

Position zum Entwurf einer europäischen Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (PPWR)

Hintergrund

Die EU-Kommission hat am 30. November 2022 einen Entwurf für eine neue europäische Regelung für Verpackungen und Verpackungsabfälle (PPWR) vorgelegt. Als in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Verordnung soll die neue Regelung die geltende Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (94/62/EG) ersetzen. Derzeit stehen die Beratungen sowohl im europäischen Parlament als auch im Umweltministerrat an. Mit der Verabschiedung wird nach jetzigem Stand Ende 2023 gerechnet.

Die nachfolgende Position enthält die wesentlichen Empfehlungen der deutschen Aluminium- und Metallindustrie zu dem Verordnungsentwurf.

Permanente Materialien und hochwertiges Recycling

Die EU-Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 8 Abs. 2, bei allen Maßnahmen zur erweiterten Produktverantwortung (EPR) die Auswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus, die Abfallhierarchie sowie gegebenenfalls das *Potenzial für mehrfaches Recycling* zu berücksichtigen. Die EU reagiert mit dieser neuen Vorgabe zu Recht auch auf die stark angewachsene Verwendung von Einweg-Materialien, die sich nur einmal oder nur in einer beschränkten Anzahl im Kreislauf führen lassen. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Rohstoffversorgung der Industrie, aber auch ein deutlicher Impuls für mehr Ressourceneffizienz und Klimaschutz. Mehrfach recycelbare Verpackungsmaterialien sind solche, die ihre intrinsischen Eigenschaften nach dem Recycling behalten und daher immer wieder im Kreislauf geführt werden können.

Die im Artikel 6 niedergelegten Anforderungen an die Recyclingfähigkeit von Verpackungen werden grundsätzlich begrüßt. Die Anforderungen sollten jedoch vor allem Recyclingketten von Verpackungen fördern statt nur einmalige oder wenige Recyclingschritte. Permanente Materialien mit mehrfachem Recyclingpotential müssen berücksichtigt werden. Nur dies schafft die Grundlage, dass Verpackungen aus permanenten Materialien in den noch zu erarbeitenden delegierten Rechtsakten nach Absatz 4 sowie der Modulation der EPR-Beiträge angemessen berücksichtigt werden.

Wir unterstützen in diesem Zusammenhang ausdrücklich die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zum neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (Absatz 39):

“Underlines the need to promote a high quality of material collection flows, reuse and recycling, to maintain materials at their highest value and to achieve clean, non-toxic and sustainable closed material loops; stresses the need to increase the availability and quality of recyclates, focusing on the ability of a material to retain its inherent properties after recycling, and its ability to replace primary raw materials in future applications”¹

Weiterhin verwendet Artikel 43 (Rücknahme- und Sammelsysteme) den Begriff des „hochwertigen Recyclings“, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Verpackungsabfälle von den Endverbrauchern gemäß den Artikeln 4 und 13 der Richtlinie 2008/98/ behandelt werden. Daher ist auch eine Definition des Begriffs „hochwertiges Recycling“ erforderlich, um rechtliche Unklarheiten zu

¹ [Texts adopted - New Circular Economy Action Plan - Wednesday, 10 February 2021 \(europa.eu\)](#)

vermeiden, eine harmonisierte Auslegung in der gesamten EU zu gewährleisten und die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, fundierte Entscheidungen bei der Einführung von Rücknahme- und Sammelsystemen zu treffen, die qualitativ hochwertiges Recycling ermöglichen.

Formulierungsvorschläge:

- **Art. 3, Abs. 31a (neu)**

'permanent material': materials that can be recycled multiple times so that the resulting secondary raw material retains its inherent material properties.

- **Art. 3 Abs 31b (neu)**

'High quality recycling' means any processes by which materials are sufficiently and effectively collected, sorted and recycled, and are able to withstand several recycling loops without any change to their inherent properties and with minimum material losses, thereby guaranteeing high yields. The generated secondary raw materials are of sufficient quality to substitute the primary raw materials.

- **Art. 6, Abs. 2:**

Packaging shall be considered recyclable where it complies with the following:

(a) it is designed for recycling;

(b) it is effectively and efficiently separately collected in accordance with Article 43(1) and (2);

(c) it is sorted into defined waste streams without affecting the recyclability of other waste streams;

(d) it can be recycled multiple times so that the resulting secondary raw material retains its inherent material properties and is of sufficient quality to substitute the primary raw materials;

(e) it can be recycled at scale.

