

Stellungnahme

zum Vorschlag für eine für eine Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (COM(2022) 677)

Am 30.11.2022 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Neufassung des Verpackungsrechts vorgelegt. Die Überarbeitung der Verpackungsrichtlinie soll insbesondere drei Probleme beseitigen, die von der Europäischen Kommission als Haupthindernisse auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft betrachtet werden:

- geringe Wiederverwertbarkeit von Verpackungen,
- hohes und weiter zunehmendes Aufkommen an Verpackungsabfällen sowie
- geringe Akzeptanz von Rezyklaten im Verpackungsmaterial.

Das Handwerk begrüßt das Ziel der Verordnung, Verpackungsabfälle zu vermeiden und Hindernisse für den freien Warenverkehr abzubauen. Die Verordnung hätte allerdings erhebliche Auswirkungen auf den betrieblichen Alltag von Handwerksbetrieben. Der ZDH sieht daher grundlegenden Überarbeitungsbedarf. Nachfolgend sind die wesentlichsten Aspekte aufgeführt.

Allgemeine Anmerkungen zur Mittelstandsverträglichkeitsprüfung

Der Verordnungsvorschlag sieht zwar an mehreren Stellen Sonderregelungen für Kleinunternehmen vor, jedoch hat sich die Europäische Kommission nur punktuell mit der Frage befasst, wie sich Regelungsinhalte auf mittelständische Unternehmen auswirken. Im Ergebnis ist die Auseinandersetzung mit den Belastungen für Mittelstand und Handwerk allerdings unzureichend. Der ZDH fordert im Sinne von „Think small first“ Bagatellgrenzen und Vereinfachungen für kleine und mittlere Unternehmen einzuführen.

Das gilt zum Beispiel in Art. 13, in dem die Pflichten von Erzeugern beschrieben werden. Die dort beschriebenen Prozesse lassen sich für KMU, die europaweit mehrheitlich Kleinunternehmen sind, in der Realität nicht abbilden.

Definitionen und Anwendungsbereich

Statt einer Richtlinie schlägt die Europäische Kommission eine Verpackungsverordnung vor. Das bedeutet für Betriebe, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, dass sie voraussichtlich einheitlichere Regeln im Binnenmarkt vorfinden. Relevant ist dies insbesondere für Kennzeichnungen. Allerdings wird die Rechtsanwendung dadurch verkompliziert, dass die tatsächlichen Kennzeichnungsvorgaben erst in einem Durchführungsrechtsakt der Europäischen Kommission festgelegt werden müssen. Damit wird der – auch von Handwerksbetrieben bemängelte – bestehende Flickenteppich vorerst bestehen bleiben.

Die an vielen Stellen fehlenden bzw. nicht stringenten Definitionen entsprechen nicht den Zielsetzungen der von der EU-Kommission verabschiedeten „Agenda für bessere Rechtsetzung“. Dies gilt ebenso für die zahlreichenden elementaren Fragen, die nicht über die Verordnung selbst, sondern über zahlreiche Durchführungsrechtsakte geregelt werden sollen.

Definition von Verpackungen

„Verpackung“ wird in Art. 3 des Vorschlags definiert. Die Typisierung wird in Anhang I ergänzt durch eine „indikative Liste von Gegenständen, die unter die Definition von Verpackungen fallen“.

Wichtig aus Handwerkssicht ist, dass die Liste in Anhang I, auch wenn sie indikativ betitelt ist, nur unter strengen Voraussetzungen – und mit breiter Beteiligung der betroffenen Wirtschaftsakteure - erweitert wird, denn Anhang I ist Teil der Verordnung und die Folgen können erheblich sein.

Der Verordnungsvorschlag unterscheidet bei Verkaufsverpackungen nicht danach, ob die Verpackung bzw. die Verkaufseinheit an einen gewerblichen oder an einen privaten Endverbraucher gerichtet ist.

Aus Handwerkssicht wäre zu begrüßen, wenn die im deutschen Verpackungsrecht verankerte Unterscheidung zwischen systembeteiligungspflichtigen und nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen entfiel. Handwerksbetrieben ist schwer vermittelbar, dass sie unterschiedliche Rechtsregime für dieselbe Verkaufseinheit anwenden müssen, je nachdem, ob der Abnehmer typischerweise ein privater und ein gewerblicher Kunde ist.

