

EU-Verordnung zu Verpackungen und Verpackungsabfällen

NABU-Stellungnahme zum Entwurf der EU-Kommission



Der NABU begrüßt den von der EU-Kommission am 30.11.2022 vorgelegten Entwurf einer EU-Verpackungsverordnung (PPWR). Der NABU plädiert für eine zügige Verabschiedung in dieser Legislaturperiode, um den aus Klima- und Ressourcenschutzperspektive notwendigen Zeitplan des Aktionsplans Kreislaufwirtschaft einzuhalten und die negativen Umweltauswirkungen der Verpackungsindustrie zu reduzieren.

Als besonders positiv hebt der NABU folgende Maßnahmen im Entwurf der PPWR hervor, die im Gesetzgebungsprozess auf keinen Fall abgeschwächt, sondern vereinzelt noch ehrgeiziger formuliert werden sollten:

- **Vorgaben für ein Design for Recycling und Rezyklateinsatzquoten** sind dringend benötigte Instrumente. Der Anspruch bei der Recyclingfähigkeit muss jedoch höher als geplant sein und Einsatzquoten bei Kunststoffverpackungen sollten sich auf Rezyklate aus dem mechanischen Recycling beschränken (Art. 6 & 7). (-> Seite 2)
- Der NABU begrüßt ausdrücklich die **Einführung von gesetzlichen Mehrweg-Zielquoten** in Art. 26 u.a. für Transportverpackungen. Die Ausnahmen für Kartons sind allerdings ökologisch nicht gerechtfertigt und die PPWR sollte diesen Abfallstrom unbedingt adressieren: Allein in Deutschland machen Transportverpackungen aus Papier, Pappe, Karton (PPK) 20 Prozent des gesamten Verpackungsabfalls aus. **Die Ausnahmen für Kartons in Art. 26 (7) und (10) müssen daher zurückgenommen werden.** (-> Seite 7)
- **Quantitative Abfallvermeidungsziele** und Mehrweg-Zielquoten stärken die Abfallvermeidung als Priorität der EU-Abfallhierarchie. Gerade hinsichtlich der langen Fristen 2030 und 2040 sollten die Quoten allerdings ambitionierter festgeschrieben werden (Art. 38). (-> Seite 9)

Der NABU bekräftigt den Ansatz im PPWR-Entwurf, alle Endvertreiber und Erzeuger bzw. Wirtschaftsakteure (Art. 26) und die einzelne Verkaufseinheit bzw. äquivalente Einheit (Art. 7 & 27) zu adressieren. Diese Bezüge dürfen nach Ansicht des NABU im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht durch Ansätze der Massenbilanzierung oder Durchschnittswerte für Unternehmen oder Mitgliedstaaten ersetzt werden.

Im Folgenden werden verschiedene Artikel des PPWR-Entwurfs kommentiert, bei denen der NABU dringenden Änderungs- Klärungs- oder Ergänzungsbedarf sieht.

Berlin, 23.03.2023

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Katharina Istel
Referentin Kreislaufwirtschaft
Tel. +49 (0)30 284 984-1661
Katharina.Istel@NABU.de

Dr. Michael Jedelhauser
Referent Kreislaufwirtschaft
Tel. +49 (0)30 284 984-1662
Michael.Jedelhauser@NABU.de

Artikel 6, 7, 46 (u.a.) – Recycling allgemein

Mechanisches Recycling priorisieren

Verfahren des sogenannten chemischen Recyclings schneiden aufgrund des deutlich höheren Energieaufwands im Vergleich zum mechanischen Kunststoffrecycling bisher ökobilanziell schlechter ab. Daher ist es im Sinne des Klima- und Ressourcenschutzes nicht zielführend, durch die Vorgaben in der PPWR das mechanische durch das chemische Recycling zu verdrängen.

Das häufig vorgetragene Argument, dass Verfahren des chemischen Recyclings keine Konkurrenz zum mechanischen Recycling darstellen, weil sie vorrangig die Sortierreste verwerten würden, läuft aus zwei Gründen ins Leere: Zum einen wird die Menge an Sortierresten aufgrund der in der PPWR geplanten Vorgaben zur Recyclingfähigkeit von Verpackungen spätestens ab 2030 signifikant sinken. Zum anderen sind auch Verfahren des chemischen Recyclings auf einen möglichst sauberen Inputstrom angewiesen, wodurch Konkurrenzen beim Zugriff auf sortierte Kunststoffe, z.B. Polyolefine, entstehen. Um Konkurrenzen zum mechanischen Recycling zu vermeiden und den Einsatz chemischer Verfahren auf die Sortierreste zu beschränken, erscheint es daher sinnvoll, die **Verbrennung oder Deponierung von Sortierresten mittelfristig gesetzlich einzuschränken und diese für ein mechanisches Recycling nicht geeigneten Abfälle dem chemischen Recycling zuzuführen**. Die in der PPWR vorgesehenen Vorgaben zu Recycling, Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz sollten hingegen nur über Verfahren des mechanischen Recyclings erfüllt werden dürfen.

