



DIE PAPIERINDUSTRIE



GemPSI

Gemeinschaft
Papiersackindustrie e.V.

FACHVEREINIGUNG HARTPAPIERWAREN UND RUNDGEFÄSSE

FHR

Positionspapier zum Entwurf der Packaging and Packaging Waste Regulation

Stand 21. Februar 2023

Die Wertschöpfungskette Papier, Pappe und Karton (PPK) beschäftigt allein in Deutschland 522.000 Menschen und erwirtschaftet jährlich einen Umsatz von 93 Milliarden Euro. Sie unterstützt das Bestreben der Kommission, durch den Erlass einer europäischen Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (PPWR) zu einer klimaneutralen Kreislaufwirtschaft beizutragen. Aus diesem Grund möchten wir im Folgenden auf jene Punkte aufmerksam machen, die eine Überarbeitung des Verordnungsentwurfs zwingend erforderlich machen, um die Ziele der PPWR nicht zu unterlaufen.

Europaweit einheitliche Regelung der Verpackungsabfälle sicherstellen

Die Harmonisierung, die durch den Übergang von einer Richtlinie zu einer Verordnung erreicht werden soll, darf nicht dadurch konterkariert werden, dass den Mitgliedstaaten gestattet wird, über die Anforderungen der PPWR hinauszugehen. Ziel muss es sein, einen harmonisierten gut funktionierenden Binnenmarkt in allen Mitgliedstaaten zu erhalten, der gleiche Wettbewerbsbedingungen für Verpackungshersteller gewährleistet. Die Verpackungshersteller sehen sich derzeit schon mit unterschiedlichen nationalen Maßnahmen konfrontiert (z.B. Kennzeichnung), die einem harmonisierten Binnenmarkt zuwiderlaufen und letztendlich den Verpackungsmüll erhöhen. Artikel 4 Absatz 4 der PPWR, der den Mitgliedstaaten gestattet, über die Anforderungen der Verordnung hinauszugehen, steht dem Harmonisierungsgedanken diametral entgegen und ist zu streichen.

Wiederverwendung und Wiederverwertung als komplementäre Lösungen anerkennen

Faserbasierte Verpackungen werden aus nachhaltig gewonnenen, erneuerbaren und wiederverwertbaren Rohstoffen hergestellt. Sie haben gemäß Eurostat mit 82% im Jahr 2019 die höchste Recyclingquote in Europa. In Deutschland beträgt die Recyclingquote für Verpackungen aus Papier, Karton und Pappe sogar 89%¹. Der im Entwurf der PPWR pauschal unterstellte Vorteil von Mehrwegverpackungen ist wissenschaftlich nicht belegbar. Mit Mehrwegverpackungen ist ein hoher logistischer Mehraufwand verbunden. Rücknahmefahrten verursachen zusätzliche CO²-Emissionen und binden bereits heute knappe Logistikkapazitäten. Die ökologischen Auswirkungen der aufwändigen Reinigung von Mehrwegverpackungen sowie der zusätzliche Bedarf an Lagerkapazitäten sind hierbei ebenfalls zu berücksichtigen.

Im Unterschied zu PPK-Verpackungen, die aus nachwachsenden Rohstoffen bestehen, verbraucht die Herstellung von Mehrwegverpackungen aus anderen Materialien erheblich mehr fossile Ressourcen. Untersuchungen haben ergeben, dass Papierfasern mindestens 25-mal recykliert werden können. Der Tatsache, dass bestimmte Abfallströme von der Abfallhierarchie abweichen können, wird bereits in

¹ UBA-Abschlussbericht

(https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-09-29_texte_109-2022_aufkommen-verwertung-verpackungsabfaelle-2020-d.pdf (S.145)), 2022



DIE PAPIERINDUSTRIE



GemPSI

Gemeinschaft
Papiersackindustrie e.V.

FACHVEREINIGUNG HARTPAPIERWAREN UND RUNDGEFÄSSE

FHR

Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2008/98/EG Rechnung getragen. Diesem Umstand nicht gerecht zu werden, würde den Umweltschutzziele der PPWR dauerhaft schaden.

Allgemeingültige, verbindliche Wiederverwendungsziele würden Mehrwegverpackungen auf fossiler Basis fördern und – neben anderen negativen Umweltauswirkungen – dem Klimaschutz schaden. Dem etablierten hochwertigen Recyclingsystem der PPK-Industrie, das bereits jetzt die gesetzlichen Ziele der aktuellen Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle übertrifft, würde dies nachhaltig schaden.

