

BVE-Stellungnahme

Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine EU-Verpackungsverordnung („EU-VerpackungsVO“) Stand 30.11.2022

I. Allgemeines

Der Verordnungsentwurf zielt insbesondere darauf ab, das Kreislaufprinzip bei Verpackungen EU-weit zu forcieren, d. h. insbesondere das Abfallaufkommen zu reduzieren, die Recyclingfähigkeit zu verbessern, den Rezyklateinsatz zu erhöhen und die Wiederverwendung zu fördern sowie auf dieser Grundlage einen Beitrag zu leisten, bis 2050 den Status der Klimaneutralität zu erreichen. Zudem sollen harmonisierte Bedingungen einen echten EU-Binnenmarkt für Verpackungen und deren Abfallbehandlung herbeiführen.

Die deutsche Ernährungsindustrie, die darauf ausgerichtet ist, ihre Lebensmittelproduktion unter Einbeziehung der gesamten Lebensmittellieferkette kontinuierlich nachhaltiger zu gestalten, begrüßt diesen Legislativvorschlag grundsätzlich.

Wir weisen jedoch darauf hin, dass in Deutschland die abfallrechtliche Produktverantwortung der Hersteller von Verpackungen bereits seit 1991 etabliert und seitdem sowohl durch gesetzliche Maßnahmen als auch Initiativen von Industrie und Handel stetig weiterentwickelt worden ist. Dies hat seinen Ausdruck in Systemen zur Sammlung, Sortierung und Verwertung dieser Gegenstände gefunden, die mit einem hohen ökologischen Nutzen verbunden und beispielhaft für Europa sind. Diese sind auch in die zugrundeliegenden Lebensmittellieferketten integriert.

Die zukünftige EU-VerpackungsVO darf deshalb nicht dazu führen, dass funktionierende Lieferketten und ökologische Errungenschaften beeinträchtigt und Marktverwerfungen verursacht werden.

BVE-Stellungnahme

Vor diesem Hintergrund äußern wir uns zu dem vorliegenden Verordnungsentwurf wie folgt:

II. Im Einzelnen

1. Zur Rechtsgrundlage des Verordnungsentwurfs

Rechtsgrundlage der vorgesehenen Verordnung ist Art. 114 AEUV. Es geht somit um Maßnahmen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, da gerade in der Vergangenheit unterschiedliche Regelungen und Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten, wie zum Beispiel im Bereich der Kennzeichnung, zu wettbewerblichen Beeinträchtigungen geführt haben.

Mit grundsätzlicher Besorgnis sind deshalb Überlegungen zu bewerten, als weitere Rechtsgrundlage Art. 192 Absatz 1 AEUV heranzuziehen. Auf dieser Grundlage könnten Mitgliedstaaten über den Verordnungsentwurf hinausgehende Maßnahmen treffen, die im Ergebnis dazu führen, dass es einen „Flickenteppich“ unterschiedlicher nationaler Regelungen gibt, die durch die Verordnung gerade verhindert werden sollen. Vor diesem Hintergrund sollte von einer Erweiterung der oben genannten Rechtsgrundlage Abstand genommen werden, da dies ansonsten die Gefahr birgt, dass die vorgesehene Harmonisierung des Binnenmarktes konterkariert wird. Auf jeden Fall ist im Rahmen einer Erweiterung der Rechtsgrundlage sicherzustellen, dass das Inverkehrbringen von Verpackungen, die den Maßgaben dieser Verordnung entsprechen, von anderen Mitgliedsstaaten nicht verboten, eingeschränkt oder in anderer Weise behindert wird.

2. Art. 6, Recyclingfähige Verpackungen

Keine Diskriminierung von Kunststoffverpackungen bei der Bemessung von Lizenzentgelten im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung

Das recyclinggerechte Design von Verpackungen ist eine wesentliche Voraussetzung, um die Konzeption und Verwertung von Verpackungen in Richtung einer Kreislaufwirtschaft zu verbessern. Die Ernährungsindustrie begrüßt deshalb, dass Art. 6 vorsieht, dass die Recyclingfähigkeit ein wesentliches Kriterium bei der Staffelung der Lizenzentgelte im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung darstellt. Denn je

BVE-Stellungnahme

besser sich eine Verpackung recyceln lässt, desto günstiger wirkt sich das auf das vom Inverkehrbringer zu entrichtende Lizenzentgelt aus.

Der angestrebte kreislaufwirtschaftliche Fortschritt wird aber nicht nur durch das recyclinggerechte Design von Verpackungen bedingt. Erforderlich ist daneben, dass die erforderliche Infrastruktur geschaffen wird, um diese recycelbaren Gegenstände auch tatsächlich einem Recycling zuzuführen.

Aufgrund der spezifischen Eigenschaften zahlreicher Lebensmittel besteht das Erfordernis, diese in Kunststoffverpackungen zu verpacken. So schützen Kunststoffverpackungen Lebensmittel vor vorzeitigem Verderb und bewahren sie davor, mit Krankheitserregern oder anderen unerwünschten Stoffen in Kontakt zu kommen.