Post-Consumer-Rezyklate fördern

Das Recycling von Post-Consumer-Kunststoffabfällen, insbesondere aus der haushaltsnahen Sammlung, muss über die PPWR gezielt gefördert werden. Die Wiederverwertung von in Herstellungsprozessen anfallenden Post-Industrial-Abfällen ist eine betriebswirtschaftliche Selbstverständlichkeit, die nicht zur Erfüllung gesetzlicher Recyclingvorgaben genutzt werden darf. Die PPWR muss sicherstellen, dass unter Recycling nur die stoffliche Wiederverwertung von Post-Consumer-Abfällen gefasst wird.

Artikel 6 – Recyclingfähigkeit

Der NABU befürwortet ausdrücklich die geplante Vorgabe der EU-Kommission, dass zukünftig alle Verpackungen, unabhängig vom Material, recyclingfähig sein müssen. Für die hochwertige Kreislaufführung von Verpackungen sind **anspruchsvolle Kriterien für die Recyclingfähigkeit** zu beschließen und die Bewertung der Recyclingfähigkeit sollte sich an den ökobilanziell besten Recyclingtechnologien orientieren. Im Bereich der Kunststoffverpackungen bedeutet dies, dass sich die Vorgaben auf ein „Design for mechanical recycling“ beziehen (siehe oben).

Ein möglichst **recyclingfähiges Verpackungsdesign** (in Richtung Grad A) sollte Übergangsweise über eine **wirkungsvolle Lizenzentgeltgestaltung der EPR-Systeme** angereizt werden. Durch eine schrittweise Erhöhung der Mindestvorgaben sollte die umfassende Recyclingfähigkeit der Verpackungen jedoch mittelfristig gesetzlich vorgegeben werden und nicht von national gegebenenfalls unterschiedlich gestalteten EPR-Gebührensyste men abhängen.

Recycling allgemein

Der NABU fordert, dass die in der PPWR vorgesehenen Vorgaben zu Recycling, Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz ausschließlich über Verfahren des mechanischen Recyclings zu erfüllen sind.

Recyclingfähigkeit

Die ausstehenden Rechtsakte mit anspruchsvollen Kriterien für die Recyclingfähigkeit sind zeitnah, spätestens bis 2025 zu erarbeiten. Auch fordert der NABU, die Grade der Recyclingfähigkeit ambitionierter festzulegen als bisher vorgeschlagen.

Die **Bewertung der Recyclingfähigkeit muss möglichst ambitioniert erfolgen**. Die im Anhang II, Tabelle 2 vorgesehenen Grade der Recyclingfähigkeit erscheinen hierfür nicht geeignet. Eine Verpackung als recyclingfähig einzustufen, obwohl sie lediglich zu 70 Prozent recycelt werden kann, führt zu hohen Materialverlusten und entspricht nicht den notwendigen Anforderungen des Klima- und Ressourcenschutzes. Tabelle 2 in Anhang II sollte daher wie folgt angepasst werden:

Recyclability Performance Grade	Assessment of recyclability per unit, in weight
Grade A	higher or equal to 95 % equal to 100 %
Grade B	higher or equal to 90 95 %
Grade C	higher or equal to 80 90 %
Grade D	higher or equal to 70 85 %
Grade E	lower than 70 <u>85</u> %

Die Vorgaben müssen dazu führen, dass prioritär Verpackungen aus Monomaterial eingesetzt werden und der Einsatz von Verbundverpackungen weitestgehend eingeschränkt wird. Anhang II, Tabelle 1 listet die Verpackungsmaterialien, -typen und -kategorien auf. Hier sollte die **Unterscheidung zwischen Monomaterialverpackung und Verbundverpackung** in der PPWR eindeutig benannt werden, das heißt welche maximalen Toleranzwerte an Fremdmaterial für eine „Monoverpackung“ vorgesehen sind, inklusive Etiketten, Innen- und Außenbeschichtungen, Verschlüsse, Deckel etc. Auch sollte eine **Negativliste** im Anhang aufgenommen werden, wie es die EU-Kommission in vorherigen Entwürfen der PPWR geplant hatte: So kämen Verpackungen, die einem hochwertigen Recycling unweigerlich im Wege stehen, gar nicht erst auf den Markt.

Über die Wirksamkeit der Maßnahmen werden in erheblichem Maße die delegierten Rechtsakte entscheiden, die die EU-Kommission zur Spezifizierung der Vorgaben zur Recyclingfähigkeit vorsieht. Aus diesem Grund sollten die **Rechtsakte zeitnah, spätestens jedoch bis 2025**, erarbeitet werden.

Artikel 7 – Rezyklateinsatzquoten

Allgemeine Anmerkungen

Rezyklateinsatzquoten sind für den NABU ein wirkungsvolles Instrument, um Investitionen in die Sortier- und Recyclinginfrastruktur sowie den Rezyklateinsatz zu fördern. Auch ist der **Ansatz, die Quoten auf die einzelne Verpackung pro Verkaufseinheit zu beziehen, zielführend**. Dadurch wird der Rezyklateinsatz in allen Arten von Kunststoffverpackungen gefördert. Sehr unterstützenswert ist darüber hinaus der in Art. 7 (6) vorgesehene Ansatz, über finanzielle Anreize der erweiterten Herstellerverantwortung den Rezyklateinsatz über die vorgegebenen Mindestquoten hinaus zu fördern.

Mit Blick auf **Mehrweg-Verpackungen**, die über viele Jahre im Einsatz und Umlauf sind, muss sichergestellt werden, dass diese aufgrund gesetzlicher Vorgaben zum Verpackungsdesign nicht vor Ende ihres Lebenszyklus vorzeitig vom Markt genommen werden müssen. Vorgaben zum Rezyklatgehalt, zur Recyclingfähigkeit und Kennzeichnung sollten daher nicht für jene Mehrweg-Verpackungen gelten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der jeweiligen Regelung bereits auf dem Markt sind.

Rezyklateinsatzquoten nach Art. 7 (1) & (2) anpassen

Die in Artikel 7 geplanten Rezyklateinsatzquoten sollten ausschließlich auf Rezyklate aus dem mechanischen Recycling bezogen werden (siehe oben). **Für kontaktempfindliche Verpackungen sind gegenwärtig jedoch nur eingeschränkt Rezyklate aus dem mechanischen Recycling verfügbar.** Die frühzeitige Einführung von Quoten für kontaktempfindliche Verpackungen würde den ökologisch nachteiligen Verfahren des chemischen Recyclings vorschnell Tür und Tor öffnen, ohne die Möglichkeiten des mechanischen Recyclings (z.B. durch verbesserte Recyclingfähigkeit, Sortierung, Aufbereitung) ausgeschöpft zu haben.

Da davon auszugehen ist, dass die Zulassung neuer Verfahren noch andauern wird, sollten die **Quoten für kontaktempfindliche Verpackungen erst ab 2040** gelten. So ist ausreichend Zeit, um die notwendigen Fortschritte bei der Recyclingfähigkeit, den Sortier- und mechanischen Recyclingtechnologien erzielen zu können. **Im Gegenzug müssen für nicht-kontaktempfindliche Verpackungen und Getränkeflaschen die Rezyklateinsatzquoten deutlich erhöht werden.** Der NABU fordert daher die folgende Neugestaltung der Quoten in Artikel 7:

1. From 1 January 2030, the plastic part in packaging shall contain the following minimum percentage of recycled content recovered from post-consumer plastic waste, per unit of packaging:

- (a) ~~60%~~ **60%** for single use plastic beverage bottles; ~~30%~~ **30%** for contact sensitive packaging made from polyethylene terephthalate (PET) as the major component;
- (b) ~~50%~~ **50%** for non contact sensitive packaging; ~~10%~~ **10%** for contact sensitive packaging made from plastic materials other than PET, except single use plastic beverage bottles;
- (c) ~~30%~~ **30%** for single use plastic beverage bottles;
- (d) ~~35%~~ **35%** for packaging other than those referred to in points (a), (b) and (c).

2. From 1 January 2040, the plastic part in packaging shall contain the following minimum percentage of recycled content recovered from post-consumer plastic waste, per unit of packaging:

- (a) ~~50%~~ **60%** for contact sensitive plastic packaging, except single use plastic beverage bottles;
- (b) ~~65%~~ **90%** for single use plastic beverage bottles;
- (c) ~~65%~~ **80%** for plastic packaging other than those referred to in points (a) and (b).

Ausnahmen nach Art. 7 (9) & (10) streichen

In Artikel 7 sieht der Gesetzgeber bereits Ausnahmen vor, von den Rezyklateinsatzquoten abzuweichen. **Der NABU fordert, die Artikel 7 (9) und 7 (10) vollständig zu streichen, da der Gesetzgeber mit diesem kontraproduktiven Ansatz Gefahr läuft, seine eigenen Ziele zu untergraben.** Ein Mangel an Rezyklat, Recyclingtechnologien und -anlagen sowie gegebenenfalls zu hohe Rezyklatpreise sind genau jene Hemmnisse, an denen das Schließen von Materialkreisläufen gegenwärtig oftmals scheitert und die es mit Rezyklateinsatzquoten zu überwinden gilt.

Diese Aspekte als mögliche Ausnahmetatbestände im Gesetzestext aufzuführen, öffnet Tür und Tor für Abweichungen von den gesetzlichen Vorgaben und dringend notwendige Investitionen in Recycling und Rezyklateinsatz werden dadurch bis zur 2028 angeordneten Prüfung durch die Kommission ausbleiben. Auch die Einwegkunststoffrichtlinie sieht keine Ausnahmen bei der Umsetzung der Rezyklateinsatzquoten vor, obwohl auch dort zu hohe Rezyklatpreise oder nicht ausreichend installierte Anlagenkapazitäten eine Rolle spielen (können).

Rezyklateinsatzquoten

Die Vorgaben für Rezyklateinsatzquoten in kontaktempfindlichen Verpackungen können bis 2030 voraussichtlich noch nicht über Verfahren des mechanischen Recyclings erfüllt werden.

Hier fordert der NABU daher Einsatzquoten erst ab 2040 und im Gegenzug höhere Quoten bei den nicht kontaktempfindlichen Verpackungen für 2030 und 2040.

Artikel 8 – Kompostierbare Verpackungen

Grundsätzlich ist ein hochwertiges Recycling von Verpackungen und nicht deren Kompostierung anzustreben. Eine **Kompostierung nach einmaliger Nutzung widerspricht dem Gedanken der Kreislaufwirtschaft** von Verpackungen. Über Artikel 6 sollten Verpackungen aus bioabbaubaren Kunststoffen, für die es keine Recyclinginfrastruktur gibt, daher nicht in Verkehr gebracht werden dürfen.

Die geplante Regelung, dass **sehr leichte Kunststofftragetaschen** zukünftig „unter industriell kontrollierten Bedingungen in Anlagen zur Behandlung von Bioabfällen kompostierbar“ sein müssen, ist ökologisch nicht nachzuvollziehen. Diese sind nicht recycelbar und bauen sich, bei falscher Entsorgung, in freier Natur nicht leicht ab. Laut Umweltbundesamt sind biologisch abbaubare Kunststoffe zudem weniger stabil und leicht durch abbauende Mikroorganismen besiedelbar, welche unter Umständen auch das Produkt oder das Lebensmittel kontaminieren könnten.¹

Artikel 9 – Minimierung von Verpackungen

Nach Artikel 9 (1) sind Verpackungen so zu gestalten, dass sie „auf das zur Gewährleistung ihrer Funktionsfähigkeit erforderliche Mindestmaß reduziert werden“. Nach Meinung des NABU sollte diese Vorgabe noch stärker konkretisiert werden, um möglichst wenig Spielraum für den überflüssigen Verbrauch von Verpackungsmaterial zu lassen.

Artikel 9 sollte, nach Meinung des NABU, um folgende Aspekte erweitert werden:

- Art. 9 (1): Der Artikel sollte dahingehend konkretisiert werden, dass **Marketingzwecke** wie die Sichtbarkeit am Verkaufsregal, Platz für Informationen, die nicht gesetzlich vorgegeben sind, visuelle Abgrenzung zu konkurrierenden Produkten u.ä. **keine zulässigen Gründe** für die Nutzung von Verpackungsmaterial sind.
- Art. 9 (2): Für den Produktschutz **unnötiges Verpackungsmaterial** wie „Doppeltwände, falsche Böden und unnötige Schichten“ und Ähnliches sollte **grundsätzlich verboten** werden, **nicht nur in Bezug auf ein scheinbar größeres Volumen**. Beispiel Müsli im Kunststoffbeutel und Umkarton: Der Umkarton dient hier nicht zum Schutz des Müslis, da dieser auch ohne Umkarton mit einem unwesentlich dickeren Kunststoffbeutel gewährleistet wäre.² Der Karton ist hier unnötig, er suggeriert den Verbraucher*innen nur eine umweltfreundliche Verpackung, da jene Karton ökologischer einschätzen als Kunststoff.
- Art. 9 (3): Die Vorgabe, nach dem der **Leerraum bei Verkaufsverpackungen** auf das für die Gewährleistung der Verpackungsfunktionen „erforderliche Mindestmaß“ zu beschränken ist, sollte eindeutiger formuliert werden: Die Hersteller sind zu verpflichten, Verpackungen grundsätzlich vollständig zu füllen. Schutz- und Füllmaterial sind auf das für den Produktschutz nötige Minimum zu reduzieren. Davon sollte nur bei technisch begründeten Ausnahmen abgewichen werden dürfen.