Rollendefinitionen

Die Rollendefinitionen werden in Art. 3 des Verordnungsvorschlags erheblich ausgeweitet und auch verändert. Vorgesehen sind die Rollen Wirtschaftsakteur, Erzeuger, Hersteller, Lieferant, Importeur, Vertreiber, Bevollmächtigter, benannter Bevollmächtigter für die erweiterte Herstellerverantwortung, Endvertreiber, Verbraucher und Endabnehmer. Dabei ist es möglich, dass Akteure mehrere Rollen gleichzeitig haben. Laut Definition umfasst der Begriff des Herstellers Erzeuger, Importeure und Vertreiber. Die Pflichten werden nicht immer bestimmten Rollen zugeordnet.

Der ZDH fordert, die Rollendefinition zu überarbeiten, mit dem Ziel einer für Anwender verständlichen Zuordnung von Pflichten. Hier bedarf es einer klaren und verständlichen Abgrenzung zwischen Erzeuger, Hersteller und Vertreiber. Der Begriff des Herstellers sollte sich nicht nur auf die gewerbliche Bereitstellung von Verpackungen, sondern explizit auch auf die Bereitstellung von verpackten Produkten beziehen. Aus Gründen des besseren Verständnisses wäre eine Reduzierung der Rollendefinitionen notwendig.

Es ist wichtig, dass Handwerksbetriebe nicht unberechtigt in die Rolle des Erzeugers rutschen, denn Erzeuger sind gemäß Art. 13 verantwortlich für die Durchführung der Konformitätsbewertung, das Aufbringen von Typen-, Chargen- oder Seriennummer, für die Kennzeichnung usw. Für Handwerksbetriebe, die typischerweise Kleinserien oder Unikate in Verkehr bringen, ist wesentlich, dass zur Gewährleistung von Verhältnismäßigkeit in Art.13 Erleichterungen für „Kleinerzeuger“ eingeführt werden.

Eine besondere Gefahr für Handwerksbetriebe geht darüber hinaus von Art. 19 aus. Dieser bestimmt, dass ein Vertreiber als Erzeuger gilt, wenn er eine bereits auf dem Markt befindliche Verpackung so ändert, dass diese Änderung die Einhaltung der relevanten Vorschriften der Verordnung beeinflussen kann. Weil die Vorschriften über

Verpackungen so detailliert und umfangreich sind, ist zu befürchten, dass dieser Fall leicht eintreten kann, wenn Handwerksbetriebe Verpackungen weaternutzen.

Da ihnen die erforderliche Nähe zur Herstellung der Verpackung fehlt, ist es unverhältnismäßig hier Erzeugerpflichten vorzusehen. Gerade mit Blick auf das Ziel der Kreislaufwirtschaft, sollte die Wieder- und Weiterverwendung von Verpackungen möglichst unterstützt und für Wirtschaftsakteure einfach gestaltet werden. Der Verweis von Art. 19 auf Art. 14 erscheint hierbei inkonsistent, weil Letzterer Pflichten des Lieferanten und nicht der Erzeuger statuiert.

Verpackungsverbote

Neu im europäischen Verpackungsrecht ist, dass bestimmte Verpackungen verboten werden. Das in Art. 22 i.V.m. Anhang V des Verordnungsentwurfs aufgestellte Verkehrsverbot betrifft insbesondere die Lebensmittelhandwerke. Ausnahmen können Mitgliedstaaten für Kleinunternehmen vorsehen, wenn es den Unternehmen technisch nicht möglich ist, keine Verpackungen zu verwenden oder Zugang zu Infrastrukturen zu erhalten, die für ein funktionierendes Wiederverwendungssystem erforderlich sind. Ergänzend ist grundsätzlich auch die Bereitstellung einzelverpackter Salz-, Pfeffer- und Zuckertütchen, Milchkücheln etc. untersagt.

Der ZDH unterstützt das Ziel, umweltfreundliche Alternativen zu nutzen, sofern es die technischen und hygienischen Voraussetzungen zulassen.

Recyclingfähigkeit

Jenseits von Anhang V werden perspektivisch weitere Verpackungen ihre Marktfähigkeit verlieren. Das liegt an den Anforderungen, die künftig an Verpackungen gestellt werden. Problematisch für Handwerksbetriebe könnte werden, dass die für die Recyclingfähigkeit maßgeblichen Kriterien erst im Nachgang zum Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden sollen und damit möglicherweise erst vergleichsweise kurzfristig feststeht, welche Verpackungsformate perspektivisch verfügbar sind.

Der ZDH befürwortet die Aufnahme eines Verweises in Art. 4 II auf die Abfallrahmenrichtlinie, um zu gewährleisten, dass Abweichungen von der Abfallhierarchie möglich sein können, wenn diese ökologisch sinnvoll sind.

Die Anforderung an die Recyclingfähigkeit von Verpackungen dürfen nicht zum Wettbewerbsnachteil für Handwerksbetriebe als Abnehmer von kleinen Mengen werden, wenn der Markt nicht genügend Alternativen bereitstellt. Es sollte außerdem sichergestellt sein, dass Handwerksbetriebe fairen Zugang zu Recyclingmaterial bekommen.

Wiederwendbarkeit

Veränderungen für Betriebe werden sich darüber hinaus ergeben, weil die Kriterien der Wiederverwendbarkeit und Wiederbefüllung von Verpackungen stark an Bedeutung gewinnen. Standardmäßig sollen alle in Verkehr gebrachten Verpackungen so gestaltet werden, dass sie so oft wie möglich wiederverwendet werden können. Hier wäre eine Konkretisierung von „so oft wie möglich“ sinnvoll. Grundlegende Anforderungen dafür

finden sich in Art. 10. Betroffen sind Verkaufs- vor allem aber auch Transportverpackungen und insofern eine Vielzahl handwerklicher Gewerbe.

Transportverpackungen

Für Transportverpackungen gilt, dass je nach Verpackungsart und Nutzungsart Nachweise über die Erfüllung der übergeordneten Ziele zu erbringen sind. So sollen beispielsweise Wirtschaftsbeteiligte, die Verpackungsmaterial zur Stabilisierung von Paletten benutzen, einen Wiederverwendbarkeitsquote von 30 % im Jahr 2030 erreichen. Vergleichbare Vorgaben gibt es auch für andere Stoffe und Verwendungen.

Bei den Regelungen des Art. 26 handelt es sich um unternehmensbezogene Quoten. Für Handwerksbetriebe bedeutet das, dass sie grundsätzlich mit zusätzlichen Dokumentationspflichten rechnen müssen. Ausnahmen sieht der Verordnungsvorschlag für Unternehmen vor, die kalenderjährlich weniger als 1000 kg Verpackung in Verkehr bringen oder Kleinstunternehmen nach der europäischen KMU-Definition sind.

Wesentlich ist, dass die 1000 kg-Grenze nur „Verpackungen“ im technischen Sinne betrifft, also nicht die Verkaufseinheit. Verpackungen, die im Zuge einer Zusendung für den Zweck einer Reparatur vom Kunden verwendet wurden, müssen für den Handwerksbetrieb unbürokratisch wiederverwendbar sein. Handwerksbetriebe, die gelegentlich Waren in EU-Mitgliedstaaten versenden, dürfen nicht überproportional durch Dokumentationspflichten belastet werden und brauchen einheitliche Standards für die Registrierung.

Darüber hinaus gilt nach Art. 26 Nrn. 12 und 13 für Transportverpackungen, dass sie – ab Inkrafttreten der Verordnung - immer wiederverwendbar sein müssen, wenn die zu transportierenden Produkte innerhalb eines Mitgliedstaates an einen anderen Wirtschaftsbeteiligten geliefert werden (also nicht Verbraucher oder gewerblicher Endkunde), zwischen verschiedenen Standorten desselben Wirtschaftsbeteiligten transportiert werden oder zwischen dem Wirtschaftsbeteiligten und verbundenen Unternehmen oder Partnerunternehmen.

Dies gilt für Paletten, Kisten - ausgenommen Karton - Trays, Kunststoffkästen, Großpackmittel, Fässer und Kanister - aller Größen und Materialien, einschließlich flexibler Formate. Für Haushaltsgroßgeräte sieht Art. 26 Nr. 1 vor, dass sie ab 2030 vom Erstinverkehrbringer mit wiederverwendbarer Transportverpackung bereitgestellt werden müssen.

Bei Mehrwegverpackungen ist ein hoher logistischer Mehraufwand für Handwerksbetriebe zu erwarten. Die Reinigung von Mehrweglösungen sowie ein zusätzlicher Bedarf an Lagerkapazitäten sind bei den Regelungen der Verordnung aus Sicht des Handwerks unzureichend berücksichtigt.

Für Handwerksbetriebe wesentlich ist unter anderem, dass sie nicht – mangels funktionierender Rücknahme – zum Lager wiederverwendbarer Verpackungen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Betriebe die verpackte Ware auf unterschiedlichen Wegen erhalten: von Herstellern, von Großhändlern, aber in Zeiten optimierter

Lagerhaltung gegebenenfalls auch über Lieferdienste. Bei nicht funktionierender Rücknahme von Verpackungen muss es eine niedrighschwellige Beschwerdemöglichkeit geben.

Verkaufsverpackungen

Art. 26 Nrn. 2 und 3 betreffen Bäckereien, Konditoreien und Fleischerbetriebe. Sie beinhalten Quoten für die Wiederverwendung und die Wiederbefüllung von Verpackungen beim Verkauf von heißen oder kalten Getränken und Speisen zum Mitnehmen. Die Pflicht richtet sich an Endvertreiber, ist also voraussichtlich unternehmensbezogen und führt deswegen grundsätzlich zu Dokumentationspflichten für Betriebe. Ausnahmen sind im Verordnungsvorschlag vorgesehen. Diese ergeben sich aus Art. 26 Nrn. 14 und 15. Sie gelten für Unternehmen, die kalenderjährlich weniger als 1000 kg Verpackung in Verkehr bringen, Kleinstunternehmen nach der europäischen KMU-Definition sind oder Wirtschaftsbeteiligte deren Verkaufsfläche – einschließlich Lager- und Versandbereiche – nicht mehr als 100 qm beträgt.

Verkaufsverpackungen von alkoholischen und alkoholfreien Getränken (mit Ausnahme von Wein) sollen ein Wiederverwendungsziel von 10 % erreichen, das im Jahr 2040 auf 25 % angehoben wird.

Wesentlich ist, dass die 1000 kg-Grenze nur „Verpackungen“ im technischen Sinne betrifft, also nicht die Verkaufseinheit, und dass sie sich auf das „To-Go“-Geschäft bezieht. Aus Sicht des Handwerks sollte die Ausnahme im Verordnungsvorschlag Verkaufsflächen einzelner Verkaufsstandorte von Filialen umfassen.

Verpackungsgröße

Wenig mittelstandsverträglich ist die Leerrauminimierung. Diese ist in Art. 9, 21 i.V.m. Anhang IV geregelt. Jede Verpackungseinheit muss auf ihre Mindestgröße in Bezug auf Gewicht und Volumen geprüft werden. Wirtschaftsbeteiligte, die Produkte in Sammelverpackungen, Transportverpackungen oder Verpackungen für den elektronischen Handel an einen Letztvertreiber oder Endverbraucher liefern, müssen sicherstellen, dass das Leerraumverhältnis nicht mehr als 40 % beträgt. Die „Leerrauminimierung“ muss nach Anhang IV in einer technischen Dokumentation anhand von sieben Kriterien nachgewiesen werden.

Diese Vorgabe ist für Handwerksbetriebe, die Unikate und Kleinserien herstellen und/oder vertreiben unverhältnismäßig und nicht handhabbar. Hier ist eine Bagatellgrenze einzuführen, gegebenenfalls kombiniert mit einer Konformitätsvermutung.

Erweiterte Herstellerverantwortung

Die Vorgaben zur erweiterten Herstellerverantwortung bleiben weitgehend auf Ebene der Mitgliedstaaten verankert, wenngleich es eine gewisse Harmonisierung der Anforderungen geben wird. Art. 39 Abs. 1 sieht nationale Herstellerregister vor, so dass weiterhin damit zu rechnen ist, dass Handwerksbetriebe einer Registerpflicht unterliegen. Inwiefern sich die Anforderungen an die Registrierung vom geltenden Recht

unterscheiden werden, bleibt offen, weil u.a. die Formate nachträglich in Durchführungsrechtsakten festgelegt werden.

Zu prüfen ist, ob die Registerpflicht oder damit verbundene weitere Pflichten an die Rolle des Erzeugers gekoppelt werden könnten. Eine Systembeteiligung auf der Stufe des Herstellers von Verpackungen in der Verpackungsverordnung würde Handwerksbetriebe erheblich in ihrem administrativen Aufwand entlasten.

Probleme wie Doppellizensierungen sollten aus Sicht von KMU vermieden werden. Bereits bestehende Strukturen wie die Zentrale Stelle Verpackungsregister sollten genutzt werden, bzw. es sollte eine Schnittstelle geschaffen werden, um die Datensätze möglichst einfach zu übermitteln.

Ansprechpartnerin: Stefi Schrod
Abteilung: Wirtschafts-, Energie- und Umweltpolitik
+49 30 20619-258
schrod@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit mehr als 5 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de