

## **STELLUNGNAHME**

# Zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904, und zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG

Berlin/Brüssel, 31. Januar 2023

Transparenzregisternummer: 1420587986-32

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 283.000 Beschäftigten wurden 2019 Umsatzerlöse von 123 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 13 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Gas 67 Prozent, Trinkwasser 91 Prozent, Wärme 79 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 203 Unternehmen investieren pro Jahr über 700 Millionen Euro. Beim Breitbandausbau setzen 92 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude. Wir halten Deutschland am Laufen – klimaneutral, leistungsstark, lebenswert. Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: [2030plus.vku.de](https://2030plus.vku.de).

### **Interessenvertretung:**

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

## Allgemeine Anmerkungen

Grundsätzlich befürwortet der VKU die umfassende Regelung von Verpackungen auf europäischer Ebene. Sinnvoll ist, das gesamte Spektrum der Thematik zu regeln, was bereits bei den Anforderungen an ein ausreichendes Ökodesign beginnt, weitergeht über die Fragen des In-Verkehr-Bringens, bis hin zur Entsorgung und dem Recycling der Abfälle. Dieses System wurde von der Kommission umfassend durchdacht, was sehr zu befürworten ist.

Indes stehen wir der Regelung im Rahmen einer Verordnung kritisch gegenüber und regen dringend an, die Thematik mittels einer Richtlinie anzugehen. Hintergrund ist, dass das in Deutschland praktizierte Duale System an verschiedenen Stellen mit den Vorstellungen der Kommission kollidiert und eine direkte Umsetzung der Verordnung in Deutschland Schwierigkeiten nach sich ziehen dürfte. Inkompatibilitäten können an verschiedenen Stellen auftauchen, was negative Auswirkungen auf das deutsche Entsorgungssystem haben wird. Bei Regelungen über Richtlinien verbleibt den Mitgliedstaaten der notwendige Umsetzungsspielraum, sodass solche Probleme vermieden werden können. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, Anforderungen weiter anzupassen oder diese im Laufe der Zeit zu erweitern. Auch diese Instrumente stehen im Falle der Regelung mittels Richtlinie zur Verfügung.

Bereits gut sichtbar sind solche Umsetzungsschwierigkeiten darin, dass nach der Verordnung eine nationale Stelle geschaffen werden muss, die die Einhaltung der Vorgaben überwacht und ggf. regulierend eingreift. Eine solche Stelle ist in Deutschland bereits vorhanden („Zentrale Stelle Verpackungsregister“). Es ist daher erforderlich, dass die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung ausreichend Spielraum haben, um solche Überschneidungen praktikabel aufzulösen und bereits existierende nationale Systematiken vereinfacht an neue EU Vorgaben angepasst werden können.

Inhaltlich begrüßen wir vor allem auch die Regelungen zum Ökodesign der Verpackungen. Hiermit werden Überlegungen, die an anderer Stelle bereits begonnen haben, in den richtigen Kontext eingeordnet und folgelogisch in der betreffenden Verordnung etabliert. Damit werden ggf. entstehende Überschneidungen oder Widersprüche zu weiteren Verordnungen oder Richtlinien vermieden. Dies ist besonders vor dem Hintergrund erforderlich, dass mit der Implementierung von Ökodesignanforderungen der gesamte Lebenszyklus der Verpackungen in den Blick genommen wird, was im Rahmen einer echten Kreislaufwirtschaft dringend erforderlich ist.

Die Vorgaben zur Information der Verbraucher sind dabei ebenfalls zu begrüßen. Letztlich ist der Endverbraucher derjenige, der über den Erfolg oder Misserfolg verschiedener Geschäftspraktiken entscheidet. Geriert sich dieser im Sinne des Umweltschutzes und

wählt entsprechend verpackte Waren, wird dies letztlich für eine positive Verschiebung auf den europäischen Märkten sorgen. Dass die Hersteller hier brauchbare Informationen zur Verfügung stellen müssen und eine ausreichende Information der Verbraucher zu erfolgen hat, ist daher der logisch erste Schritt.

In diesem Zusammenhang begrüßen wir auch die Möglichkeit zur Verhängung von Strafen. Sobald solche Möglichkeiten nicht bestehen, bleiben die Umsetzungen regelmäßig der Freiwilligkeit der Betroffenen überlassen. Dies ist indes nicht zielführend, sodass die Implementierung der verschiedenen Sanktionsmöglichkeiten absolut zu befürworten ist.