Kompostierbare Verpackungen

Der NABU fordert eine starke Restriktion von bioabbaubaren Kunststoff-Verpackungen, da die Kompostierung und Vergärung von Verpackungen der Kreislaufwirtschaft widersprechen. Dies gilt auch für sehr leichte Plastiktüten.

Minimierung von Verpackungen

Für den NABU ist es essenziell, dass Verpackungen auf das für den Produktschutz notwendige Minimum reduziert werden. Die Vorgaben in Art. 9 sollten dahingehend konkreter formuliert werden.

Ein Verpackungsverbrauch aus Marketinggründen, der über den Produktschutz hinausgeht, ist über die PPWR zu untersagen.

¹ Website Umweltbundesamt (UBA): <https://www.umweltbundesamt.de/biobasierte-biologisch-abbaubare-kunststoffe#12-woraus-bestehen-biobasierte-und-biologisch-abbaubare-kunststoffe> (letzter Abruf 14.03.2023)

² Vgl. ifeu (2021): Ökobilanzielle Expertisen zu verschiedenen Lebensmittelverpackungen im Auftrag des NABU e.V., Heidelberg, abrufbar unter www.nabu.de/verpackungsvergleiche

Artikel 11 & 12

Kennzeichnung von Verpackungen und Abfallbehältern

Allgemeine Anmerkung

Eine gesetzliche Kennzeichnung der Verpackung muss immer klar identifizierbar sein als **Kennzeichnung für die Verpackung und nicht für das Produkt**. Das gilt sowohl für die Nennung des Verpackungsmaterials als auch für den Rezyklatanteil. Das Kennzeichnungssystem muss diese Unterscheidung optisch immer gewährleisten.

Kennzeichnung nach Verpackungsmaterial gem. Art. 11 (1) & (8), Art. 12

Der NABU geht davon aus, dass allein das Material der Verpackung über die Kennzeichnungspflicht abzubilden, nicht ausreicht, um die richtige Getrennsammlung zu erleichtern. **Vielmehr muss die Kennzeichnung der in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Sortiersystematik folgen**. So dürfen in Deutschland nur Verpackungen in die Altpapiertonne, deren PPK-Anteil bei über 95 Prozent liegt, in Österreich soll diese Grenze nur bei 80 Prozent liegen. Eine gesetzliche Kennzeichnung der Verpackungen muss solche Unterschiede berücksichtigen, solange es keine EU-weit einheitliche Getrennsammlung gibt. Auch müssen die Kennzeichnungen auf den Abfallbehältern berücksichtigen, dass in diesen oftmals auch stoffgleiche Nicht-Verpackungen gesammelt werden.

Gleichwohl sollten alle Kennzeichnungen in einem EU-weit **harmonisierten Design** erfolgen. So können sich Verbraucher*innen an das Design als Zeichen, die für die Themen Abfallentsorgung/Verpackungen stehen, gewöhnen.

Kennzeichnung zum Rezyklatanteil gem. Art. 11 (3)

Für den NABU erscheint eine Kennzeichnung des Rezyklatanteils nur dann zielführend, wenn dieser substanziell über die gesetzlichen Mindestvorgaben (Art. 7) hinausgeht. Eine Bewerbung des Produktes mit einer gesetzlichen Selbstverständlichkeit würde gegenüber Verbraucher*innen den Eindruck erwecken, der Rezyklatanteil sei eine Besonderheit und unterscheidet sich von Verpackungen der Mitbewerber.

Artikel 21 – Vorgaben bzgl. übermäßigen Verpackungen

Der NABU begrüßt, dass nach Art. 21 (1) geplant ist, einen Höchstsatz von Leerraum bei Umverpackungen, Transportverpackungen und Verpackungen für den elektronischen Handel festzulegen. Nach Ansicht des NABU sollte das **Leerraumverhältnis** jedoch nicht höchstens 40 Prozent, sondern **höchstens 20 Prozent** betragen. Bei einer Beschränkung auf nur 40 Prozent würde noch immer zu viel Luft verpackt und transportiert werden, obwohl es den Unternehmen zuzumuten ist, angemessene Versand- und Transportverpackungsgrößen zu wählen.

