

Deutscher Bundestag Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz Ausschussdrucksache 20(16)241-C ö. Anh. 13.12.2023 12.12.2023

Neue EU-Verpackungsverordnung

Deutsche Umwelthilfe fordert wirksame Vorgaben für Abfallvermeidung und Mehrweg

Das Aufkommen an Verpackungsabfällen in Europa ist so hoch wie nie zuvor. Nach neuesten [Eurostat-Daten](#) von 2021 gab es im Vergleich zum Vorjahr den europaweit größten Anstieg von Verpackungsabfällen in den letzten zehn Jahren. Die derzeit diskutierte EU-Verpackungsverordnung (Packaging and Packaging Waste Regulation – PPWR) soll deshalb erstmalig verbindliche Vorgaben zur Reduktion der Verpackungsmengen festlegen und somit auch zum Klimaschutz beitragen. Dabei kommt den vorgeschlagenen Mehrwegquoten als Instrument zur Vermeidung von Verpackungsabfällen eine Schlüsselrolle zu. Beispielsweise kann allein eine Mehrweg-Getränkeflasche bis zu 50 Einwegverpackungen ersetzen. Zahlreiche wissenschaftlich fundierte Ökobilanzen belegen die ökologische Vorteilhaftigkeit von Mehrwegsystemen gegenüber Einwegverpackungen. Zahlen aus den vorläufigen Ökobilanz-Ergebnissen der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) der Europäischen Kommission zeigen, dass Mehrwegsysteme hinsichtlich der Indikatoren Wassernutzung und Klimaauswirkungen besser abschneiden als die jeweiligen Einweg-Alternativen.¹

Deutschland kommt als Mitgliedsstaat mit dem zweithöchsten Verpackungsmüllaufkommen von 237 Kilogramm pro Kopf in der gesamten Europäischen Union eine besondere Verantwortung bei der Reduktion von Verpackungsabfällen zu. Gleichzeitig werden Mehrwegsysteme als wichtige Maßnahme zur Abfallvermeidung in Deutschland – insbesondere im Getränkebereich – bereits seit über einem Jahrhundert erfolgreich umgesetzt. Deutschland kann seine Vorreiterrolle nutzen, **um sich in den Verhandlungen um die EU-Verpackungsverordnung mit seiner Expertise für ambitionierte rechtliche Rahmenbedingungen und für eine wirksame Mehrwegförderung einzusetzen**. Um eine nennenswerte Reduktion von Verpackungsabfällen zu erreichen, fehlt es in der Verordnung jedoch derzeit noch an Ambition und Klarheit bezüglich einiger wesentlicher Aspekte. Die Forderungen der Deutschen Umwelthilfe im Überblick:

1. Ein hohes Ambitionsniveau der Mehrwegquoten, um die Vermeidungsziele für Verpackungsabfälle zu erreichen und Mehrweg in der Breite zu fördern.
2. Keine Ausnahmen von den Mehrwegquoten begründet durch Sammlung/Recycling von Einwegverpackungen. Sonst enthält die PPWR Maßnahmen, die letztendlich von keinem Mitgliedsstaat umgesetzt werden müssen oder können. Die Abfallhierarchie würde somit ad absurdum geführt.
3. Die klare Trennung zwischen Mehrweg und Wiederbefüllung für wirksame Mehrwegquoten im Segment Getränke- und Takeaway-Verpackungen. Mehrwegquoten sollten nur durch gemanagte Mehrwegsysteme erreicht werden können.
4. Die Möglichkeit für Mitgliedsstaaten, über die Mehrwegquoten aus der PPWR hinauszugehen, um bereits hohe nationale Quoten halten und ausbauen zu können.

¹ Joint research Centre (JRC), Supporting the co-decision process of the PPWR: Environmental analysis of Reuse scenarios, abrufbar [hier](#). (Zuletzt abgerufen: 24.11.2023)

5. Unnötige Verpackungsformate sollten wirksam eingeschränkt werden. Dazu gehört insbesondere ein Verbot von Einwegverpackungen für den Vor-Ort-Verzehr in der Gastronomie.
6. Pfandsysteme für Einweggetränkeverpackungen sollten in der EU verpflichtend sein.
7. Rezyklateinsatzquoten für Kunststoffverpackungen sollten nicht über ein Gutschriften- oder Kredithandelssystem oder über den Einsatz von biobasierten Kunststoffen erreicht werden können.

