
EU-Verpackungsverordnung

Vorgaben zu Abfallvermeidung, Mehrweg und Recycling

Die Verpackungsabfallmengen in der EU sind mit über 189 kg Verpackungsabfall pro Kopf und Jahr höher denn je. Die Menge ist in den letzten zehn Jahren um über 20 Prozent gestiegen – schneller als das Wirtschaftswachstum. Die Kunststoffproduktion – wovon 40 Prozent auf Verpackungen entfallen – verschlingt 8 bzw. 9 Prozent des EU-weiten Öl- bzw. Gasverbrauchs und benötigt damit mehr Öl und Gas als jeder andere Industriezweig in der EU.¹ Freiwillige Initiativen der Industrie haben bislang weder zu deutlichen Einsparungen von Neukunststoffen, noch zu einer wirklichen Mehrwegförderung oder einem bestmöglichen Design for Recycling geführt.²

Mit der neuen EU-Verpackungsverordnung (Packaging and Packaging Waste Regulation – PPWR) verfolgte die Europäische Kommission den Ansatz entlang der Abfallhierarchie mit Abfallvermeidungsmaßnahmen und Mehrweg eine substantielle Reduktion von Verpackungsabfällen zu erreichen und das Recycling sowie den Einsatz von Sekundärmaterial zu verbessern. Dafür setzt die PPWR in Artikel 38 Abfallvermeidungsziele, auf die Abfallvermeidungsmaßnahmen wie Verbote bestimmter Verpackungsformate (Artikel 22 & Annex V) und die Mehrwegquoten in Artikel 26 einzahlen sollen. Die dritte Stufe der Abfallhierarchie – das Recycling – wird durch Anforderungen an die Recyclingfähigkeit in Artikel 6 und Rezyklateinsatzquoten (Artikel 7) ergänzt. Die Recyclingquoten in Artikel 46 sind aus der Vorgängerversion der PPWR, der Packaging and Packaging Waste Directive (PPWD), übernommen worden.

Die PPWR wird voraussichtlich nach Abstimmung im Europaparlament im April und nach Abstimmung des Rates der EU im Herbst 2024 in Kraft treten. Die ersten Maßnahmen müssen in Deutschland 18 Monate nach Inkrafttreten, voraussichtlich ab Anfang 2026, umgesetzt werden. Aufgrund der EU-Wahlen vom 6. bis zum 9. Juni 2024 besteht im Gesetzgebungsprozess ein erhöhter Zeitdruck, sodass das Plenum am 24. April über den englischen Text aus den Trilogverhandlungen ohne vorherige linguistisch-juristische Überprüfung abstimmt. Dies hat zur Folge, dass das neu gewählte Parlament zu Beginn der kommenden Legislatur erneut über die Verordnung abstimmen muss und sich durch die linguistisch-juristische Prüfung noch Änderungen ergeben können.

¹ vgl. *Break Free from Plastic & CIEL (Centre for International Environmental Law), Winter is coming – plastic has to go, September 2022*, <https://www.breakfreefromplastic.org/wp-content/uploads/2022/09/1860-Winter-is-coming-report.pdf>. (Zugriff: 07.02.2023)

² vgl. *Ellen McArthur Foundation – Global Commitment 2022 Progress Report, Oktober 2022*, <https://emf.thirdlight.com/link/f6oxost9xeso-nsjoqe/@/#id=2>. (Zugriff: 07.02.2023)

Abfallvermeidungsziele (Art. 38)

Jeder Mitgliedsstaat der EU soll gegenüber 2018 eine **Reduktion von Verpackungsabfällen pro Kopf von mindestens folgenden Prozentsätzen erreichen**:

- 5 Prozent bis 2030
- 10 Prozent bis 2035
- 15 Prozent bis 2040

Dabei ist es den Mitgliedsstaaten freigestellt Abfallvermeidungsmaßnahmen zu erlassen, die über die Abfallvermeidungsziele hinausgehen. Es werden zwar keine, wie von der Deutschen Umwelthilfe (DUH) gefordert, **materialspezifischen Unterziele** festgelegt, um Substitutionseffekte von Verpackungsmaterialien zu vermeiden. Diese Möglichkeit soll jedoch im Rahmen der Überprüfung der Abfallvermeidungsziele **im Jahr 2031 in Betracht gezogen** werden.

Für das Erreichen der **5 Prozent Abfallreduktion bis 2030 müssten ohne Zuwachs bei den Verpackungsabfällen zwischen 2021³ und 2030 rund 1 Millionen Tonnen Verpackungsabfälle eingespart werden**. Für eine entsprechende Reduktion sind wirksame Maßnahmen zur Abfallvermeidung unerlässlich.

