



Protect. Transform. Sustain.

Regulierungsumfeld in Europa im Bereich Verpackungen

10. Januar 2024

Caroline Erni

Esther Thiébaud

Inhaltsverzeichnis

1. Regulierungsumfeld in der Europäischen Union	3
1.1 Verpackungsrichtlinie (94/62/EC und folgende Änderungen)	3
1.2 Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG und folgende Änderungen).....	3
1.3 Entscheid der Kommission ((EU) 2005/270/EG und folgende Änderungen)	4
1.4 Einwegkunststoffrichtlinie ((EU) 2019/904)	4
1.5 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle	4
2. Einblick in nationale Regelungen	4
2.1 Deutschland	5
2.2 Frankreich	5
2.3 Weitere Länder	5
3. Fazit	7
Literaturverzeichnis	8

1. Regulierungsumfeld in der Europäischen Union

Im europäischen Regulierungsumfeld ist für den Rahmen dieses Projekts der European Green Deal von grundlegender Bedeutung. Der European Green Deal umfasst eine Reihe von politischen Initiativen für das Erreichen eines grünen Wandels in der Europäischen Union [EU] und hat als Endziel, dass die EU bis 2050 die Klimaneutralität erreicht. [8]

Die Kreislaufwirtschaft ist ein zentraler Bestandteil des European Green Deals und im Jahr 2020 wurde der neue Circular Economy Action Plan vorgestellt. Dieser Aktionsplan legt konkrete Massnahmen fest, welche, unter anderem, die Reduzierung von Verpackungsmengen und die Erhöhung der rezyklierten Plastikmengen beinhalten. [7]

Die zentralen Richtlinien im Rahmen des European Green Deals und des Circular Economy Action Plans, welche Anforderungen an Verpackungen, deren Rücknahme und die damit verbundene Berichterstattung stellen, sind die Verpackungsrichtlinie, die Abfallrahmenrichtlinie, die Einwegkunststoffrichtlinie sowie bestimmte Entscheide der Kommission¹. Im Folgenden werden diese Richtlinien sowie auch der aktuelle Entwurf für eine neue Verpackungsverordnung vorgestellt.

1.1 Verpackungsrichtlinie (94/62/EC und folgende Änderungen)

Die ursprüngliche Verpackungsrichtlinie [12] trat 1994 in Kraft und wurde seither mehrmals geändert. Die Richtlinie gilt für alle in der EU in Verkehr gebrachten Verpackungen sowie Verpackungsabfälle und definiert, unter anderem, Anforderungen an Verpackungen, deren Rücknahme und Wiederverwendung.

Die in Anhang II definierten grundlegenden Anforderungen in Bezug auf die Verpackung fokussieren sich hauptsächlich auf die Herstellung der Verpackungen, die Wiederverwendbarkeit sowie die Verwertbarkeit. Durch deren unkonkrete Formulierung sind diese aber nur schwierig durchsetzbar. Für die Rücknahme und Sammlung von gebrauchten Verpackungen setzt die Richtlinie auf das Konzept der erweiterten Herstellerverantwortung [EPR]. Dieses Konzept wird definiert als ein umweltpolitischer Ansatz, bei dem sich die Verantwortung eines Herstellers für ein Produkt auf die Post-Verbraucher-Phase seines Lebenszyklus erstreckt [10]. Gemäss der Verpackungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten bis Ende 2024 die Umsetzung des EPR-Konzepts für alle Verpackungen sicherstellen. Des Weiteren definiert die Richtlinie klare Ziele für den Anteil an rezyklierten Verpackungsabfällen für die verschiedenen Materialien. Für Kunststoff liegen diese Ziele bei 50% bis Ende 2025 und bei 55% bis Ende 2030.

1.2 Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG und folgende Änderungen)

Die Abfallrahmenrichtlinie [13] legt die grundlegenden Konzepte für die Abfallerzeugung und -bewirtschaftung fest. Sie schafft eine Abfallhierarchie, die der Abfallvermeidung Vorrang einräumt vor der Wiederverwendung und/oder dem Recycling, anschliessend dem Recycling vor anderen Verwertungsoptionen und der endgültigen Beseitigung durch Deponierung. Ausserdem verpflichtet sie die Mitgliedstaaten, funktionierende EPR-System einzuführen und legt dabei auch konkrete Mindestanforderungen an ebendiese Systeme fest.

¹ Insbesondere die Entscheide zur Berechnung, Überprüfung und Meldung der Daten ((EU) 2005/270/EG, 2018/896, 2019/665) [4].

