently it is very important that Article 11(4) does in no way indicate that adhesive labels are “indelibly” attached to packaging.

(3) Such a permanent label would furthermore cause legal problems, because some information it indicates would be company-specific, and not pool-specific. So if a company would use a (shared) pool bottle, with, for example, a permanent engraving, it would not be possible to provide company-specific information, because the bottle is shared by the entirety of pool system participants.