Ambitionierte Mehrwegquoten

Die von der Kommission vorgeschlagenen Mehrwegquoten in Artikel 26 sind neben der Minimierung von Verpackungen (Artikel 9), Reduzierung von Überverpackung (Artikel 21) und Verboten bestimmter Einweg-Verpackungsformate (Artikel 22 und Annex V) die zentrale Maßnahme des Verordnungsvorschlages, um die Abfallvermeidungsziele in Artikel 38 zu erreichen. Im Impact Assessment² der Kommission wird deutlich gemacht, dass die Maßnahmen des Verordnungsentwurfs nur mit etwa 60 Prozent zur Erreichung der Abfallvermeidungsziele beitragen können – die Mitgliedsstaaten also in der Pflicht stehen weitere Maßnahmen zu ergreifen, um Verpackungsabfälle zu reduzieren.

Diese Feststellung steht zum einen in starkem Gegensatz zu der Verwässerung der Vorgaben des Verordnungsvorschlages, insbesondere auch in Artikel 26, im Rahmen der Verhandlungen im Europäischen Parlament. Zum anderen würde eine **ambitionslose Ausgestaltung der Mehrwegvorgaben dazu führen, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten individuell in der Verantwortung stehen, die Abfallvermeidungsziele zu erreichen**. Dies steht dem Ziel einer Harmonisierung der EU-Verpackungspolitik entgegen, da in einem solchen Szenario eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen zur Abfallvermeidung erlassen werden könnten. Für langfristige Investitionssicherheit ist es zentral, Mehrwegquoten verbindlich für die Jahre 2030 sowie 2040 festzulegen.

Keine Ausnahmen von den Mehrwegquoten

Bereits im Vorschlag der Europäischen Kommission sind zahlreiche Möglichkeiten enthalten, die Vorgaben zur Abfallvermeidung zu umgehen. Diese wurden im Laufe der Verhandlungen im EU-Parlament noch ausgeweitet. Die Verordnung droht somit ein Flickenteppich zu werden, der zahlreiche Möglichkeiten zur Umgehung der Vorgaben bietet und dadurch letztlich nicht wirksam zu der dringend benötigten Vermeidung von Verpackungsabfällen beiträgt. Gleichzeitig ist die einheitliche Umsetzung der Vorgaben gefährdet und der Vollzug der Vorschriften droht aufgrund vieler Ausnahmen ähnlich mangelhaft auszufallen, wie bei der seit 1994 geltenden EU-Verpackungsrichtlinie oder bei der Umsetzung der Vorgaben aus der EU-Einwegkunststoffrichtlinie ([Verstöße gegen die Mehrwegangebotspflicht](#)).

In keinem Fall darf die Abfallhierarchie aus der EU-Abfallrahmenrichtlinie durch mögliche Ausnahmen unterlaufen werden. Entsprechende Vorschläge, beispielsweise eine Ausnahme von den Mehrwegquoten für Getränke sofern die Mitgliedsstaaten eine Recyclingquote oder gar eine Getrenntsammlungsquote von über 85 Prozent erreichen, bedeuten beispielsweise im Falle Deutschlands, dass die Mehrwegquoten nicht umgesetzt werden müssten. Discounter wie ALDI und LIDL würden so auch zukünftig weiterhin zu 100 Prozent auf Einweg setzen. Mit entsprechenden Ausnahmen sind die Mehrwegquoten in der EU-Verordnung praktisch vollständig ausgehebelt und können keine Wirkung bei der Abfallvermeidung entfalten.

