

Runder Tisch „Essential Requirements“ der Wertschöpfungskette Verpackung in Deutschland

Positionen und Forderungen

Als Baustein der europäischen Verpackungsrichtlinie (94/62/EG) werden die „*Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste*“ derzeit überarbeitet und auf das Konzept der Kreislaufwirtschaft ausgerichtet. Ihnen soll eine zentrale Orientierungsfunktion für die gesamte Wertschöpfungskette der Verpackung zukommen, so dass sie zur Vermeidung und zur verbesserten Kreislaufführung von Verpackungen beitragen.

Um diese Ziele zu erreichen, müssen die Essential Requirements die in der Abfallrahmenrichtlinie festgelegte **Abfallhierarchie stringent berücksichtigen**. Unter Umständen kann es dabei zu Zielkonflikten kommen, etwa zwischen weiterer Verpackungsreduktion und der Recyclingfähigkeit einer Verpackung. In diesen Fällen sollte die CO₂-Bilanz einer Verpackung über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg als Bewertungskriterium dienen.

Bei der Überarbeitung der Essential Requirements müssen die Eigenschaften und die Beschaffenheit der Verpackung stets auch im Zusammenhang mit dem verpackten Produkt gesehen werden. Es ist weiterhin zu gewährleisten, dass jedes Produkt eine für sein Anforderungsprofil optimale Verpackung erhält.

Die nun folgenden Anmerkungen beziehen auf Vorschläge aus der von der EU-Kommission veröffentlichten Studie „*Effectiveness of the Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste and Proposals for Reinforcement*“ (Eunomia et al., Febr. 2020).

Verpackungsreduktion:

- Die Einführung einer **neuen Berichtspflicht für „Ratios“**, d.h. von definierten Verhältnissen von Verpackung zu Produkt, muss kritisch hinterfragt werden: Die ungenaue Aussagekraft der Daten steht in einem deutlichen Missverhältnis zu dem zu erwartenden hohen bürokratischen Aufwand ihrer Erhebung.

Sollte eine Berichtspflicht zur Verhältnismäßigkeit von Verpackung und Produkt dennoch eingeführt werden, ist auf eine passgenaue **Differenzierung zwischen Verpackungsmaterialien sowie Produktgruppen** zu achten, um Fehlanreize und Ungleichbehandlungen auszuschließen. Die durch eine Berichtspflicht gesammelten Daten dürfen dann lediglich zur Identifikation von „Ausreißern“, d.h. etwa Fälle exzessiver Verpackung oder, im positiven Fall, besonders sparsamer Verpackungslösungen, dienen.
- Die Definition von festen Ratio-Grenzen ist nicht zielführend; sie können der unübersehbaren Vielfalt an Verpackungen und Produkten nicht gerecht werden. Es bestünde zudem ein **Risiko der Unterverpackung** von Produkten: Damit können negative Umweltfolgen wie vermeidbarer Ressourcenverbrauch und CO₂-Emissionen einhergehen, etwa durch den Verderb von Lebensmitteln.
- Es wird diskutiert, den **Industrie-Standard EN 13428** (*Ressourcenschonung durch Verpackungsminimierung*) als **Grundlage einer neuen Verpflichtung zur Verpackungsreduktion** heranzuziehen. Verbunden damit sollen nur noch wenige Kriterien eine im Umfang über ein definiertes Mindestmaß hinausgehende Verpackung rechtfertigen.

Konkret vorgeschlagen wird der Wegfall der Kriterien „Herstellungsverfahren“, „Abpack-/Abfüllprozess“ und „Logistik (einschließlich Transport, Lagerung und Handhabung)“. Die vollständige Streichung dieser Gesichtspunkte könnte jedoch zu unverhältnismäßigen Kostensteigerungen bei der Verpackungsherstellung führen. Stattdessen sollten diese Kriterien enger und zweckmäßiger definiert werden.

