

Berlin, 12. April 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Proposal for a revision of EU legislation on Packaging and Packaging Waste

EU Kommission vom 30.11.2022

Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen der DIHK. Sollten der DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

- Grundsätzlich befürwortet die DIHK, die Behandlung von Verpackungen und Verpackungsabfällen durch eine EU-Verordnung zu harmonisieren, welche dazu beiträgt, eine europaweit nach einheitlichen Regeln funktionierende Kreislaufwirtschaft zu etablieren. Dies würde gleichermaßen den Binnenmarkt stärken und einen Beitrag zum Ressourcen- und Klimaschutz leisten.
- Im Sinne eines reibungslosen Übergangs hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft sollte für KMUs eine angemessene Übergangsfrist berücksichtigt werden.
- Der vorliegende Entwurf führt aber zu einem deutlich erhöhten administrativen Aufwand für Unternehmen. Insbesondere KMUs mit kleinen Liefermengen werden dies nicht leisten können. Die DIHK empfiehlt daher Bagatellschwellen für KMUs einzuführen.
- Aktuell müssen Verpackungen in den EU-Ländern ganz unterschiedlich registriert, gemeldet und lizenziert werden. Der administrative Aufwand ist insbesondere für Kleinmengen und Kleinstunternehmen häufig unverhältnismäßig. Der Vorschlag zu einer EU-Verpackungsverordnung verschärft diesen Aufwand durch die Pflicht zur Registrierung und Benennung eines Bevollmächtigten für den Export in jeden einzelnen Mitgliedstaat. KMUs könnten sich dadurch aus einzelnen Märkten zurückziehen bzw. an der Erschließung neuer Märkte gehindert werden. Die DIHK empfiehlt deshalb, den Aufwand dahingehend zu verringern, dass eine einmalige Anmeldung in einem EU-Mitgliedstaat ausreichend sein muss.
- Um einen erhöhten administrativen Aufwand durch die Einholung/Erstellung von Konformitätserklärungen zu vermeiden, regt die DIHK die Bildung von Verpackungsgruppen (ähnlich in der Art und Zusammensetzung) an.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Unternehmen nutzen Verpackungen, um Waren zu schützen und zu transportieren. Die Herstellung von Verpackungen ist auch ein wichtiger Wirtschaftszweig in der EU. Allerdings gibt es in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Regulierungsansätze, wie z. B. durch Kennzeichnungsvorschriften, für das Inverkehrbringen und Entsorgen von Verpackungen. Dies führt zu Hindernissen, die ein volles Funktionieren des Binnenmarktes für alle Branchen, die Verpackungen herstellen und nutzen, verhindern. Die Überwindung oder Vertiefung dieser Hindernisse hätte Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Deutschland.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Die Industriestrategie für Europa unterstreicht die Bedeutung des Binnenmarktes für die Wettbewerbsfähigkeit und den Wohlstand der EU. Zu den Regeln, die die Wirtschaftsbeteiligten und die breite Öffentlichkeit daran hindern, die Vorteile des Binnenmarktes in vollem Umfang zu nutzen, gehören unabhingestimmte und komplexe nationale Vorschriften, begrenzte Verwaltungskapazitäten, eine unvollständige Umsetzung der EU-Vorschriften und deren unzureichende Durchsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Die DIHK begrüßt die Absicht der Kommission, dafür zu sorgen, dass alle Verpackungen bis 2040 auf wirtschaftlich vertretbare Weise wiederverwendbar oder stofflich verwertbar sind, und die Zahl der Verpackungen, der Transportverpackungen und damit der Verpackungsabfälle zu verringern. Dies trägt einerseits dem Green Deal Rechnung, lässt auf der anderen Seite aber den Unternehmen ausreichend Zeit zur Anpassung.

Der Erfolg einer neuen Verordnung ist im starken Maße abhängig von der Akzeptanz des Regelwerks bei den Stakeholdern. Eine frühzeitige und verständliche Kommunikation des Regelwerks ist dafür unabdingbar.

D. Details - Besonderer Teil

Eine fundierte Stellungnahme zu einer EU-Verordnung setzt voraus, dass der Entwurf in der jeweiligen Landessprache zur Verfügung gestellt wird. Dies war lange nicht gegeben. Damit blieben lange Zeit Begrifflichkeiten wie z. B. „Producer“ und „Manufacturer“ unklar. Insbesondere wenn der Entwurf auf seine Folgen für die verschiedenen Stakeholder hin geprüft werden soll, brauchte es Sprachfassungen in den Sprachen der EU-Mitgliedstaaten.