Auch Ausnahmen für Einwegverpackungen über die Vorlage von Lebenszyklusanalysen muss eine Absage erteilt werden. Umfangreiche unabhängige [wissenschaftliche Literatur](#) sowie Zahlen aus den vorläufigen Ökobilanz-Ergebnissen der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) der Europäischen Kommission¹

² Europäische Kommission, Impact Assessment zum Vorschlag über eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Part 1, S.27, abrufbar [hier](#). (Zuletzt abgerufen: 24.11.2023)

unterstreichen das Potenzial von Mehrwegsystemen Abfallmengen zu reduzieren sowie den Energie-, Emissions-, Ressourcen- und Wasserverbrauch zu senken. Ökobilanzen, die von Herstellern von Einwegverpackungen in Auftrag gegeben wurden, modellieren hingegen einseitige Szenarien, weisen einen besorgniserregenden Mangel an Transparenz auf und treffen ungünstige Annahmen, die gegen Mehrweg sprechen ([DUH-Analyse der No Silver Bullet-Studie](#)). 58 Expert*innen für Ökobilanzen haben kürzlich [zur Vorsicht](#) gemahnt, aus von der Verpackungsindustrie finanzierten Ökobilanzen allgemeine Schlussfolgerungen für den Verpackungssektor zu ziehen.

Trennung von Mehrweg und Wiederbefüllung

Entscheidend für die Förderung von effizienten Mehrwegsystemen ist eine klare Definition von Mehrweg und eine Ausdifferenzierung der Berechnungsmethode der Mehrwegquoten in Artikel 27 des Verordnungsvorschlages. Sowohl dem Kommissionsentwurf, als auch der derzeitigen Position der Ratspräsidentschaft und der Position des Parlaments fehlt eine eindeutige Trennung von Mehrweg und Wiederbefüllung als Teil eines Mehrwegkreislaufes („reuse“) einerseits und der Wiederbefüllung von Behältnissen, die sich im Besitz der Verbraucher*innen befinden oder durch Kauf in den Besitz der Verbraucher*innen übergehen („refill“), andererseits. **Es ist höchst bedenklich, dass die Mehrwegquoten für Getränke- sowie Takeaway-Verpackungen auch über „refill“, beispielsweise über mitgebrachte Behältnisse von Verbraucher*innen in Restaurants oder Cafés erreicht werden können.** Zwar kann „refill“ zur Abfallvermeidung beitragen. Das Mitbringen eigener Behältnisse ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Etablierung von gemanagten Mehrwegsystemen. Die Vermischung der beiden Maßnahmen schafft Schlupflöcher und lädt zum Greenwashing ein – nicht zuletzt, da „refill“ im Vergleich zu Mehrweg schwer messbar ist. Bislang bleibt völlig offen, wie beispielsweise die Abfüllung aus Wasserspendern in Supermärkten quantifiziert werden kann. Um „Refill“ trotzdem in der Breite zu fördern, sollten Gastronomiebetriebe und der Lebensmitteleinzelhandel verpflichtet werden, ihren Kund*innen die Abfüllung in eigens mitgebrachte Behältnisse zu ermöglichen, so wie in §34 Abs. 1 VerpackG. Ein entsprechender Vorschlag findet sich bereits in der Position des Umweltausschusses im Europäischen Parlament in Artikel 28. **Alles in allem sollten die im Verordnungsentwurf festgelegten Mehrwegquoten nur durch in Anhang VI Part A beschriebene Mehrwegsysteme erreicht werden können**, und nicht durch die Wiederbefüllung mitgebrachter Behältnisse.

Möglichkeit über die Mehrwegquoten hinauszugehen

Im deutschen Verpackungsgesetz ist eine Zielquote für Mehrweggetränkeverpackungen von 70 Prozent festgelegt. Die im Verordnungsvorschlag der PPWR in Artikel 26 enthaltenen Quoten für Getränkeverpackungen unterschreiten die in Deutschland bereits erreichten Mehrwegquoten (rund 43 Prozent) deutlich. Es darf nicht dazu kommen, dass der Mehrweganteil im Getränkebereich aufgrund von niedrigen EU-Vorgaben absinkt. **Es sollte deshalb dringend ermöglicht werden, dass die Mitgliedsstaaten die Freiheit haben, über die EU-Quoten hinaus zu gehen.** Entsprechende Formulierungen müssen in der Ratsposition enthalten sein und auch hier steht Deutschland als das Land mit dem höchsten Mehrweganteil im Getränkebereich in der Verantwortung eine entsprechende Forderung in den Verhandlungen mit Nachdruck einzubringen.

