

Die neue EU-Verpackungsverordnung – ein Meilenstein

**Future Resources 2023
am 09. November in Köln**

Rechtsanwalt Dr. Markus W. Pauly
Lehrbeauftragter für Umweltrecht an der RWTH Aachen
PAULY • Rechtsanwälte Köln

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Allgemeines

- Vorschlag für eine **neue EU-Verpackungsverordnung** (EU-VerpackVO; Packaging and Packaging Waste Regulation (**PPWR**)) wurde am 30.11.2022 von der EU-Kommission vorgestellt.
 - Soll die bisherige EU-Verpackungsrichtlinie 94/62/EG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2015/720/EU, **ablösen** und **inhaltlich aktualisieren**.
 - Als Verordnung würden die Vorgaben nunmehr **unmittelbare Wirkung** in den Mitgliedstaaten entfalten, während eine Richtlinie erst der Umsetzung in das jeweilige nationale Recht bedarf.
- Verhandlungen im Rat und Europäischen Parlament dauern noch an; mit einem Erlass ist vor **2024 nicht zu rechnen**.
- Nach ihrem Inkrafttreten soll die EU-VerpackVO **nach Ablauf von 12 Monaten** unmittelbar in allen EU-Mitgliedstaaten gelten.
- Ziele:
 - **Vermeidung** von Verpackungsabfall.
 - Aufbau **hochwertiger Recyclingkreisläufe**.
 - Schaffung eines **gut funktionierenden Marktes** für Sekundärrohstoffe als Voraussetzung für die Festlegung von **Mindestrezyklatanteilen** für bestimmte Kunststoffverpackungen.
 - Schaffung einer sog. „**Mehrwegwirtschaft**“.
 - sog. **holistischer Ansatz**: Umfassende Minderung der Umweltauswirkungen von Verpackungen auf dem gesamten Lebensweg

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Hintergrund bezogen auf Kunststoffverpackungsabfälle

