

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

03.03.2023

STELLUNGNAHME

im Rahmen des Clearingverfahrens zum Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG

Im Zuge eines Clearingverfahrens bittet das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen den Verordnungsvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG auf seine Mittelstandsverträglichkeit hin zu überprüfen.

Die Stellungnahme stellt eine erste und vorläufige Einschätzung von unternehmer nrw dar. Eine abschließende Beurteilung war zum gegenwärtigen Zeitpunkt und mit Blick auf die kurze Frist zur Stellungnahme nicht möglich.

I. Vorbemerkung

1. Harmonisierung

Grundsätzlich begrüßen wir, dass die mittlerweile stark steigende Anzahl an Regelungen hinsichtlich Anforderungen an Verpackungen, Kennzeichnungen sowie Sortieranweisungen auf Basis der bestehenden europäischen Gesetzgebung mit einer Verordnung harmonisiert werden soll. Entscheidend dabei ist, dass bei den bestehenden Regelungen und Anforderungen bezüglich Verpackung (z. B. Rezyklatanteil) sowie Kennzeichnung nachgebessert wird. Wichtig ist, dass bei der zu verabschiedenden Verordnung den Mitgliedsstaaten keine neuen Möglichkeiten (s. Artikel 4 und Artikel 45) eröffnet werden, solche nationalen Regelungen zu erlassen.

Andernfalls würde dies eine unzumutbare Belastung der Unternehmen in der Supply-Chain bedeuten, die am Ende keinen Mehrwert im Vergleich zu einer harmonisierten Regelung bringen wird. Im Gegenteil, die dafür notwendigen administrativen Aufwendungen und auch die ressourcen- und CO₂-wirksamen Auswirkungen sind deutlich höher und stellen eine kaum zu bewältigende Aufgabe dar, deren Kosten nicht oder nur zu geringen Teilen weitergegeben werden können. Gerade mit Blick auf die mittelständischen Unternehmen gilt es hier, möglichst praxistaugliche Lösungen zu finden und nicht für weitere Belastungen in der konkreten Umsetzung zu sorgen. Daher ist eine stärkere Harmonisierung der EU-Vorschriften für Verpackungen und Verpackungsabfälle ein grundsätzlich sinnvoller Ansatz zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft in der EU.

2. Übergangsfristen

Obwohl in vielen Fällen ein klarer Zeitrahmen für die Verabschiedung von Sekundärrecht fehlt, müssen einige Anforderungen 12 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung umgesetzt werden. Hier bedarf es der Festlegung von Ausnahmen für Produkte, die bereits vor dem Inkrafttreten der Anforderungen verpackt wurden (z. B. Übergangsfristen und Regeln für ein Auslaufen der Bestände) sowie die Gewährleistung von Rechtssicherheit für die Wirtschaftsakteure, einschließlich eines klaren Zeitrahmens für die Verabschiedung von Durchführungsvorschriften.

3. Validierung der Daten als Grundlage für Zielvorgaben

Eine vorläufige Analyse der Folgenabschätzung der Kommission hat ergeben, dass mehrere der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht hinsichtlich der Funktionen von Verpackungen bewertet wurden, z. B. im Hinblick auf die Gewährleistung der Verbrauchergesundheit, der Produktsicherheit und der Abfallvermeidung. Darüber hinaus hat der Ausschuss für Regulierungskontrolle in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Folgenabschätzung der Kommission mehrere Mängel bei der Berechnung der geschätzten Kosten und Nutzen der Maßnahmen festgestellt.

In Anbetracht dessen ist es aus Sicht der Wirtschaft notwendig, den Vorschlag der Kommission auf der Grundlage solider Daten und Lebenszyklusanalysen zu stärken. Eine Bewertung der vorgeschlagenen Zielvorgaben zur Verpackungsminimierung, zum Recyclinganteil, zur Wiederverwendung und zur Beschränkung der Verpackungsformate muss anhand der verfügbaren Machbarkeitsstudien, der realen Bedingungen, der logistischen Szenarien und der möglichen Auswirkungen auf die Verbraucher sowie der Ziele der Verordnung vorgenommen werden.

4. Maßnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit von Verpackungen

In der von der Kommission vorgeschlagenen Form normiert die Verordnung verbindliche Anforderungen an die Wirtschaftsbeteiligten, geht aber nicht auf die Notwendigkeit ein, die Verpflichtungen der Behörden im Bereich der Abfallbewirtschaftung zu ändern. Die Festlegung von Nachhaltigkeitsanforderungen an die Recyclingfähigkeit oder Wiederverwendbarkeit von Verpackungen allein wird nicht ausreichen, wenn sie nicht durch ein System unterstützt wird, das Investitionen in die Infrastruktur für Sammlung, Sortierung, Recycling und Wiederverwendung in ganz Europa auslösen kann.

Durch die Nichtaufnahme von Anforderungen für die Entwicklung von Sammel-, Sortier- und Recyclinginfrastrukturen in die Verpackungsverordnung wird eine Chance vertan, die Ziele des EU Green Deal stringent zu erreichen. Wichtig ist, in den Legislativvorschlag verbindliche Anforderungen und Ziele für die Sammlung sowie Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten aufzunehmen und somit in dem notwendigen Umfang in Sortier- und Recyclinginfrastrukturen zu investieren. Die Steuerung und Transparenz der erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) muss ebenfalls verbessert werden, um eine bessere Kontrolle der EPR-Gebühren und ihrer Verwendung zu gewährleisten.