Substitution durch Papierverpackungen verhindern

Sowohl im Vorschlag der Europäischen Kommission, als auch in der Parlamentsposition sind Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton (PKK) teilweise von den Mehrwegquoten für Transportverpackungen ausgenommen. Weitere vom Parlament verabschiedete Ausnahmen hebeln im Falle einer Recyclingquote von über 85 Prozent bei Pappverpackungen die Mehrwegquote für Transportverpackungen aus. Laut Statista betrug die Recyclingquote von Verpackungen aus Papier und Pappe 2020 in Deutschland

99,8 Prozent³ und knapp 70 Prozent der Verpackungen im Transportbereich bestehen aus Papier, Pappe oder Karton⁴. Da PPK-Verpackungen mittlerweile jedoch den größten Anteil an Verpackungsabfällen ausmachen – mehr als Glas und Plastik zusammen – können die Mehrwegquoten für Transportverpackungen durch die Ausnahme für Pappverpackungen nur bedingt zur Abfallvermeidung beitragen und es wird kein Anreiz für den Umstieg auf Mehrwegsysteme gesetzt. **Die Ausnahmen für PPK-Verpackungen von den Mehrwegquoten sollte dementsprechend keinen Einzug in den finalen Text der PPWR erhalten.**

Unnötige Verpackungsformate einschränken

Die Nutzung überflüssiger Verpackungstypen einzuschränken (Art. 22 & Annex V), befürwortet die DUH. Bei dem Vor-Ort-Verzehr in Restaurants und Cafés von wiederverwendbarem Geschirr zu essen, sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Frankreich zeigt dies bereits seit Januar 2023. Im Eckpunktepapier der Novellierung des nationalen Verpackungsgesetzes ist ein Verbot für Einwegverpackungen beim Vor-Ort-Verzehr vorgesehen. **Deutschland sollte deshalb konsistent handeln und sich auch in der PPWR für ein umfassendes Verbot ohne weitreichende Ausnahmeregelungen einsetzen.** Darüber hinaus ist ein materialneutraler Ansatz bei den Verpackungseinschränkungen zu begrüßen. Im Raum stehende Ausnahmen für Papierverpackungen beim Verpacken von Obst und Gemüse werden lediglich zu Ausweichbewegungen von Plastik- zu Papierverpackungen führen ohne nachhaltig das Verpackungsaufkommen zu reduzieren.

Verpflichtende Pfandsysteme (DRS) in der EU stärken

Wir unterstützen die in Art. 44 festgesetzte Pflicht zur Etablierung von DRS-Systemen für Einwegkunststoffflaschen und Getränkedosen aus folgenden Gründen:

- Pfandsysteme sind die bisher einzige erprobte und bewährte Maßnahme, um das vorgesehene Ziel der 90%igen separaten Sammlung von Einwegplastikflaschen und Getränkedosen des Art. 44 zu erreichen.
- Sie ermöglichen eine hohe Qualität der gesammelten Materialien, die für einen weitgehend geschlossenen Kreislauf genutzt werden können (bottle-to-bottle).
- Sie reduzieren Littering, was wiederum die Kosten für die Kommunen für die Beseitigung der unsachgemäß entsorgten Verpackungen verringert. Vor der Einführung des Einwegpfands in Deutschland wurden jährlich etwa 3 Milliarden Einwegverpackungen in der Umwelt entsorgt.
- Sie stützen Mehrweg, indem sie einerseits die Infrastruktur für die Rückgabe von Mehrweggetränkeflaschen zur Verfügung stellen und andererseits gleiche Bedingungen zwischen Mehrweg und bepfandetem Einweg schaffen – beides muss von den Konsument:innen zurückgegeben werden.

Eine Abschwächung der Verpflichtung zur Einführung von Pfandsystemen sollte deshalb dringend verhindert werden. Deutschland hat eines der erfolgreichsten Einwegpfandsysteme weltweit und kann als EU-weites Vorbild dienen. Die Sammelquote der Pfandlicht unterliegenden Einweggetränkeverpackungen beträgt 98,5 %. Außerdem hatte die Einführung des Einwegpfands eine positive Lenkungswirkung auf die Mehrwegquote. Auch wenn dies in einigen Getränke-segmenten lediglich zu einem verlangsamten Abfall der Quote, wie im Mineralwasserbereich, geführt hat, konnte die Einführung des Einwegpfands in

³ Statista, Verwertungsquote von Pappe- und Papierverpackungen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2020, abrufbar [hier](#). (Zuletzt abgerufen: 24.11.2023)

⁴ NABU, der unsichtbare Abfall, NABU-Studie zu Transportverpackungen, Zusammenfassung der Ergebnisse abrufbar [hier](#). (Zuletzt abgerufen: 24.11.2023)

2003 sogar einen Anstieg des Marktanteils der Mehrwegflaschen im Bierbereich bewirken und zwar von 68% im Jahr 2002 auf 89% Ende 2003.