Art. 6 Abs. 4 und 11 sowie Art. 7 Abs.6 EU-VerpackungsVO sehen allerdings vor, dass auch der Rezyklatanteil in den Kunststoffverpackungen bei der Staffelung der Lizenzentgelte zu berücksichtigen ist. Fehlende oder geringe Rezyklatanteile wirken sich somit nachteilhaft für die Inverkehrbringer, d. h. die Abfüller, von Kunststoffverpackungen aus. Dies stellt für Hersteller, die aufgrund der spezifischen Eigenschaften ihrer Produkte darauf angewiesen sind, diese in Kunststoffverpackungen zu verpacken eine Diskriminierung dar. Denn anerkanntermaßen ist es gegenwärtig nur möglich, recycelte PET-Kunststoffe aus dem Pfandflaschen-Kreislauf in Lebensmittelverpackungen einzubringen. Andere Kunststoffe, wie zum Beispiel aus der Sammlung über die Gelbe Tonne bzw. den Gelben Sack sind nicht erlaubt.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, den Bezug des Rezyklatanteils auf Kunststoffverpackungen in den genannten Regelungen zu streichen und zunächst ausschließlich auf das Kriterium der Recyclingfähigkeit abzustellen.

3. Art. 7, Mindestrezyklatanteil in Kunststoffverpackungen

a. Keine generelle Verpflichtung zum Rezyklateinsatz in kontaktempfindlichen Verpackungen

Wie bereits ausgeführt (Ziffer 2), ist der Rezyklateinsatz in Kunststoffverpackungen, soweit diese zur Verwendung für Lebensmittel eingesetzt werden, nur bedingt

BVE-Stellungnahme

möglich und beschränkt sich im Wesentlichen auf PET-Rezyklate bzw. PET-Verpackungen. Soweit absehbar, werden andere Kunststoffrezyklate, aufgrund der komplexen technischen Anforderungen im Rahmen von thermo-chemischen Verfahren, die sich noch in der Entwicklung befinden, auf absehbare Zeit im industriellen Maßstab nicht zur Verfügung stehen. Auch die Ausführungen in den Folgenabschätzungen weisen keine schlüssigen Ansatzpunkte für die Verfügbarkeit entsprechender Rezyklate auf. Die Marktreife des chemischen Recyclings und die Entwicklung innovativer Recyclingtechnologien bedürfen geeigneter Rahmenbedingungen, die es zu fördern gilt.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, von einem Mindestrezyklatanteil für kontaktempfindliche Verpackungen Abstand zu nehmen, soweit es sich nicht um PET-Verpackungen handelt. Eine Quotenfestsetzung für darüber hinausgehende Verpackungen setzt voraus, dass die Zulassung entsprechender Recyclingprozesse, deren Marktreife und ausreichende Kapazitäten gewährleistet werden.

b. Flexible Erreichung der Rezyklateinsatzquoten ermöglichen

Art. 7 des Verordnungsentwurfs geht davon aus, dass sich die Rezyklateinsatzquoten auf die einzelnen Verpackungseinheiten beziehen. Die Verfügbarkeit von Rezyklaten kann aus verschiedensten Gründen mit Unwägbarkeiten behaftet sein, wie zum Beispiel durch technologie- oder marktbedingte Umstände. Vor diesem Hintergrund sollte es ermöglicht werden, dass die Rezyklateinsatzquote nicht nur durch einen Bezug auf einzelne Verpackungseinheiten, sondern auch auf die Gesamtmenge der in Verkehr gebrachten Kunststoffmengen, d. h. einen entsprechenden Mehreinsatz von Rezyklaten in anderen Verpackungen, erfüllt werden kann. Damit würde es Unternehmen zudem ermöglicht auf Preisentwicklungen zu reagieren, die mit einer verstärkten Nachfrage nach Rezyklaten verbunden sind. Ein entsprechender Nachweis für die Erreichung der Einsatzquote könnte auf der Grundlage von der Massebilanzierung und Gutschriften-Methoden erfolgen. Dieser Ansatz liegt im Übrigen auch der Regelung des § 30 a. Verpackungsgesetz zugrunde, der die Umsetzung von Art. 6 Absatz 5 Einwegkunststoffprodukte-Richtlinie zum Gegenstand hat.

BVE-Stellungnahme

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, dass die Mindestzyklusquote sowohl auf der Grundlage pro Verpackungseinheit als auch der Gesamtmasse erbracht und nachgewiesen werden kann.

4. Art. 8, Kompostierbare Verpackungen

Die in Art. 8 Abs. 1 vorgesehene Kompostierbarkeit von Verpackungen gemäß Art. 3 Abs. 1 lit f und g (Tee- oder Kaffeebeutel bzw. Einzelportionseinheiten für Kaffee- und Teesysteme) läuft auf entsprechende Produktverbote hinaus, sofern es nicht gelingt, eine entsprechende Kompostierbarkeit herbeizuführen. Dies ist umso bemerkenswerter, als dass bislang keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen, die belegen, dass kompostierbare Lösungen in Bezug auf die Umweltauswirkungen besser abschneiden als Recyclinglösungen.

Ein Großteil der automatischen Getränkesysteme für Einzelportionseinheiten können nicht auf kompostierbare Einzelportionen eingestellt bzw. umgerüstet werden. Dies hätte zur Folge, dass ein erheblicher Umfang, d. h. rund 140 Mio. im Betrieb befindlichen Automaten unbrauchbar würden und entsorgt werden müssten. Deshalb stellen sich sowohl die zugrundeliegende rechtliche Regelung als auch der damit einhergehende Ressourcenverlust, der mit der Entsorgung der Automaten verbunden wäre, als unverhältnismäßig dar.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, dass Art.1 Abs.1 dahingehend abgeändert wird, dass die betreffenden Produkte 24 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung entweder recyclingfähig oder kompostierbar sein müssen.

