

Stellungnahme Bündnis Exit Plastik¹

Verbändeanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40

Im Hinblick auf die geplante Überarbeitung des deutschen Verpackungsrechts und der Umsetzung der EU-Verpackungsverordnung (PPWR) appelliert das NGO-Bündnis Exit Plastik* eindringlich an die Bundesregierung, klare und ambitionierte Maßnahmen zu ergreifen. Deutschland steht vor der Herausforderung, mit der enormen Menge an Kunststoffverpackungen umzugehen, die jährlich im Land anfallen. Allein im Jahr 2023 wurden in Deutschland knapp 4 Millionen Tonnen Kunststoffverpackungen produziert², was gravierende negative Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt mit sich bringt. Die einst erfolgreiche deutsche Mehrweg- und Recyclingindustrie ist aktuell durch billiges Neuplastik, und hohe Energiekosten bedroht. Neuplastikproduzenten profitieren zudem vom niedrigen Ölpreis für die Herstellung ihrer Produkte. Investitionen in Mehrweg und Recycling werden auch deshalb nicht getätigt, weil der Industrie Planungssicherheit fehlt.

Wir müssen die Chance nutzen, um ein starkes Verpackungsgesetz zu schaffen, das die planetare Krise der Umweltverschmutzung und deren Konsequenzen für die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen (One Health) ernst nimmt. Fortschrittliche Ansätze sind notwendig, um die Produktion von Kunststoffverpackungen signifikant zu reduzieren, gefährliche Stoffe zu verbannen sowie Transparenz und Rückverfolgbarkeit in der gesamten Lieferkette zu gewährleisten. Nur durch entschlossenes Handeln können wir eine nachhaltige Zukunft und das Menschenrecht auf eine gesunde Umwelt auch für kommende Generationen sichern. Konkret bedeutet das :

¹Die Mitglieder des zivilgesellschaftlichen Bündnis Exit Plastik sind: a tip: tap e.V., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., Forum Umwelt und Entwicklung, Greenpeace e.V., Heinrich-Böll-Stiftung, Health and Environmental Justice Support e.V. (HEJSsupport), Women Engage for a Common Future e.V. (WECF), Zero Waste Germany e.V. und Zero Waste Kiel e.V.

²<https://www.bkv-gmbh.de/files/bkv/studien/Kurzfassung%20Stoffstrombild%202023.pdf>

