STELLUNGNAHME

Brüssel, den 05.01.2021

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Konsultation zur Überarbeitung der Verpackungsrichtlinie ((EU) 2018/1725)

A. Das Wichtigste in Kürze

- Die Erschließung der ökonomischen und ökologischen Potenziale der Kreislaufwirtschaft setzen eine weitere Verbesserung von Materialeinsatz und Gestaltung von Verpackungen voraus. Um dieses Ziel zu erreichen, regt der DIHK die konkrete Schwerpunktlegung auf Unterstützungsmaßnahmen für Forschung und Entwicklung an.

- Im Mittelpunkt neuer Maßnahmenvorschläge sollten in erster Linie Innovation, Eigenverantwortung und finanzielle Anreize - etwa durch finanzielle Förderung oder die Nutzung von Kennzeichen - für die ressourceneffiziente Gestaltung und das Recycling von Verpackungen stehen.

  Vorgaben an die Verpackungsgestaltung und den Rezyklateinsatz werden in der Wirtschaft unterschiedlich bewertet. Recycler sehen darin ein erforderliches Mittel, um Nachteile gegenüber Neuware auszugleichen. Die Verpackungshersteller warnen vor starren Vorgaben, die den jeweils unterschiedlichen Anforderungen an Verpackungen nicht gerecht werden. Zunächst sollte daher darauf hingewirkt werden, die Möglichkeiten für einen verstärkten Einsatz von Rezyklaten im Dialog mit den beteiligten Wirtschaftskreisen zu ermitteln.

- Wesentliche Ziele der Überarbeitung sollten das Schließen von Stoffkreisläufen und die Schaffung eines europäischen Rezyklatmarkts sein. Dies hilft auch der Ressourcenschonung und dem Klimaschutz.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Im Zentrum der Überlegungen der EU-Kommission stehen neue Vorgaben an Verpackungen. Je nach deren Ausgestaltung können diese erheblich in unternehmerische Prozesse – etwa die Herstellung und der Befüllung von Verpackungen sowie beim Schutz der verpackten Waren - eingreifen und potenziell weitreichende Belastungen für betroffene Unternehmen erzeugen.

Vertretung des DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. bei der EU
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Bruxelles
Tel. +32 2 286-1611 | Fax +32 2 286-1605 | Internet: www.dihk.de

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Aus Sicht der deutschen Wirtschaft eröffnet die Kreislaufwirtschaft - und damit verbundene größere Ressourceneffizienz - neben ökologischen Vorteilen auch erhebliche ökonomische Potenziale. Dies gilt auch und insbesondere für den Bereich der Verpackungen. So kann die Reduktion von Verpackungsabfällen in der EU einen bedeutenden Beitrag zu gesteigerter Materialeffizienz und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit leisten. Gleichwohl hat die deutsche Wirtschaft in der Vergangenheit bereits umfangreiche und effiziente Systeme zu Rücknahme und Recycling von Verpackungen implementiert. Im Fokus der Überarbeitung soll die Verbesserung des Verpackungsdesigns stehen, um das Recycling und die Wiederverwendung zu erleichtern und die Erzeugung von Verpackungsabfällen zu reduzieren. Die bereits 2018 veröffentlichte EU-Kunststoffstrategie muss dabei ebenso wie der Europäische Green Deal Berücksichtigung finden. Ziel ist es, bis 2030 sämtliche Kunststoffverpackungen wiederverwendbar oder wiederverwertbar zu gestalten. Der DIHK unterstützt grundsätzlich diese Bestrebungen.

Die Erschließung der ökonomischen Potenziale der Kreislaufwirtschaft setzt eine weitere Verbesserung von Materialeinsatz und Gestaltung von Verpackungen voraus. Um dieses Ziel zu erreichen, regt der DIHK die konkrete Schwerpunktlegung auf Unterstützungsmaßnahmen für Forschung und Entwicklung an. Als geeignetes Instrument erscheint dazu etwa die Stimulierung von Investitionen in Verpackungs- und Umwelttechnologien sowie Anwendungen. Darüber hinaus gilt es, Hindernisse für ein verstärktes Recycling zu beseitigen.

Im Hinblick auf Hemmnisse des EU-Binnenmarktes sollten neue Anforderungen harmonisiert und die einheitliche Umsetzung verstärkt werden. Es sollte eine Harmonisierung bezüglich der Systembeteiligung von Verpackungen geprüft werden. In den zahlreichen Mitgliedstaaten gelten unterschiedliche Regelungen für die Systembeteiligungspflicht von Verpackungen. Für Unternehmen, die in mehreren Ländern tätig sind, bedeutet dies einen hohen Aufwand.

D. Details - Besonderer Teil

<u>Zur Gestaltung und zum Recycling von Verpackungen</u>

Produktionsverfahren, Gestaltungsprozesse und Materialeinsatz - diese unternehmerischen Schritte variieren zwischen individuellen Umständen und hängen von verschiedensten Anforderungen ab. Die Kompetenz und Innovationskraft für die Entwicklung von langlebigen und verwertbaren Verpackungen und Verpackungsmaterialien liegen bei den Unternehmen. Daher sollte die Mobilisierung der Kreativität der Unternehmen ein leitender Gedanke in der konkreten Ausgestaltung von europäischen Verpackungsvorgaben sein. Bei der Produktgestaltung sollte die spätere Verwertungsmöglichkeit mitgedacht werden („Design for Recycling“).

Vertretung des DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. bei der EU
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Bruxelles
Tel. +32 2 286-1611 | Fax +32 2 286-1605 | Internet: www.dihk.de

Im Mittelpunkt neuer Maßnahmenvorschläge sollten in erster Linie Innovation, Eigenverantwortung und finanzielle Anreize - etwa durch finanzielle Förderung oder die Nutzung von Kennzeichen - für die ressourceneffiziente Gestaltung und das Recycling von Verpackungen stehen. Seit Jahren etwa sinkt der Materialeinsatz für Kunststoffverpackungen aufgrund stetig verbesserter Techniken. Im Zusammenhang damit sollten mögliche Entwicklungen zu Ausweichmaterialien genau beobachtet werden. Hier ist ebenso wichtig, dass diese (besser) recycelbar sind und keine schlechtere Ökobilanz aufweisen.

Vorgaben an die Verpackungsgestaltung und den Rezyklateinsatz werden in der Wirtschaft unterschiedlich bewertet. Recycler sehen darin ein erforderliches Mittel, um Nachteile gegenüber Neuware auszugleichen. Die Verpackungshersteller warnen vor starren Vorgaben, die den jeweils unterschiedlichen Anforderungen an Verpackungen nicht gerecht werden. Zunächst sollte daher darauf hingewirkt werden, die Möglichkeiten für einen verstärkten Einsatz von Rezyklaten im Dialog mit den beteiligten Wirtschaftskreisen zu ermitteln.

Detaillierte gesetzliche Vorgaben an die Verpackungsgestaltung oder Rezyklatanteile sollten aus Sicht des DIHK hingegen nur zum Einsatz kommen, wenn andere wirtschaftliche Anreize nicht dazu führen, dass sich Primär- und Sekundärrohstoffe auf Augenhöhe im Wettbewerb beweisen können - ferner unter der Voraussetzung, dass sie mit vertretbarem Aufwand in die betriebliche Praxis integriert werden können sowie ausreichend technologieoffen und bürokratiearm gestaltet werden. Hier sollte die EU-Kommission den Unternehmen ebenso ausreichend Hilfestellung geben, „Design for Recycling“-Konzepte in ihren Unternehmen umzusetzen. Vorgaben im Verpackungsdesign bedeuten immer einen Eingriff in die Gestaltungs- und Produktionsfreiheit der Hersteller. Andere Unternehmen dagegen, insbesondere aus der Recycling- und Entsorgungsbranche, sprechen sich dagegen für gesetzliche Anforderungen für ein recyclinggerechteres Verpackungsdesign aus, wonach ebenso klar ist, dass feste Produktgestaltungsvorgaben die Qualität der Rezyklate verbessern können. Dabei besteht Interesse aller Beteiligten, den Markt für Rezyklate nachhaltig wettbewerblich zu gestalten. Allgemein lässt sich sagen, dass Angebot und Nachfrage von Rezyklaten noch nicht miteinander korrelieren. Hier gilt es, Lösungen zu finden. Die zwei zentralen Aspekte dabei sind Preisgestaltung und Akzeptanz der Rezyklate. Um die Akzeptanz von Rezyklaten zu steigern, greift die bloße Einführung einer Quote im Ergebnis jedoch zu kurz.

