

Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle

Brussels, September 2023

Am 30. November 2022 veröffentlichte die Europäische Kommission im Rahmen ihres Kreislaufwirtschaftspakets II den Vorschlag für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle¹.

Die vorgeschlagene Verordnung gilt für alle Arten von Verpackungen und Verpackungsabfällen, die auf dem europäischen Markt in Verkehr gebracht werden (Papier, Kunststoff, Metall, Glas usw.). Sie enthält neue Vorschriften für Verpackungen und Verpackungsabfälle, einschließlich Design und Abfallmanagement. Hauptziel ist es, die Zunahme von Verpackungsabfällen zu bewältigen, die in Europa und anderswo zu Umweltproblemen geführt hat und führt, und eine stärker kreislauforientierte Wirtschaft zu unterstützen, die Ressourcen aus Abfällen wieder in die Wirtschaft einführt.

Hintergrund

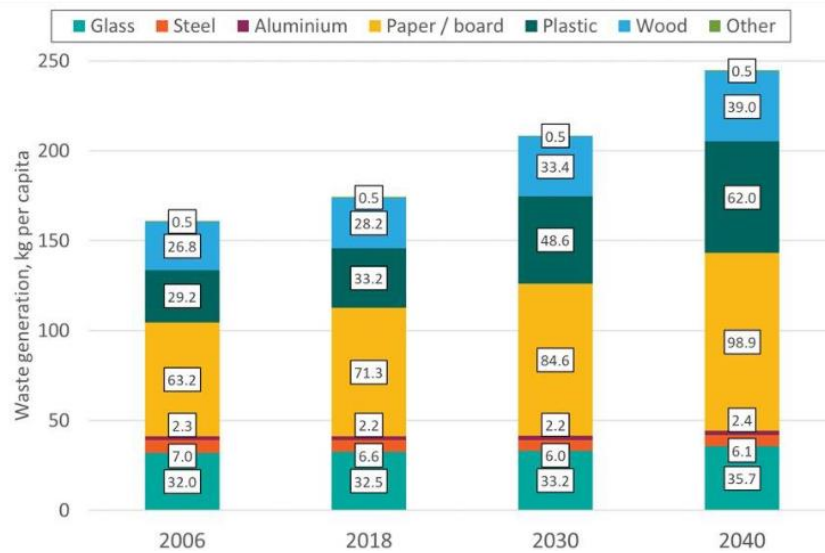
Bei der Verordnung handelt es sich um eine Überarbeitung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle aus dem Jahr 2019, die veröffentlicht wurde, um die Ziele des europäischen Grünen Deals, des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft und der EU-Kunststoffstrategie zu erreichen und sicherzustellen, dass bis 2030 alle auf dem EU-Markt befindlichen Verpackungen auf wirtschaftlich tragfähige Weise wiederverwendbar oder recycelbar sind.

Das Aufkommen an Verpackungsabfällen nimmt zu, und aktuelle Prognosen zeigen einen kontinuierlichen Anstieg, sofern keine Maßnahmen ergriffen werden.

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; https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-packaging-and-packaging-waste_en

Mit Anhängen: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15581-2022-ADD-1/en/pdf>

Figure 1 Trend in Packaging Waste Generation per capita for the packaging materials (EU-27 countries)²⁰



Quelle: ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN: BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG²

Dies würde wiederum die negativen Umweltauswirkungen und Treibhausgasemissionen von Verpackungen während ihres gesamten Lebenszyklus erhöhen.

Die **Hauptziele** der vorgeschlagenen Verordnung sind :

- Verringerung des Aufkommens von Verpackungsabfällen,
- Förderung einer Kreislaufwirtschaft für Verpackungen auf kosteneffiziente Weise,
- Förderung der Verwendung von recyceltem Inhalt in Verpackungen.

Die **Gründe für diese Initiative** (Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 und Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG) sind:

- Unterschiedliche nationale Ansätze bei der Umsetzung der bisherigen Richtlinie und einseitige Maßnahmen einiger Mitgliedstaaten haben zu uneinheitlichen nationalen Regelwerken geführt.
- Es ist eine Harmonisierung der Regelungen der Mitgliedstaaten notwendig. Harmonisierte Vorschriften werden jedoch durch eine Verordnung und nicht durch eine Überarbeitung der geltenden Richtlinie erreicht.
- Die Folgenabschätzung hat gezeigt:
 - Wachsendes Aufkommen von Verpackungsabfällen: Die Richtlinie konnte diesen Trend nicht umkehren, trotz spezifischer Bestimmungen zur Minimierung von Verpackungen. Der Trend wurde durch neue Verbrauchsgewohnheiten (z. B. On-the-Go-Konsum, vermehrte Online-Einkäufe und Lieferungen nach Hause) noch verstärkt.
 - Geringe Recyclingqualität bei Kunststoffverpackungen, Marktversagen und Unzulänglichkeiten im derzeitigen Rechtsrahmen behindern die Rentabilität von Recyclingaktivitäten.

² Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen Folgenabschätzung, S. 6: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0567fd10-7165-11ed-9887-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

Der Vorschlag wurde von der Europäischen Kommission veröffentlicht und wird nun im Europäischen Parlament und im Rat erörtert.

Überblick

Die **Verordnung**:

- gilt für alle Verpackungen, unabhängig von den verwendeten Materialien, und für alle Verpackungsabfälle.
- legt Anforderungen für den gesamten Lebenszyklus von Verpackungen fest.

Die **Schlüsselemente** des Rechtsvorschlags konzentrieren sich auf folgende Punkte:

- Vermeidung und Wiederverwendung
- Vollständige Wiederverwertbarkeit aller Verpackungen bis 2030
- Kompostierbare Kunststoffverpackungen
- Zielvorgaben für den Recyclinganteil bei Kunststoffverpackungen
- Nationale Systeme für Kennzeichnung, Pfandsysteme und Abfallsammlung

Mit **Schlüsselmaßnahmen** wie z.B.:

- Ziele für die Reduzierung von Verpackungsabfällen auf Ebene der Mitgliedstaaten und **verbindliche Wiederverwendungsziele** für ausgewählte Verpackungsgruppen
 - Verringerung der Verpackungsabfälle im Vergleich zu 2018 um -5 % bis 2030; -10 % bis 2035; -15 % bis 2040
- **Einschränkung von „Überverpackungen“** und bestimmten Formen unnötiger Verpackungen sowie Unterstützung von **Wiederverwendungs- und Nachfüllsystemen**
- Festlegung von **Kriterien für ein ‚Design for Recycling‘**, die auf alle Verpackungen anzuwenden sind:
 - Ab 2030 müssen alle Verpackungen stofflich verwertbar sein und zu diesem Zweck die ‚Design for Recycling‘-Kriterien erfüllen (die in delegierten Rechtsakten festgelegt werden).
 - Ab 2035 müssen sie in großem Umfang recycelt werden.
 - Verpackungen gelten als stofflich verwertbar, wenn:
 - sie für das Recycling konzipiert sind,
 - sie effektiv und effizient getrennt gesammelt werden,
 - sie nach bestimmten Abfallströmen sortiert werden,
 - sie so recycelt werden können, dass Sekundärmaterialien entstehen, die Primärmaterialien ersetzen können,
 - sie in großem Umfang recycelt werden können (ab 2035).
- Mindestquoten für den **Anteil an recyceltem Material in Kunststoffverpackungen**
 - 30 % im Jahr 2030 und 65 % im Jahr 2040 für Kunststoffgetränkeflaschen
 - 30 % im Jahr 2030 und 50 % im Jahr 2040 für berührungsempfindliche Verpackungen
 - 35 % im Jahr 2030 und 65 % im Jahr 2040 für andere Kunststoffverpackungen
- **Zielvorgaben für die Wiederverwendung** wie in der Richtlinie 94/62/EG

- **verpflichtende Pfandrücknahmesysteme** für Kunststoffflaschen und Aluminiumdosen
 - Die Mitgliedstaaten führen obligatorische Pfandrücknahmesysteme für Kunststoffflaschen und Dosen ein.
 - Sie bemühen sich um die Einführung von Pfandrücknahmesysteme für Glas, Getränkekartons und wiederverwendbare Verpackungen.
 - Sie stellen sicher, dass Rücknahmestellen für wiederverwendbare Verpackungen zugänglich sind und zu gleichen Bedingungen zur Verfügung stehen
- **harmonisierte Kennzeichnung von Verpackungen und Abfallbehältern**, um den Verbraucher*innen die korrekte Entsorgung von Verpackungsabfällen zu erleichtern

