

# Vorschlag der EU-Kommission für eine Verpackungsverordnung (PPWR)

---



## Hintergrund

Die Europäische Kommission hat im November 2022 den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG (auch bekannt als Packaging and Packaging Waste Regulation, PPWR) vorgestellt. Die REWE Group begrüßt grundsätzlich die übergeordneten Ziele des Verordnungsvorschlages, Verpackungen recyclingfähig zu machen, das Recycling von Verpackungsmaterialien zu steigern, und das Verpackungsaufkommen insgesamt zu senken. Dass all dies in allen EU-Mitgliedsstaaten geschehen soll, stärkt den europäischen Binnenmarkt und den Warenverkehr über Binnengrenzen hinweg. Die REWE Group hat sich im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategie eine eigene Verpackungsstrategie gegeben und verfolgt ehrgeizige Ziele, basierend auf dem Dreiklang Vermeiden – Verringern – Verbessern. Die Förderung von Mehrweglösungen und der Einsatz von recyclingfähigen Materialien bzw. von Rezyklatanteilen in den Verpackungen von Eigenmarken sind wichtige Bestandteile dieser Strategie.



## Unsere Forderungen

### **Unterschiedlichen Voraussetzungen Rechnung tragen – bestehende Systeme weiter ermöglichen**

Die Voraussetzungen im Bereich der Kreislaufwirtschaft in den EU-Mitgliedsstaaten sind sehr unterschiedlich. Einige Staaten, darunter Deutschland, verfügen bereits über etablierte und seit Jahren erprobte und bewährte Mehrwegsysteme, Einwegrücknahmesysteme, Sammelsysteme für Glas und Papier, Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung sowie Register für Hersteller und Inverkehrbringer von Verpackungen. Einige Mitgliedsstaaten hingegen fangen quasi bei Null an und müssen diese Systeme erst aufbauen. Die neuen Regelungen auf EU-Ebene sollten dies mitberücksichtigen. Sofern bestehende Systeme die gesetzten Ziele erreichen, sollte ihr Weiterbetrieb auch nach Inkrafttreten der EU-Verpackungsverordnung möglich sein – auch deshalb, weil Hersteller und Händler dort bereits umfangreiche Investitionen in Infrastrukturen und Technologien getätigt haben. Neu zu errichtende Systeme sollten sich daran orientieren und auf bewährten technischen Lösungen aufsetzen.

### **Märkte für Rezyklate stärken – nicht beschränken**

Zur Erfüllung der in der EU-Verpackungsverordnung vorgesehenen Rezyklatquoten muss mehr Rezyklat zur Verfügung stehen, insbesondere im Bereich der Lebensmittelkontaktmaterialien. Wie dies gelingen kann, siehe Abschnitt Rezyklateinsatz ermöglichen – Voraussetzungen schaffen, mechanisches Recycling fördern in diesem Papier. Über Jahre hat sich in Deutschland die Praxis etabliert, dass der Lebensmittel Einzelhandel die bei ihm anfallenden Verpackungen (aus dem DPG-Pfandsystem, sowie unter anderem Folien und Kartonagen im Bereich der Transportverpackungen) als Rohstoff vermarktet. Dies ist teilweise auch gesetzliche Pflicht. Die Erlöse tragen dazu bei, die Kosten für den Betrieb und Unterhalt der erfolgreichen deutschen Einweg- und Mehrwegpfandrücknahme-Infrastruktur teilweise zu refinanzieren – ein Kernpfeiler des deutschen Systems. Aufgrund eigener Ziele zum Rezyklateinsatz in seinen Eigenmarken hat der LEH ein hohes eigenes Interesse, PET aus der Pfandsammlung wieder in Getränkeverpackungen zum Einsatz zu bringen. Jedoch sind auch andere Anwendungsfelder denkbar, die ökologisch Sinn ergeben.

Sehr kritisch sehen wir daher die in verschiedenen Änderungsanträgen des Europäischen Parlaments aufgebrachten Forderungen nach „Closed Loop-Systemen“ oder einem „fairen Zugang“ für Produzenten zu Rezyklaten aus „ihren“ Verpackungen.

Dies würde die Abkehr des deutschen Systems bedeuten, wonach der Händler Eigentümer des eingesammelten Materials ist und dieses vermarket – zum Einsatz in neuen Gebinden und zur Refinanzierung der hohen Kosten für die Sammlung des Materials. Hersteller von Verpackungen und/oder Getränken können sich am Markt mit Recyclingmaterial versorgen – eine Vorzugsbehandlung ist nicht erforderlich.