Umweltbelastungen aufgrund starrer Mehrwegquoten verhindern

Belastbare Studien haben ergeben, dass Mehrwegverpackungen im Vergleich zu recycelbaren PPK-Kreislaufverpackungen bei bestimmten Anwendungen eine höhere Umweltbelastung zur Folge haben^{2,3,4}. Eine pauschale ökologische Vorteilhaftigkeit der Wiederverwendung gegenüber der Wiederverwertung ist somit widerlegt. Die vorgeschlagenen Wiederverwendungsziele werden vielmehr eine Substitution von PPK-Verpackungen durch Verpackungen aus anderen Materialien auslösen, die zumeist deutlich niedrigere Recyclingquoten aufweisen. Des Weiteren ist die Menge der in Verkehr gebrachten Mehrwegverpackungen keine geeignete Messgröße, wenn nicht auch die tatsächliche Umlaufzahl – und somit die Wiederverwendung in der Praxis – erfasst und bewertet wird. Aus diesem Grund begrüßt unsere Industrie ausdrücklich, dass B2B-Transportverpackungen (Artikel 26 Absatz 12&13) sowie Umverpackungen (Artikel 26 Absatz 10) aus Papier, Pappe und Karton vom Anwendungsbereich der Mehrwegquoten ausgenommen sind. Hiermit erkennt die Verordnung die ökologische Vorteilhaftigkeit von faserbasierten Verpackungen an.

Verpackungen sollten zudem unabhängig von willkürlich gewählten Produktgruppen definiert werden. Aus diesem Grund sollten auch Transportverpackungen von Haushaltsgroßgeräten (Artikel 26 Absatz 1) sowie Online-Versandverpackungen (Artikel 26 Absatz 8) vom Anwendungsbereich der Mehrwegquoten ausgenommen werden. Die Unterwerfung dieser Verpackungen unter den Anwendungsbereich der Mehrwegquoten ist rein willkürlich und ohne sachliche Rechtfertigung. Zudem sind die vorgeschlagenen Mehrwegquoten von 90% für Haushaltsgroßgeräte ab 2030 jenseits eines vernünftigen Maßstabes.

Es muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass auch die zuvor genannten Haushaltsgroßgeräte-Verpackungen und Online-Versandverpackungen bislang – wie andere PPK-Transportverpackungen auch – problemlos und im großen Umfang recycelt werden. Der Aufbau aufwendiger Rücknahmesysteme würde daher zusätzliche Rücknahme- und Reinigungskapazitäten erfordern. Ist eine komplette Streichung der Mehrwegquoten in diesem Bereich nicht möglich, so sind PPK-Transportverpackungen hiervon auszunehmen.

Statt einseitiger Mehrwegquoten sollte im Einzelfall das tatsächliche Umweltprofil einer Verpackung über deren gesamten Lebenszyklus hinweg geprüft und als Entscheidungsgrundlage für weitere regulatorische Maßnahmen herangezogen werden.

² [Comparative Life Cycle Assessment \(LCA\) \(fefco.org\)](#), 2022

³ [Treibhausgas-Bilanz von Wellpappenverpackungen und alternativen Mehrwegverpackungen](#), 2021

⁴ [LCA study on Takeaway \(EPPA\)](#), 2022



DIE PAPIERINDUSTRIE



GemPSI

Gemeinschaft
Papiersackindustrie e.V.

FACHVEREINIGUNG HARTPAPIERWAREN UND RUNDGEFÄSSE

FHR

Ausnahmeregelung auch für den E-Commerce

Auch für E-Commerce fordern wir für Transport- und Umverpackungen aus Papier, Pappe und Karton eine Ausnahmeregelung (Artikel 26, Absatz 8). Die Studie des bifa Umweltinstituts belegt, dass faserbasierte Kreislaufverpackungen im Vergleich zu Mehrweglösungen aus anderen Materialien eine bessere Ökobilanz aufweisen können⁵. Mehrwegverpackungen aus anderen Materialien müssten schon eine sehr hohen Umlaufzahl aufweisen, um eine vergleichbare oder bessere Umweltbilanz zu erzielen als kreislauffähige Verpackungen. Zumindest im B2C-Bereich ist es sehr zweifelhaft, ob diese Quote erreicht werden kann. Versandboxen aus anderen Materialien benötigen zudem eine aufwändige Logistik. Nach dem Versand müssen sie vom Verbraucher zurückgegeben (hohe Transport- und Logistik-Aufwendung), gereinigt (hoher Aufwand von Reinigungsmitteln) und erneut zum Händler (erneuter Logistik- und Transportaufwand) gebracht werden. Ein Pilotprojekt mit Mehrwegverpackungen im Versandhandel hat gezeigt, dass die Rücklaufquote zu gering war, um eine gute Umweltbilanz zu erreichen⁶. Weiterhin zu berücksichtigen ist, dass die Möglichkeit, faserbasierte Verpackungen passgenau herzustellen, zur Verpackungsminimierung nach Artikel 9 beiträgt. Standardisierte Einheitsgrößen führen im Gegensatz zwangsläufig zu mehr Leer-Volumen und höherem Materialeinsatz.