Stelle im Referentenentwurf VerpackDG	Stellungnahme
<p>Teil 1 §1(3) Ziel des Gesetzes</p> <p>Der Anteil der in wiederverwendbaren Getränkeverpackungen abgefüllten Getränke soll mit dem Ziel der Abfallvermeidung gestärkt und das Recycling von Getränkeverpackungen in geschlossenen Kreisläufen gefördert werden. Zur Überprüfung der Wirksamkeit der in diesem Gesetz vorgesehenen Förderung der Wiederverwendung von Verpackungen ermittelt das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit jährlich den Anteil der in wiederverwendbaren Getränkeverpackungen abgefüllten Getränke und gibt die Ergebnisse bekannt. Ziel ist es, einen Anteil von in wiederverwendbaren Getränkeverpackungen abgefüllten Getränken in Höhe von mindestens 70 Prozent zu erreichen.</p>	<p>Das derzeitige Ziel einer Mehrwegquote von 70 % für Getränke muss konsequent umgesetzt, langfristig erhöht und bei Nichterfüllung sanktioniert werden. Die Quote soll für alle Arten von Getränken gelten (auch Wein, Sekt etc.). Zudem sollen in allen Supermärkten und Discountern Mehrwegoptionen für Getränke angeboten werden.</p>
<p>Teil 2 Kapitel 3 § 21</p> <p>Ökologische Gestaltung von Beteiligungsentgelten</p> <p>(1) Systeme sind verpflichtet, im Rahmen der Bemessung der Beteiligungsentgelte Anreize zu schaffen, damit bei der Herstellung von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen Folgendes gefördert wird:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Verwendung von Materialien und Materialkombinationen, die unter Berücksichtigung der Praxis der Sortierung und Verwertung zu einem möglichst hohen Prozentsatz recycelt werden können, und 2. die Verwendung von Rezyklaten sowie von nachwachsenden Rohstoffen. <p>[Es wird auf einen delegierten Rechtsakt der EU gewartet: „eine darüberhinausgehende Anpassung der in § 21 enthaltenen Regelungen wird voraussichtlich zu einem späteren Zeitpunkt erforderlich, um die Vorgaben nach Artikel 6 Absatz 8 der EU-Verpackungsverordnung durchzuführen. Gemäß Artikel 6 Absatz 8 der EU-Verpackungsverordnung werden 18 Monate nach Inkrafttreten der gemäß Artikel 6 Absatz 4 der EU-Verpackungsverordnung erlassenen delegierten Rechtsakte und der gemäß Artikel 6 Absatz 5 der EU-Verpackungsverordnung erlassenen Durchführungsrechtsakte die Finanzbeiträge, die von den Herstellern zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung entrichtet werden, im Einklang mit den Leistungsstufen für die Recyclingfähigkeit moduliert, um die Recyclingfähigkeit von Verpackungen zu erhöhen.]</p>	<p>Der §21 wird nun wieder nicht überarbeitet, es wäre aber dringend nötig die Lizenzentgelte ökologische auszugestalten („Eco-Modulation“) und die Nutzung von 10% der Einnahmen für den Ausbau von Mehrwegsystemen eine wichtige Lenkungswirkung. Es ist seit Jahren bekannt, dass der Paragraph in seiner jetzigen Form keine Lenkungswirkung entfaltet. Vorschläge zur Überarbeitung liegen auf dem Tisch, unter anderem schlügen BUND; NABU und DUH bereits 2021 wie das vollständige ökologisches Potenzial verwirklicht & Anreize für Abfallvermeidung gesetzt werden können https://exit-plastik.de/bund-21-verpackg/</p> <p>Deswegen ist für §21 notwendig:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ökologische Ausgestaltung der Lizenzentgelte • klares & transparentes Verfahren zur Bemessung der Recyclingfähigkeit & des Rezyklatanteils Recycling Anteils • klare Berichterstattung • Prüfung der Förderung von Material aus Rezyklat und nachwachsenden Rohstoffen. <ul style="list-style-type: none"> ◦ Förderung nur: <ul style="list-style-type: none"> ▪ bei nachgewiesener Schadstofffreiheit ▪ bei nachgewiesener Möglichkeit einer sicheren Entsorgung bzw. Recyclings
<p>Teil 2 Kapitel 4 § 25</p> <p>Finanzierung der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen</p> <p>(1) Die zwischen Systemen und der Zentralen Stelle nach § 40 Absatz 1 Satz 2 geschlossenen Finanzierungsvereinbarungen müssen eine Verpflichtung der Systeme enthalten, ab dem 1. Januar 2027 einen Betrag in Höhe von fünf Euro je Tonne bei ihnen im jeweiligen Kalkulationszeitraum beteiligter Verpackungen zum Zweck der Finanzierung der nach Organisation für Reduzierungs- und</p>	<p>Ein Betrag in Höhe von fünf Euro je Tonne scheint als zu gering um eine zügige und konsequente Förderung solcher Maßnahmen zu ermöglichen – der Betrag sollte entsprechend höher angesetzt werden.</p>

