

BDE | Von-der-Heydt-Straße 2 | 10785 Berlin

Herrn Vorsitzenden
Harald Ebner, MdB
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und
Verbraucherschutz
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Nur per E-Mail: umweltausschuss@bundestag.de

Peter Kurth
Geschäftsführender Präsident
Tel.: +49 30 590 03 35-10
Fax: +49 30 590 03 35-36
kurth@bde.de

Zeichen: PK/vS

11.12.2023

**Öffentliche Anhörung am 13.12.2023 – Stellungnahme
Auswirkungen der EU-Verpackungsordnung beachten –
Mit bürokratiearmen, kosteneffizienten und innovativen Regeln mehr
Ressourceneffizienz erreichen, (BT-Drs. 20/8859)**

BDE
Bundesverband der Deutschen
Entsorgungs-, Wasser-
und Kreislaufwirtschaft e.V.
Wirtschafts- und
Arbeitgeberverband

Sehr geehrter Herr Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

der BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft e.V. dankt für die Gelegenheit, an der Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages zur EU-Verpackungsverordnung teilnehmen und seine Position zu den im Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Auswirkungen der EU-Verpackungsverordnung beachten – Mit bürokratiearmen, kosteneffizienten und innovativen Regeln mehr Ressourceneffizienz erreichen“ gestellten Forderungen vorstellen zu dürfen.

I. Allgemeine Position zum Vorschlag für eine Verpackungsverordnung

Der BDE begrüßt den von der Kommission vorgelegten Verordnungsvorschlag über Verpackungen und Verpackungsabfälle als engagierten Schritt hin zu einer umfassenden Kreislaufwirtschaft in Europa. Die Stärkung des Verpackungsrecyclings leistet aus Sicht des BDE einen wesentlichen Beitrag zu mehr Nachhaltigkeit und Ressourcenschutz.

Dabei unterstützt der BDE ausdrücklich die Rechtsform der Verordnung. Sie ist erforderlich, um die von den EU-Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit auf Grundlage der bisherigen Verpackungsrichtlinie etablierten zahlreichen unterschiedlichen nationalen Regelungen zum Umgang mit Verpackungen und Verpackungsabfällen zu vereinheitlichen. Die unterschiedlichen Regelungen führen zu einem erheblichen administrativen und logistischen Aufwand für Unternehmen und behindern den Aufbau einer gesamteuropäischen hochwertigen Infrastruktur für Verpackungskreisläufe.

BDE Berlin

Von-der-Heydt-Straße 2
10785 Berlin
Tel.: +49 30 590 03 35-00
Fax: +49 30 590 03 35-99

BDE Brüssel

Rue de la Science 41
1040 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 548 38-90
Fax: +32 2 548 38-99

www.bde.de
info@bde.de

Commerzbank
IBAN DE47 1208 0000 4051 0269 00
BIC DRESDEFF120

USt-IdNr. DE 121 965 027
St.-Nr. 27 620 56593

Vereinsregister Nr. VR 22240 B
Lobbyregister Nr. R000729



Der BDE appelliert dringend an die Bundesregierung, den Verordnungsvorschlag ebenfalls zu unterstützen und sich für eine zügige Positionierung des Rates der Europäischen Union und einen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens noch in dieser Legislaturperiode einzusetzen.