Für sehr viele Produkte stehen als Alternative zu sperrigen Kartons auch Versandbeutel aus Papier oder Kunststoff zur Verfügung, mit denen der Leerraum (wie auch der Materialbedarf) sehr gut auf ein Minimum reduziert werden kann. Solange das versendete Volumen zum Beispiel bei Versandverpackungen im Online-Handel nicht stärker die Versandkosten beeinflusst, werden sich die versendenden Unternehmen nicht freiwillig um weniger Leerraum bemühen.

Kennzeichnung Material

Der NABU begrüßt eine verpflichtende Kennzeichnung von Verpackungen und Abfallbehältern. Eine einheitliche Kennzeichnung nach Verpackungsmaterial allein erscheint hier nicht zielführend.

Um die Getrennsammlung in den Privathaushalten zu erleichtern, müssen die unterschiedlichen Entsorgungsstrukturen in den Mitgliedsländern berücksichtigt werden.

Übermäßige Verpackungen

Die geplante quantifizierte Beschränkung von Leerraum in Art. 21 (1) wird sehr begrüßt. Für den NABU sollte diese allerdings bei maximal 20 Prozent statt 40 Prozent liegen. Leerraum bei Verkaufsverpackungen muss über Art. 9 vollständig unterbunden werden.

Artikel 22 i. V. m. Anhang 5

Beschränkungen für bestimmte Verpackungsformate

Der NABU befürwortet sehr, dass der Beschränkungsvorschlag nach Art. 22 in Verbindung mit Anhang V Punkte 2-5 nicht nur Kunststoffverpackungen adressiert, sondern alle Materialien umfasst. Gerade bei frischem Obst und Gemüse (Punkt 3) wurden in den letzten Jahren viele Einwegverpackungen nur von Kunststoff auf PPK umgestellt, anstatt ganz auf die Einwegverpackung zu verzichten. Der Verzicht auf letztere ist bei den meisten Obst- und Gemüsearten ohne Qualitätseinbußen möglich, dies zeigen die bereits existierenden unverpackten Angebote.

Eine gesetzliche Vorgabe, auf Einwegverpackungen und Einweggeschirr beim Vorort-Verzehr in der Gastronomie zu verzichten ist überfällig. Die Unternehmen müssen ihrer Verantwortung der Abfallvermeidung nachkommen und verpflichtet werden, Getränke und Speisen in Mehrweg auszugeben, wenn vor Ort konsumiert wird. Unternehmen, die bereits jetzt normales Geschirr anbieten und eine Spüllogistik vorhalten, sollten zukünftig keine finanziellen Nachteile mehr haben. Auch sind gerade faserbasierte Einwegverpackungen für Speisen und Getränke aufgrund der Verschmutzungen sowie der eingesetzten Verbundmaterialien nicht recyclingfähig und werden im Restmüll entsorgt. Dieser Ressourcenverschwendung im Vorortverzehr muss dringend Einhalt geboten werden – nicht erst ab 2030, sondern spätestens ab 2025.

Artikel 26

Wiederverwendungs- und Wiederbefüllungsziele

Fokus: Rücknahme der Ausnahme für Kartons in Art. 26 (7) und (10)

In Art. 26 (7) und (10) werden Mehrweg-Zielquoten im Bereich der Transport- und Umverpackungen („transport packaging“/“grouped packaging“) aufgestellt. Hier hat die EU-Kommission kurz vor Veröffentlichung des PPWR-Entwurfs Ausnahmen für Kartons eingefügt, die ökologisch nicht gerechtfertigt sind. Mit der Ausnahme von Kartons würde die EU eine niedrighschwellige Möglichkeit verpassen, den hohen Papierverpackungsverbrauch in der EU drastisch zu reduzieren:

20 Prozent aller Verpackungsabfälle in Deutschland sind Transportverpackungen aus Papier, Pappe, Karton (PPK) (ohne Versandkartons). Dies zeigt eine Studie im Auftrag des NABU.³ Nach aktuellem Stand würden somit allein in Deutschland jährlich bis zu 3,8 Millionen Tonnen Verpackungsabfälle von der PPWR nicht adressiert werden. Zum Vergleich: Für To-go-Verpackungen (inkl. Einwegbecher) fallen in Deutschland jährlich rund 0,2 Millionen Tonnen und im (Online-)Versandhandel 0,9 Millionen Tonnen PPK-Abfall an. Die Ausnahme für Transport-Kartonagen ist ökologisch nicht gerechtfertigt.