### **Mehrwegstandards etablieren**

Der Vorschlag zur EU-Verpackungsverordnung setzt ambitionierte Mehrwegziele, etwa im Bereich der Getränkeverpackungen, aber auch im Bereich der Gastronomie und in Bereichen wie Wein oder bei Transportverpackungen. Die Etablierung von EU-weiten Standards ist im Mehrweg-Bereich unerlässlich. Dies gilt insbesondere für Waren, die im Binnenmarkt über nationale Grenzen verbracht werden. Mehrweg ist vor allem dann ökologisch vorteilhaft, wenn Leergut lediglich kurze Transportwege zurücklegen muss. Leere Flaschen eines französischen Wassers nach Frankreich zu fahren macht ökologisch wenig Sinn. EU-weite Standards sollten bestehende Systeme, die in den Mitgliedsstaaten (bspw. der GDB-Pfandpool für Wässer oder der Pfandpool für Bierflaschen in Deutschland) oder übergreifend existieren (bspw. IFCO im Bereich der Transportverpackungen bei Obst und Gemüse oder die Arbeiten der GS1 im Bereich Datenstandards) mitberücksichtigen. Gerade bei Transportverpackungen, die EU-weit zum Einsatz kommen, sind einheitliche Standards notwendig, um effiziente Umläufe zu gewährleisten.

Im Rahmen ihrer Verpackungsleitlinie bekennt sich die REWE Group grundsätzlich zur Förderung von Mehrwegalternativen. Die Verantwortung für die Verbreitung von Mehrweglösungen, etwa im Getränkebereich, kann jedoch nicht allein dem Handel obliegen. Dieses wäre bei einer rein absatzbasierten Quotenberechnung jedoch der Fall. Bei einer Kaufentscheidung sind auch Faktoren entscheidend, die außerhalb des Einflussbereichs des Händlers liegen. Entsprechend sind auch andere Akteure, etwa die Hersteller, in die Pflicht zu nehmen.

### **Unterschiedliche Verpackungsfunktionen beachten**

Verpackungen müssen eine Vielzahl von Funktionen erfüllen. Neben dem Schutz des Produkts vor Außeneinwirkung und der Erfüllung von ökologischen Zielen zählen dazu auch Punkte wie Kundeninformation, Anbringung von gesetzlichen Kennzeichnungspflichten bspw. bei Bio, Allergenen oder Herkunftsländern, Marketingzwecke oder ein möglichst einfaches Handling des Produkts nach dem Kauf. Die in Annex V des Verordnungsvorschlags vorgesehenen Verbote bestimmter Verpackungen sind daher kritisch zu sehen, insbesondere das geplante Verbot von Folien zur Bündelung einzelner Produkte sowie von Verpackungen von Obst und Gemüse unter 1,5 kg. Die REWE Group ist seit Jahren bemüht, in diesen Anwendungsbereichen Kunststoffverpackungen zu vermeiden und auf nachhaltigere Alternativen

wie (Recycling-) Papier oder Pappe zu setzen, oder statt Folien lediglich schmale Bänder zu nutzen. Ein vollständiges Verbot wäre jedoch mit Blick auf Produkt-handling, Unterscheidbarkeit und Information in der Praxis schwer umzusetzen.

**Exkurs: Mögliche Auswirkungen eines Verbots von Obst & Gemüse-Verpackungen unter 1,5 kg:**

*Die REWE Group setzt bereits seit Jahren auf eine Reduktion von (Kunststoff-) Verpackungen im Bereich Obst & Gemüse. Auch lose verkaufte Ware gehört bei uns zum Standardsortiment. Wir beobachten aber auch: bei Warengruppen wie Kartoffeln, Zwiebeln, Zitrusfrüchten wird der Großteil der Menge verpackt verkauft. Bei einer unverpackten Vermarktung müsste nicht nur der Handel, sondern auch unsere Partner, die Erzeuger und Bauern, mit einem deutlichen Mengenrückgang und einer höheren Verlustquote entlang der Lieferkette rechnen. Kund:innen fragen hier mehrheitlich verpackte Ware nach. Es besteht also die Gefahr, dass Kunden dann größere Gebinde kaufen (1,5 kg und mehr), als sie ursprünglich wollten, was ebenfalls mit vermehrten Lebensmittelverlusten entlang der Lieferkette einhergehen könnte. Dies hätte ökobilanziell weit gravierende Auswirkungen, als mit der Einsparung der Einwegverpackung kompensiert werden könnte. Hinzu kommt, dass Verpackungen bei Obst & Gemüse auch der Markenbildung und Markeninformation dienen – sollte dies nicht mehr möglich sein, sinkt die Wertschöpfung und damit auch der Erlös für die Bauern und Erzeuger. Überdies könnten Verbraucher:innen im schlimmsten Fall aufgrund des weniger bequemen Handlings weniger Obst & Gemüse konsumieren, was den Ernährungszielen sowohl der EU-Kommission als auch der Mitgliedsstaaten zuwiderlaufen würde. Jegliches Verbot von Verpackungen in diesem Bereich muss Vor- und Nachteile genau abwägen und Verhältnismäßigkeit wahren.*