Kompositierbarkeit von Kaffeekapseln

Kaffeekapseln aus Aluminium, die vollständig recyclingfähig sind, sollten von der Anforderung der Kompostierbarkeit ausgenommen werden:

Formulierungsvorschlag:

- **Art. 8, Abs. 1:**

By ...packaging referred to in Article 3(1), points (f) ~~and (g)~~... sticky labels...

Verpflichtungen der Verpackungshersteller

Die Informations- und Dokumentationsanforderungen an Verpackungshersteller nach Art. 13 Abs. 9 sind sehr hoch. Die folgende Änderung zielt darauf ab, die Anforderungen verhältnismäßiger auszugestalten.

Formulierungsvorschlag:

- **Art. 13 Abs. 9**

Manufacturers shall, further to a reasoned request from a national authority, provide all the information and documentation necessary to demonstrate the conformity of the packaging, including the technical documentation in a language, or languages, which can be easily understood by that authority. English shall in all cases be considered to be acceptable language unless due justification is provided by the national authority concerned for not accepting English as a language. That information and documentation shall be provided in either paper or electronic form. The relevant documents shall be made available ~~within 10 days of receipt of the~~ on request from the national authority. Manufacturers shall cooperate with the national authority on any action taken to remedy any case of non-compliance with the requirements set out in Articles 5 to 10.

Verpflichtungen der Verpackungsmaterialhersteller

Die Anforderungen an Verpackungsmaterialhersteller zur Weitergabe von Informationen an Verpackungshersteller nach Art. 14 Abs. 1 sind sehr hoch. Die vorgeschlagene Änderung zielt darauf ab, die Anforderungen verhältnismäßiger auszugestalten.

Formulierungsvorschlag:

- **Art. 14 Abs. 1**

Any supplier of packaging or packaging materials shall provide the manufacturer with all the information and documentation necessary for the manufacturer to demonstrate the conformity of the packaging and the packaging materials with this Regulation, including the technical documentation referred to in Annex VII and required under Articles 5 to 10, in a language or languages, which can be easily understood by the manufacturer. English shall in all cases be considered to be an acceptable language. That information and documentation shall be provided in either paper or electronic form where such information is not confidential under national or Union legislation or personal data protected in accordance with Regulation (EU) 2016/679

Verbote für bestimmte Verpackungen

Verbote bestimmter Verpackungsformate sind die am stärksten eingreifenden Maßnahmen. Sie betreffen nicht nur Hersteller, sondern auch Verbraucher. Es müssen daher hohe Anforderungen an die Begründung von Verboten gestellt werden. Problematisch erscheint im Verordnungsentwurf die fehlende Transparenz bei den Auswahl- und Bewertungskriterien der zu verbietenden Verpackungen. Es gibt keinen wissenschaftlich fundierten Hinweis auf den ökologischen Nutzen, der sich aus den Verboten ergibt. Die Minimierung von Ressourcen bei Verpackungen lässt sich mit ökonomischen Anreizinstrumenten effizienter und gleichzeitig effektiver erreichen.

Formulierungsvorschlag:

- **Art. 22, Abs. 1 und 2**

1. Economic operators shall not place on the market packaging in the formats and for the purposes listed in Annex V if the potential to reduce packaging waste and the overall positive environmental impact compared to alternative packaging solutions is ensured by transparent selection and assessment criteria adopted in delegated acts in accordance with paragraph 4.

2. By way of derogation from paragraph 1, economic operators shall not place on the market packaging in the formats and for the purposes listed in point 3 of Annex V as of 1 January 2030.

Mehrwegquoten für Getränkeverpackungen

Das von der EU-Kommission veröffentlichte „Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report“² macht nur sehr wenige Aussagen über die ökologische Vorteilhaftigkeit von Mehrweg-Verpackungssystemen. Beispielhaft folgende Zitate:

Seite 12:

...closed pool systems, where the reusable packaging has to go back to the initial packer, might be less environmentally beneficial than single use packaging, if the transport distance is very big, or be a risk for food hygiene.

Seite 25:

² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0567fd10-7165-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en>

The whole set of the reuse measures is designed to set feasible targets and to avoid that the transport of the emptied reusable packaging does not devour the environmental benefits...