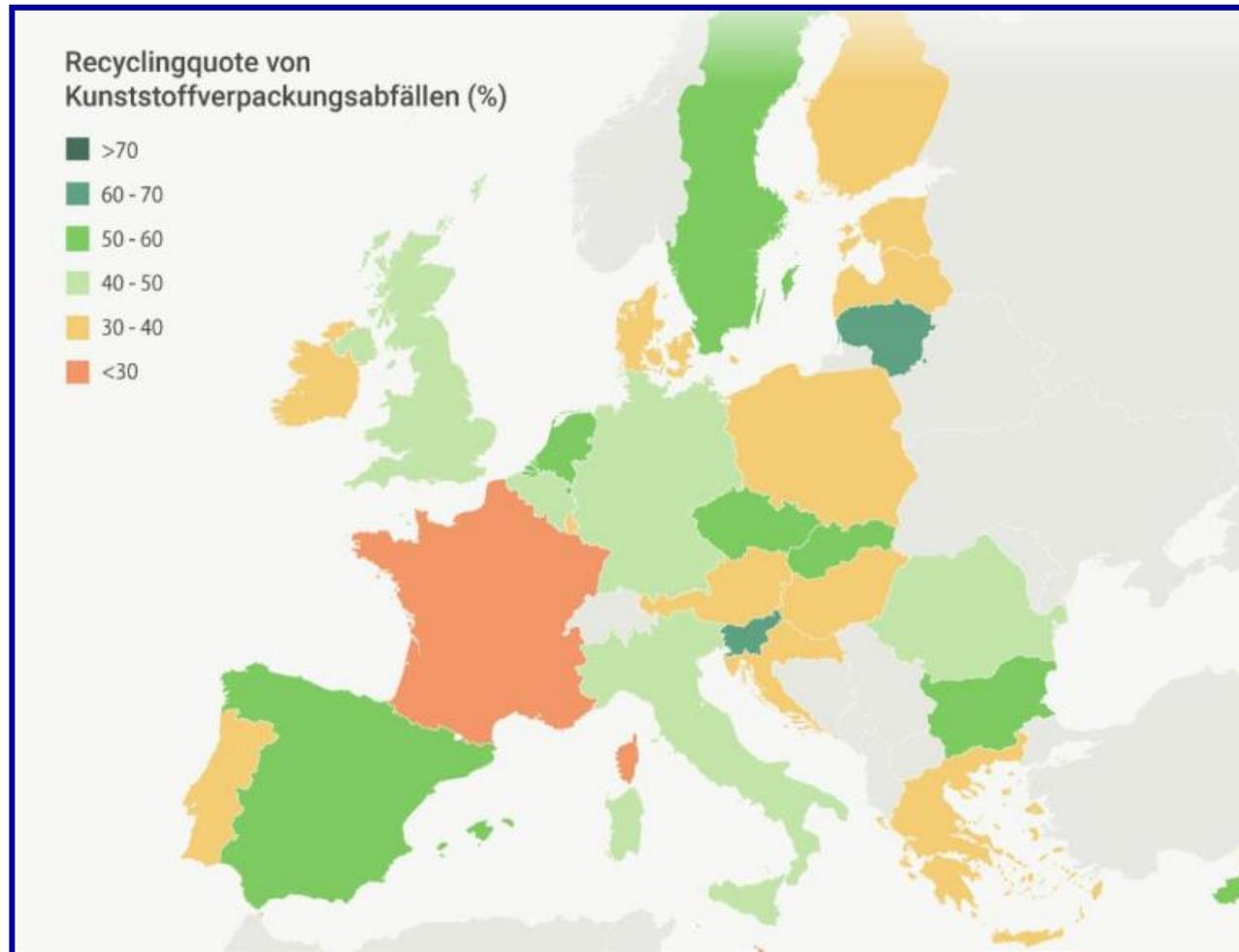
- Im Jahr 2018 stieg die Kunststoffproduktion auf **359 Millionen Tonnen** weltweit.
 - Zum Vergleich: 1950 wurden 1,5 Millionen Tonnen weltweit produziert.
- Die EU beabsichtigt, durch den Erlass einer neuen Verpackungsverordnung weitere **Maßnahmen zur Verringerung von Kunststoffabfällen** zu ergreifen und **höhere Recyclingquoten** zu erzielen.



Quelle: Europäisches Parlament, Plastikmüll und Recycling in der EU: Zahlen und Fakten, [Plastikmüll und Recycling in der EU: Zahlen und Fakten | Aktuelles | Europäisches Parlament \(europa.eu\)](#)

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Hintergrund bezogen auf Kunststoffabfälle



Quelle: Europäisches Parlament, Plastikmüll und Recycling in der EU: Zahlen und Fakten, [Plastikmüll und Recycling in der EU: Zahlen und Fakten | Aktuelles | Europäisches Parlament \(europa.eu\)](#)

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick

Anforderungen an Verpackungen

- Zukünftig müssen **alle Verpackungen recyclingfähig** sein (Art. 6):
 - Ab 01.01.2030 müssen zusätzlich die Kriterien der **recyclingorientierten Gestaltung** erfüllt werden; diese werden über noch zu erlassende delegierte Rechtsakte festgesetzt.
- Für diverse Kunststoffverpackungen werden **Mindestrezyklatanteile (PCR)** ab 2030 festgesetzt (Art. 7):
 - Z.B. **30 %** bei Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff.
 - Weitere Staffelung ab 01.01.2040: dann z.B. **65 %** bei Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff.
 - **Ausnahmen** gelten für kompostierbare Verpackungen.
- **Aufkleber** auf Obst und Gemüse sowie sehr leichte **Kunststofftragetaschen** müssen ab 2 Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung unter industriell kontrollierten Bedingungen in Anlagen zur Behandlung von Bioabfällen **kompostierbar** sein (Art. 8).