5. Art. 9, Minimierung von Verpackungen

Eine Reduzierung von Verpackungen auf das erforderliche Mindestmaß ist grundsätzlich zu befürworten. Dies stellt bereits ein ökonomisches Erfordernis dar, dem die Unternehmen grundsätzlich Rechnung tragen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es beispielsweise brauchtums-, festtagsbedingte oder andere Anlässe geben kann, die eine über den minimalen Ansatz

BVE-Stellungnahme

hinausgehende Konzeption von Verpackungen vertretbar erscheinen lassen, um der Bedeutung des Anlasses Rechnung tragen. Es sollte ein marktwirtschaftliches Selbstverständnis sein, dass die Unternehmen weiterhin die Möglichkeit haben, sich über das Produkt- bzw. Verpackungsdesign differenzieren zu können. Das gilt insbesondere für Geschenkverpackungen und Verpackungen zu bestimmten Anlässen (Saison- und Aktionsware zum Beispiel anlässlich von Sportereignissen).

Als bedenklich sind die in Art. 9 Abs. 4 aufgeführten Dokumentationspflichten zu bewerten. Die Anforderungen an die Prüfung und Bestimmung des minimalen Verpackungsvolumens und Gewichts sind komplex und stellen insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) eine erhebliche bürokratische Belastung dar, da sie vielfach nicht dazu in der Lage sein werden, diese Prüfung mit wissenschaftlichen Methoden durchzuführen und „Einzelheiten der Berechnung des erforderlichen Mindestgewichts und -volumens für die Verpackung“ anzugeben.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, KMU von der Nachweispflicht des Art. 22 Abs. 4 freizustellen

6. Art. 13 Abs. 2, Pflichten der Erzeuger, Konformitätsbewertungsverfahren

Die in Absatz 2 vorgesehenen Konformitätsbewertungsverfahren, die für alle Verpackungen durchgeführt werden müssen, die ein Erzeuger in Verkehr bringt, sind mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Dies trifft insbesondere in den Fällen zu, in denen der Erzeuger gleichzeitig der Abfüller der Verpackungen ist, da dieser vielfach nicht über die relevanten Daten verfügt.

Es sollte deshalb sichergestellt werden, dass die vorgesehenen Konformitätsbewertungsverfahren den Verpackungsherstellern obliegen.

7. Art. 22, Beschränkung hinsichtlich des Formats bestimmter Verpackungsformate, delegierte Rechtsakte

Diese Bestimmung beinhaltet Inverkehrbringungsverbote bezüglich der in Anhang V aufgeführten Verpackungsformate. Es handelt sich dabei ausschließlich um Einwegkunststoffverpackungen. Dieses umfassende Verbot stellt für die Hersteller bzw. Nutzer

BVE-Stellungnahme

dieser Verpackungen einen massiven Eingriff in ihre Dispositionsbefugnis dar. Dieses bedarf einer sachlichen Begründung und muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Zudem sind Zielkonflikte in die Abwägung einzubeziehen.

Gerade bei Portionsverpackungen, die im Bereich von Hotels, Restaurants und Cafeterien (HORECA-Bereich) eingesetzt werden, sind die Aspekte Hygiene, Sicherheit und Qualität von erheblicher Bedeutung. Es ist kontraproduktiv, wenn Produkte im HORECA-Bereich, die bisher einzeln verpackt waren, frühzeitig entsorgt werden müssen, da sie ohne Verpackung schnell verderben, an Qualität verlieren oder nicht mehr hygienisch handhabbar sind.

Die entsprechenden Ausführungen in der Folgenabschätzung berücksichtigen dies nicht ansatzweise. Im Hinblick auf die in Anhang V aufgeführten Verpackungen wird lediglich ausgeführt, dass es sich um unnötige Verpackungen handele, ohne dass dies anhand von konkreten Kriterien substantiiert dargelegt wird.

Darüber hinaus wird in Art. 22 Abs. 4 vorgesehen, dass Anhang V auf der Grundlage von delegierten Rechtsakten geändert werden kann. Dies umfasst demnach auch eine Erweiterung des zugrunde liegenden Inverkehrbringungsverbots. Im Hinblick auf den massiven Eingriff, der mit entsprechenden Verboten verbunden ist, sollte eine Erweiterung von Anhang V ggfls. ausschließlich auf der Grundlage einer unmittelbaren gesetzlichen Regelung erfolgen.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, dass bezüglich des vorgesehenen Inverkehrbringungsverbots zunächst eine hinreichende Folgenabschätzung durchgeführt wird unter Berücksichtigung der Anforderungen des Übermaßverbotes. Darüber hinaus sollte in Art. 22 Abs. 4 sowie in Annex V die Ziffern 4 und 5 ersatzlos gestrichen werden.

8. Art. 26, Wiederverwendungs- und Wiederbefüllungsziele

a. Getränkeverpackungen

Art. 26 Abs. 2 - 6 sieht vor, dass Erzeuger und Endvertreiber der dort aufgeführten Getränke ab 2030 dazu verpflichtet sind, diese zu einem bestimmten prozentualen Anteil in wiederverwendbaren / wiederbefüllbaren Verpackungen zu vertreiben.

BVE-Stellungnahme

Diese Regelungen sind so ausgestaltet, dass sich die vorgesehenen Quoten nicht auf den Gesamtmarkt beziehen, sondern jeweils von den betroffenen Erzeugern und Endverteilern zu erfüllen sind.