Vor diesem Hintergrund überrascht die verbindliche Vorgabe von Mehrweganteilen für Hersteller und Inverkehrbringer, insbesondere für alkoholische und nichtalkoholische Getränke, in den Absätzen 4 und 6 von bis zu 25 %. Es wird zu prüfen sein, ob diese Vorgaben gegen EU-Recht verstoßen, da zwingende Mehrweganteile in Verkaufsstellen auf eine Diskriminierung von ausländischen Abfüllern hinauslaufen würde. Die Maßnahmen würden auch mehr Kosten und Bürokratie für Wirtschaft und Handel bedeuten, ohne dass sie zwingend eine ökologische Verbesserung bewirken. Die Kosten für Wirtschaft und Handel würden im Vergleich zu heute deutlich steigen, da durch den Mehrweg-Angebotszwang neue Strukturen für Sortierung, Lagerung, Logistik, Hygienebestimmungen und Sicherheit notwendig werden. Spezielle Mehrwegflaschen werden zudem nicht überall angenommen. Diese Zusatzkosten würden die Preise für die Verbraucher erhöhen.

Vor allem erscheint widersprüchlich, dass der Marktanteil für bestimmte Verpackungssysteme wie z.B. vollständig recyclingfähige Getränkedosen aus Aluminium mit Erfassungs- und Recyclingquoten nahe 99 % über die in Art. 26 geforderte verbindliche Mehrwegquote einerseits beschränkt wird, andererseits gerade für diese Verpackungen in Art. 44 der Aufbau eines kostenintensiven Pfandsystems gefordert wird. Derartige Pfandsysteme sind, wenn die Investition einmal getätigt ist, auf einen ausreichenden Durchsatz an Verpackungsgebinden angewiesen. Ansonsten lohnt sich der Aufwand an Geld und Ressourcen nicht. Wenn der EU-Verordnungsgeber von den Wirtschaftsbeteiligten durch ordnungsrechtliche Vorgaben hohe Investitionen für den Aufbau eines Pfandsystems fordert, darf er an anderer Stelle nicht durch ordnungsrechtliche Vorgaben im gleichen Rechtsakt die ökonomische und ökologische Effizienz eines solchen Systems in Frage stellen. Vielmehr müssen die Vorgaben in Art. 26 und in Art. 44 besser miteinander verzahnt und widerspruchsfrei ausgestaltet werden. Hersteller oder Inverkehrbringer in Mitgliedstaaten, die bereits mit höhere Mehrwegquoten erzielen, sollten ausgenommen werden. Darüber hinaus sollten Hersteller und Inverkehrbringer ausgenommen werden, wenn ihre Verpackungen über Pfandsysteme erfasst und einem hochwertigen Recycling zugeführt werden, oder aber alternativ ohne Pfandsystem 90 % der Verpackungen erfasst werden.

Formulierungsvorschlag:

- **Art. 26 Abs. 4 a/b und 6 a/b**

4. (a) The manufacturer and the final distributor making available on the market within the territory of a Member State in sales packaging alcoholic beverages in the form of beer, carbonated alcoholic beverages, fermented beverages other than wine, aromatised wine products and fruit wine, products based on spirit drinks, wine or other fermented beverages mixed with beverages, soda, cider or juice, shall ensure that:

(a) from 1 January 2030, 10 % of those products are made available in reusable packaging within a system for re-use or by enabling refill;

(b) from 1 January 2040, 25 % of those products are made available in reusable packaging within a system for re-use or by enabling refill,

except for sales packaging

a) made available on the market of a member state that achieved a higher re-use or refillable rate for these packaging in the previous year,

b) or for which a deposit and return system is set up according to Art. 44

c) or for which the rate of separate collection is above 90 %

Gleiche Änderungen in Art. 4.(b), 6.(a)und 6 (b)

Rücknahme- und Sammelsysteme

- **Art. 43 Abs. 4**

Da nicht alle Formen des Recyclings den gleichen Nutzen haben, sollte ein hochwertiges Recycling gefördert werden, um den Einsatz von Primär- und Neumaterialien weiter zu reduzieren. Der Begriff des „hochwertigen Recyclings“ wird außerdem bereits im Abs. 1 erwähnt und sollte daher im Sinne der Rechtskonsistenz auch in Abs. 4 Verwendung finden.

Formulierungsvorschlag:

Member States shall take measures to promote high quality recycling of packaging waste which meets the quality standards for the use of recycled materials in the relevant sectors.

Berlin und Düsseldorf, 17. März 2023

Kontakt:

Rainer Buchholz

Leiter Kreislaufwirtschaft und Ressourceneffizienz

Telefon: 030 / 72 62 07 – 120

E-Mail: Buchholz@wvmetalle.de

Wirtschaftsvereinigung Metalle, Wallstraße 58/59, 10179 Berlin

Jörg H. Schäfer

Verpackung, Recycling, Nachhaltigkeit

Telefon +49 211 4796-170

E-Mail: joerg.schaefer@alu-d.de

Aluminium Deutschland e. V. · Fritz-Vomfelde-Straße 30 · 40547 Düsseldorf