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick

Anforderungen an Verpackungen – Fortsetzung

- Verpackungen sollen auf ein **erforderliches Mindestmaß** reduziert werden (Art. 9):
 - Verpackungen mit Doppelwänden, falschen Böden und unnötigen Schichten, die nur darauf abzielen, das wahrgenommene Volumen des Produkts zu **vergrößern**, dürfen **nicht** mehr in Verkehr gebracht werden (Verbot von sog. Mogelpackungen).
 - Bei Um-, Transport- und Versandverpackungen darf der **Leerraum** nur noch **maximal 40 %** des Verpackungsvolumens betragen (beachte: leerer Raum = Raum mit Füllmaterial wie Papier, Luftpolsterfolie o.ä.). (Art. 21)
- Verpackungen sind mit einem **Etikett** zu versehen, welches **Angaben über die Materialzusammensetzung** enthält; Ausnahme nur bei Transportverpackungen. Zusätzlich wird ein Etikett mit Angaben zu ihrer Wiederverwendbarkeit und mit einem QR-Code (oder anderem digitalen Datenträger), der weitere Informationen über die Wiederverwendbarkeit enthält, vorgeschrieben (Art. 11).

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick

Anforderungen an Verpackungen – Fortsetzung

- Für bestimmte Verpackungsformate bzw. -zwecke wird ein **Inverkehrbringungsverbot** vorgeschrieben (Art. 22 i.V.m. Anhang V), z.B.:
 - Einwegverpackungen aus Kunststoff, die den Kauf von mehreren bereits verpackten **Produkten** ermöglichen oder nahelegen, z.B. Umverpackungsfolie, Schrumpffolie
 - Einwegverpackungen für frisches **Obst** und **Gemüse** im Einzelhandel, z.B. Netze, Beutel, Schalen, Behälter
 - Einwegverpackungen für Lebensmittel und Getränke, die **Vor-Ort befüllt und verzehrt** werden, z.B. Schalen, Teller, Becher
 - Einwegverpackungen für **Einzelportionen** im Gastgewerbe z.B. für Würzmittel, Kaffeesahne, Zucker
 - **Kleine Einwegverpackungen** für Hotels, z.B. Shampooflaschen, Flaschen für Lotionen, Seife

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick

Wiederverwendung- und Wiederbefüllung

- Wirtschaftsakteure, die wiederverwendbare Verpackungen benutzen, beteiligen sich an einem oder mehreren **Wiederverwendungssystemen** (Art. 24).
- Endabnehmer müssen dann über die Arten der Behältnisse, die Hygienenormen und die Verantwortung der Endabnehmer in Bezug auf Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Verwendung solcher Behältnisse **informiert** werden (Art. 25).
- **Ziele**, insbesondere für Mehrwegquoten, nach Art. 26 sind z.B.:
 - **90 %** der großen Haushaltsgeräte müssen in **wiederverwendbaren Transportverpackungen** bereitgestellt werden (ab 01.01.2030).
 - Endvertreiber, die **Getränke** in Verkaufsverpackungen zum Mitnehmen in ein Behältnis füllen, müssen ab 01.01.2030 sicherstellen, dass **20 %** in **wiederverwendbaren** Verpackungen bereitgestellt werden (ab 01.01.2040 80%).
 - Ähnliche Vorgaben auch in Bezug auf fertig zubereitete Lebensmittel in **Verkaufsverpackungen zum Mitnehmen**, ab 2030 **10%**, ab 2040 **40%**.
- Die Ziele müssen **jeweils für ein Kalenderjahr** erreicht werden ab dem 01.01.2030.

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick

Anmerkung:

- In **Deutschland** gibt es nach dem geltenden Verpackungsgesetz (VerpackG) teilweise bereits bestehende, ähnliche Regelungen.
- Nach dem VerpackG sind **Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen** und von Einweggetränkebechern, die beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden, seit dem 01.01.2023 verpflichtet, diese auch in **Mehrwegverpackungen** anzubieten.
- In Deutschland ermöglicht § 34 VerpackG bereits zusätzlich, dass **kleinere Unternehmen** anstatt der Möglichkeit eines Mehrwegsystems dem Endverbraucher anbieten können, die Waren in von diesem zur Verfügung gestellten Mehrwegbehältnisse abzufüllen.