Aus Sicht des BDE sind bei der Ausgestaltung der Verpackungsverordnung grundsätzlich folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Die Gestaltung von Verpackungen im Hinblick auf die Recycelbarkeit („Design for Recycling“) muss sich an der mechanischen Recycelbarkeit und nicht an der chemischen Recycelbarkeit ausrichtet. Zudem sollten bereits in der Verordnung die Parameter der „Design for Recycling“-Kriterien dargestellt werden.
- Die Verwendung wiederverwendbarer Verpackungen ist als Umsetzung der Abfallhierarchie grundsätzlich zu begrüßen. Es müssen jedoch Ausnahmen von den Vorgaben zum verbindlichen Einsatz wiederverwendbarer Verpackungen möglich sein, wenn eine ökobilanzielle Betrachtung zeigt, dass recyclebare Einwegverpackungen tatsächlich ökologisch vorteilhafter sind.
- Mindestrezyklateinsatzquoten in Kunststoffverpackungen stellen ein wichtiges und wirksames Instrument zur Förderung des Recyclings und der Investitionen in Recyclinginfrastruktur dar. Die Mindestrezyklateinsatzquoten dürfen daher nicht verwässert werden, etwa durch die Anrechenbarkeit des Einsatzes biobasierter Kunststoffe oder durch ein Gutschriftensystem, das die Verwirklichung der Quoten durch Gutschriftenerwerb von Produktherstellern desselben Polymertyps ermöglicht. Ebenso sind Erstzugriffsrechte bestimmter Produzenten auf Recyclingmaterialien zu verhindern.
- (Vermeintlich) kompostierbare Verpackungen führen in der Praxis oft zu erheblichen Problemen bei der Bioabfallbehandlung und zu Verunreinigung der daraus gewonnenen Komposte. Daher ist die Verwendung kompostierbarer Verpackungen auf Verpackungen zu beschränken, die von den Verbrauchern nur mit viel Aufwand vom eigentlichen Bioabfall getrennt werden können. Zudem sollte die Norm EN 13432 über Anforderungen an die Verwertung von Verpackungen durch Kompostierung und biologischen Abbau an die Gegebenheiten und Anforderungen der Bioabfallbehandlungsanlagen angepasst werden.
- Die Beteiligung der Hersteller von Einwegverpackungsabfällen an Organisationen bzw. Systemen der kollektiven Herstellerverantwortung sollte für die in den privaten Haushalten anfallenden Verpackungen verbindlich vorgeschrieben werden, um eine umfassende und effiziente Getrenntsammlung und Verwertung dieser Verpackungsabfälle sicherzustellen und damit eine weitgehende Kreislaufführung zu ermöglichen.

II. Position zu den im Antrag der CDU/CSU-Fraktion gestellten Forderungen

Dies vorausgeschickt, nimmt der BDE zu den im Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Auswirkungen der EU-Verpackungsverordnung beachten – Mit bürokratiearmen, kosteneffizienten und innovativen Regeln mehr Ressourceneffizienz erreichen“ aufgestellten Forderungen wie folgt Stellung:

Zu Ziffer II. 1. des Antrags

Der BDE unterstützt die Forderung, einen technologie- und materialoffenen Ansatz zu verfolgen und insbesondere mit Blick auf kleine und mittlere Unternehmen auf möglichst bürokratiearme Regelungen hinzuwirken.

Allerdings muss sich das Design für Recycling von Verpackungen am mechanischen (werkstofflichen) Recycling der Verpackungen orientieren. Die Ausrichtung der Vorgaben des Design for Recycling am mechanischen Recycling ist der Schlüsselfaktor für eine Fortentwicklung und Verbesserung des mechanischen Recyclings und damit der Kreislaufwirtschaft insgesamt führen würde, weil Verpackungen, die aufgrund ihrer Gestaltung (mehrere Komponenten, verschiedene Kunststoffe, etc.) bislang nicht mechanisch recycelbar waren, dann recyclinggerecht gestaltet werden müssen und recycelt werden können.

Richtete man das Verpackungsdesign nicht am mechanischen Recycling aus, besteht die Gefahr, dass Verpackungshersteller weiterhin bzw. vermehrt Verbundverpackungen und aus verschiedenen Kunststoffen bestehende Verpackungen produzieren werden, die dann nicht, bzw. nur unter hohem Aufwand und hohen Kosten, recycelt werden können. Um der zunehmenden Materialflucht in Papier-Kunststoff-Verbundmaterialien, für die es keine ausreichenden Recyclingkapazitäten gibt bzw. die gar nicht hochwertig recycelt werden können, entgegenzuwirken, sollten Papier-Kunststoff-Verbundverpackungen als eigene Kategorie auch in Tabelle 1a Anhang II der PPWR aufgenommen werden. Dann ist es möglich, auch für diese Fraktion, die bisher unsachgemäß von den Kriterien der PPK-Faktion profitiert, verbindliche und passende Design-for-Recycling-Kriterien zu formulieren.

Die Rollenverteilung zwischen dem mechanischen und dem chemischen Recycling muss daher dahingehend geklärt werden, dass ein ausdrücklicher Vorrang des mechanischen Recyclings besteht und das chemische Recycling nur komplementär zum mechanischen Recycling für solche Kunststoffabfälle zur Anwendung kommt, die nicht mechanisch recycelt werden können und derzeit noch thermisch verwertet oder gar beseitigt werden.

Zu Ziffer II. 2. des Antrags

Der BDE befürwortet grundsätzlich, die gegenwärtig in Deutschland existierenden und gut funktionierenden Rücknahmesysteme für Mehrweg- und Einwegverpackungen in deren bisherigen Ausgestaltungen zu schützen und überbordenden Governance-Strukturen für die bewährten Wiederverwendungssysteme entgegenzuwirken.

Allerdings ist eine Gefährdung der existierenden Rücknahme- und Sammelsysteme für Mehrweg- und Einwegverpackungen aus Sicht des BDE aktuell nicht zu erkennen. Vielmehr sieht der Verordnungsvorschlag vor, das in Deutschland bereits etablierte Einwegflaschenpfand europaweit einzuführen.

Zudem können Hersteller Organisation der Herstellerverantwortung (in Deutschland die Dualen Systeme) zur Wahrnehmung ihrer erweiterten Herstellerverantwortung – also u.a. mit der Gewährleistung der Sammlung und Rückgabe der Verpackungsabfälle – betrauen. Nach dem Verordnungsvorschlag dürfen die Mitgliedsstaaten diese Betrauung verbindlich vorschreiben, so dass sich für das deutsche System keine Veränderung ergäbe.

Diese Vorgaben stehen nach Kenntnis des BDE nicht zur Disposition.

Zu Ziffer II. 3. bis 5. des Antrags

Der BDE schließt sich den im Antrag unter den Ziffern II. 3. bis 5. gestellten Forderungen vollumfänglich an.

Insbesondere die unter Ziffer II. 3. des Antrags gestellte Forderung, allgemein geltende Wiederverwendungsvorgaben auf ihre ökologische Vorteilhaftigkeit sowie die Existenz von wiederverwendbaren und tatsächlich nachhaltigen Alternativen am Markt zu prüfen, unterstützt der BDE ausdrücklich.

Der BDE ist der Auffassung, dass nicht ohne weitere Analyse der Umweltauswirkungen per se davon ausgegangen werden kann, dass Mehrwegverpackungen immer die bessere Option sind. Sie sind nur dann sinnvoll, wenn eine Lebenszyklusbetrachtung der Verpackungskategorie ergibt, dass Mehrweglösungen gegenüber Einwegprodukten tatsächlich ökobilanziell vorteilhaft sind. Die Abfallrahmenrichtlinie sieht denn auch in Art. 4 Abs. 2 ausdrücklich Abweichungen von der Abfallhierarchie nach Art. 4 Abs. 1 vor, sofern dies durch Lebenszyklusdenken hinsichtlich der gesamten Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung der betreffenden Abfälle gerechtfertigt ist.

Insbesondere bei Transportverpackungen dürften recycelbare Einweglösungen oftmals eine bessere Ökobilanz aufweisen als Mehrweglösungen. Notwendige Leertransporte sowie die Reinigung der wiederzuverwendenden Verpackungen dürfte in vielen Fällen zu einer schlechteren Ökobilanz von Mehrweglösungen gegenüber gut recycelbaren Einweglösungen führen.

Der BDE fordert daher, dass Ausnahmen von der Vorgabe, wiederverwendbare Verpackungen einzusetzen, möglich sein müssen, wenn eine Lebenszyklusanalyse zeigt, dass die Verwendung von recyclebaren Einwegverpackungen ökologisch sinnvoller bzw. vorteilhafter ist als der Einsatz wiederverwendbarer Verpackungen. Dazu bedarf es allerdings auch der Festlegung von Anforderungen an die ökobilanzielle Lebenszyklusbetrachtung durch die Europäische Kommission, um eine einheitliche und rechtssichere Grundlage für Ausnahmen vom Wiederverwendungsgebot zu schaffen.

Zu Ziffer II. 6. und 7. des Antrags

Der BDE lehnt Änderungen der Regelungen zum Mindestrezyklateinsatz und insbesondere die Einführung eines Kredit- bzw. Gutschriftensystems strikt ab.