Verbote bestimmter Verpackungsformate (Art. 22 & Annex V)

Ab dem 1. Januar 2030 dürfen Marktteilnehmer*innen Verpackungsformate entsprechend Annex V nicht mehr vermarkten. Kleinstunternehmen können von den Mitgliedsstaaten von Verpackungsverboten ausgenommen werden. Da die Verbote hauptsächlich Plastikverpackungen betreffen, ist zu erwarten, dass es zu einem verstärkten Einsatz von papierbasierten Verpackungen kommen wird. Diese sind in der Regel nicht umweltfreundlicher als Einwegplastikverpackungen und durch Beschichtungen mit Plastik häufig sogar nicht recyclingfähig.

Folgende Verpackungsarten sollen zukünftig verboten werden:

- » **Einweg-Umverpackungen aus Plastik**, z.B. für Flaschen, Dosen, Tuben, Tassen oder Verpackungen, die die Konsument*innen anreizen sollen mehr als ein Produkt zu kaufen. Ausgenommen von diesen Verboten sind solche Umverpackungen, die den Konsument*innen das Handling erleichtern. So könnten beispielsweise Plastik-Wrappings für Einweg-Getränkeflaschen weiterhin erlaubt bleiben, auch wenn es umweltschonendere Alternativen wie Mehrweg-Poolflaschen in wiederverwendbaren Getränkekästen gibt.
- » **Einwegverpackungen aus Plastik für weniger als 1,5kg unverarbeitetes und vorverpacktes Obst und Gemüse**. Die Mitgliedsstaaten dürfen jedoch Ausnahmen gewähren, wenn nachgewiesen wird, dass eine Verpackung notwendig ist, um Wasser- und Prallheitsverlust zu vermeiden oder mikrobiologische Gefahren, Stoßgefahr und Oxidation drohen. Auch wenn es keine andere Möglichkeit gibt Bio-Produkte von konventionellen Produkten zu unterscheiden, sollen die Mitgliedsstaaten Ausnahmen erlassen können.
- » **Einwegverpackungen aus Plastik für Speisen und Getränke, die vor Ort im HORECA-Sektor verzehrt werden**. Ausgenommen sind hier Restaurants ohne Zugang zu Trinkwasser. Außerdem kommt bei diesem Verbot die Ausnahme von Kleinstunternehmen zum Tragen. Nach EU-Definition sind Kleinstunternehmen solche Unternehmen, die bis zu 10 Mitarbeiter*innen beschäftigen und nicht mehr

³ Die aktuellsten Zahlen von Eurostat beziehen sich auf das Jahr 2021.

als 2 Millionen Euro Jahresumsatz erwirtschaften. Der HORECA-Sektor ist stark von kleinen Unternehmen geprägt, die das Verbot nicht umsetzen müssen und weiterhin auf Einweg-Plastikverpackungen beim vor-Ort-Verzehr setzen können. Zum Vergleich: Die seit Anfang 2023 geltende Mehrwegangebotspflicht muss nur von Gastro-Betrieben umgesetzt werden, die bis zu 5 Mitarbeitende beschäftigen und gleichzeitig nicht mehr als 80 Quadratmeter Verkaufsfläche haben. Damit sind laut WWF über 60 Prozent der Gastro-Betriebe von der Mehrwegangebotspflicht nicht betroffen.⁴

- » **Einwegverpackungen aus Plastik für Einzelportionen von Gewürzen, Kaffeesahne, Zucker etc. im HORECA-Sektor.** Ausgenommen sind solche Verpackungen, die gemeinsam mit Takeaway-Essen, das zum direkten Verzehr gedacht ist, verkauft werden sowie Verpackungen, die in Gesundheitseinrichtungen genutzt werden.
- » **Einwegverpackungen im Hotelbereich,** die dazu bestimmt sind entsorgt zu werden, bevor der nächste Gast eintrifft. Beispiele sind kleine Shampooflaschen und Verpackungen für Seife. Dieses Verbot gilt für alle Einwegverpackungen unabhängig davon, aus welchem Material sie bestehen.
- » **Sehr leichte Plastiktüten.** Dieses Verbot betrifft beispielsweise Hemdchenbeutel mit einer Wandstärke von bis zu 15 Mikrometern im Obst- und Gemüse-Regal von Supermärkten. Ausgenommen sind solche Plastiktüten, die aus Hygienegründen notwendig sind oder dazu beitragen Lebensmittelverschwendung entgegenzuwirken.