Neue Vorgaben wie etwa die in Art. 6 des Verordnungsvorschlages vorgesehenen Vorgaben für Design for Recycling müssen im Gleichklang mit anderen Anforderungen an Verpackungen entwickelt werden, nicht zuletzt weil auch andere nationale und internationale Regelungen beachtet werden müssen.

**Rezyklateinsatz ermöglichen – Voraussetzungen schaffen, mechanisches Recycling fördern**

Der Kommissionsentwurf sieht langfristig ein faktisches Verkaufsverbot für nicht recyclingfähige Verpackungen vor. Dies macht es erforderlich, dass Recyclingpfade für Stand heute nicht recyclingfähige, aber verbreitete Verpackungen geschaffen werden (z.B. PET-Schalen). Ein wesentlicher Engpass sind hier die Zulassungsverfahren für Recyclingverfahren bei der EFSA, die zeitnah abgeschlossen werden müssen. Weiterhin braucht es zeitnah Klarheit über die Bemessungsmethodik bzw. bzw. Designkriterien für Recyclingfähigkeit, da ggf. erforderliche Verpackungs-

Umstellungen in der Breite (z. B. von PET auf PP) lange Investitionszyklen von mehreren Jahren bei Lieferanten mit sich bringen. Rezyklatquoten für Lebensmittelverpackungen aus PET werden Stand heute zu verstärktem Einsatz von Rezyklat aus dem Pfandflaschenkreislauf in nicht recyclingfähigen Verpackungen wie PET Schalen führen – dies ist ökologisch nicht sinnvoll und würde zu extremen Marktspannungen bzw. künstlichen Knappheiten führen. Rezyklatquoten für Lebensmittelverpackungen aus anderen Kunststoffen, für die es noch keine zugelassenen mechanischen Recyclingverfahren gibt (z. B. PP) werden zu einem Shift hin zu PET führen oder dem chemischen Recycling einen Schub geben. Beides birgt die Gefahr stark negativer ökologischer Effekte.

### **Kompostierbarkeit gewährleisten**

Die REWE Group hat sich bisher eindeutig gegen biobasierte und biologisch abbaubare bzw. kompostierbare Kunststoffe ausgesprochen. Der Kommissionsentwurf sieht für bestimmte Kunststoffprodukte, darunter Knotenbeutel für loses Obst und Gemüse, in Art. 8 in Verbindung mit Annex III vor, dass Mitgliedsstaaten bestimmen können, dass die Produkte nur als kompostierbare bzw. aus biobasierten Rohstoffen bestehende Varianten auf den Markt kommen. Für diesen Fall muss sichergestellt sein, dass die Produkte tatsächlich unter Realbedingungen kompostierbar sind, was heute bislang häufig nicht der Fall ist; stattdessen werden Recyclingströme negativ beeinflusst. Biokunststoffe können eine Gefahr für die Qualität des Rezyklats darstellen, weil neue PET-Flaschen dann zum Beispiel nicht mehr ganz so durchsichtig sind, sondern einen Grauschleier haben. Im Kompost hingegen sind die Kunststoffe (insbesondere dann, wenn sie nicht vollständig kompostiert wurden) Störstoffe, im schlimmsten Fall landet Mikroplastik auf den Feldern. Um solche Probleme auszuschließen, bedarf es entsprechender strenger Standards, die zudem gewährleisten sollten, dass Nutzungskonkurrenzen mit Nahrungspflanzen zur menschlichen Ernährung ausgeschlossen werden.

### **Klarheit und Planungssicherheit für Unternehmen sicherstellen**

Die Umstellung von Verpackungen und die Schaffung neuer Rücknahme- und Sammelinfrastrukturen ist in der Regel mit aufwändiger Planung, langen Umstellungszeiten und hohen Investitionen für Hersteller und Händler verbunden. Unternehmen brauchen daher Planungssicherheit und entsprechend ausreichende Fristen zur Vorbereitung und Umsetzung der notwendigen Maßnahmen. Anderthalb Jahre sind für die Änderung einer Verpackung oder die Umstellung einer Kennzeichnung keine unrealistische Frist.