1.3 Entscheid der Kommission ((EU) 2005/270/EG und folgende Änderungen)

Der Entscheid der Kommission 2005/270/EG [5] legt die Formate sowie die Regeln für die Berechnung, Überprüfung und Meldung der Daten fest, die die EU-Länder der Kommission jedes Jahr zur Überwachung der Umsetzung der Verpackungsrichtlinie vorlegen müssen.

1.4 Einwegkunststoffrichtlinie ((EU) 2019/904)

Die Einwegkunststoffrichtlinie [14] enthält einzelne Bestimmungen für Verpackungen aus Kunststoff, insbesondere für Lebensmittelverpackungen und Getränkebehälter. Für diese definiert sie Anforderungen in Bezug auf die Verbrauchsminderung und für bestimmte Artikel sogar eine Beschränkung des Inverkehrbringens, wie dies bei Lebensmittelverpackungen aus expandiertem Polystyrol für bestimmte Anwendungen der Fall ist.

1.5 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle

Im November 2022 hat die Europäische Kommission einen Entwurf für eine Überarbeitung der EU-Rechtsvorschriften über Verpackungen und Verpackungsabfälle vorgelegt [16]. Der Entwurf sieht die Einführung einer Verordnung vor, deren Anforderungen einen grossen Schritt weitergehen im Vergleich zu den aktuellen Richtlinien. Im Rahmen dieses Projekts besonders hervorzuheben sind die folgenden, vorgeschlagenen Anforderungen:

- Ab 2030 dürfen nur noch rezyklierbare Verpackungen auf den Markt gebracht werden
- Für Kunststoffe werden minimale Rezyklatanteile vorgeschrieben, die in zwei Stufen per Anfang 2030 und per Anfang 2040 zu erreichen sind²
- Präzise Bestimmungen für wiederverwendbare Verpackungen
- Inverkehrbringung von Verpackungen erfordert eine Konformitätserklärung

Der Entwurf für die neue Regulierung ist noch nicht final und am 22. November 2023 hat das EU-Parlament seine Verhandlungsposition festgelegt, welche eine Abschwächung mehrerer Massnahmen vorsieht [6]. Es wird erwartet, dass Anfang 2024 der Trilog der Europäischen Kommission, des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments zur Finalisierung der Verordnung beginnen wird.

2. Einblick in nationale Regelungen

Die nationalen Umsetzungen der Verpackungsrichtlinie sind sehr unterschiedlich. Folglich müssen Unternehmen, die in den EU-Ländern Verpackungen in den Verkehr bringen, die spezifischen Anforderungen der jeweiligen Länder beachten. Dadurch ergibt sich vor allem für kleine und mittlere Unternehmen ein verhältnismässig hoher administrativer Aufwand, sobald die Anforderungen mehrerer Länder erfüllt werden müssen. Dies würde sich durch die zukünftige Einführung einer Verpackungsverordnung ändern, da eine Verordnung in der EU von allen Mitgliedstaaten einheitlich umgesetzt werden muss.

² Ab 1.1.2030: (a) 30 % bei kontaktempfindlichen Verpackungen mit Polyethylenterephthalat (PET) als Hauptbestandteil; (b) 10 % bei kontaktempfindlichen Verpackungen aus anderen Kunststoffmaterialien als PET, ausgenommen Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff; (c) 30 % bei Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff; (d) 35 % bei anderen als den unter den Buchstaben a, b und c genannten Verpackungen. Ab 1.1.2040 gelten folgende Werte: (a) 50 % bei kontaktempfindlichen Kunststoffverpackungen, ausgenommen Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff; (b) 65 % bei Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff; (c) 65 % bei anderen als den unter den Buchstaben a und b genannten Kunststoffverpackungen. Bestimmte Ausnahmen sind in Art. 7(3) der Verordnung beschrieben.

2.1 Deutschland

Die aktuelle Fassung des deutschen Verpackungsgesetzes [15] setzt die europäische Verpackungsrichtlinie sowie die Abfallrahmenrichtlinie und die Einwegkunststoffrichtlinie in deutsches Recht um. Die Pflichten für den Erstinverkehrbringer der Verpackungen (Hersteller oder Importeur) unterscheiden sich in Deutschland je nachdem ob es sich um Business-to-Customer [B2C] oder um Business-to-Business [B2B]-Verpackungen handelt.