Bewertung von industriAll Europe

- Die europäische Industrie braucht dringend mehr Kreislaufwirtschaft und eine gerechte Kreislaufwirtschaft. IndustriAll Europe begrüßt daher diesen Gesetzesvorschlag, der darauf abzielt, zu mehr Kreislaufwirtschaft beizutragen, mit konkreten Zielen, die Möglichkeiten für die industrielle Entwicklung und Kreislauffinnovation im Verpackungssektor bieten werden³.
- Die ehrgeizigen Ziele der vorgeschlagenen Verordnung geben jedoch auch Anlass zu einigen (mitunter sektorspezifischen) Bedenken sowie zu Fragen hinsichtlich der Fähigkeit der nationalen Regierungen oder lokalen Behörden, alle Aspekte umzusetzen. Beispiel:
 - Die Definition von „hochwertigem Recycling“ sollte auch die Herstellung von Produkten mit gleichem, höherem oder niedrigerem Wert umfassen, d. h. Re-, Up- und Downcycling, aber nicht nur auf geschlossene Kreisläufe ausgerichtet sein.
 - In einigen Fällen kann die Ökobilanz einer (wiederverwertbaren) Einwegverpackung besser sein als die eines wiederverwendbaren Gegenstands. Außerdem gibt das Label „Wiederverwendbarkeit“ keine verlässliche Aussage über die tatsächliche Anzahl der Umläufe.
 - Behälterglas wird bereits heute in den meisten europäischen Ländern zu einem hohen Prozentsatz recycelt (Verwendung von Glasscherben für die Herstellung neuer Behälter). Eine Erhöhung dieses Anteils ist möglicherweise einfacher und effektiver als die Einführung neuer Systeme für die Wiederverwendung von Glas.
 - Die Ziele für die Abfallverringerung sollten unter Bezugnahme auf materialspezifische Kriterien festgelegt werden. Ein allgemeines Ziel, das sich auf Gewicht oder Volumen bezieht, könnte ungewollt ein Material gegenüber einem anderen bevorzugen.
 - Der Vorschlag stellt weitreichende Anforderungen an die Behörden in Bezug auf Überwachung, Berichterstattung, Einführung von Rücknahme- und Pfandsystemen. Dies wird sich auf die nationalen Haushalte auswirken. Andere europäische Initiativen, einschließlich des europäischen Haushalts und der Wirtschaftsvorschriften, müssen mit dem Vorschlag in Einklang stehen, die Verwaltungskapazität zu stärken und verbessern.

³ IndustriAll Europe erinnert an ihre Position: [“More and fairer circular economy”](#).

- Die vorgeschlagene Verordnung bezieht sich auf die Entwicklung von Recyclingkriterien und eine Reihe von delegierten Rechtsakten. Es ist wichtig, dass Hersteller, Recycler, Abfallbewirtschaftungsunternehmen, Technologieanbieter und Arbeitnehmervertreter*innen in die Ausarbeitung solcher Rechtsakte und Leitlinien einbezogen werden.
- Die Positionen von IndustriAll Europe „Was braucht es, um die Glasindustrie der Zukunft zu schaffen?“ und „Auf dem Weg zu einer kohlenstofffreien Kreislaufkunststoffindustrie“ enthalten unsere Forderungen zum Recycling und zur Wiederverwendung von Produkten und Materialien in diesen Sektoren.
- Der in der Verordnung vorgeschlagene ökologische Ehrgeiz sollte mit einem entsprechenden sozialen Ehrgeiz einhergehen, da die Umsetzung des Grünen Deals die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und sozialen Fortschritt für alle gewährleisten sollte. Er sollte mit anderen Initiativen zur Erhaltung und Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, zur Förderung guter Arbeit, zur Anhebung der Arbeitsnormen, zur Stärkung des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen, zur Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsplatz, zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Demokratie am Arbeitsplatz vereinbar sein.
- Um dies zu erreichen, sollte die Verordnung von einer Agenda und einem Mechanismus für einen gerechten Übergang begleitet werden, der sich auf Folgendes konzentriert:
 - Bewertung der Auswirkungen der in der Verordnung genannten Verpflichtungen auf Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene (quantitative und qualitative Auswirkungen sowie Qualifikationsbedarf),
 - Sicherstellung der Beschäftigungsübergänge für die Arbeitnehmer*innen bei gleichzeitiger Bewältigung des neuen Qualifikationsbedarfs (kurz- und langfristig) und des Rechts auf hochwertige Schulungen und lebenslanges Lernen für jede*n Arbeitnehmer*in.
 - Vollständige Einbeziehung der Gewerkschaften auf Branchen- und Unternehmensebene, um den zirkulären Übergang des Verpackungssektors zu definieren.
 - Auf nationaler Ebene stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass ein erheblicher Anteil der für die Umsetzung dieser Verordnung zur Verfügung stehenden nationalen und EU-Mittel in die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, die Stärkung der Tarifverhandlungen, die Gleichstellung der Geschlechter, das lebenslange Lernen, die berufliche Bildung und Maßnahmen des sozialen Schutzes investiert wird.
 - Alle Umstrukturierungsmaßnahmen, die sich aus der Umsetzung dieser Verordnung ergeben können, insbesondere solche, die sich negativ auf die Beschäftigung auswirken können, sind Gegenstand einer wirksamen Unterrichtung und Anhörung der Gewerkschaften.
- IndustriAll Europe fordert eine starke soziale Säule für die Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle, die ein starkes Augenmerk auf die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer*innen sowie auf die öffentliche Gesundheit legt. Wir sind überrascht, dass im gesamten Text nur ein einziger Hinweis auf die Arbeitnehmer*innen zu finden ist.