Mindestrezyklateinsatzquoten für Kunststoffverpackungen sind erforderlich, um einen Anreiz für Innovationen und Investitionen im bzw. in das Kunststoffrecycling zu schaffen. Kunststoffrezyklate werden am Markt aufgrund höherer Kosten im Vergleich zu Primärkunststoffen nicht genügend nachgefragt – Mindestrezyklateinsatzquoten stärken die Nachfrage nach Rezyklaten und schaffen so die erforderliche wirtschaftliche Sicherheit für Investitionen in das Recycling. Im Hinblick auf kontakt sensible Verpackungen wirken Mindestrezyklateinsatzquoten als ein Treiber für Innovationen bei der Recyclingtechnik, um Rezyklate in der erforderlichen Qualität in ausreichender Menge produzieren zu können.

Ein Kredit- und Gutschriftensystem gefährdet die Bemühungen, die tatsächliche Verwendung von recycelten Materialien in Verpackungen zu maximieren und die Verpackungsproduktion grundlegend in Richtung einer Kreislaufwirtschaft umzugestalten. Anstatt in die Verwendung von recycelten Materialien zu investieren und gegebenenfalls das Design ihrer Produkte entsprechend anzupassen, könnten die Hersteller von Verpackungen ihre Bemühungen auf den Erwerb von Zertifikaten beschränken.

Dabei besteht die Gefahr, dass die Preise für Gutschriften günstiger sind als die Kosten für die Verwendung von Rezyklaten, so dass einige Hersteller generell auf die Verwendung von Rezyklaten in der Produktion verzichten könnten.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Hersteller einfacher, kostengünstiger und kurzlebiger Produkte die Anforderungen übererfüllen und die Hersteller höherwertiger, langlebiger Produkte, bei denen die Verwendung von Rezyklaten aus Umweltsicht besonders wünschenswert wäre, auf die Verwendung von Rezyklaten verzichten und stattdessen Gutschriften von den Herstellern der kostengünstigeren/kurzlebigeren Produkte erwerben. Die Möglichkeit, durch den Erwerb von Gutschriften den Einsatz von Rezyklaten in Produkten zu vermeiden, bei denen die Verwendung von Rezyklaten technisch schwierig ist, wird zudem den Innovationsdruck auf den Recyclingsektor verringern.

Außerdem besteht die Gefahr einer mangelnden Transparenz und Überprüfbarkeit des Gutschriftensystems. So könnten beispielsweise Hersteller, die die Quoten überschreiten, versucht sein, Gutschriften mehrfach verkaufen.

Ein Gutschriftensystem würde schließlich auch die Verbraucher in die Irre führen, da Verpackungen als "recycelt" gekennzeichnet werden könnten, obwohl sie in Wirklichkeit aus Primärmaterialien hergestellt sind.

Da zur Erreichung der Ziele zum Einsatz von Rezyklaten erhebliche Investitionen in die Recyclingwirtschaft nötig sind, ist der BDE darüber hinaus der Überzeugung, dass die Möglichkeit der Kommission, durch einen delegierten Rechtsakt die Zielvorgaben wieder zu ändern, wenn „mangelnde Verfügbarkeit“ oder „überhöhte Preise“ dies rechtfertigen, gestrichen werden sollte. Die Revisionsklausel ist zu unbestimmt, da unklar ist, wann eine „mangelnde Verfügbarkeit“ oder „überhöhte Preise“ vorliegen. Dadurch würde der Ausbau der Kreislaufwirtschaft gehemmt, weil die benötigte Investitionssicherheit beeinträchtigt wird. Die Bundesregierung sollte sich daher dafür einsetzen, dass der Rat die Revisionsklausel streicht oder aber zumindest erheblich abschwächt. Insbesondere dürfen zu hohe Preise kein Grund für eine Änderung der Mindestrezyklateinsatzquoten sein.

Zu Ziffer II. 8. des Antrags:

Der BDE unterstützt die Forderung, bei der Staffelung von Lizenzentgelten im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung allein die Recyclingfähigkeit einer Verpackung als entscheidendes Kriterium heranzuziehen.