Die ökobilanziellen Vorteile effizient arbeitender Mehrwegsysteme im Transportbereich sind wissenschaftlich nachgewiesen.⁴ Dennoch versuchen die Verbände der Papierindustrie seit Jahren Mehrweg zu diskreditieren: Dabei verursachen gerade die Einweg-Transportkartonagen erhebliche Umweltwirkungen und trotz hoher Altpapieranteile in den Transportkartons werden in Deutschland jährlich schätzungsweise

Beschränkung bestimmter Verpackungsformate

Für den NABU ist es ökologisch unabdingbar, dass die Beschränkungsvorschläge der EU-Kommission nach Art. 22 in Verbindung mit Anhang V Punkte 2-5 materialübergreifend angelegt sind. Dies muss im Verlauf der Gesetzgebung dringend erhalten bleiben.

Die Beschränkung von Einwegverpackungen beim Vorort-Verzehr (Punkt 3) sollte allerdings spätestens 2025 statt 2030 in Kraft treten.

Mehrweg-Zielquoten

Der NABU begrüßt ausdrücklich das Vorhaben, gesetzlichen Mehrweg-Zielquoten einzuführen.

Die Ausnahmen für Kartons in Art. 26 (7) und (10) bei den Vorgaben zu Transportverpackungen sind ökologisch jedoch nicht gerechtfertigt und müssen dringend zurückgenommen werden.

Transportverpackungen aus PPK machen in Deutschland 20 Prozent des gesamten Verpackungsabfalls aus. Diese müssen von der PPWR adressiert werden.

³ GVM (2022): Potenzial der Materialeinsparung bei PPK-Transportverpackungen durch den Einsatz von Mehrwegverpackungen, Mainz (www.NABU.de/transport-studie)

⁴ Vgl. Bertling, J., Dobers, K., Kabasci, S., Schulte, A. (2022): Kunststoffbasierte Mehrwegsysteme in der Circular Economy – eine Systemanalyse, Oberhausen/Dortmund

600.000 Tonnen frischer Zellstoff für die Produktion benötigt. Mit der Substitution der Einwegkartons durch Kunststoff-Mehrwegkisten im Transportsektor ließen sich enorme Mengen an Holz, Wasser und Energie einsparen. So könnten mit der Streichung der Ausnahmen für Kartons in der PPWR extreme Mengen an Papierverpackungen eingespart und das bisher für Transportverpackungen genutzte Altpapier für weniger einfach zu ersetzende Papierprodukte eingesetzt werden.

Im Transportbereich existieren bereits zahlreiche Mehrwegsysteme, die dringend ausgebaut werden sollten (z.B. für frisches Obst & Gemüse, Drogeriewaren, Brot, Eier). **Über die PPWR sollten alle Branchen verpflichtet werden, Mehrwegsysteme für den Transport zu entwickeln.** Gerade im B2B-Bereich erscheint die Implementierung aufgrund der kleineren Akteursgruppe und klar definierter Logistikprozesse einfacher als im B2C-Bereich. Der NABU dringt daher auf die **Streichung der Ausnahmen für Kartons in Art. 26 (7) und (10)**, wie auch einst von der EU-Kommission vorgesehen:

- (7) Economic operators using transport packaging in the form of pallets, ~~plastic~~ crates, foldable ~~plastic~~ boxes, pails and drums for the conveyance or packaging of products in conditions other than provided for under paragraphs 12 and 13 shall ensure that: (...)
- (10) Economic operators using grouped packaging in the form of boxes, ~~excluding cardboard~~, used outside of sales packaging to group a certain number of products to create a stock-keeping unit shall ensure that: (...)

Weitere Anmerkungen & Forderungen zu Art. 26

- Art. 26 (2) bis (10): Angesichts der langen Fristen 2030 und 2040 sollten die Mehrweg-Zielquoten ambitionierter sein.
- Art. 26 (2) & (3): Der NABU begrüßt ausdrücklich, dass die Mehrweg-Zielquoten für Take-away materialübergreifend gelten.
- Art. 26 (3): Die Beschränkung der Mehrwegquoten auf das Gastgewerbe greift zu kurz. Auch fertig zubereitete Lebensmittel, die in Supermärkten oder ähnlichen Verkaufsstellen zum Mitnehmen vertrieben werden, müssen dem Geltungsbereich unterliegen wie auch in Art. 26 (2) bei den Getränkebechern.
- Art. 26 (4) bis (6): Der NABU bekräftigt den wichtigen Ansatz, alle Erzeuger und Endvertreiber der genannten Getränke zu verpflichten, Mehrwegquoten zu erfüllen. So stehen alle Unternehmen in der ökologischen Verantwortung, Mehrwegsysteme für die Branche aufzubauen bzw. sich einem System anzuschließen.
- Art. 26 (8): Der NABU begrüßt, dass bei der Mehrweg-Zielquote für Transportverpackungen im Rahmen des Versandhandels („e-commerce“) Kartons nicht ausgenommen sind.