## Zu den Artikeln im Einzelnen

### Zu Artikel 3 – Definitionen

Der VKU begrüßt, dass es nunmehr umfangreiche und europaweit geltende Definitionen der verschiedenen Verpackungen geben soll. Wir weisen jedoch darauf hin, dass eine abschließende Aufzählung immer die Gefahr birgt, dass Ausweichbewegungen entstehen, um die gesetzlichen Regelungen zu umgehen. In diesem Fall könnten Verpackungen aus Alternativmaterialien hergestellt werden, sodass die Anwendung der Vorgaben aus der Verpackungsverordnung fraglich wäre. Dies widerspräche dem Sinn und Zweck der Verordnung, mit welcher alle Verpackungsarten abgedeckt werden sollten. Wir schlagen daher vor, die Definitionstatbestände offen zu gestalten und lediglich eine beispielhafte Aufzählung anzunehmen.

### Zu Artikel 7 – Mindestanteil an recyceltem Material in Kunststoffverpackungen

Die Einführung einer Rezyklateinsatzquote unterstützen wir umfassend. Vielfach ist der Absatzmarkt für Rezyklate aktuell nicht gut bedient, hier besteht kein ausreichendes Interesse der Industrie an recycelten Stoffen. Damit ist es schwierig, die Ware wieder in den Verkehr zu bringen, was Investitionen in entsprechende Prozesse behindert und unwirtschaftlich macht. Damit besteht regelmäßig die Gefahr, dass potenziell rezyklierfähige Stoffe keinem sinnvollen Recycling zugeführt werden, da für die Endprodukte kein entsprechender Absatzmarkt besteht.

Mit der Einführung einer verpflichtenden Rezyklateinsatzquote würde daher ein Absatzmarkt geschaffen, sodass auch die Hersteller der Recyclingstoffe mehr in ihre Technologien investieren können. Hierdurch ist mit einem verbesserten Recycling zu rechnen, was letztlich auch positive Auswirkungen auf die Umwelt und vor allem den Rohstoffverbrauch haben wird.

Die Vorgaben zum Rezyklateinsatz müssen indes realisierbar sein. Es dürfen keine Quoten gesetzt werden, die die am Markt vorhandenen Rezyklate übersteigen. Es muss ein ausreichender Vorlauf der Rezyklierer berücksichtigt werden, damit diese die benötigten Mengen herstellen können. Mit Schaffung der entsprechenden Märkte kann eine Steigerung der Rezyklatmengen in den kommenden Jahren sicherlich erreicht werden.

Darüber hinaus halten wir die Kommission an, von den Durchführungsakten zur Quotenberechnung zeitnah Gebrauch zu machen. Hier ist unbedingt zu vermeiden, dass durch verschiedene „Schönrechnungen“ Schlupflöcher entstehen, die eine Aushöhlung der Vorgaben nach sich ziehen würden.

## **Zu Artikel 8 – Kompostierbare Verpackungen**

Der VKU begrüßt zwar grundsätzlich die Herstellung aus erneuerbaren Rohstoffen im Gegensatz zu kohlenstoffbasiertem Plastik, jedoch birgt auch kompostierbares Plastik vielerlei Schwierigkeiten, denn es gehört nicht in den Bioabfall. Die in Deutschland eingesetzten Bioabfallverwertungstechnologien, beispielsweise auch die Technologie der Trockenfermentation lässt den Einsatz von Plastik aus erneuerbaren Rohstoffen nicht zu, da die Verweildauer der Materialien in den jeweiligen Fermentern zu kurz ist, um eine vollständige Verrottung des Materials sicherzustellen.

In verschiedenen deutschen Gebieten ist es daher verboten, diese sog. kompostierbaren Plastikteile über die Bioabfalltonne zu entsorgen.

Es besteht zusätzlich die Gefahr, dass Fragen zum Ökodesign bei der Verwendung von biologisch abbaubaren „guten“ Kunststoffverpackungen in den Hintergrund geraten.

Neben der Behinderung innerhalb der Bioanlagen ist hier auch die Problematik der Rückstände von Mikroplastik in den Komposten zu beachten. Auch die verrottenden Plastikartikel hinterlassen letztlich Rückstände in den Anlagen, die sich dann in den Endprodukten der Bioanlagen wiederfinden.