Präventionsmaßnahmen an die Zentrale Stelle zu zahlen.	
<p>Teil 2 Kapitel 4 § 26</p> <p>Aufgaben der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen</p> <p>(1) Die Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen fördert unter Einhaltung des europäischen Beihilfenrechts Maßnahmen zur Reduzierung und Prävention von Verpackungen und Verpackungsabfällen durch Wiederverwendung und Wiederbefüllung aus den gemäß § 25 Absatz 3 erhaltenen Mitteln. Förderfähig sind dabei insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Maßnahmen, die darauf abzielen, den Einsatz von wiederverwendbaren Verpackungen zu erhöhen, wie Maßnahmen zur Förderung der gemeinsamen Verwendung oder Verbreitung standardisierter wiederverwendbarer Verpackungen einschließlich der erforderlichen Infrastruktur, Organisation und Koordination für Rücknahme, Reinigung und Wiederbefüllung, 2. Investitionen in Anlagen und Entwicklungen zur Reduktion des Materialeinsatzes für wiederverwendbare Verpackungen, 3. Aufklärungsmaßnahmen über Verpackungsabfallvermeidung durch Wiederverwendung oder Wiederbefüllung und 4. Maßnahmen zur Förderung der kostengünstigen oder kostenlosen Abgabe von Leitungswasser durch gastronomische Betriebe in einem wiederverwendbaren oder vom Verbraucher bereitgestellten wiederbefüllbaren Behältnis. 	<p>Um die Reduktion des Verpackungsaufkommen zu erwirken, müssen konkrete Maßnahmen wie die Förderung von Mehrwegsystemen und Unverpacktlösungen in Supermärkten priorisiert werden.</p> <p>Es muss von Anfang an darauf geachtet werden, dass einheitliche Pool-Mehrwegsysteme etabliert werden, die gemeinwohlorientiert gestaltet sind und schadstofffrei sind.</p> <p>Außerdem muss zu Punkt 4 ergänzt werden: Flächendeckende Implementierung öffentlicher Abfüllstationen für Wasser und Einrichtung von Trinkbrunnen.</p>
<p>Teil 2 Kapitel 5 § 33</p> <p>Anforderungen an die Verwertung</p> <p>(2) Die Systeme sind verpflichtet, im Jahresmittel mindestens folgende Anteile der bei ihnen beteiligten Verpackungen dem Recycling zuzuführen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 90 Masseprozent bei Glas, 2. 90 Masseprozent bei Papier, Pappe und Karton (ohne Flüssigkeitskartons), 3. 80 Masseprozent bei Flüssigkeitskartons, 4. 90 Masseprozent bei Eisenmetallen; 95 Masseprozent ab dem 1. Januar 2028, 5. 90 Masseprozent bei Aluminium; 95 Masseprozent ab dem 1. Januar 2028, 6. ab dem 1. Januar 2028 75 Masseprozent bei Kunststoffen; 80 Masseprozent ab dem 1. Januar 2030. <p>Die Systeme sind verpflichtet, im Jahresmittel mindestens 63 Masseprozent, ab dem 1. Januar 2028 mindestens 70 Masseprozent und ab dem 1. Januar 2030 mindestens 75 Masseprozent der bei ihnen beteiligten Verpackungen aus Kunststoff dem werkstofflichen Recycling zuzuführen. Die Differenz zwischen den in Satz 1 Nummer 6 und den in Satz 2 genannten Quoten kann durch die Zuführung zu anderen als den in Satz 2 genannten Recyclingverfahren erreicht werden</p>	<p>Nicht werkstofflich recycelbare Kunststoffe dürfen nicht mit Verfahren verwertet werden, zu denen unzureichende Kenntnisse vorliegen. Sie müssen transparent durch unabhängige Studien in Bezug auf ihre Ökobilanz, THG-Emissionen und gesundheitliche Auswirkungen, z. B. durch Stoffemissionen, bewertet werden.</p> <p>„Chemisches Recycling“ ist nachweislich ökologisch nachteiliger als mechanisches Recycling und darf diesem nicht gleich gestellt werden.</p> <p>https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/154_2024_texte_thermochemisches_kunststoffrecycling.pdf</p> <p>Diese Prozesse sind sehr energieintensiv und setzt ungefähr eine ähnliche Menge an Treibhausgasen frei wie die primäre Herstellung von Plastik [siehe UBA]. Zudem scheitern Vorhaben an dem Mix von Chemikalien und skalieren derzeit nur in sehr wenigen Fällen. Die Datenlage zu chemischem Recycling ist lückenhaft.</p> <p>Systemgrenzen werden oft nicht benannt, insbesondere Daten zu Chemikalien oder Schadstoffen fehlen oder werden nicht veröffentlicht. Es muss verhindert werden, dass dem wesentlich vorteilhafterem mechanischen Recycling Konkurrenz durch „chemische Recycling“-Unternehmen entstehen: entweder durch Marktmacht oder durch Anrechnung bei Recyclingquoten. Für kurzlebige Produkte wie Verpackungen, ist das chemische Recycling zu ressourcen- und energieintensiv und sollte nicht genutzt werden. Insbesondere darf eine Anerkennung dieser Verfahren nicht dazu führen, dass die Potentiale in der Abfallvermeidung, im Produkt-Design, der Wiederverwendung und im Ausbau der Sammel-, Sortier- und Aufbereitungsinfrastruktur nicht ausgeschöpft werden.</p>