Um die Schaffung eines Unionsmarktes für Sekundärrohstoffe zu unterstützen, sollte die Verpackungsverordnung auch eine klare Verpflichtung für die Mitgliedstaaten enthalten, die sicherstellt, dass eine Verbringung von Wertstoffen zur Rezyklierung in andere EU-Länder erfolgt, insofern diese über eine angemessene Infrastruktur für die Abfallsortierung und/oder das Recycling verfügen. Es muss sichergestellt sein, dass Verpackungswertstoffe effektiv recycelt werden und so die erforderlichen Mengen an qualitativ geeigneten Rezyklaten zur Verfügung stehen, um die Anforderungen an den Rezyklatanteil erfüllen zu können, ohne dass dies zu entsprechenden Kostensteigerungen (u.a. Materialkosten & Aufschläge für nicht erfüllte Rezyklatanteile) führt. Aktuell werden Kunststoffe -ebenso wie Holz- in einem hohen Maße der thermischen „Verwertung“ zugeführt, da dies in der aktuellen und vermutlich auch zukünftigen Energiemarktsituation preislich sehr attraktiv ist. Dadurch fehlen diese Mengen aber an anderer Stelle und führen über den Nachfrage-Angebot-Mechanismus zu erhöhten Preisen, wobei die Nachfrage durch die neuen Vorgaben bzgl. erhöhter Rezyklatanteile deutlich gesteigert wird. Diesen Mechanismus gilt es zu durchbrechen.

II. Detail – Anmerkungen

Artikel 3 - Herstellerbegriff

Hier ist zu klären, ob mit den Definitionen des Herstellerbegriffs ausschließlich der Hersteller der Verpackungen an sich oder auch der Hersteller eines verpackten Produkts zu verstehen ist. In letztem Fall würde dies diverse Anforderungen mit entsprechendem Aufwand im Kontext Konformitätserklärung für Verpackungen (Anforderungen aus Artikel 5 – 11; 24) für viele mittelständisch geprägte Unternehmen nach sich ziehen. Ebenso würde dies Anforderungen in Bezug auf die Hersteller-Registrierung und Bereitstellung von Bevollmächtigten in den jeweiligen EU-Mitgliedsstaaten nach sich ziehen, die für KMU eine hohe administrative Belastung darstellt, die es zu vermeiden gilt.

Artikel 7 - Mindestanteil an recycelten Materialien

Die Schaffung eines EU-Marktes für Sekundärrohstoffe ist eine Voraussetzung für die Einführung von rezyklierten Inhalten in Kunststoffverpackungen. Die Festlegung von Mindestzielen für den Anteil an stofflich verwerteten Inhaltsstoffen für verschiedene Kunststoffverpackungen kann dieses Ziel unterstützen. Diese Ziele sollten jedoch nicht für die einzelnen Kunststoffverpackungen festgelegt werden, sondern als Durchschnittswert für alle von einem Wirtschaftsbeteiligten in Verkehr gebrachten Kunststoffverpackungen. Dies gibt den Herstellern die Flexibilität, den rezyklierten Anteil auf der Grundlage des verfügbaren Angebots und der technischen Machbarkeit zuzuweisen, und gewährleistet die Kohärenz mit den bereits in Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2019/9041 (*Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt*) festgelegten Anforderungen. Der Vorschlag muss auch die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Aufnahme von rezyklierten Inhalten schaffen, einschließlich klarer rechtlicher Bestimmungen, um Anreize für Investitionen in das chemische Recycling zu schaffen und die Recyclingkapazität von Kunststoffen zu erhöhen, sowie harmonisierte Berechnungsmethoden für die Aufnahme von rezyklierten Inhalten.

Artikel 11 & 12 - Kennzeichnungsvorschriften

Aktuell behindern unterschiedliche nationale Verpackungsanforderungen die Verwendung einer einheitlichen Verpackungsausführung und erfordern die Neugestaltung aller Verpackungen im gesamten Binnenmarkt, was mit erheblichen Kosten verbunden ist. Die negative Folge davon ist, dass notwendige finanzielle Mittel für Investitionen in andere Aktivitäten, die der Förderung der Nachhaltigkeit (z. B. Forschung und Entwicklung im Bereich des Ökodesigns, Themen der digitalen Rückverfolgbarkeit von Produktinformationen im Kontext DPP etc.)

dienen nicht zur Verfügung stehen. Insbesondere für den nordrhein-westfälischen Mittelstand ist es von entscheidender Bedeutung, dass wirtschaftliche und organisatorische Belastungen im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen abgebaut werden.

Artikel 21 - Leerraumanteil

Die Verwendung eines einzigen Maßstabs für den Leerraumanteil (max. 40 %) ist zu vereinfachend und berücksichtigt nicht die Produkteigenschaften wie Abmessungen, Gewicht, Zerbrechlichkeit, Form, Tragbarkeit und Materialien; dabei werden die Anforderungen an das Design übersehen, die eine Verpackung erfüllen muss, um ihre Hauptfunktionen zu erfüllen, einschließlich Produktschutz und sichere Lieferung.

Wir empfehlen daher, Experten aus der Industrie und den mittelständischen Unternehmen in die Entwicklung einer geeigneten Methodik zur Berechnung des Leerraumanteils einzubeziehen und zumindest Ausnahmen auf der Grundlage der in Anhang IV Teil I aufgeführten Leistungskriterien einzuführen.