Marktbeschränkungen für Kreislaufverpackungen aus Papier, Pappe und Karton sollten vermieden werden, wenn sie zu einer erhöhten Umweltbelastung und Lebensmittelverschwendung beitragen

Marktbeschränkungen für Kreislaufverpackungen aus Papier, Pappe und Karton, wie in Artikel 22 des Verordnungsentwurfs gefordert, sind verbraucher- wie klimapolitisch nachteilig und sollten unbedingt vermieden werden.

Jede Verpackung hat die Funktion, Produkte bei Transport und Lagerung vor Beschädigung und Verunreinigung zu schützen. Der Verlust oder die Beschädigung des verpackten Produktes hat eine höhere Umweltbelastung zur Folge als die Einsparungen, die durch die Reduzierung der Verpackung in Bezug auf den Ressourcenverbrauch und die erzeugten Emissionen erzielt werden. Im Fall von Lebensmittelverpackungen führt dies zu zusätzlichen Lebensmittelverlusten und -verschwendung. Laut der Initiative Save Food, die unter anderem von der Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) und dem United Nations Environment Programme (UNEP) getragen wird, wird zum Beispiel nahezu die Hälfte des weltweit produzierten Obsts und Gemüses nicht verzehrt, sondern geht verloren. Dabei sind Lagerung und Transport einige der größten Risikofaktoren.

Die Gewährleistung von Lebensmittelschutz und Lebensmittelsicherheit sind wesentliche Funktionen von Lebensmittelverpackungen. Dies wird durch den Einsatz von PPK-Kreislaufverpackungen sichergestellt. Wiederverwendbare Verpackungen, zum Beispiel für Obst- und Gemüse, können hingegen Verunreinigungen verbreiten und damit zu erhöhter Lebensmittelverschwendung und Gesundheitsrisiken der Verbraucher führen⁷. Darüber hinaus führt die Reinigung von

⁵ [Treibhausgas-Bilanz von Wellpappenverpackungen und alternativen Mehrwegverpackungen](#), 2021

⁶ Packaging Journal (<https://packaging-journal.de/praxpack-testet-mehrweg-im-onlinehandel/>), 2021

⁷ [Frontiers | Survival of Spoilage and Pathogenic Microorganisms on Cardboard and Plastic Packaging Materials](#) (frontiersin.org), 2017



DIE PAPIERINDUSTRIE



GemPSI

Gemeinschaft
Papiersackindustrie e.V.

FACHVEREINIGUNG HARTPAPIERWAREN UND RUNDGEFÄSSE

FHR

Mehrwegverpackungen zu erhöhten Umweltbelastungen. Mehrwegverpackungen müssen nach dem Spülen energieaufwändig getrocknet werden. Trocknen sie nicht komplett aus, bilden sich in Vertiefungen und selbst in kleinsten Haarrissen Bakterien, die ein Gesundheitsrisiko für Verbraucher darstellen. Der ökologische Rucksack des Spülens und Trocknens führt nach einer Studie von RAMBOLL zu einer ökologischen Vorteilhaftigkeit von Einwegverpackungen im Bereich Take-away gegenüber Mehrwegverpackungen⁸. PPK-Verpackungen sind recycelbar und sollten daher von Marktbeschränkungen (zum Beispiel Verkehrsverboten) ausgenommen werden.

Anforderungen an die Recyclingfähigkeit, Recyclingquoten und das Design for Recycling (DfR) in Einklang bringen

Um Marktverzerrungen zu vermeiden, müssen Anforderungen an die Recyclingfähigkeit (Artikel 6 Absatz 6), Design for Recycling Kriterien (Artikel 6 Absatz 4) sowie Recyclingquoten (Artikel 6 Absatz 6c) kongruent geregelt sein. Die Papier- und Kartonindustrie hat Paperbased Packaging Recyclability Guidelines und Circularity Guidelines entwickelt, um die Wertschöpfungskette beim Recycling von PPK-Verpackungen zu unterstützen.

Wir fordern die politischen Entscheidungsträger auf, dafür Sorge zu tragen, dass Industrievertreter bei der Erarbeitung von DfR-Leitlinien transparent und systematisch konsultiert werden. Wir plädieren dafür, die Thematik nicht durch delegierte Rechtsakte der Kommission, sondern durch bereits etablierte Organisationen regeln zu lassen. Das Europäische Komitee für Normung (CEN) kann auf Basis von gesicherten Ergebnissen aus Wissenschaft und Technik sowie unter Mitwirkung aller relevanten Stakeholder der Gesellschaft entsprechende mandatierte Normen erarbeiten.

Mindestzyklatgehalt auf Kunststoffverpackungen beschränken

PPK-Verpackungen, die teilweise Kunststoff enthalten, würden gegenwärtig den Vorgaben des Artikel 7 zum verpflichtenden Einsatz von Rezyklat unterliegen. Aus technischen Gründen oder zur Erfüllung von Hygieneanforderungen können faserbasierte Verpackungen Bestandteile aus Kunststoffen enthalten. Der Einsatz von Kunststoffrezyklat in Barrieren ist nach unserer Kenntnis weder erforscht noch erprobt. Da der Einsatz von Rezyklat im Lebensmittelkontakt bereits bei Kunststoffverpackungen im avisierten Zeitraum extrem herausfordernd wird, ist eine Lösung für die technisch noch komplexeren Herausforderungen der Barrieren für PPK-Verpackungen nicht darstellbar. Wir fordern daher, dass die Mindestzyklatanforderungen exklusiv für kunststoffbasierte Verpackungen gelten müssen.

Einführung einer getrennten Sammlung für ein hochwertiges Recycling in allen EU-Mitgliedsstaaten notwendig

Da die Kommission sicherstellen will, dass alle auf dem Binnenmarkt in Verkehr gebrachten Verpackungen bis 2035 in großem Maßstab recycelt werden, wird es als notwendig erachtet, dass die Mitgliedstaaten in die erforderliche Infrastruktur investieren und die getrennte Sammlung von

⁸ [LCA study on Takeaway \(EPPA\), 2022](#)



DIE PAPIERINDUSTRIE

VDW
Die Wellpappenindustrie

VVK
Verband Vollpappe-Kartonagen e.V.

Wirtschaftsverband Papierverarbeitung e.V.
WPV

PRO CARTON
PACKAGING FOR
A BETTER WORLD

**FACHVERBAND
FALTSCHACHTEL-
INDUSTRIE E.V.**

IPV INDUSTRIEVERBAND
PAPIER- UND FOLIENVERPACKUNG e.V.

PRO-S-PACK
Arbeitsgemeinschaft für Serviceverpackungen e.V.



GemPSI

Gemeinschaft
Papiersackindustrie e.V.

FACHVEREINIGUNG HARTPAPIERWAREN UND RUNDGEFÄSSE

FHR

Siedlungsabfällen ohne Ausnahmen einführen. Für Papier, Pappe und Karton bedeutet die getrennte Sammlung nicht nur die Trennung vom Restmüll, sondern auch von anderen Wertstoffen wie Kunststoff, Metall oder Glas. Dies wird in Deutschland bereits seit Jahrzehnten erfolgreich umgesetzt. Wir fordern daher die schnellstmögliche Einführung der getrennten, flächendeckenden Sammlung in allen EU-Mitgliedsstaaten, anstatt der Verpackungsindustrie über die PPWR weitere anspruchsvolle Ziele und Verpflichtungen (zum Beispiel Mehrwegquoten, Marktbeschränkungen) aufzuerlegen.

Bürokratiekosten vermeiden

Der Verordnungsvorschlag etabliert eine Reihe neuer und komplexer Dokumentations- und Zertifizierungspflichten für Hersteller und Inverkehrbringer von Verpackungen, die in der Summe beträchtliche Bürokratiekosten für Unternehmen nach sich ziehen würden. Um zusätzliche bürokratische Belastungen der Wirtschaft zu vermeiden, sollte die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Dokumentationspflichten etc. kritisch überprüft werden.

Schlussfolgerung

Insgesamt unterstützt die Wertschöpfungskette Papier, Pappe und Karton das Bestreben der Kommission, zu einer klimaneutralen Kreislaufwirtschaft beizutragen und ist überzeugt davon, dass die zuvor genannten Anmerkungen und Änderungsvorschläge einen konstruktiven, effektiven und effizienten Beitrag leisten. Sollte an den geplanten Regulierungen der Verpackungsverordnung festgehalten werden, wäre unsere vorwiegend mittelständisch geprägte Industrie und zudem der funktionierende Altpapierkreislauf in hohem Maße gefährdet.