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick

Weitere wichtige Regelungen

- Die Menge an **pro Kopf anfallenden Verpackungsabfällen** sollen im Vergleich zu 2018 **gesenkt** werden (Art. 38):
 - Bis 2030 um 5%,
 - Bis 2035 um 10%,
 - Bis 2040 um 15%.
- Einrichtung einer **Zentralen Stelle** pro Mitgliedstaat und eines Herstellerregisters (Art. 35 und Art. 39).
 - In Deutschland ist beides schon durch das VerpackG vorgeschrieben und umgesetzt (**ZSVR**).
- Alle Mitgliedstaaten richten **Systeme für die Rücknahme und getrennte Sammlung** aller bei den Endabnehmern anfallenden Verpackungsabfälle ein (Art. 43). Außerdem sollen für Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff und Metall Pfand- und Rücknahmesysteme eingerichtet werden (Art. 44).
 - In Deutschland gibt es nach § 31 VerpackG bereits ein entsprechendes Pfandsystem (**DPG**).

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick

Recyclingziele

- Bis 31.12.2025 **mindestens 65% des Gewichts** aller anfallenden Verpackungsabfälle.
- Bis 31.12.2025 sollen zusätzlich die folgenden **Mindestprozentsätze** in Bezug auf das Gewicht der jeweiligen **spezifischen Materialien** gelten, die in den anfallenden Verpackungsabfällen enthalten sind:
 - 50 % bei Kunststoffen;
 - 25 % bei Holz;
 - 70 % bei Eisenmetallen;
 - 50 % bei Aluminium;
 - 70 % bei Glas;
 - 75 % bei Papier und Karton.
- Bis 31.12.2030 mindestens **70 % der anfallenden Verpackungsabfälle**. Auch die weiteren Quoten erhöhen sich bis dahin um jeweils 5-10 %.
- Es besteht die Möglichkeit, die Frist vom 31.12.2025 unter bestimmten Voraussetzungen um bis zu **5 Jahre zu verlängern**.

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Kritik

- Die Papier-Verpackungsindustrie (European Paper Packaging Alliance (EPPA)) befürchtet, dass die Verordnung dazu führt, dass Hersteller **auf Hartplastikprodukte umsteigen**, die nicht recycelt werden müssen und somit letztlich zu einer höheren Umweltbelastung führen.
 - Letztlich könnte die PPWR Pappe, Papier und Karton aus dem Markt verdrängen aufgrund der Mehrweganforderungen.
- Umweltverbände wie WWF, NABU und DUH begrüßen den Vorschlag einer Verpackungsverordnung, fordern aber weiterhin noch **umfassendere Ziele**. Der Vorschlag sei dahingehend noch **nicht ambitioniert genug**.
- Kritisiert wird von mehreren Verbänden, dass sich die **Verpackungsgröße** am **Produktvolumen** orientieren soll. Besser wäre es nach deren Einschätzung, auf das **Schutzbedürfnis** des **jeweiligen Produkts** abzustellen.

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Kritik

- Der Deutsche Brauer Bund (u.a.) sieht in dem Vorschlag eine **Gefahr für bestehende Mehrwegsysteme**, insb. aufgrund einer überbürokratischen Regulierung.
 - Unklarheiten bestanden dahingehend, dass die PPWR eine **Deklarationspflicht** in Form einer **dauerhaft angebrachten Kennzeichnung** auf der Flasche vorsieht. In Deutschland sind auf Bierflaschen oft abwaschbare/abnehmbare Kennzeichnungen. Damit wären alle Mehrwegflaschen von Brauereien nicht mehr nutzbar.
 - Schwierig, den Leerraumanteil in Transportverpackungen, hier Bierkästen etc. einzuhalten.
 - Kritisiert wird auch die **fehlende Rücknahmepflicht für Mehrwegverpackungen**, welche in Deutschland bereits vorgesehen ist.