Um Synergieeffekte zu nutzen sowie Kosten zu sparen, sollte es darüber hinaus verpflichtend sein, dass Rücknahmeautomaten im Handel von Beginn an auch eine Rücknahme von Mehrweg ermöglichen. **Wir begrüßen deshalb die vom Rat unter Art. 26 13 b) vorgeschlagene Rücknahmepflicht des Handels, allerdings muss diese noch auf weitere Akteure der Handelskette, wie z.B. den Fachgroßhandel oder andere Zwischenhändler ausgeweitet werden.**

Rezyklateinsatzquoten ohne Creditsystem

Die Integration von Rezyklateinsatzquoten in Artikel 7 bewertet die DUH als wichtigen Schritt für mehr Ressourcenunabhängigkeit in der EU. Positiv zu beurteilen ist, dass die Quoten ausschließlich über den Einsatz von ‚post-consumer-waste‘ erfüllt werden sollen. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Quoten über mechanisches Recycling erreicht werden. Die chemischen Recyclingverfahren Pyrolyse und Vergasung sind energieintensiv, mit hohen Materialverlusten sowie Schadstoffbelastungen verbunden und deshalb aus ökologischer Sicht nicht geeignet, einen Beitrag zur Erfüllung von Rezyklateinsatzquoten zu leisten. Auch ist im Rahmen des chemischen Recyclings oft keine zweifelsfreie Rückverfolgbarkeit zwischen Rezyklat und verarbeitetem Abfall gegeben. Es sollten deshalb entsprechende Umweltkriterien für Rezyklateinsatzquoten gelten, die den Einbezug von Rezyklaten aus der Pyrolyse oder Vergasung von Verpackungen ausschließen.

Die Flexibilisierung des Rezyklateinsatzes über Gutschriften- oder Creditsysteme zur Erfüllung gesetzlicher Mindestquoten ist aus Sicht der DUH aus ökologischer und Verbraucherschutzsicht abzulehnen. Dadurch entstünde die Gefahr, dass Creditsysteme innovationsschädlich auf den Markt einwirken. Unternehmen, die bereits gesetzliche Mindestquoten erfüllen, hätten künftig kaum Anreiz über das Mindestmaß hinauszugehen. Umgekehrt hätten insbesondere große Unternehmen weniger Anreiz, Investitionen in Forschung und Entwicklung zu verbessertem Rezyklateinsatz zu tätigen, solange es günstiger ist, die gesetzlich festgeschriebene aber verfehlte Mindestquote mittels Krediten aufzustocken und sich somit freizukaufen. Bei Rezyklateinsatzquoten darf darüber hinaus keine Hintertür eingebaut werden, diese Quoten auch mit biobasierten Kunststoffen erreichen zu können. **Biobasierte Kunststoffe** werden zwar aus Biomasse hergestellt, führen aber ebenfalls zu deutlichen Umweltbelastungen durch Pestizid- und Düngereinsatz und sind deshalb aus Sicht der DUH keine nachhaltige und skalierbare Antwort auf die Plastikkrise. **Diese mit recycelten Materialien gleichzusetzen birgt die Gefahr, Recyclinginvestitionen zu schmälern.**

Stand: 7.12.2023



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 9995 - 0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpersonen

Elena Schägg
Teamleiterin Verpackungen
Tel.: +49 30 2400867 - 465
E-Mail: schaegg@duh.de

Annika Schall
Projektmanagerin Kreislaufwirtschaft
Tel.: +49 30 2400867 - 411
E-Mail: schall@duh.de

www.duh.de info@duh.de [umwelthilfe](https://www.duh.de)

Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: www.duh.de/spenden

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.