Kennzeichnung

Eine Vereinheitlichung der Kennzeichnung wird von sehr vielen Unternehmen gefordert. So berichteten uns mehrere Unternehmen, die Produkte herstellen, dass sie bei Produktionsbeginn noch nicht wissen können, in welches Land diese versendet werden. Damit ist eine länderspezifische Kennzeichnung mit Hinweisen in der Landessprache bei der Produktion ausgeschlossen. Sowohl in Frankreich als auch in Italien werden neben den Entsorgungssymbolen gemäß der Richtlinie 94/62/EG aktuell auch Entsorgungshinweise in der Landessprache gefordert. Eine Vereinheitlichung der Kennzeichnung würde einen barrierefreien EU-Binnenmarkt fördern.

Allerdings sollen nach dem Verordnungsentwurf alle bisher bestehenden Regelungen nun EU-weit beibehalten werden. Zum Beispiel erlaubt die Formulierung in Artikel 4 in Abs. 5 Mitgliedstaaten Sonderregelungen zur Kennzeichnung. Die Beibehaltung dieser Sonderregelungen führen zu hohen Aufwendungen für die Kennzeichnung und behindern den freien Warenverkehr im Binnenmarkt.

Stattdessen erhoffen sich Unternehmen eine Vereinheitlichung. Damit sie nicht für jeden Mitgliedstaat gesonderte Verpackungen bedrucken oder bekleben müssen, sollten Ausnahmeregelungen durch Rechtsakte auf ein Minimum begrenzt werden. Förderlich für den Binnenmarkt wäre die Verwendung von europaweit einheitlichen Kennzeichen möglichst in allgemeinverständlichen Symbolen, wie es im Gefahrstoffrecht erfolgreich eingeführt wurde.

Bevollmächtigte und Pflicht zur Systembeteiligung

Artikel 40 verlangt die Bestellung von Bevollmächtigten in anderen Staaten, wie es beim Vertrieb von Elektro- und Elektronikgeräten bereits vorgeschrieben ist. Aufgrund des sehr viel geringeren Materialwerts und der von Verpackungen ausgehenden Umweltbeeinträchtigungen erscheint dies unverhältnismäßig. Insbesondere KMUs würde der damit verbundene Mehraufwand überfordern und den freien Warenverkehr im Binnenmarkt beeinträchtigen.

Den IHKs und AHKs sind in den zurückliegenden Monaten häufig Klagen von Unternehmen zugetragen worden, dass die Bevollmächtigtenbestellung zu unverhältnismäßigen Kosten führe und sie sich deshalb aus einzelnen Märkten zurückziehen müssten. Ein konkretes Beispiel: Ein Unternehmen (Buchhandel) aus Deutschland liefert seine Waren in elf EU-Mitgliedstaaten. Mit den Exporten wurde im letzten Jahr ein Umsatz von insgesamt ca. 15.400 Euro (B2C: 8.000 Euro; B2B: 4.000 Euro; Rest Schweiz) erzielt. Für die Erfüllung der in verschiedenen Ländern (Frankreich, Belgien, Luxemburg, Österreich, Spanien) anfallenden Verpackungsverpflichtungen (Systembeteiligungen, Meldepflichten, etc.) entstanden Kosten in Höhe von 2.610 Euro durch Einschaltung von Bevollmächtigten. Das Unternehmen hat nicht die Kapazitäten, selbst die komplexe Abwicklung mit den verschiedenen Systembetreibern durchzuführen. Das macht den Vertrieb in diese EU-Staaten unrentabel. Das Unternehmen wird sich deshalb künftig auf den deutschen Markt beschränken.

Der DIHK empfiehlt deshalb, die Bestellung von Bevollmächtigten optional auszugestalten. So können Unternehmen wählen, ob sie die Herstellerverantwortung selbst wahrnehmen wollen oder dies übertragen möchten. Die Bestellung von Bevollmächtigten sollte zudem europaweit einmalig, einfach und digital erfolgen können.