<p>Teil 2 Kapitel 8 § 49</p> <p>Wiederverwendbare Alternative für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebecher</p> <p>(1) Endvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die jeweils erst beim Endvertreiber mit Waren befüllt werden, sind verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort der Bereitstellung im Bundesgebiet jeweils auch in wiederverwendbaren Verpackungen zum Verkauf anzubieten. Diese Pflicht bezieht sich auch auf Verschlüsse und Deckel von Getränkebechern. Die Endvertreiber dürfen dabei die Verkaufseinheit aus Ware und wiederverwendbare Verpackung nicht zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Bedingungen anbieten als die</p>	<p>Anstelle einer Mehrwegangebotspflicht muss es eine Mehrwegpflicht für Take-Away und Lieferung von Speisen und Getränken geben.</p> <p>Neben Einwegverpackungen aus Plastik sollten auch Einwegverpackungen jedweden anderen Materials bei der Mehrwegangebotspflicht berücksichtigt werden, wie z.B. Einwegverpackungen aus Papier oder Aluminium. Gerade für Mehrwegverpackungen für Take-Away Food sollten schadstofffrei sein, da mögliche Schadstoffe über das Essen in den menschlichen Körper gelangen können.</p>
<p>Mehrwegziele (PPWR Artikel 29)</p> <p>Teil 1 §1 Ziel des Gesetzes</p> <p>Teil 2 Kapitel 4 § 26 Aufgaben der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen</p>	<p>Die in der EU-Verpackungsverordnung festgelegten Mehrwegziele sollten in Deutschland mit höheren Quoten und in umfassenderem Rahmen umgesetzt werden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ausweitung der Mehrwegziele auf weitere Sektoren und Produktgruppen (z. B. Lebensmittelverpackungen, Kosmetika, Reinigungsmittel). 2. Verbindliche Mehrwegziele für den Take-away-Sektor <p>Folgende Mehrwegziele sollten für Erfüllung 2030 festgelegt werden:</p> <p>Lebensmittelverpackungen: 50%</p> <p>Wasch- und Reinigungsmittel: 75%</p> <p>Kosmetik und Körperpflegeprodukte: 50%</p> <p>Getränke (alkoholisch/nicht alkoholisch): 75%</p> <p>Take-away, delivery + in-Haus Verzehr (Speisen und Getränke): verbieten</p> <p>Onlinehandel: 70%</p> <p>B2B inkl. Transportverpackungen: 100%</p>
<p>Abfallvermeidungsziele (PPWR Artikel 43)</p> <p><u>Werden im Kreislaufwirtschaftsgesetz implementiert:</u> Nach § 33 Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe n) wird folgender Buchstabe o) eingefügt:</p> <p>„ Maßnahmen, die zur Umsetzung der Artikel 43 und 51 der Verordnung (EU) o) 2025/40 getroffen wurden in einem besonderen Kapitel über die Vermeidung von Verpackungen, Verpackungsabfällen und achtlos in der Umwelt entsorgten Verpackung</p> <p><u>Sollen aber auch auf VerpackDG § 24 & 25 einzahlen:</u> Auch die Regelung zur Gründung einer Organisation zur Finanzierung von Reduzierungsund Präventionsmaßnahmen nach § 24 sowie die zugehörigen Regelungen, insbesondere in § 25, sollen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit evaluiert werden. Dabei soll insbesondere betrachtet werden, inwieweit die Organisation zum Erreichen der Vermeidungsziele in Artikel 43 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2025/40 beiträgt und geprüft werden, ob eine Anpassung des für die Organisation und deren Finanzierung vorgesehenen Rechtsrahmens geboten ist.</p>	<p>Die in der PPWR vorgesehenen Abfallvermeidungsziele für Verpackungsabfälle sind zu gering. So könnte die Senkung der pro Kopf-Verpackungsabfallmenge auf ein ähnliches Level wie 2009 (150 kg pro Kopf) erst 2040 erreicht werden. Deshalb muss Deutschland auch hier ambitionierter in der Umsetzung sein:</p> <p>Das Abfallvermeidungsziel für Verpackungen muss auf 15% pro Kopf bis 2030 und 50% bis 2040 angehoben werden</p> <p>Der Pro-Kopf-Verpackungsmüll sollte bis 2030 auf maximal 90 kg pro Jahr gedeckelt werden, damit Deutschland als einer der größten Produzenten von Verpackungsmüll in der EU auch die größten Anstrengungen zur Einsparung unternimmt.</p>