Es ist jedoch zumindest begrüßenswert, dass die Unterschiede von großtechnischen Anlagen („in industrially controlled conditions“) zur privaten Eigenkompostierung Anerkennung finden. Allerdings ist hierbei von Bedeutung, dass die Mitgliedsstaaten verpflichtend Nachweise dazu einfordern sollten und dies nicht nur optional könnten.

Gleichzeitig dürfen diese Verpackungen nicht zu einer Verwirrung und Vermischung des Abfallstroms von Verpackungen aus kohlenstoffhaltigem Plastik führen, die gesammelt und aufbereitet für das Recycling werden. Es ist begrüßenswert, dass das Recycling gefördert werden soll und nach Absatz 3 auch auf die Kategorien aus Absatz 1 und 2 zutreffen muss, aber es darf nicht dazu führen, dass hier eine Tür für nicht materialrecyclefähige Verpackungen über die Kompostierung geschaffen wird und es somit zu den zuvor genannten Problemen führen könnte.

## **Zu Artikel 9 und 10 – Minimierung der Verpackung und Wiederverwendbare Verpackungen**

Neue und umfassende Anforderungen an das (Öko-)Design von Verpackungen unterstützen wir vollumfänglich. Im Rahmen der deutschen und europäischen Abfallhierarchie ist die Abfallvermeidung vorrangig zu betreiben/beachten. Dennoch ist in der Verpackungsindustrie der Trend zu „Mogelpackungen“ zu beobachten. Diese führen vermehrt zu Müllaufkommen und einem unnötigen Verbrauch der natürlichen

Ressourcen, die es unbedingt zu verhindern gilt. Mit den Vorgaben, ausschließlich erforderliche Mengen an Verpackungen zu benutzen oder gar auf Mehrwegsysteme zurückzugreifen, kann hier eine erhebliche Entlastung der Abfallentsorger erreicht und positive Umweltergebnisse erzielt werden.

Wir befürworten deutliche Anforderungen an die Hersteller und In-Verkehr-Bringer, damit auch Mehrweg einen deutlichen Zuwachs verzeichnen kann. Mit diesem System sind die Reduzierung der Ressourcennutzung und die Vermeidung unnötiger Abfälle besonders deutlich zu erreichen.

### **Zu Artikel 30 – Konformität der Verpackung (Prüf-, Mess- und Berechnungsmethoden)**

Wir begrüßen, dass die EU die Frage der Berechnung verschiedener Quoten und die Einhaltung der Vorgaben aufgreift und hier die Notwendigkeit erkannt hat, einheitliche Maßstäbe zu setzen, um eine Schönrechnung oder Umgehung der Vorgaben zu verhindern. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass eine entsprechende Quotenberechnung in Deutschland lange Zeit schwierig gewesen ist und mit verschiedenen Rechenoptionen Ergebnisse „nachgewiesen“ werden konnten, die letztlich nicht den Tatsachen entsprachen. Einheitliche Vorgaben hierzu sind zu begrüßen, um gleiche Standards sicher zu stellen und keine Hintertüren offen zu lassen.

Eine Festlegung dieser Standards auf europäischer Ebene ist erforderlich, damit hier eine Vergleichbarkeit und ein einheitlicher Standard auch zwischen den Mitgliedstaaten erreicht werden kann. Hier sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass innerhalb der Mitgliedstaaten nicht wegen unterschiedlicher Standards eine Erreichung oder Verfehlung der Vorgaben erzielt wird. Der Verweis auf die Amtsblätter der EU mag grundsätzlich hierzu geeignet sein. Auch hieraus ergibt sich jedoch keine konkrete Berechnungsvorgabe, sodass Spielräume eine entsprechende Verzerrung nach sich ziehen können.

### **Zu Artikel 35 ff. – Management von Verpackungen und Verpackungsabfällen (Zuständige Behörde, Frühwarnbericht, Abfallbewirtschaftungspläne)**

Wir weisen darauf hin, dass Deutschland bereits eine entsprechende Stelle eingerichtet hat. Die „Zentrale Stelle Verpackungsregister“ hat in Deutschland vielfältige Aufgaben und ist vor allem auch für die Überwachung des Verpackungsmarktes zuständig. Wir regen an, hier lediglich die Einrichtung einer entsprechenden Stelle anzuordnen, die genaueren Aufgaben jedoch der Direktive der Mitgliedstaaten zu überlassen.