Neben der Bestellung von Bevollmächtigten sind Registrierungspflichten in den jeweiligen EU-Staaten vorgesehen bei entsprechend zuständigen Stellen (wie in Deutschland bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister). Damit würde sich der administrative Aufwand vervielfachen. Eine europaweit einheitliche Registrierung nach dem One-Stop-Shop Verfahren würde stattdessen den Aufwand erheblich reduzieren und somit den Warenverkehr innerhalb der EU erheblich fördern.

Bagatellschwellen für KMUs

Aktuell bestehen in verschiedenen EU-Ländern unterschiedliche Bagatellschwellen für eine Registrierungspflicht. Jedoch sind gerade KMUs aufgrund fehlender zeitlicher und personeller Ressourcen mit

den vielen neuen und verschiedenen Anforderungen überfordert. Zum Schutz der kleinen und mittleren Unternehmen sollte der bürokratische Aufwand reduziert werden, wie es die EU selbst in diversen politischen Programmen postuliert hat. Die DIHK plädiert für eine europaweit einheitliche Bagatellschwelle zur Registrierungspflicht. Die Einrichtung einer zentralen Registrierung sowie Clearingstelle wäre wünschenswert.

Konformitätserklärung

Nach Einschätzung von verschiedenen Unternehmen wird ein hoher Aufwand für zusätzliche administrative Aufgaben (z.B. Erstellung / Einholung von Konformitätserklärungen für jede einzelne Verpackung, Labelling, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten, etc.) gesehen. Um den administrativen Aufwand zu begrenzen, sollten u. a. Verpackungsgruppen (ähnlich in Art und Zusammensetzung) über eine einzelne Konformitätserklärung abgedeckt werden können. Die Konformitätserklärung sollte bei bestimmten Transportverpackungen, die nicht wie Holzpaletten oder Kanister in Massen in Verkehr gebracht werden, z.B. Kantenschutz von Coils, entfallen oder auf bestimmte Verpackungsmaterialien wie Kunststoff begrenzt werden. Die Anforderungen an eine Konformitätserklärung scheinen überzogen insbesondere, wenn man an Kartonagen denkt. Eine Überprüfung wäre hier wünschenswert. Es stellt sich weiter die Frage auf welche Rechtsvorschriften oder harmonisierte Normen sich die Konformitätserklärung beziehen soll (s. Anforderungen Anhang VIII). Darüber hinaus verbindet man diese Erklärung auch mit einer CE-Kennzeichnung. Die Chance der Digitalisierung, die sich mit einem digitalem Produktpass ergeben, sollten genutzt werden.

Verpackungsminimierung

Nach dem Vorschlag der Verpackungsverordnung würde der zulässige Leerraum bestimmter (insbesondere Versand-)Verpackungen auf maximal 40 Prozent beschränkt werden. Viele Unternehmen berichten, dass dies besonders für hochpreisige und empfindliche Produkte (z. B. medizinische Produkte, Messgeräte, zerbrechliche Produkte) nur im begrenzten Umfang möglich sei. Besonders der Regelungsvorschlag, dass Füllmaterialien mit zur Berechnung des Leervolumens zählen, wird für viele Versandarten als praktisch nicht umsetzbar bezeichnet. Deshalb sollten Ausnahmenregelungen getroffen werden. Zudem erwarten einige Unternehmen ökologisch nachteilige Substitutionseffekte, wie zum Beispiel der Wechsel von Pappe auf Kunststoffe. Die DIHK empfiehlt deshalb Ausnahmeregelungen, wenn ein Leervolumen von mehr als 40 Prozent technisch und wirtschaftlich notwendig ist oder ein anderes Verpackungsmaterial genutzt werden müsste.

Recycling

Es bedarf einer Definition des chemischen Recyclings und der Einordnung des chemischen Recyclings in der Abfallhierarchie. Weiter ist neben dem Strom des Post-Consumer Rezyklat (PCR) dringend der des Post-Industrial Rezyklat (PIR) in geschlossenen Kreisläufen aufzuführen. Dieses wurde bereits in der 1616/2022 der Recyclingverordnung geregelt. Ein Bezug zu dieser Verordnung muss hergestellt werden.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Christoph Petri
Referatsleiter Umwelt- und Rohstoffpolitik
DIHK - Deutsche Industrie- und Handelskammer
Breite Straße 29, 10178 Berlin
Telefon: 030/2 03 08 2212
petri.christoph@dihk.de

F. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

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

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die 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.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).