Als **Kriterien** die eine aufwändigere Verpackung rechtfertigen, sollten die Aspekte „**Klimaschutz**“ und „**Produktanwendung**“ hinzukommen. Das Kriterium „Produktanwendung“ trägt der Tatsache Rechnung, dass bestimmte Produkte nur mittels einer die Verwendung unterstützenden Verpackung benutzt werden können.

- Eine zu einseitige Fokussierung auf die Verpackungsreduktion kann Zielkonflikte auslösen: So könnten im Zuge einer solchen Reduzierung verstärkt Materialien mit geringerer Recyclingfähigkeit eingesetzt und der Einsatz wiederverwendbarer Verpackungen und nachwachsender Rohstoffe gehemmt werden. Produzenten, Abfüller und Verpackungshersteller benötigen daher transparente **Regeln zur Priorisierung der verpackungspolitischen Zielsetzungen** als Basis für ihre Investitionsentscheidungen.

Rezyklatanteil:

- Ansätze für einen **verpflichtenden Rezyklatanteil** in Verpackungen sollten im Impact Assessment der Verpackungsrichtlinie (PPWD) eingehend analysiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Rezyklatmärkte für verschiedene Materialien und Produktgruppen kaum miteinander vergleichbar sind; dies betrifft insbesondere die Verfügbarkeit hochwertiger Rezyklate. Konkrete Vorgaben zu Rezyklatanteilen können daher nur im Rahmen einer produktspezifischen Regulierung zielführend sein.
- Vor Festlegung etwaiger Verpflichtungen zum Rezyklateinsatz sind zunächst weniger belastende und marktbasierende Maßnahmen zu prüfen. Hier kommen insbesondere eine weitere **Harmonisierung der Anforderungen der erweiterten Herstellerverantwortung (EPR)**, steuerliche Anreize oder CO₂-Gutschriften für den Einsatz von Rezyklaten in Betracht, um Anreize für bessere Recyclingfähigkeit und höhere Rezyklatanteile in Verpackungen zu schaffen. Um Produktqualität und Verbraucherschutz zu garantieren, sollte zudem ein System der **Rückverfolgbarkeit für Kunststoff-Rezyklate** eingeführt werden.
- Insbesondere bei **Verpackungen mit Lebensmittelkontakt** wird der Kunststoff-Rezyklateinsatz durch das Fehlen von EU-Standards verhindert. Die Komplexität des Themas ist hoch. Die Risikobewertung durch die europäische Lebensmittelsicherheitsbehörde EFSA wurde bisher nicht abgeschlossen und entsprechende Recyclingverfahren wurden von der EU-Kommission bisher nicht zugelassen. Bis diese Prozesse abgeschlossen sind und damit umfassende Rechtssicherheit geschaffen wurde, müssen die meisten Lebensmittelverpackungen und andere von Regelungslücken betroffene Produktgruppen von Verpflichtungen zum Rezyklateinsatz ausgenommen bleiben.

Definition Recyclingfähigkeit:

- Erwogen wird, dass ein behördliches Gremium **Listen für Komponenten** entwickelt, die entweder Recyclingprozesse behindern (Negativliste) oder als recyclingfähig gelten (Positivliste). Die Verwendung von Komponenten auf der Negativliste soll dabei zukünftig unzulässig sein. Falls ein solcher Ansatz gewählt wird, muss das die Listen erstellende

technische Gremium fortlaufend neue Entwicklungen, d.h. etwa Fortschritte im Recycling bzw. Innovation bei Verpackungskomponenten, verfolgen und in den Listen abbilden. Industrievertreter sind dabei dauerhaft einzubinden. Als Beispiel für ein ausgewogen zusammengesetztes Gremium könnte der Expertenkreis III bei der deutschen Zentralen Stelle Verpackungsregister dienen.