Damit ist ein erheblicher Eingriff in die Portfolio- bzw. Sortimentsgestaltung der Hersteller und Händler verbunden, dessen sachliche Begründung sich nicht erschließt. Offensichtlich ist bei der Konzeption des Verordnungsentwurfs unberücksichtigt geblieben, dass in einigen Mitgliedsstaaten, wie zum Beispiel Deutschland, funktionierende Ein- und Mehrwegsysteme bestehen, die sich nachweislich dadurch auszeichnen, dass sie einer kontinuierlichen ökologischen Weiterentwicklung unterliegen und Bestandteil eines funktionierenden Marktes sind. Diese Systeme tragen dem möglicherweise intendierten Umwelt- und Ressourcenschutz, den die EU-Kommission den vorgesehenen Mehrwegquoten zugrunde gelegt hat, Rechnung. Der Verordnungsentwurf verdeutlicht nicht, welche konkrete Folgenabschätzung mit den ausgewiesenen Quoten verbunden ist. Es ist zu befürchten, dass die Außerachtlassung dieser Ein- und Mehrwegsysteme dazu führt, dass funktionierende Märkte beeinträchtigt werden und daraus Konsequenzen entstehen, die sowohl ökonomisch als auch ökologisch kontraproduktiv sind.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, dass die EU-Kommission zunächst umfassende Analysen durchführt, die sich sowohl über den ökologischen Nutzen der vorgesehenen Mehrwegquoten als auch deren wirtschaftlicher Umsetzbarkeit verhalten.

b. Transportverpackungen

Art. 26 Abs. 7 - 13 sieht unter den dort genannten Voraussetzungen eine quotale und vollumfängliche Wiederverwendbarkeit von (bestimmten) Transportverpackungen vor. Ausweislich Erwägungsgrund 67 erfolgt dies mit der Maßgabe, den Anteil wachsender Einwegverpackungen und die zunehmende Menge an Verpackungsabfällen zu verringern. Dieser pauschale Ansatz ist nicht zielführend, insbesondere, wenn für entsprechende Einwegverpackungen adäquate Sammel-/Rückführsysteme und hochwertige Verwertungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund bedarf es qualifizierter Feststellungen auf der Grundlage einer Lebenszyklusanalyse, die über den ökologischen Status der zugrunde liegenden Verpackungen informieren.

BVE-Stellungnahme

Wir sprechen uns deshalb dafür aus, dass die EU-Kommission zunächst entsprechende Analysen durchführt, die sich sowohl über die ökologische Vorteilhaftigkeit der zugrundeliegenden Ein- und Mehrwegsysteme als auch deren wirtschaftlicher Umsetzbarkeit verhalten.

c. Widerspruch zwischen Erwägungen und rechtlicher Regelung

Art. 26 Abs. 12 und 13 sieht vor, dass unter den dort genannten Voraussetzungen ausschließlich wiederverwendbare Transportverpackungen eingesetzt werden müssen. In Absatz 12 wird dazu u. a. wie folgt ausgeführt:

„Diese Bestimmung gilt für Paletten, Kisten (mit Ausnahme von Kartons), Stiegen, Kunststoffkästen, Massengutbehälter, Fässer und Kanister aller Größen und Materialien, auch in flexibler Form.“

Absatz 13 beinhaltet u. a. folgende Regelung:

„Diese Bestimmung gilt für Paletten, Kisten (mit Ausnahme von Kartons), Kunststoffkästen, Massengutbehälter und Fässer aller Größen und Materialien, auch in flexibler Form.“

Demgegenüber führt die EU-Kommission in Erwägungsgrund Nr. 69 wie folgt aus: *„Bestimmte Verwendungen von Einwegverpackungen sind nicht notwendig, da es eine breite Palette gut funktionierender wiederverwendbarer Alternativen gibt. Um sicherzustellen, dass solche Alternativen wirksam genutzt werden, sollte von den Wirtschaftsakteuren verlangt werden, dass sie beim Transport von Produkten zwischen verschiedenen Standorten desselben Wirtschaftsakteurs oder zwischen einem Wirtschaftsakteur und seinen verbundenen Unternehmen oder Partnerunternehmen **nur** wiederverwendbare Transportverpackungen verwenden, mit Verpackungsformaten wie Paletten, faltbare Kunststoffkisten, Getränkekästen aus Kunststoff, starre oder flexible Massengutbehälter oder Fässer. Aus denselben Gründen sollte diese Verpflichtung auch für Wirtschaftsakteure gelten, die Produkte innerhalb eines Mitgliedstaats transportieren.“*

Auf der Grundlage dieser Erwägungen dürfen Produkte unter den dort genannten Voraussetzungen ausschließlich in wiederverwendbaren Transportverpackungen transportiert werden, wohingegen die oben aufgeführten Ausführungen der Absätze 12 und 13 die Schlussfolgerung zulassen, dass sich die Wiederverwendungsverpflichtung ausschließlich auf die dort genannten Verpackungen bezieht, d. h. für den

BVE-Stellungnahme

Transport der Produkte daneben auch noch andere Verpackungen genutzt werden können.

Diese Differenzierung hat einen praktischen Hintergrund, da es erforderlich ist, kontaktsensible Produkte, wie z. B. Fleisch und Fleischwaren, aus Gründen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Hygienerecht) mit Einwegkunststoffolien zu schützen. Diese werden z. B. zum Auslegen der roten Mehrweg-Plastikkisten verwendet oder als Transportverpackungen um Paletten gewickelt. Eine Wiederverwendung dieser Folien wäre nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich. Es ist deshalb erforderlich, diesem Klarstellungsbedarf Rechnung zu tragen.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, in Erwägungsgrund 69 ggfls. eine Relativierung einzufügen, die beispielsweise folgenden Inhalt haben könnte:

„... oder Partnerunternehmen nur wiederverwendbare Transportverpackungen verwenden, mit Verpackungsformaten wie Paletten, faltbare Kunststoffkisten, Getränkekästen aus Kunststoff, starre oder flexible Massengutbehälter oder Fässer, sofern dem keine Gründe des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Hygienerecht) entgegenstehen. Aus denselben Gründen sollte diese Verpflichtung auch für Wirtschaftsakteure gelten, die Produkte innerhalb eines Mitgliedstaats transportieren.“

9. Art. 39, Herstellerregister, Bürokratieaufwand begrenzen

Diese Regelung (Abs. 5, 7) sieht herstellerseitige Informationspflichten vor. Die Zusammenstellung dieser Informationen ist mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden, der die Bürokratiebelastung der Unternehmen erhöht. Diese Informationsverpflichtung sollte auf das erforderliche Maß begrenzt werden. Vor dem Hintergrund, dass rund 85 Prozent der Verpackungen von ca. 7.000 Unternehmen in Verkehr gebracht werden, bietet es sich an, diese Berichtspflicht daran zu knüpfen, dass Hersteller bei ihrer Inverkehrbringung von Verpackungen ein bestimmtes Volumen überschreiten. Ein entsprechender KMU-Schutz wird im Übrigen auch in Art. 50 Abs. 8 des VO-Entwurfs vorgesehen.

In diesem Kontext kann auf die Größenordnungen von § 11 Abs. 4 VerpackG abgestellt werden (Glas: 80.000 kg, PPK: 50.000 kg, sonstige Materialarten: 30.000 kg).

BVE-Stellungnahme

Demnach würde die Berichtspflicht nur zur Anwendung kommen, sofern diese Schwellenwerte überschritten werden.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, die Informationspflichten des Art. 39 davon abhängig zu machen, dass bestimmte Schwellenwerte überschritten werden.

10. Art. 44, Pfand- und Rücknahmesysteme, Auswirkungen für das in Deutschland bestehende Pfand- und Rücknahmesystem für Einweggetränkeverpackungen

a. DPG-System

Der Entwurf sieht an dieser Stelle vor, dass die Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 2029 die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass für bestimmte Einweggetränkeverpackungen Pfand- und Rücknahmesysteme eingerichtet werden. In Deutschland besteht bereits seit 2006 ein operierendes Pfand- und Rücknahmesystem für Einweggetränkeverpackungen, das durch die DPG Deutsche Pfandsystem GmbH („DPG-System“) betrieben wird. Gründer dieses Systems sind die Spitzenverbände der deutschen Ernährungsindustrie und des deutschen Einzelhandels, die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE) und der Handelsverband Deutschland (HDE). Beide Organisationen sind auch Gesellschafter des „DPG-Systems“.

Dieses System ist einer der Vorreiter für ein funktionierendes Pfand- und Rücknahmesystem für Einweggetränkeverpackungen in Europa. Der vorliegende Verordnungsentwurf tangiert das DPG-System und dessen Funktionalität in mehrfacher Hinsicht. Dies betrifft insbesondere folgende Aspekte:

b. Harmonisierung Kennzeichnung im Zusammenhang mit Pfand- und Rücknahmesystemen, Erwägungsgrund (45), Art. 11 Abs. 1, 5 und 9

Art. 11 fordert neben einer Kennzeichnung der Materialzusammensetzung der Verpackung (Unterabsatz 1) eine Harmonisierung der Symbole für Pfand- und Rücknahmesysteme (Unterabsatz 2). Einzelheiten wird ein Implementierungsakt festlegen, der 18 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung durch die Kommission erlassen werden soll. Die Umsetzungsfrist für die Harmonisierung der Kennzeichnung selbst beträgt 42 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung. Das bedeutet, dass die tatsächliche Umsetzungsfrist im Markt nur 24 Monate beträgt.

BVE-Stellungnahme

Nach Art. 11 Abs. 8 wird die Aufrechterhaltung nationaler Systeme, soweit es sich nicht um ein Pfandsystem nach Art. 44 Abs.1 handelt, zwar möglich bleiben. In Art. 11 Abs.8 dürften allerdings wohl nur Pfandsysteme gemeint sein, die andere als die in Art. 44 Abs. 1 genannten Verpackungen erfassen. Das DPG-System erfasst weitestgehend ebendiese in Art. 44 Abs. 1 genannten Verpackungen. Nach unserem Verständnis würde daher die Verpflichtung zu einer einheitlichen Kennzeichnung nach Art. 11 Abs. 1 auf das DPG-System auch dann Anwendung finden, wenn das DPG-System nach Art. 44 Abs. 3 von der Verpflichtung nach Art. 44 Abs. 1 ausgenommen würde. Die Regelung ist jedoch insoweit nicht eindeutig und eine Klarstellung wäre wünschenswert.

Aufgrund des ausstehenden Implementierungsaktes, sind derzeit noch keine genaueren Informationen zur angestrebten Harmonisierung der Symbole für Pfand- und Rücknahmesysteme bekannt. Das neue Kennzeichnungsverfahren dürfte aber einen erheblichen Eingriff in das etablierte und bewährte DPG-System in Bezug auf das Pfandlogo darstellen (europaweite Harmonisierung).