## **Zu Artikel 40 – Erweiterte Herstellerverantwortung**

Eine erweiterte Herstellerverantwortung bei Verpackungen kollidiert in Deutschland mit dem hier ausgeübten „Dualen System“. Danach liegt die Entsorgungsverantwortung für Verpackungen bereits nicht mehr bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, sondern bei den derzeit 11 Betreibern der Dualen Systeme. Wer in Deutschland Verpackungen in den Verkehr bringt, muss daher auch deren Sammlung und Beseitigung bereits sicherstellen. Hierfür ist eine finanzielle Beteiligung an einem der vorhandenen Dualen Systeme erforderlich. Mit diesen finanziellen Mitteln wird sodann die Entsorgung der Abfälle durchgeführt, eine direkte Kostentragung durch die privaten Haushalte im Sinne der Erhebung einer Gebühr entfällt.

Durch dieses System ist bereits eine Art der Herstellerverantwortung eingeführt, da diese finanzielle Mittel aufwenden müssen, um die von ihnen in den Markt gebrachten Stoffe auch fachgerecht zu entsorgen. Wir weisen daher unbedingt darauf hin, dass die europäischen Vorgaben so ausgestaltet sein müssen, dass auch die in der Verpackungsverordnung dargestellten Möglichkeiten zur Umsetzung der Herstellerverantwortung in Deutschland umsetzbar sind. Anderenfalls ist eine Neuorientierung des Dualen Systems erforderlich, was durch die öRE machbar, indes aber sehr zeitaufwändig in der Umsetzung wäre und die Verpackungsentsorgung in Deutschland auf neue Füße stellen würde.

## **Zu Artikel 44 – Pfandrückgabe-Systeme**

Eine europaweite Pfandpflicht für Einwegflaschen aus Kunststoff hält der VKU für sehr wichtig. Wir plädieren indes stark dafür, diese Pfandpflicht ausnahmslos für alle Einwegflaschen aus Kunststoff durchzusetzen. Eine Regelung ohne Ausnahmen würde die Prozesse in der Praxis deutlich vereinfachen.

## **Zu Artikel 47 – Regeln für die Berechnung der Erreichung der Recyclingziele**

Die Einstufung von Verbundmaterialien in die Hauptfraktion der Verbunde ist nach unserer Einschätzung problematisch, wenn diese mehr als 95 % der Masse ausmacht (Ziff. 4). Dies führt bei PPK-Verbunden, die dann über die PPK-Fraktion verwertet werden müssen, zu Verwertungsproblemen und einer Verschlechterung der Papierqualität.

## **Zu Anhang I – Indikative Liste von Gegenständen, die unter die Definition von Verpackungen in Artikel 3 Absatz 1 fallen**

In Anhang I sind die wiederbefüllbaren Stahlflaschen für verschiedene Gasarten (z.B. Helium, ausgenommen Feuerlöscher) als Verkaufsverpackungen eingestuft und können somit theoretisch über das in Deutschland etablierte „Duale System“ entsorgt werden. Eine ordnungsgemäße Entsorgung setzt allerdings „Druckfreiheit“ und damit eine vorherige „Behandlung“ durch die Verbraucher voraus. Dies ist zwar nachvollziehbar, aber in der Praxis oft schwierig umzusetzen. Es kommt hier immer wieder zu Problemen bei der Entsorgung dieser Stahlflaschen als Verkaufsverpackungen. Wir plädieren daher stark dafür, auch diese Gasflaschen mit einer Pfandpflicht zu belegen, um die ungefährliche Rückführung in den Kreislauf zu gewährleisten.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

### **Ina Abraham**

Fachgebietsleiterin Öffentliches Recht  
Bereich Recht  
Hauptgeschäftsstelle Berlin  
Telefon: +49 30 58580-137  
E-Mail: [abraham@vku.de](mailto:abraham@vku.de)

### **Anna Leena Wacker**

Referentin für Kreislaufwirtschaft und Mobilität  
Büro Brüssel  
Mobil: +49 170 8580 121  
E-Mail: [wacker@vku.de](mailto:wacker@vku.de)