Insofern ist es kritisch zu sehen, dass viele zur Umsetzung notwendige Details der Verordnung erst in delegierten Rechtsakten und damit mit entsprechend verkürzten Umsetzungsfristen geregelt werden sollen. Dies gilt insbesondere auch für Details zu Berechnungs- und Messmethoden, etwa bei Mehrweg- oder

Rezyklateinsatzquoten. Je nach Art der Berechnung können notwendige Umsetzungsmaßnahmen in hohem Maße divergieren.

Die Verordnung selbst sollte bereits ein größtmögliches Maß an Klarheit schaffen. Delegierte Rechtsakte, die wir aufgrund der erweiterten Möglichkeiten zur Stellungnahme und Mitwirkung nicht grundsätzlich ablehnen, sollten wo nötig frühzeitig und mit ausreichenden Umsetzungsfristen erarbeitet und beschlossen werden. Sollte sich der Erlass delegierter Rechtsakte verzögern, sollten auch Fristen zur Umsetzung entsprechend nach hinten angepasst werden.

### **Wissenschaftliche Fundierung schaffen**

Bei der gesetzlichen Festlegung bestimmter Verpackungs- oder Materialarten sollte stets der anerkannte Stand der Wissenschaft zu ihrer jeweiligen ökologischen Vorteilhaftigkeit zur Anwendung kommen. Nicht jede Kunststoffverpackung ist ökologisch nachteilig, nicht jede Mehrweglösung ist ökologisch sinnvoll. Die EU-Kommission sollte daher den Gesetzgebungsprozess wissenschaftlich eng begleiten mit entsprechenden Studien und Folgenabschätzungen, um nur solche Maßnahmen auf den Weg zu bringen, die tatsächlich geeignet sind, mit effizientem Mitteleinsatz größtmöglichen Nutzen für Umwelt und Natur zu erzielen.

## Was aus unserer Sicht zu tun ist

- Deutschland hat in den letzten Jahren leistungsfähige Systeme der Kreislaufwirtschaft und der erweiterten Herstellerverantwortung etabliert. Die REWE Group und der Handel insgesamt haben massiv investiert. Diese Investitionen sollten auch in Zukunft Bestand haben. Sie tragen maßgeblich dazu bei, dass Deutschland heute schon viele der geforderten Verwertungs- und Sammelquoten erfüllt. Daher fordern wir die Bundesregierung auf, sich in den weiteren Verhandlungen in Brüssel für den Fortbestand der Systeme einzusetzen. Dies gilt auch für andere Mitgliedsstaaten, in denen bereits entsprechende Systeme etabliert sind.
- Der ökologische Nutzen einerseits und der jeweilige Zweck der Verpackung andererseits sollte ausschlaggebend für die Wahl von Verpackungsalternativen sein. Kategorische Verbote bestimmter Verpackungen sind abzulehnen.
- Unternehmen brauchen Rechtssicherheit und genügend Zeit, um neue Vorschriften umzusetzen. Delegierte Rechtsakte zur Regelung von Umsetzungsdetails müssen daher rechtzeitig und mit ausreichenden Fristen erlassen werden.
- Ziel muss es sein, eine binnenmarktkonforme Umsetzung der PPWR zu erreichen. Daher sollte die Verordnung auf Artikel 114 EUV als Rechtsgrundlage abstellen.

## Ihre Public Affairs-Ansprechpartnerin zu diesem Thema



Sebastian Lange  
Leiter Büro Berlin

+49 151 55 12 3076



Ena Salihovic  
Senior Manager Public Affairs

+49 151 5512 4577

## Über die REWE Group

Die genossenschaftliche REWE Group ist einer der führenden Handels- und Touristikkonzerne in Deutschland und Europa. Im Jahr 2022 erzielte das Unternehmen einen Gesamtaußenumsatz von rund 85 Milliarden Euro. Die 1927 gegründete REWE Group ist mit ihren über 380.000 Beschäftigten in 21 europäischen Ländern präsent.

Zu den Vertriebslinien zählen Super- und Verbrauchermärkte der Marken REWE, REWE CENTER sowie BILLA, BILLA PLUS und ADEG, der Discounter PENNY, IKI, die Drogeriemärkte BIPA sowie die Baumärkte von toom. Hinzu kommen die Convenience-Märkte REWE To Go und die E-Commerce-Aktivitäten REWE Lieferservice und Zooroyal. Die Lekkerland Gruppe umfasst die Großhandels-Aktivitäten der Unternehmensgruppe im Bereich der unterwegsversorgung. Zur Touristik gehören unter dem Dach der DER Touristik Group über 2.300 Reisebüros, Veranstalter sowie Hotelmarken und Online-Reiseportale.