- Für die Erarbeitung einer europäischen Definition von Recyclingfähigkeit kann auf die Inhalte des **deutschen Mindeststandards Recyclingfähigkeit** zurückgegriffen werden.
- Als zusätzliches Kriterium für die Recyclingfähigkeit einer Verpackung wird eine Schwelle für die „Recycling Rate“ erwogen – also für das Maß, in welchem die enthaltenen Verpackungskomponenten EU-weit tatsächlich recycelt werden. Die Feststellung der tatsächlichen Recyclingleistung in Bezug auf Verpackungskomponenten ist jedoch nicht nur aus technischer Sicht hochkomplex. So stellen auch die Gruppierung der Komponenten und die sehr heterogene Recyclinginfrastruktur in den EU-Mitgliedstaaten große Hindernisse dar. **Technologien zur Feststellung der tatsächlichen Recyclingleistung** könnten jedoch dazu beitragen, ein genaues Bild des Recyclings in der EU zu schaffen und einen systematischen Kapazitätsausbau zu ermöglichen.
- Der Entwurf der Essential Requirements für Verpackung formuliert das Ziel, dass **95 % der Komponenten jeder Verpackung bis 2030 recycelbar** sein sollen. Dieses sehr ambitionierte Ziel kann nur durch Materialinnovationen und hohe Investitionen in Recycling-Technologien und -Kapazitäten erreicht werden. Dazu sind verlässliche Rahmenbedingungen notwendig, die solche Investitionen fördern. Zudem sollten mögliche Zielkonflikte zwischen Recyclingfähigkeit, Ressourcenverbrauch (Materialreduzierung) und Klimaschutz bedacht und praxisingerecht geregelt werden. In jedem Fall sollte das Erreichen von 95 % Recyclingfähigkeit nicht durch eine ansonsten ungerechtfertigte Erhöhung der jeweils recyclingfähigen Bestandteile einer Verpackung bewirkt werden. Grundsätzlich gilt, dass die nicht recycelbaren Komponenten die Recyclingprozesse nicht behindern dürfen.
- **Chemisches Recycling** muss entsprechend des Grundsatzes der **Technologieoffenheit** neben der Weiterentwicklung des mechanischen Recyclings im EU-Regulierungsansatz mitgedacht werden. Voraussetzung ist, dass die entsprechenden Verfahren eine CO₂-Bilanz aufweisen, die mit stofflichem Recycling vergleichbar ist. In den Vergleich sind die Aufwände zur Erreichung von Recyclingmaterial in unterschiedlichen Qualitätsstufen, ggf. bis hin zur Lebensmittelkontaktfähigkeit, mit einzubeziehen.

Register:

- Eine neues Verpackungsregister auf europäischer Ebene muss mit dem schon bereits bestehenden Register in Deutschland (Zentrale Stelle Verpackungsregister) vollständig kompatibel sein. **Doppelte Berichtspflichten** sind dabei auszuschließen. Insbesondere für kleine Inverkehrbringer sollte die Berichtspflicht auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben.
- Eine **behördliche Autorisierung von Verpackungen** ist aufgrund des sehr hohen bürokratischen Aufwandes und der zu erwartenden erheblichen Verzögerungen im Entwicklungs- und Vermarktungsprozess für Verpackungen abzulehnen.

Wiederverwendbarkeit:

- Die Essential Requirements für Verpackungen und Verpackungsabfälle sind für die Einführung von neuen Anreizen oder Verpflichtungen zu **Mehrwegsystemen** nicht geeignet.

- Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Anreize oder gar Verpflichtungen zur Nutzung von Mehrwegsystemen nur für jene Fälle sinnvoll sind, in denen eine deutliche Verbesserung der CO₂-Bilanz zu erwarten ist.

Kennzeichnung:

- Die **Kennzeichnung** von Verpackungen als „recyclingfähig“ oder „wiederverwendbar“ sollte europaweit **einheitlich** erfolgen und **gebührenfrei** sein, um den Mehraufwand für Inverkehrbringer-Unternehmen gering zu halten und den grenzüberschreitenden Handel nicht zu behindern.

Oktober 2020

Am Runden Tisch “Essential Requirements” beteiligte Unternehmen und Verbände:

