



Düsseldorf, im April 2023

Der **Verband Metallverpackungen** vertritt die Hersteller von starren Metallverpackungen in Deutschland. Zum vertretenen Produktspektrum gehören Lebensmitteldosen und Verschlüsse, Promotionsverpackungen, Aerosoldosen, Verpackungen für Chemisch-Technische Füllgüter, Stahlfässer, aber auch IBC (Großpackmittel) aus Edelstahl.

Wir unterstützen den Vorschlag für eine europäische Verpackungsverordnung und halten ihn für grundsätzlich geeignet die Kreislaufwirtschaft in Europa voranzutreiben. Wir sind jedoch der Ansicht, dass mehr getan werden muss, um die nachhaltige Transformation der Verpackungsbranche zu fördern. Daher haben wir eine Reihe von **Empfehlungen** zur Verbesserung des Vorschlags für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle ausgearbeitet.

Zusammenfassung

- **Rechtsinstrument und Rechtsgrundlage**

Wir unterstützen den Ansatz der Kommission, als Rechtsinstrument eine Verordnung zu wählen und dies mit der Rechtsgrundlage des Artikel 114 AEUV („Rechtsgrundlage für den Binnenmarkt“) zu begründen.

- **Kriterien für recyclingfähige Verpackungen**

Die Kriterien, die recyclingfähige Verpackungen erfüllen müssen, sollten ambitionierter gefasst werden. So sollte der qualitative Unterschied bei der Recyclingfähigkeit von Verpackungen adressiert werden. Dies erfolgt am besten durch die Definition von hochwertigem Recycling und eine Anreizsetzung für die Verwendung von hochwertig recycelbaren Verpackungen. Weiterhin sollten Verpackungen bereits ab 2030 großmaßstäblich recycelt werden und dabei mindestens 90 % der Bevölkerung der Union und 2/3 der Mitgliedstaaten abdecken.

- **Mindestrezyklatanteile**

Vorgaben für Rezyklatanteile sollten auf Verpackungen beschränkt werden, deren Rezyklate unzureichend nachgefragt werden.

- **Mehrwegvorgaben für Transportverpackungen**

Fässer, Eimer („pails“, irreführend mit „Kübel“ übersetzt), Kanister sowie IBC (irreführend mit „Massengutbehälter“ übersetzt) sind Verkaufsverpackungen und keine „Transportverpackungen“. Daher sollte ihre beispielhafte Erwähnung komplett aus dem Artikel 26 und auch aus den Erwägungsgründen (69) gestrichen werden.

- **Abfallvermeidung**

Die vorgesehenen Ziele für die Vermeidung von Verpackungsabfällen sollten material-spezifisch für Kunststoff, Holz, Eisenmetalle, Aluminium und Papier/Karton festgelegt werden.



Rechtsinstrument und Rechtsgrundlage

Wir unterstützen den Ansatz der Kommission, als **Rechtsinstrument** eine **Verordnung** zu wählen und dies mit der Rechtsgrundlage des Artikel 114 AEUV („Rechtsgrundlage für den Binnenmarkt“) zu begründen. Sie folgt damit dem Ansatz für die Rechtsgrundlage der bisherigen „Verpackungs- und Verpackungsabfallrichtlinie“ 94/62/EG. Die spätere Annahme einer Verordnung als Rechtsinstrument im Zusammenhang mit Artikel 114 AEUV wird durch eine Vielzahl an EU-Rechtsprechungen unterstützt und ist unseres Erachtens geeignet, die damit verfolgten Ziele zu erreichen.

Die Wahrung der **Rechtsgrundlage „Binnenmarkt“** für die Verordnung wird entscheidend sein, um die Ziele des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft zu erreichen. Die gewählte Rechtsgrundlage schützt vor protektionistischen Maßnahmen, Marktverzerrungen und Rechtszersplitterungen, die sich unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken, und erhöht somit das Harmonisierungspotenzial zwischen den Mitgliedstaaten.

Strengere Kriterien für recyclingfähige Verpackungen

Verpackungen spielen eine wichtige Rolle, um Produkte zu schützen und verfügbar zu machen. Zudem reduzieren sie Produktverluste und -verschwendung. Dieser Verdienst kann jedoch durch schlechte Recyclingfähigkeit und ineffektives Recycling beeinträchtigt werden. Wir schlagen deshalb vor, die Kriterien, die recyclingfähige Verpackungen erfüllen müssen, strenger zu fassen:

Anreize für hochwertig recycelbare Verpackungen setzen

Das Europäische Parlament hat schon bei der Verabschiedung des „Aktionsplans für eine neue Kreislaufwirtschaft“ gefordert, dass Verpackungsmaterialien so beschaffen sein sollen, dass sie ohne Qualitätsverlust recycelt werden können. Sie sollen ihre wesentlichen Eigenschaften beibehalten und Primärrohstoffe bei künftigen Anwendungen ersetzen (EP, 10. Februar 2021, 2020/2077(INI)).

Allerdings erfüllen Verpackungen dies noch höchst unterschiedlich. Diese Unterschiede sollten deshalb in der Verordnung adressiert werden. Und die Verordnung sollte Anreize setzen, um Qualitätsunterschiede beim Verpackungsrecycling zu minimieren.

Dies geschieht am besten durch:

- Die Ergänzung einer **Definition von „hochwertigem Recycling“ in Artikel 3**. Diese beschreibt das wirksame Sammeln, Sortieren und Recyceln von Materialien, die mehrfach recycelt werden können und dabei ihre wesentlichen Eigenschaften beibehalten, so dass sie Rohstoffe in einer Reihe von Verpackungsanwendungen oder Anwendungen vergleichbarer Qualität ersetzen können.
- Eine **Referenz zu dieser Definition** durch die Aufnahme von hochwertig recycelbaren Verpackungen **in Artikel 6, Absatz 2**.
- Und konsequenterweise die **Anreizsetzung** für die Verwendung von hochwertig recycelbaren Verpackungen über die Leistungsmerkmale bzw. Leistungsstufen in **Anhang II, Tabelle 2**.



Großmaßstäbliches Recycling ambitionierter angehen

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Verordnungsentwurf den Aspekt des „großmaßstäblichen Recyclings“ („recycling at scale“) einführt. Er ist entscheidend, um sicherzustellen, dass die einzelnen Verpackungsarten nicht nur theoretisch recyclingfähig sind, sondern tatsächlich flächendeckend und wirksam in der EU recycelt werden.

Allerdings kann der aktuell angezogene Grenzwert von 75 % der Bevölkerung der EU bereits erreicht werden, wenn lediglich die acht bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten "großmaßstäblich" recyceln.

- Wir schlagen hier einen ambitionierteren Grenzwert von **90 % der Bevölkerung** der Union und mindestens **zwei Dritteln der Mitgliedstaaten** vor.

Darüber hinaus sind wir der Ansicht, dass alle in Artikel 6, Absatz 2 aufgeführten Kriterien, die eine Verpackung erfüllen muss, um als "recyclingfähige Verpackung" zu gelten, bis zum 01.01.2030 erfüllt werden müssen. Dies steht im Einklang mit dem selbsterklärten Ziel der Europäischen Kommission, dass bis 2030 alle in der EU in Verkehr gebrachten Verpackungen auf wirtschaftlich vertretbare Weise wiederverwendbar oder recyclingfähig sein müssen.

- **Wenn eine Verpackung bis zum 01.01.2030 nicht "vollmaßstäblich recyclingfähig" ist, sollte sie auch nicht als "recyclingfähig" gelten dürfen.**

Gleiche Kriterien für alle Verpacken bei der Einordnung in Leistungsstufen

Wir begrüßen, dass Leistungsmerkmale für die Recyclingfähigkeit und darauf bezugnehmende Leistungsstufen für die Recyclingfähigkeit von Verpackungen eingeführt werden sollen. Wir unterstützen den damit verbundenen Ansatz, dass die finanziellen Beiträge, die von den Herstellern zur Erfüllung ihrer erweiterten Herstellerverantwortung zu entrichten sind (EPR-Gebühren), auf der Grundlage der jeweiligen Leistungsstufe zu zahlen sind.

- Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, sollte die Bewertung der Recyclingfähigkeit und deren **Einordnung in die Leistungsstufen A bis E für alle Verpackungsarten und -materialien nach denselben Kriterien** erfolgen.

EPR-Gebühren nicht auf Basis des Rezyklatanteils

Der Vorschlag, für Kunststoffverpackungen auch den Rezyklat-Einsatz bei der Bemessung dieser Gebühren heranzuziehen, ist aus unserer Sicht nicht angemessen. Dem Ziel, der fehlenden Marktnachfrage nach Kunststoff-Rezyklaten entgegenzuwirken, wird bereits durch Artikel 7 "Mindestrezyklatanteil in Kunststoffverpackungen" Rechnung getragen. Zudem empfiehlt die Folgenabschätzung der Kommission ausdrücklich, die Staffelung der Lizenzentgelte unter Bezug auf die Recyclingfähigkeit von Verpackungen vorzunehmen und die Berechnung auf Basis des Rezyklat-Anteils zu verwerfen.

- Der **Rezyklatanteil** sollte **kein Kriterium** für die Gestaltung von EPR-Gebühren sein. Wir schlagen daher vor, die **entsprechenden Passagen** aus dem Verordnungstext zu **streichen**.



Kürzere Übergangsfristen für innovative Verpackungen

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass innovative Verpackungen die Vorgaben zur Recyclingfähigkeit für einen Zeitraum von fünf Jahren ab Inverkehrbringen nicht erfüllen müssen. Dieser Zeitraum ist übermäßig lang und birgt die Gefahr, dass die Vorgaben missbräuchlich umgangen werden und den Zielen der Verordnung entgegengerichtet wird.

- Wir schlagen daher vor, den **Zeitraum**, in dem innovative Verpackungen die Vorgaben für recyclingfähige Verpackungen (noch) nicht erfüllen müssen in Artikel 6, Absatz 9, und in Erwägungsgrund 23 **auf zwei Jahre ab Inverkehrbringen zu verkürzen**.

Mindestrezyklatanteile

Artikel 7 macht Vorgaben für den Mindestrezyklatanteil in Kunststoffverpackungen. Damit wird das Ziel verfolgt, bislang unzureichend nachgefragten Kunststoff-Rezyklaten einen Absatzmarkt zu eröffnen und den Eintritt in eine Kreislaufwirtschaft zu ermöglichen. Dies wird in Erwägungsgrund 26 ausdrücklich formuliert: *„...Um diesen Bedenken auf die am besten geeignete Weise Rechnung zu tragen, ist es notwendig, die Verwendung von recycelten Kunststoffen zu erhöhen, indem verbindliche Zielvorgaben für den Rezyklatanteil in Kunststoffverpackungen auf unterschiedlichen Ebenen festgelegt werden ...“*.

Wir können diese Überlegung nachvollziehen, möchten aber darauf hinweisen, dass Korrekturen am Text nötig sind, um die Kohärenz zwischen dem Ziel des Artikels und seinem Wortlaut zu gewährleisten:

Vorgaben zu Rezyklatanteilen nur für Verpackungen mit unzureichend nachgefragten Rezyklaten

Vorgaben für Rezyklatanteile in Verpackungen dürfen nicht dazu führen, dass bereits **etablierte Materialkreisläufe** beeinträchtigt werden. Die in Europa in Verkehr gebrachten Verpackungen und Verschlüsse aus Verpackungsstahl werden zum Beispiel mit einer sehr hohen Quote recycelt. Im Jahr 2020 betrug diese Quote 85,5%. Die recycelten Verpackungen dienen als Ersatz für Primärrohstoffe in einer breiten Palette von Stahlerzeugnissen. Diese Bandbreite an Verwendungsmöglichkeiten durch Rezyklatvorgaben auf den Sektor Verpackungsstahl einzuziehen, wäre weder in ökologischer noch in ökonomischer Hinsicht von Vorteil.

- Wir schlagen daher vor, Artikel 7, Absatz 11, der vorsieht, nach 8 Jahren gegebenenfalls für weitere Verpackungsmaterialien einen Mindestrezyklatanteil einzuführen, wie folgt zu konkretisieren: **“Bis zum (Datum einfügen) überprüft die Kommission die Situation auf ... Maßnahmen oder Zielvorgaben für eine verstärkte Verwendung von recycelten Materialien in solchen anderen Verpackungen, deren Rezyklate ebenfalls unzureichend nachgefragt und als Sekundärrohstoff eingesetzt werden”**.

Keine Rezyklat-Ziele für den Kunststoffanteil in Verpackungen

Weiterhin macht Artikel 7 Vorgaben zu Mindestrezyklatanteilen im Kunststoffanteil von Verpackungen. Mit dieser Formulierung könnten unbeabsichtigterweise auch polymere Beschichtungen, Farben, Druckfarben und Klebstoffe sowie Dichtungen/Dichtungsmassen für Metallverpackungen und Metallverschlüsse in die Vorgaben einbezogen werden. Diese sind jedoch kein Kunststoff im Sinne der Definition 43 in Artikel 3 des Verordnungsentwurfs, da sie nicht



als Hauptstrukturbestandteil von Verpackungen fungieren. Sie wirken sich zudem nicht erschwerend auf das Recycling von Metallverpackungen und Metallverschlüssen aus. Insofern besteht aus unserer Sicht keine Notwendigkeit, diese Materialien den Mindestvorgaben des Artikel 7 zu unterwerfen.

- Wir schlagen daher vor, dass der Verordnungsentwurf in Artikel 7, Absatz 1 und 2, die **Formulierung „der Kunststoffanteil von Verpackungen“ durch „Kunststoffverpackungen“ ersetzen** sollte.
- Weiter sollte ein **Erwägungsgrund (27 a)** eingeführt werden, der klarstellt, dass bestimmte polymere Werkstoffe nicht in der Lage sind, als Hauptstrukturbestandteil von Endmaterialien und -erzeugnissen zu fungieren, wie z.B. polymere Beschichtungen, Farben, Druckfarben und Klebstoffe sowie Dichtungen/Dichtungsmassen für Metallverpackungen und Metallverschlüsse. Diese Materialien sollten nicht Gegenstand dieser Verordnung sein und sollten daher nicht als unter die Definition von Kunststoff gemäß Artikel 3 Nummer 43 fallend betrachtet werden.

Mehrwegvorgaben in Artikel 26:

Fässer, Eimer („pails“, irreführend mit „Kübel“ übersetzt), **Kanister** sowie **IBC** (eigentlich „Großpackmittel“ – aber irreführend mit „Massengutbehälter“ übersetzt) – sind keine „Transportverpackungen“. Diese Verpackungen sind in direktem Kontakt mit dem Füllgut und es handelt sich stets um Verkaufsverpackungen bzw. Primärverpackungen. Primärverpackungen werden in Erwägungsgrund 10 ausdrücklich von Transportverpackungen abgegrenzt (in der deutschen Übersetzung wird irreführend „Erstverpackungen“ statt „Primärverpackungen“ verwendet).

- Daher sollten die oben genannten Beispiele **komplett aus dem Artikel 26 und auch aus den Erwägungsgründen (69) gestrichen** werden.

Materialspezifische Ziele für die Vermeidung von Verpackungsabfällen

Artikel 38 legt Ziele für die Verringerung von Verpackungsabfällen fest. Angesichts der bislang global formulierten und materialunspezifisch aufgestellten Zielvorgaben steht allerdings ein verstärktes Ausweichen auf leichtere Materialien mit geringen Recyclingleistungen zu befürchten.

- Um gleiche, diskriminierungsfreie Wettbewerbsbedingungen sicher zu stellen, schlagen wir vor: Die Ziele für die Vermeidung von Verpackungsabfällen sollten **materialspezifisch für Kunststoff, Holz, Eisenmetalle, Aluminium und Papier/Karton** festgelegt werden.

Die von der Kommission beauftragte Folgenabschätzung für die Verordnung hat im Übrigen gezeigt, dass das Gesamtaufkommen an Verpackungsabfällen aus Stahl bei einem Business-as-usual-Szenario stabil bleibt. Demgegenüber lassen die Prognosen für die Jahre 2030 und 2040 für andere Verpackungsmaterialien einen erheblichen Anstieg erwarten. Dieser Effekt würde durch globale, also materialunspezifische, Ziele noch verstärkt.



Korrekturen bei der Liste der Verpackungsmaterialien, -arten und -kategorien, Annex II, Tabelle 1

Die Liste der Verpackungsmaterialien, -arten und -kategorien in Tabelle 1 in Annex II führt unter der Kategorie-Nummer 6, die sich auf Verbundverpackungen bezieht, die zum Großteil aus Stahl bestehen, auch Stahlfässer (drums) auf. Stahlfässer sind jedoch in der Regel reine Stahlgebilde, die nicht der Definition von Verbundverpackungen entsprechen.

- **Stahlfässer** sollten daher in die **Kategorie-Nummer 5** aufgenommen und aus **Kategorie 6** entfernt werden.

Die Liste der Verpackungsmaterialien, -arten und -kategorien in Tabelle 1 in Annex II führt unter der Kategorie-Nummer 5, die sich auf starre Verpackungen aus Stahl bezieht, gängige Stahlverpackungen auf. Verschlüsse aus Stahl, werden jedoch nicht erwähnt.

- **Verschlüsse aus Stahl** sollten in die **Kategorie-Nummer 5** aufgenommen werden.

Kontakt:

VMV Verband Metallverpackungen e.V. • Jörg Höppner • Tersteegenstraße 14 • 40474
Düsseldorf

Tel.: 0211-4546521 • jhoepner@metallverpackungen.de

VMV Verband Metallverpackungen e.V. • Sibylle Vollmer • Tersteegenstraße 14 • 40474
Düsseldorf

Tel.: 0211-4546523 • svollmer@metallverpackungen.de