Der NABU befürwortet **Vorgaben für Mehrwegsysteme**, die ineffiziente oder nur „vorgetäuschte“ Mehrwegsysteme“ unterbinden sollen. Die Vorgaben **müssen allerdings ausgewogen** sein, um umweltfreundlicheren Mehrwegsystemen gegenüber Einwegverpackungen nicht zu hohe Hürden aufzuerlegen.

Ohne **Abfederung der Mehrkosten für effiziente Mehrwegsysteme** wird Mehrweg nicht tiefgreifend den Markt durchdringen können. Daher fordert der NABU, über die EPR-Gebühren und/oder gesetzliche Abgaben auf Einwegverpackungen im Take-away-Bereich den Aufbau neuer Mehrwegsysteme und die Optimierung bestehender Mehrwegsysteme zu fördern.

Mehrweg-Zielquoten Getränkeverpackungen

Der NABU bekräftigt den Ansatz, alle Erzeuger und Endvertreiber der genannten Getränke zu verpflichten, Mehrwegquoten – bezogen auf die einzelne Verkaufseinheit – zu erfüllen. So stehen alle Unternehmen gleichermaßen in der Pflicht, ihren ökologischen Beitrag zu leisten.

Artikel 29 – Kunststofftragetaschen

Der NABU begrüßt die Reduktion von Kunststoff-Einwegtragetaschen, deren Verbrauch in Deutschland bereits über die Änderung der EU-Verpackungsverordnung von 2015 signifikant zurückgegangen ist. Gleichwohl sind keine Daten bekannt, inwieweit die Tüten durch Einweg-Papiertragetaschen substituiert wurden, die sich in Ökobilanzen noch schlechter erweisen als die Variante aus Kunststoff.⁵

Daher fordert der NABU EU-weite Reduktionsziele auch für Einweg-Papiertragetaschen. Alle Mitgliedsstaaten müssen verpflichtet werden, neben den Daten zum Verbrauch von Einweg-Kunststofftragetaschen auch Daten zum Verbrauch von Einweg-Papiertragetaschen zu erheben und zu veröffentlichen. Die Datenerfassung sollte standardmäßig auch kleine Papiereinwegtüten und sehr leichte Kunststofftragetaschen umfassen (siehe Art. 8).

Kunststofftragetaschen

Der NABU fordert EU-weite Reduktionsziele auch für Einwegtragetaschen aus Papier. Alle Mitgliedsstaaten sollten über die PPWR verpflichtet werden, Daten zum Verbrauch von Einwegtragetaschen aller Materialien zu erheben und zu veröffentlichen.

Artikel 38 - Abfallvermeidung

Der NABU begrüßt die absoluten Reduktionsziele für das Pro-Kopf-Verpackungsabfallaufkommen als einen Meilenstein in der Kreislaufwirtschaftspolitik. Hiermit wird eine dringend benötigte Trendumkehr möglich. Das Ambitionsniveau muss nach Meinung des NABU jedoch unbedingt höher liegen, um einen spürbaren Effekt zu erzielen. Damit allein der Anstieg der Verpackungsabfälle des letzten Jahrzehnts in den nächsten zehn Jahren in Deutschland rückgängig gemacht werden kann, werden Reduktionsziele von 10 Prozent bis 2030, 15 Prozent bis 2035 und 20 Prozent bis 2040 im Vergleich zum Referenzjahr 2018 benötigt.

Der NABU fordert daher die Anhebung aller Quoten in Art. 38 (1) um mindestens 5 Prozentpunkte. Um zu vermeiden, dass zur Abfallvermeidung lediglich schwere Glas- durch leichte Kunststoffverpackungen ersetzt werden, bedarf es ergänzender material-spezifischer Reduktionsziele.

Abfallvermeidungsziele

Die Zielquoten für die Vermeidung von Verpackungsabfällen müssen nach Ansicht des NABU angehoben werden:

Mindestens 10% bis 2030
 Mindestens 15% bis 2035
 Mindestens 20% bis 2040

⁵ Übersicht zu Ökobilanz-Studien zu Einwegtragetaschen siehe www.NABU.de/plastiktuete