Anmerkung:

Die EU-Kommission hat bereits auf die Kritik bzgl. der Deklarationspflicht reagiert und klargestellt, dass Etiketten, wie sie im deutschen Pfandsystem üblich sind, als dauerhafte Kennzeichnung ausreichen können.

- Fast-Food-Lobby kritisiert **Einwegverbot für Verpackungen**, die Vor-Ort befüllt und verzehrt werden, Zwang zur Wiederverwendung

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Kritik

- Einzelne Mitgliedstaaten haben den Entwurf ebenfalls kritisiert:
 - Es gäbe **zu wenig Spielraum, ehrgeizigere nationale Maßnahmen zu integrieren** und könnte diese somit ausbremsen.
 - Die **Ausgangssituationen** der Mitgliedstaaten seien **nicht ausreichend berücksichtigt** worden.
 - Es könnte **zu wenig Rezyklat am Markt** für die Zielerreichung geben.
- Teilweise wird der Erlass einer Verordnung insgesamt als positiv bewertet, da hierdurch die verschiedenen **nationalen Regelungen vereinheitlicht** werden. Andere kritisieren, dass eine Verordnung zu **starre Vorgaben** setzt und durch eine Richtlinie die Mitgliedstaaten vorhandene Regelungen besser kombinieren könnten.

Anmerkung:

Diskutiert wird, dass aufgrund der Mindestrecyclatvorgaben den Verpackungsherstellern ein **Vorkaufsrecht** o.ä. auf Rezyklat eingeräumt werden soll, um die Ziele zu erreichen.

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Ausblick

- Der Umweltausschuss hat mit 56 Ja-Stimmen am **24.10.2023** für den Vorschlag der EU-Kommission gestimmt. Dabei wurden auch zahlreiche Änderungsanträge angenommen. Insgesamt lagen **ca. 2500 Änderungsvorschläge** vor. Die Aussprache und Abstimmung im Plenum des Europäischen Parlaments ist für die zweite Sitzung im **November** geplant.
 - Der Rat wird voraussichtlich am **18.12.2023** einen gemeinsamen Standpunkt beschließen.
 - Anschließend können die **Trilogverhandlungen** zwischen Rat und Parlament unter Leitung der Kommission stattfinden.
 - Eine **endgültige Fassung** könnte **nächstes Jahr** verabschiedet werden und 2025 in Kraft treten.
 - Ziel ist, dass die PPWR **noch in dieser Legislaturperiode** verabschiedet wird. Ansonsten muss das neue Parlament die Verhandlungen zu Ende führen und die PPWR beschließen.
 - Inwieweit das **neue Parlament** unter neuen Mehrheitsverhältnissen die Verabschiedung priorisiert, ist nicht absehbar.

Die neue EU-Verpackungsverordnung

Exkurs: Aktualisierung des deutschen VerpackG

- Das Bundesumweltministerium plant das **VerpackG** voraussichtlich noch **vor Erlass der PPWR** zu **novellieren**.
- Wesentlicher Inhalt des Entwurfs:
 - Supermärkte sollen künftig pro Getränkesorte **mindestens ein Produkt** mit **Mehrwegverpackung** anbieten.
 - Angebotspflicht einer Mehrwegalternative bei Speisen und Getränken zum Mitnehmen soll auf alle Verpackungsmaterialien ausgeweitet werden.
 - **Mehrwegflaschen** sollen **überall abgegeben** werden können, wo es Getränke gibt.
 - **Einwegverbot bei Vor-Ort-Verzehr**.
 - Es wird unzulässig, den Inhalt bei gleichbleibender Verpackung zu reduzieren.

PAULY • Rechtsanwälte
Dr. Markus W. Pauly

Cäcilienstraße 30
50667 Köln

T 0221 250 890 -0
F 0221 250 890 -69

m.pauly@pauly-rechtsanwaelte-koeln.de
www.pauly-rechtsanwaelte-koeln.de