Gesetzgebungsverfahren

- EU-Parlament
 - Zuständiger Ausschuss: Umwelt, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, voraussichtliche Abstimmung am 23./24.10.23
 - Ausschüsse für Stellungnahmen: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Stellungnahme veröffentlicht am 21.08.23); Binnenmarkt und Verbraucherschutz (Stellungnahme veröffentlicht am 20.07.23); Industrie, Forschung und Energie (Stellungnahme veröffentlicht am 19.07.23)
 - Voraussichtlicher Termin der Plenarsitzung: 20.11.23
- Rat der Europäischen Union
 - Erörterung z.B. auf der Tagung des Rates „Umwelt“ am 16. März und auf der Tagung des Rates „Landwirtschaft und Fischerei“ am 30.05.23

Anhang: Wesentliche Elemente der Maßnahmen des Vorschlags

- Verpackungen müssen so hergestellt werden, dass das **Vorhandensein und die Konzentration bedenklicher Stoffe** auf ein Mindestmaß reduziert werden, z. B. darf die Summe der Konzentrationen von Blei, Cadmium, Quecksilber und sechswertigem Chrom, die sich aus den in Verpackungen oder Verpackungsbestandteilen enthaltenen Stoffen ergeben, 100 mg/kg nicht überschreiten.
- **Wiederverwertbare Verpackungen:**
 - Alle Verpackungen müssen wiederverwertbar sein.
 - Verpackungen gelten als stofflich verwertbar, wenn sie die folgenden Anforderungen erfüllen: (a) sie sind für die stoffliche Verwertung konzipiert; (b) sie werden gemäß Artikel 43 Absätze 1 und 2 effektiv und effizient getrennt gesammelt; (c) sie werden in definierte Abfallströme sortiert, ohne die Verwertbarkeit anderer Abfallströme zu beeinträchtigen; (d) sie können so verwertet werden, dass die entstehenden Sekundärrohstoffe von ausreichender Qualität sind, um Primärrohstoffe zu ersetzen; (e) sie können in großem Umfang verwertet werden. Buchstabe a) gilt ab dem 1. Januar 2030 und Buchstabe e) gilt ab dem 1. Januar 2035.
- Außerdem wird gefordert, dass bestimmte Verpackungen zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung kompostierbar sein müssen (Filterkaffeepads, Klebeetiketten an Obst und Gemüse...).
- Der jährliche Verbrauch von **leichten Kunststofftragetaschen** darf bis 31. Dezember 2025 40 Taschen pro Person nicht überschreiten.
- Artikel 13 **Pflichten der Hersteller:**
 - Beim Inverkehrbringen von Verpackungen müssen die Hersteller sicherstellen, dass die Verpackungen folgende Anforderungen erfüllen: (a) sie wurden gemäß den geltenden Anforderungen der Artikel 5 bis 10 entworfen und hergestellt; (b) sie sind gemäß den geltenden Anforderungen des Artikels 11 gekennzeichnet.

- Vor dem Inverkehrbringen von Verpackungen führen die Hersteller das entsprechende Konformitätsbewertungsverfahren durch.
- In Artikel 26 werden **Zielvorgaben für die Wiederverwendung und Wiederbefüllung** für verschiedene Produkte und unterschiedliche Zeitpunkte festgelegt.
- Artikel 37 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ein Kapitel über die **Bewirtschaftung von Verpackungen und Verpackungsabfällen** in ihre Abfallbewirtschaftungspläne aufnehmen müssen.
- Artikel 38 enthält **Zielvorgaben für die Verringerung der Verpackungsabfälle**: Jeder Mitgliedstaat ist verpflichtet, die pro Kopf anfallenden Verpackungsabfälle im Vergleich zu den Verpackungsabfällen im Jahr 2018 bis 2030 schrittweise um 5 %, bis 2035 um 10 % und bis 2040 um 15 % zu verringern.
- Bestimmungen über die Registrierung von Herstellern und die **erweiterte Herstellerverantwortung** sind in Abschnitt 3 festgelegt.
- **Rückgabe, Sammlung, Pfandrücknahmesysteme** (Abschnitt 4)
 - Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Systeme eingerichtet werden, die die Rücknahme und getrennte Sammlung aller Verpackungsabfälle beim Endverbraucher vorsehen und die Vorbereitung für die Wiederverwendung und ein hochwertiges Recycling erleichtern.
 - Abdeckung des gesamten Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten
 - Offen für importierte Waren
 - Pfand- und Rücknahmesysteme bis zum 1. Januar 2029
- **Zielvorgaben für das Recycling** (Abschnitt 6): Zielvorgaben für verschiedene Daten für das Recycling von Kunststoff, Holz, Eisenmetallen, Aluminium, Glas, Papier und Pappe.