Gerade kleine und mittlere Unternehmen sollten in ihren Innovations- und Absatzchancen nicht durch zu komplexe und bürokratielastige Vorgaben eingeschränkt werden. Für Hersteller und Vertreiber mit niedrigen Verpackungsmengen sollten ferner Erleichterungen geschaffen werden.
Im Übrigen sollten Hersteller und Importeure dabei rechtlich gleichbehandelt werden.

<u>Zum möglichen Umstellungsaufwand für Unternehmen</u>

Einige Unternehmen berichten, dass eine Verpackungsumstellung - etwa von Kunststoff auf Verpackung aus Pappe/Papier oder Alternativmaterial - einen sehr hohen Aufwand bedeuten würde, während der Nutzen der Verpackung abnimmt.

Vertretung des DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. bei der EU
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Bruxelles
Tel. +32 2 286-1611 | Fax +32 2 286-1605 | Internet: www.dihk.de

Konkret berichten manche Unternehmen, dass die Art der Verpackung und damit das Verpackungsmaterial oftmals an die jeweilige Abpackanlage gekoppelt ist. So würde zum einen eine Umstellung von Karton auf Plastik, sofern aus Gründen der Recyclingfähigkeit notwendig - oder umgekehrt - bedeuten, dass komplett neue Maschinen und Anlagen benötigt würden. Zum anderen geht es aber vor allem darum, nicht oder schlecht recycelbare Verpackungen (bspw. Verbunde) dort zu vermeiden, wo dies möglich ist. Um einen funktionierenden Rezyklatemarkt zu etablieren, muss bereits beim Produktdesign von Verpackungen besonderes Augenmerk auf deren Recyclingfähigkeit gelegt werden. Häufig ist hier mit kleinen Umstellungen bereits viel zu erreichen.

Einzelne Abfüllbetriebe berichten ferner, dass eine Umstellung bspw. von PE-Foliensäcken auf Papiersäcke mit 7-stelligen Investitionen verbunden wäre, da die dafür eingesetzte Anlagentechnik nur mit thermoplastischen Kunststofffolien funktioniert. Auch befürchten manche Unternehmen einen erheblichen Aufwand bei einem nötigen Umbau/Modifizierung von Abfüll- /Verpackungsanlagen, da die Verarbeitung von Kunststoffverpackungen mit hohem Recyclinganteil entsprechend bisherigen Erfahrungen erhöhte Anforderungen an die Technik stellt (bei automatisierten Anlagen) und mit einem höheren Maschinenstörungspotenzial verbunden ist.

Zu möglichen besonderen Anforderungen an Verpackungen

Hierzu berichten einzelne Unternehmen, dass sich manche Verpackungen möglicherweise nicht vollständig recycelbar gestalten lassen. Dies gilt neben Mehrschicht-Papiersäcken mit Kunststoffeinlage auch für Pump- und Hebelsprüher als Bestandteil von Verpackungen für Produkte, die durch Versprühen aufgetragen werden oder Folien im Mehrschichtverbund, um das Füllgut gegen Feuchtigkeit und andere Einflüsse zu schützen.