Finanzielle Anreize für das recyclinggerechte Design von Verpackungen und für den Rezyklateinsatz das Mittel der Wahl sind, um die Transformation von Verpackungen in Richtung Kreislaufwirtschaft zu unterstützen. Daher begrüßen wir das im Koalitionsvertrag verankerte Vorhaben, § 21 Verpackungsgesetz (VerpackG) zu reformieren und mit einem gesetzlich verankerten Fondsmodell ressourcenschonendes und recyclingfreundliches Verpackungsdesign sowie den Rezyklateinsatz zu belohnen. Trotz der positiven Wirkung des – durch § 21 Absatz 3 VerpackG eingeführten –Mindeststandards zur Bemessung der Recyclingfähigkeit besteht Einigkeit, dass die Regelung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung keine hinreichend wirksame finanzielle Anreizsetzung ermöglicht. Eine EU-weite Angleichung der Kriterien für finanzielle Anreize ist ein echter Innovationstreiber und würden Investitionen in das kreislaufgerechte Verpackungsdesign

und die Sammel- und Recycling-Infrastruktur erheblich fördern. Die Revision des § 21 VerpackG sollte deshalb dazu genutzt werden, die im Verpackungsgesetz verankerte erweiterte Herstellerverantwortung und das derzeitige System der privatwirtschaftliche Abfallsammlung und -verwertung zu stärken.

Zu Ziffer II. 9. des Antrags

Die Verpackungsverordnung verfolgt das Ziel eines harmonisierten Binnenmarktes für Verpackungen, der gleiche Bedingungen im Hinblick auf die Herstellung und das Inverkehrbringen von Verpackungen in der gesamten EU gewährleistet.

Diese Zielsetzung rechtfertigt es, die Verpackungsverordnung auf die Rechtsgrundlage des Binnenmarktes gemäß Art. 114 AEUV zu stellen, die grundsätzlich keine Abweichungen durch die Mitgliedstaaten zulässt. Der Forderung, produktsspezifische Regelungen EU-weit einheitlich zu gestalten, entspricht bereits der Kommissionsvorschlag, insofern dass keine Abweichungsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der recyclinggerechten Gestaltung vorgesehen sind. Dies ist nicht nur im Sinne eines harmonisierten Binnenmarktes für Verpackungen, sondern auch für den Aufbau einer gesamteuropäischen hochwertigen Infrastruktur für Verpackungskreisläufe gerechtfertigt.

Gleichzeitig hat die Verpackungsverordnung die umweltgerechte Entsorgung von Verpackungen zum Ziel. Somit kommt auch Art. 192 AEUV „Umweltschutz“ als Rechtsgrundlage der Verpackungsverordnung für das Kapitel VII „Bewirtschaftung von Verpackungen und Verpackungsabfällen“ in Betracht. Dadurch hätten Mitgliedstaaten die Möglichkeit, z.B. national höhere Recyclingquoten festzusetzen. Durch die Beschränkung auf Kapitel VII würde das erstgenannte Ziel – der harmonisierte Binnenmarkt für Verpackungen als produktsspezifische Regelung – nicht beeinträchtigt.

Zu Ziffer II. 10. des Antrags

Der BDE unterstützt die Forderung, die Umsetzungsfrist zur Harmonisierung der Symbole für Pfand- und Rücknahmesysteme praxistauglich zu gestalten und entsprechend zu verlängern.

Zu Ziffer II. 11. Des Antrags

Der BDE weist darauf hin, dass bei der Übertragung der Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte an die Kommission der Wesentlichkeitsgrundsatz gewahrt sein muss, d.h. dass wesentliche Regelungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu treffen sind und nicht auf einen delegierten Rechtsakt verlagert werden dürfen.

Der BDE befürwortet deshalb die Forderung, die im Kommissionsvorschlag vorgesehenen delegierten Rechtsakte der Kommission auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken und die Vorschriften für das Design for Recycling zügig zu erarbeiten und dabei ggf. mit der europäischen Normungsorganisation CEN zusammen zu arbeiten. Diese Forderung hat auch das Europäische Parlament in seiner Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag erhoben.

Zu Ziffer II. 12. des Antrags:

Der BDE unterstützt die Forderung, die Bundesregierung solle sich für die verbindliche Einrichtung eines Verpackungsforums einsetzen, das unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten und

Interessenträger dazu beiträgt, die in der Verordnung vorgesehenen delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte zu erarbeiten.

Ein solches Forum würde – die umfassende und intensive Einbindung von Vertretern und Experten der Mitgliedstaaten, der Verpackungshersteller und der Entsorgungsbranche vorausgesetzt – die Qualität und Praxistauglichkeit der Regelungen verbessern, zu einer verbesserten Akzeptanz der Vorgaben bei den Rechtsanwendern führen und das Legitimationsdefizit der delegierten Rechtsakte zumindest ein kleines Stück weit verringern.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Kurth
Geschäftsführender Präsident