Für B2C-Verpackungen besteht eine Systembeteiligungspflicht für die Rücknahme und Verwertung der Verpackungsabfälle. Zusätzlich besteht die Pflicht zur Registrierung bei der «Zentrale Stelle Verpackungsregister», an welche auch die Berichterstattung erfolgen muss. Bei B2B-Verpackungen müssen die Erstinverkehrsbringer und Folgevertreiber ähnliche Verpackungsabfälle kostenfrei zurücknehmen und einer ordentlichen Verwertung zuführen. Im deutschen Verpackungsgesetz gibt es keine Bagatellgrenze und somit gelten die Pflichten auch für Kleinmengen. Verstöße gegen das Gesetz können zu Bussgeldern von bis zu 200'000 Euro sowie weiteren Sanktionen führen.

2.2 Frankreich

Die Anforderungen in Frankreichs Kreislaufwirtschaftsgesetz [9] sind grundsätzlich ähnlich wie in Deutschland. Für B2C-Verpackungen gelten die Anforderungen der erweiterten Herstellerverantwortung, welche ab 1. Januar 2025 auch für B2B-Verpackungen gelten. Es gibt eine Pflicht zur Registrierung bei der «Agence de la transition écologique» und es sind keine Bagatellgrenzen vorgesehen. Die jährliche Berichterstattung erfolgt üblicherweise an die EPR-Systeme, welche auch Prüfungen durchführen können. Die EPR-Systeme melden ihre Daten wiederum an die Behörden, welche die Daten auf nationaler Ebene kontrollieren. Im Unterschied zu Deutschland erhalten Inverkehrbringer von besonders gut recycelbaren Verpackungen oder von Verpackungen aus recyceltem Material einen Rabatt auf die Recyclingkosten [4].

2.3 Weitere Länder

Für jedes Land muss die nationale Gesetzgebung konsultiert werden. Eine umfassende Übersicht wurde vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag im Jahre 2018 erstellt [2] – diese ist weiterhin eine gute Grundlage, doch die aktuellsten Entwicklungen sind nicht reflektiert. Als aktuelle und verlässliche Informationsquellen sind die Webseiten der Mitgliedorganisationen von PRO Europe zu empfehlen, welche jeweils auch auf die relevanten Gesetze verweisen [11].

Exkurs Übersicht Konzept Herstellerverantwortung und Inverkehrbringer

Land	Definition	Quelle
Deutsch-land	<p>Definition «Herstellen»: Hersteller ist derjenige Vertreiber, der Verpackungen erstmals gewerbsmässig in Verkehr bringt. Als Hersteller gilt auch derjenige, der Verpackungen gewerbsmässig nach Deutschland einführt.</p> <p>Definition «Inverkehrbringen»: Jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte im Geltungsbereich dieses Gesetzes mit dem Ziel des Vertriebs, des Verbrauchs oder der Verwendung. Nicht als Inverkehrbringen gilt die Abgabe von im Auftrag eines Dritten befüllten Verpackungen an diesen Dritten, wenn die Verpackung ausschließlich mit dem Namen oder der Marke des Dritten oder beidem gekennzeichnet ist.</p>	[15]
Frankreich	<p>Definition «Herstellen»: Jede natürliche oder juristische Person, die abfallverursachende Produkte oder die zu ihrer Herstellung verwendeten Elemente und Materialien entwickelt, herstellt, behandelt, verarbeitet, verkauft oder importiert.</p> <p>Die EPR-Verpflichtungen gelten für alle Hersteller, die Produkte aus den Kategorien verkaufen, die unter die Herstellerverantwortung fallen. Zusätzlich muss jede Person, die über eine elektronische Schnittstelle wie einen Marktplatz, eine Plattform, ein Portal oder eine ähnliche Einrichtung den Fernverkauf oder die Lieferung (im Namen eines Dritten) von Produkten, die unter ein EPR-System fallen, erleichtert, für die Vermeidung und Bewirtschaftung der damit verbundenen Abfälle in Übereinstimmung mit den EPR-Gesetzen und -Verordnungen sorgen oder dazu beitragen; es sei denn, diese Person kann nachweisen, dass der Dritte diese Verpflichtungen bereits erfüllt hat.</p>	[9]
Österreich	<p>Als Primärverpflichtete für Verpackungen gelten folgende Personen, die unabhängig von der Vertriebsmethode, Verpackungen in Österreich gewerbsmässig in Verkehr setzen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hersteller und Importeure von Serviceverpackungen 2. Abpacker mit Sitz oder Niederlassung in Österreich (keine Serviceverpackungen) 3. Importeure mit Sitz oder Niederlassung in Österreich hinsichtlich der Verpackungen der von ihnen importierten Waren oder Güter 4. Eigenimporteure mit Sitz oder Niederlassung in Österreich hinsichtlich der Verpackungen von Waren oder Gütern, die für den Betrieb des eigenen Unternehmens aus dem Ausland erworben werden und die im Unternehmen als Abfall anfallen, und 5. Versandhändler, die keinen Sitz und keine Niederlassung im örtlichen Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes haben und die Verpackungen oder Waren oder Güter in Verpackungen in Österreich an einen privaten Letztverbraucher im Rahmen des Fernabsatzes im Sinne des § 5a KSchG übergeben 	[1]