Das seit nunmehr bald 20 Jahren etablierte Pfandkennzeichen der DPG Deutsche Pfandsystem GmbH (DPG-Kennzeichen) sieht bereits eine Kennzeichnung von Einweggetränkeverpackungen als pfandpflichtig und damit der Zuführung in den hierfür vorgesehenen Entsorgungsweg vor. Das DPG-Kennzeichen dient darüber hinaus aber auch als Sicherheitsmerkmal für DPG-Verpackungen, welche im Rahmen der Rücknahmeprozesse ausgelesen und geprüft werden. Diese Funktion als Sicherheitskennzeichen sorgt maßgeblich dafür, bei einem für betrügerische Aktivitäten sehr attraktiven Pfandbetrag von derzeit 0,25 EUR in Deutschland, gefälschte Verpackungen zu erkennen, für die kein Pfand erhoben wurde und für die daher eine Pfandzahlung durch den Rücknehmer/Inverkehrbringer ausgeschlossen werden muss. Damit ist das DPG-Kennzeichen das Rückgrat des deutschen Pfand- und Rücknahmesystems. Könnte das DPG-Kennzeichen nicht beibehalten werden, wäre ein Umsetzungszeitraum von 24 Monaten für die komplette Umstellung des Kennzeichnungsverfahrens und die begleitende Umrüstung der im deutschen Markt derzeit eingesetzten über 40.000 DPG-Automaten deutlich zu kurz. Eine Umstellung des Kennzeichnungsverfahrens würde darüber hinaus mit erheblichem Ressourcen- und Kostenaufwand für die

BVE-Stellungnahme

DPG und deren Systemteilnehmer insbesondere im deutschen Einzelhandel einhergehen.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, dass die Entscheidung, ob und wie ein harmonisiertes Pfandlabel eingeführt werden kann, freiwillig und im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt. Solange das etablierte DPG-Kennzeichen als Sicherheitskennzeichen weiter genutzt werden kann, ist auch eine zusätzliche Kennzeichnung umsetzbar.

c. Umfang Einwegpfandpflichtige Verpackungen

Nach § 31 VerpackG sind Verpackungen mit einem Füllvolumen unter 0,1 Liter nicht von der Pfandpflicht in Deutschland erfasst. Der Verordnungsentwurf bedeutet insoweit die Ausweitung der Pfandpflicht, da in dem vorliegenden Entwurf hierfür keine Ausnahme geregelt ist. Die DPG-Rücknahmevorrichtungen und damit einhergehende technische Spezifikationen für DPG-Verpackungen mit den Vorgaben zur Aufbringung des DPG-Kennzeichens sind aktuell auf Verpackungen mit einem Füllvolumen von 0,1 Liter bis 3 Liter ausgerichtet, insbesondere, da es für Verpackungen mit anderen Füllvolumen noch keine Mehrwegalternativen gibt (vgl. in Deutschland: BT-Drs. 15/4642, Seite 12). Verpackungen mit einem geringeren Füllvolumen weisen i.d.R. kleinere Verpackungskörper auf. Zur Sicherstellung einer möglichst automatisierten Rücknahme dieser kleineren Verpackungskörper bedürfte es technischer Anpassungen der DPG-Rücknahmevorrichtungen (z. B. Förderband) und Etikettierungsvorgaben (z. B. Auslesungs- und Etikettierungsschwierigkeiten durch geringere Verpackungshöhe). Damit wären erhebliche Zusatzinvestitionen verbunden.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns für eine Freistellung nach Art. 44 Abs. 3 oder vorzugsweise der Festlegung einer Untergrenze von 0,1 Liter in Art. 44 Abs. 1 aus. Letzteres legt auch das Impact Assessment, SWD (2022) 284 final, Part 2/2, Fußnote 542 (Tabelle 71, Seite 636) nahe.

d. Ausnahme von der Verpflichtung zur Einrichtung eines Pfandsystems nach Art. 44 Abs. 1, gemäß Art. 44 Abs. 3 Ausnahme von Annex X

Art. 44 Abs. 9 legt für Pfand- und Rücknahmesysteme, die die Verpackungen nach Art. 44 Abs.1 erfassen, die Anwendung bestimmter, in Annex X geregelter Vorgaben fest. Das DPG-System erfasst weitestgehend ebendiese Verpackungen.

BVE-Stellungnahme

Nach Art. 44 Abs. 3 besteht die Möglichkeit, dass ein Mitgliedsstaat auf dessen Antrag an die Kommission von den Vorgaben nach Art. 44 Abs. 1 ausgenommen wird. Damit würde nach unserem Verständnis das deutsche Rücknahme- und Pfandsystem auch von der Verpflichtung aus Art. 44 Abs. 9 befreit werden und somit von den Mindestanforderungen für Pfand- und Rücknahmesysteme durch Anwendung des Annex X. Nach unserem Verständnis bezieht sich die Verpflichtung aus Art. 44 Abs. 9 nach dem derzeitigen Wortlaut nicht auf alle möglichen Pfandsysteme, sondern nur auf Pfandsysteme, die gemäß Art. 44 Abs. 1 oder nach Auslaufen einer Ausnahme gemäß Art. 44 Abs. 3 errichtet wurden. Nur hinsichtlich dieser Pfandsysteme sind die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, dass diese die Vorgaben nach Annex X (Mindestanforderungen für Pfand- und Rücknahmesysteme) einhalten.