Gleichwohl stellen sich gerade bei Lebensmitteln besondere Herausforderungen an den Schutz des Produktes vor Verderb oder geschmacklicher Veränderung. Hierzu berichten Unternehmen, dass dabei oftmals Verpackungen aus Verbund- oder Mehrkomponentenmaterial oder aus beschichteten Verpackungsmaterialien unabdingbar erscheinen, um z. B. eine Feuchtigkeits- oder Sauerstoffbarriere zu erzielen. Der Einsatz des geeigneten Packstoffs (mit oder ohne Beschichtung) ist demnach in Abhängigkeit vom jeweiligen Lebensmittel in jedem Fall einzeln zu prüfen. Verbundverpackungen sind demnach auch dann notwendig, wenn Sicherheitsaspekte betroffen sind (insbesondere Befestigungen für den Transport, Airbags bei Containerbestückungen, genagelte Holzverbindung etc.).

Auch wenn sich ein Materialverbund aus mehreren Kunststoffen nicht oder nur mit sehr großem Aufwand mechanisch auftrennen lässt, um die einzelnen Kunststoffarten hochwertig zu recyceln, eignen sich solche Materialgemische laut manchen Unternehmen allerdings noch als Mittelschichtmaterial oder in Produkten mit sehr geringen Anforderungen.

Darüber hinaus betonen einzelne Abfüllbetriebe die Notwendigkeit, etwa im Baubereich zementbasierte Produkte in luftdichten und möglichst wasserfesten Verpackungen zu liefern. Selbst die bislang noch gängigen Papiersäcke enthalten demnach eine Schicht PE, um diese Anforderung zu erfüllen.

Vertretung des DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. bei der EU
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Bruxelles
Tel. +32 2 286-1611 | Fax +32 2 286-1605 | Internet: www.dihk.de

Schlechtere Verpackungsmaterialien würden demnach zu einer wesentlichen Verkürzung der Lagerfähigkeit von zementbasierten Produkten führen. Abschließend berichten einzelne Unternehmen, dass die Möglichkeit des stofflichen Recyclings von Verpackungen entscheidend vom Ursprung des Materials abhängt. Stammt dieses aus einem separaten Erfassungsstrom, wie z. B. der separaten Altpapiererfassung, so kann/darf es zur Herstellung neuer (lebensmitteltauglicher) Verpackungen eingesetzt werden. Stammt das Material allerdings aus der gemischten Sammlung der Leichtverpackungsfraktion („gelber Sack"), so ist der Einsatz demnach deutlich eingeschränkt, teils auch untersagt.

Bei Medizinprodukten handelt es sich ebenfalls um einen Bereich, in welchem die Anforderungen an die Verpackung der Ware hoch und streng reguliert sind. Aus Hygienegründen sind hier nach Aussage von Unternehmen Mindest- oder Zweifachverpackungen notwendig. Einen Spielraum zur Reduzierung der Verpackungen besteht hier oftmals nicht. Solche sensiblen Bereiche sollten nicht durch pauschale Anforderungen an die Umsetzung der Ziele der Verpackungsrichtlinie in Zielkonflikt geraten, um optimalen Schutz weiter gewährleisten zu können.

Die Entwicklung und Vermarktung von ressourcen- und umweltschonenderen Verpackungen ist jedoch nur möglich, wenn Anpassungen in anderen Rechtsbereichen ebenso erfolgen. Dies gilt etwa für Grenzen an Schadstoffgehalt oder Hygienebestimmungen.

E. Ansprechpartner

Moritz Hundhausen
Leiter des Referats Europäische Umwelt- und Rohstoffpolitik
Energie, Umwelt, Industrie
hundhausen.moritz@dihk.de
+32 (2) 286 1664
Avenue des Arts 19 A-D
B-1000 Brüssel

F. Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.
Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei. Sollten uns nach Abgabe unserer Stellungnahme abweichende Einschätzungen zugehen, behalten wir uns vor, unsere Stellungnahme zu ergänzen.