Ergänzende Maßnahmen

- Umlegung der EU Abgabe (Kunststoff-Eigenmittel) auf plastikproduzierende Unternehmen: Eine Steuer auf alle Verpackungen die teils oder komplett aus Kunststoff bestehen - auch so genanntes „Bio-Plastik“ für in Deutschland hergestellte sowie für in Deutschland in Verkehr gebrachte Verpackungen Damit auch schwankende Marktpreise die Lenkungswirkung nicht beeinträchtigen, muss die Steuerlast bei mindestens 2 Euro pro Kilo eingesetztem Neumaterial liegen.
- Anpassung der Hygiene-Verordnung zur Erleichterung des Angebots von unverpackten Waren und Waren zum selbst abfüllen.
- Sicherstellung eines giftfreien Verpackungsdesigns, ohne gefährliche Chemikalien und aufbauend auf dem Vorsorgeprinzip zum Schutz der Gesundheit unter spezieller Berücksichtigung von Frauen und Kindern, die auf besondere Weise von schädlichen Chemikalien in Plastik-Verpackungen betroffen sind.
- Klare Vorschriften für Chemikaliensicherheit und Transparenz. Dazu gehören Bestimmungen zur Vermeidung gefährlicher Chemikalien in Verpackungen aus Recyclingmaterial in gleichem Maße wie in Verpackungen aus Neumaterial sowie Investitionen in die Identifizierung gefährlicher Stoffe, die die Nutzung, Wiederverwendung und das Recycling von Verpackungsmaterialien beeinträchtigen.
- „Chemisches Recycling“ ist nachweislich ökologisch nachteilhafter als mechanisches Recycling und darf diesem nicht gleich gestellt werden. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/154_2024_texte_thermochemisches_kunststoffrecycling.pdf Diese Prozesse sind sehr energieintensiv und setzen ungefähr eine ähnliche Menge an Treibhausgasen frei wie die primäre Herstellung von Plastik [siehe UBA]. Zudem scheitern Vorhaben an dem Mix von Chemikalien und skalieren derzeit nur in sehr wenigen Fällen. Die Datenlage zu chemischem Recycling ist lückenhaft. Systemgrenzen werden oft nicht benannt, insbesondere Daten zu Chemikalien oder Schadstoffen fehlen oder werden nicht veröffentlicht. Es muss verhindert werden, dass dem wesentlich vorteilhafteren mechanischen Recycling Konkurrenz durch „chemische Recycling“-Unternehmen entstehen: entweder durch Marktmacht oder durch Anrechnung bei Recyclingquoten. Für kurzlebige Produkte wie Verpackungen, ist das chemische Recycling zu ressourcen- und energieintensiv und sollte nicht genutzt werden. Insbesondere darf eine Anerkennung dieser Verfahren nicht dazu führen, dass die Potentiale in der Abfallvermeidung, im Produkt-Design, der Wiederverwendung und im Ausbau der Sammel-, Sortier- und Aufbereitungsinfrastruktur nicht ausgeschöpft werden.

Kontakt:

Bündnis Exit Plastik, info@exit-plastik.de