Das Impact Assessment geht für etablierte Systeme gerade von einer einfachen Implementierung aus (Impact Assessment Report, SWD(2022) 384 final, Part 2/2, Ziff. 9.27.2, Seite 642 f.), weswegen insoweit weitergehende Vorgaben nach Annex X nicht gelten dürften.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns für eine Klarstellung zur Reichweite der Befreiung nach Art. 44 Abs. 3 aus sowie dafür, dass die Bundesregierung bei der EU-Kommission den Antrag stellt, dass Deutschland von der Verpflichtung einer Einrichtung eines Pfandsystems gemäß Art. 44 Abs. 1 freigestellt wird.

e. Mindestanforderungen für Pfandsysteme Art. 44 Abs. 9, Annex X

In den vorstehend im Wortlaut aufgeführten Mindestanforderungen des Annex X ist unter Buchstabe a) festgeschrieben, dass ein einziger Systembetreiber eingerichtet oder lizenziert werden soll. Unklar bleibt, wie ein solcher alleiniger Systembetreiber bestimmt werden soll, insbesondere aus wettbewerbsrechtlichen Gründen sollte hier eine Klarstellung sowie eine Bestandsschutzregelung erfolgen. Auch die Definition des Systembetreibers selbst deutet auf das Erfordernis einer Lizenzierung oder Aufgabenübertragung hin.

In den Mindestanforderungen ist unter Buchstabe c) festgeschrieben, dass Kontrollverfahren und Meldesysteme eingerichtet werden, die es dem System-

BVE-Stellungnahme

betreiber ermöglichen, Daten über die Sammlung der am Pfand- und Rücknahmesystem teilnehmenden Verpackungen zu erhalten. Aus kartellrechtlichen Gründen erhebt die DPG derartige Daten nicht, sondern begrenzt die Sammlung von Daten auf das für den Betrieb des DPG-Systems zwingend erforderliche Maß. Die Regelung müsste daher durch Vorgaben ergänzt werden, die insoweit einen Vorrang der EU-VerpackungsVO in ihrer finalen Fassung vor wettbewerblichen Erwägungen klarstellen oder anderweitig Bestandsschutz für etablierte Systeme sicherstellen, etwa indem etablierte Systeme von den Vorgaben des Annex X EU-VerpackungsVO ausgenommen werden.

In den Mindestanforderungen ist unter Buchstabe j) festgeschrieben, dass mindestens 1 % des Jahresumsatzes des Systembetreibers (ohne Pfand) für Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Informationen über die Bewirtschaftung von Verpackungsabfällen verwendet werden müssen. Einen festen Anteil des Jahresumsatzes für Kommunikationsaktivitäten vorzusehen, scheint nicht zielführend, da der Bedarf an solchen Aktivitäten bei den Mitgliedsstaaten unterschiedlich ist. Das deutsche Pfandsystem der DPG kann sehr hohe Rücklaufquoten vorweisen und ist bereits seit vielen Jahren tätig; es benötigt daher möglicherweise nicht dasselbe Maß an Kampagnen- und Kommunikationsaktivitäten wie andere Mitgliedsstaaten, um die gleichen oder sogar höhere Rücklaufquoten zu erzielen. Auch insoweit sollte das daher eine Differenzierung bzw. Bestandsschutzregelung für bereits etablierte Systeme geben.

In den Mindestanforderungen ist unter Buchstabe m) festgeschrieben, dass der Pfandbetrag von „sales tax“ befreit ist. Wir verstehen dies als Bezugnahme auf Umsatzsteuer (value added tax im Sinne der Richtlinie 2006/112/EC). Der in Deutschland derzeit anzuwendende (unterschiedliche) Umsatzsteuersatz auf den Pfandbetrag auf den Handelsstufen (zzgl. USt.) einerseits und gegenüber dem Endverbraucher (inkl. USt.) analog zur Praxis in den etablierten Mehrwegsystemen andererseits bildet im DPG-System einen Anreiz zu möglichst hoher Rücknahme und dient insoweit der Finanzierung der Rücknahmeinfrastruktur der Rücknehmer. Eine Abschaffung des Umsatzsteueranteils auf das Pfand wäre ein erheblicher Eingriff in das DPG-System. Gut funktionierende Pfand- und Rücknahmesysteme mit hohen Rücklaufquoten und geschlossenen Kreisläufen zu schaffen wird aus

BVE-Stellungnahme

unserer Sicht nicht durch eine feste Vorgabe zur Steuerbefreiung des Pfandbetrages bestimmt. Nationale Spielräume in Bezug auf die Besteuerung des Pfandbetrages sollten daher beibehalten und unterstützt werden.

Schließlich sieht Annex X EU-VerpackungsVO vor, dass Mitgliedsstaaten mit einem großen Anteil an grenzüberschreitendem Wirtschaftsverkehr eine Interoperabilität der Pfandsysteme sicherstellen müssen. Was genau darunter zu verstehen ist wird in dem Verordnungsentwurf nicht erörtert. Eine vollständige Interoperabilität der Systeme wäre nur bei einheitlicher Kennzeichnung und ggf. Sicherheitskennzeichnung, einem einheitlichen Pfandbetrag sowie weiteren Anpassungen denkbar und bedürfte darüber hinaus eines weitreichenden Datenaustausches für das Pfandclearing. Auch insoweit sollte Bestandsschutz für etablierte Umsetzungslösungen – dies beträfe etwa die Grenzregionen in Schleswig-Holstein zu Dänemark – anerkannt werden.

11. Mehrweggetränkeverpackungen

Neben dem in Ziffer 8 thematisierten DPG-System für pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen werden in der Getränkewirtschaft zahlreiche Getränkemehrwegsysteme betrieben, die in vielen Fällen bereits seit Jahrzehnten existieren. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass die zugrundeliegenden Behältnisse dafür vorgesehen sind, nach ihrem Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet zu werden und deren tatsächliche Rückgabe und Wiederverwendung durch eine ausreichende Logistik ermöglicht sowie durch geeignete Anreizsysteme, in der Regel durch ein Pfand, gefördert wird.