3. Fazit

Das Regulierungsumfeld in der Europäischen Union in Bezug auf Verpackungen und Verpackungsabfälle hat sich in den letzten Jahren von kaum durchsetzbaren, unkonkreten Anforderungen in der ersten Verpackungsrichtlinie bis hin zu klaren Vorgaben und Zielen entwickelt.

Die Anforderungen fokussieren sich dabei jeweils auf den Inverkehrbringer der Verpackung, wodurch auch Schweizer Firmen mit Aktivität im europäischen Binnenmarkt diese entsprechend berücksichtigen müssen. Gleichzeitig beschränken sich die Gesetze aber auf die im nationalen Markt in Verkehr gebrachten Verpackungen und haben somit keinen direkten Einfluss auf Importe in die Schweiz.

Die unterschiedlichen nationalen Umsetzungen der EU-Richtlinien stellen in die EU exportierende Firmen aufgrund des administrativen Aufwands vor Herausforderungen. Eine Vereinheitlichung durch die zukünftige Einführung einer Verpackungsverordnung würde dies vereinfachen, doch gleichzeitig steigt auch das Ambitionslevel der neuen Anforderungen deutlich an. Der Entwurf der Verordnung sieht umfassende erweiterte Vorschriften vor, deren Finalisierung im Trilog der Europäischen Kommission, des Europäischen Rats und des Europäischen Parlaments Anfang nächsten Jahres verhandelt wird. Die bereits jetzt bestehende Diskrepanz zu den vergleichsweise tiefen Anforderungen in der Schweiz würde sich somit weiter vergrössern, sofern die Schweiz auf dem aktuellen Stand bleiben würde.

Literaturverzeichnis

- [1] Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftsgesetz 2002 – AWG 2002), das zuletzt durch BGBl. I Nr. 66/2023 geändert worden ist. <https://www.ris.bka.gv.at/geltendefassung/bundesnormen/20002086/awg%202002,%20fassung%20vom%2005.06.2021.pdf>
- [2] Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. (DIHK) (2018). *Umgang mit Verpackungen in Europa: Eine Übersicht der nationalen Umsetzung*. <https://www.dihk.de/resource/blob/33922/6cb3bce125a1f90cbb90a6e7965c3301/dihk-broschuere-verpackungen-in-europa-data.pdf>
- [3] Euractiv (2023). *Parliament votes to water down EU's packaging waste law*. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/parliament-votes-to-water-down-eus-packaging-waste-law/>
- [4] Ecoinstant (2020). *Verpackungsgesetz in Frankreich: Recycling-Pflichten für Onlinehändler*. <https://www.ecosistant.eu/verpackungsgesetz-in-frankreich/>
- [5] Entscheidung der Kommission vom 22. März 2005 zur Festlegung der Tabellenformate für die Datenbank gemäss der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, der zuletzt durch den Durchführungsbeschluss 2019/665 der Kommission vom 17. April 2019 zur Änderung der Entscheidung 2005/270/EG zur Festlegung der Tabellenformate für die Datenbank gemäß der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle geändert worden ist. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02005D0270-20190426>
- [6] Euractiv (2023). *Parliament votes to water down EU's packaging waste law*. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/parliament-votes-to-water-down-eus-packaging-waste-law/>
- [7] Europäische Kommission (2023). *Circular economy action plan*. https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_de
- [8] Europäischer Rat (2023). *Ein europäischer Grüner Deal*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/>
- [9] LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041553759>

- [10] Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2023). *Extended Producer Responsibility*. <https://www.oecd.org/env/waste/extended-producer-responsibility.htm>
- [11] PRO Europe (2023). *Members*. <https://www.pro-e.org/proe-member>
- [12] Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, die zuletzt durch die Richtlinie 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 geändert worden ist. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:01994L0062-20180704>
- [13] Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, die zuletzt durch die Richtlinie 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 geändert worden ist. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0098-20180705>
- [14] Richtlinie 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904>
- [15] Verpackungsgesetz vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 124) geändert worden ist. https://www.verpackungsgesetz.com/wp-content/uploads/gesetz_verpackg_final_fassung_ab_20230516.pdf
- [16] Vorschlag für eine Verordnung 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0677>