Ebenso wie bei dem Einwegsystem ist festzustellen, dass der Verordnungsentwurf auch für den Mehrwegbereich von Überlegungen ausgeht, die sich mit der bewährten Praxis dieser Systeme nicht vereinbaren lassen, sondern deren Bestand schwerwiegend beeinträchtigen bzw. gefährden. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass sich die EU-Kommission dieser Systeme, die eine nationale Ausrichtung haben, und ihres Funktionierens nicht hinreichend bewusst ist. Diese Unvereinbarkeiten stellen sich unter anderem wie folgt dar:

BVE-Stellungnahme

- **Einsatz vorhandener Mehrweg-Getränkekästen nicht mehr möglich**
Die bislang eingesetzten Getränkekästen haben vielfach einen Leerraum, der über 40 Prozent hinausgeht. Gemäß Artikel 21 dürfen verschiedene Verpackungsarten, darunter Umverpackungen, zukünftig keine Leerräume aufweisen, deren Anteil an der gesamten Verpackung 40 % übersteigen. Damit wären diese Kästen, die millionenfach im Umlauf sind, nicht mehr einsetzbar.
- **Unvereinbarkeit von Minimierungs- und Umlaufzielen**
Art. 9 beinhaltet die Vorgabe, Verpackungen auf das erforderliche Mindestmaß zu reduzieren. Demgegenüber sieht Art. 10 vor, dass Mehrwegverpackungen möglichst zahlreiche Umläufe durchlaufen. Diese Zielsetzungen sind nicht vereinbar. Denn Mehrwegflaschen müssen mit einem erheblichen Sicherheitsspielraum versehen sein, damit die Flaschen dem Innendruck des Getränks standhalten können und so die Produktsicherheit gewährleistet wird.
- **Kennzeichnungsvorgaben beschränken Verkehrsfähigkeit von Mehrwegverpackungen**
Art. 11 Abs. 4 sieht vor, dass bestimmte Etiketten und der QR-Code sowie andere digitale Datenträger dauerhaft auf den Verpackungen angebracht werden. Eine Umrüstung der im Umlauf befindlichen Mehrwegverpackungen ist nicht möglich. Dementsprechend müssten die zugrundeliegenden Gebinde entsorgt und durch neue ersetzt werden. Alleine im Bereich der Brauereien wären dadurch ca. 4 Milliarden im Umlauf befindliche Flaschen betroffen sowie rund 150 Millionen Bierkästen. Der damit verbundene Aufwand ist weder finanziell noch ökologisch vertretbar.
- **Inkompatibilität bestehender Mehrwegpools mit vorgesehenen Wiederverwendungssystemen**
Art. 23 und 24 legen fest, dass die Inverkehrbringer von Mehrwegverpackungen sich an Wiederverwendungssystemen beteiligen, die den in Anhang VI der Verordnung festgelegten Anforderungen entsprechen. Es handelt sich dabei um zahlreiche Vorgaben, die die Struktur, Organisation und das Wirken dieser Systeme regeln. Es zeichnet sich ab, dass für die in Deutschland betriebenen Systeme durch diese Vorgaben ggfls. ein Anpassungserfordernis entstehen würde, dessen Nutzen nicht absehbar ist, da sie sich seit Jahren weiterentwickelt, den Anforderungen des Marktes angepasst haben und funktionieren. Deshalb ist davon

BVE-Stellungnahme

auszugehen, dass Anpassungen, die ohne ein sachlich begründetes Erfordernis durchgeführt werden, und der damit verbundene Aufwand zu keinem Mehrwert führen, sondern sich im Ergebnis kontraproduktiv auf die über Mehrwegsysteme aktiv betriebene Kreislaufführung auswirken und diese gefährden.

Diese aufgeführten Unvereinbarkeiten sind nicht abschließend, sondern lediglich exemplarischer Natur. Wegen der näheren Einzelheiten verweisen wir ausdrücklich auf die Stellungnahmen der Fachverbände/Organisationen der Getränkewirtschaft und der Mehrwegpools.

Im Hinblick auf die Gefährdungslage, die sich aus dem Entwurf der EU-Verpackungsverordnung auch für die bestehenden Getränke-Mehrwegsysteme in Deutschland ergibt, ist es deshalb unabdingbar, dass sich die deutsche Bundesregierung im Rahmen des laufenden Rechtsetzungsprozesses dafür einsetzt, dass diese funktionierenden Systeme idealerweise aus dem Anwendungsbereich der vorgesehenen Verordnung herausgenommen werden, um deren Fortbestand zu gewährleisten.

III. Zur BVE

In der BVE haben sich über Fachverbände und Unternehmen alle wichtigen Branchen der Ernährungsindustrie – von den alkoholfreien Getränken über Fleisch und Süßwaren bis hin zum Zucker – zusammengeschlossen.

Die Ernährungsindustrie ist mit einem jährlichen Umsatz von 186 Mrd. der viertgrößte Industriezweig Deutschlands. Über 638.000 Beschäftigte in rund 6.150 Betrieben versorgen die Verbraucher mit hochwertigen und preiswerten Lebensmitteln. Dabei ist die Branche klein- und mittelständisch geprägt: 90 Prozent der Unternehmen der deutschen Ernährungsindustrie gehören dem Mittelstand an.

Berlin, 21.03.2023