Mehrwegquoten (Art. 26)

In Artikel 26 der PPWR sind Mehrwegquoten für bestimmte Verpackungstypen vorgesehen. Dabei handelt es sich bei den 2030-Quoten um verbindliche Quoten und bei den 2040-Quoten um unverbindliche Zielquoten, wobei es den Mitgliedsstaaten erlaubt ist, diese Quoten zu übertreffen. Zahlreiche Ausnahmen haben jedoch zur Folge, dass nicht immer Mehrweg umgesetzt werden muss, wo es zu erwarten wäre. Zudem sind die Quoten im Getränkebereich so niedrig angesetzt, dass sie im Falle Deutschlands keine Rolle spielen und wirkungslos verpuffen. Folgende Mehrweganteile müssen künftig angeboten werden:

Verpackungstyp	2030	2040
Getränkeverpackungen	10%	40%
Transport- und E-Commerce-Verpackungen	40%	70%
Umverpackungen	10%	25%

Bei den Mehrwegquoten für Getränke sind **leicht verderbliche Getränke wie Milch und Säfte, Weinprodukte, Spirituosen** sowie Letztvertreibende – also der Einzelhandel – mit **Verkaufsfläche unter 100m²** oder **weniger als 1.000kg Verpackungsvolumen** im Jahr ausgenommen. Zusätzlich dürfen die Mitgliedsstaaten erlauben, dass sich bis **zu 5 Einzelhändler*innen zusammenschließen, um die Mehrwegquoten im Unternehmensverbund zu erfüllen**, solange sie gemeinsam nicht mehr als 40 Prozent des Marktes ausmachen. Als Folge könnte beispielsweise Lidl sich mit Kaufland zusammenschließen und die Quoten

⁴ Vgl. WWF – Nie wieder Einweg? Der weite Weg zur Mehrwegroutine, Februar 2023, <https://www.wwf.de/themen-projekte/plastik/mehrweg/der-weite-weg-zur-mehrwegroutine>. (Zuletzt abgerufen: 17.04.2024)

werden vollständig über das Mehrwegangebot bei Kaufland erfüllt. So könnte Lidl weiterhin ausschließlich auf umweltschädliches Einweg setzen.

Zusätzlich enthält Artikel 26 eine **horizontale Ausnahmemöglichkeit**. Mitgliedsstaaten können **Ausnahmen für einen Zeitraum von 5 Jahren für einzelne Wirtschaftsakteure** von den Mehrwegquoten gewähren. Der 5-Jahreszeitraum kann verlängert werden. Eine Ausnahme ist möglich, **wenn folgende Kriterien erfüllt sind**:

- » **Der ausnehmende Mitgliedsstaat übertrifft die Recyclingquoten in Artikel 46** der PPWR bis 2025 um 5 Prozentpunkte und es wird zudem damit gerechnet wird, dass er auch die Recyclingquoten bis 2030 um 5 Prozentpunkte übertreffen wird. Deutschland erfüllte die Recyclingquoten für 2025 bereits 2021 über – einzig die Quoten für Plastikverpackungen wurden leicht untererfüllt.
- » Zusätzlich zu den hohen Recyclingquoten muss sich **der ausnehmende Mitgliedsstaat** auf einem guten Weg befinden die Abfallvermeidungsziele der PPWR zu erreichen und **bis 2028 3 Prozent seiner Verpackungsabfälle gegenüber dem Basisjahr 2018** reduziert haben.
- » Darüber hinaus muss der **ausnehmende Wirtschaftsteilnehmer eine Unternehmensstrategie zu Abfallvermeidung und Recycling** verabschiedet haben.

Von den Mehrwegquoten für Transportverpackungen, E-Commerce-Verpackungen und Umverpackungen sind die Materialien Papier und Pappe ausgenommen. Das hat zur Folge, dass für diese Materialart kein Umstieg auf Mehrweg erfolgen wird. Da Papier, Pappe und Karton (PPK) in Deutschland knapp 70 Prozent der Transportverpackungen ausmacht und die restlichen 30 Prozent in den meisten Fällen bereits Mehrweglösungen sind, haben die Mehrwegquoten im Transportbereich in Deutschland nur ein begrenztes Potenzial zur Vermeidung von Verpackungsabfällen.

Mehrwegangebotspflicht (Art. 28a)

Ab voraussichtlich 2027 (36 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung) müssen Letztvertreiber*innen im **HORECA-Sektor** ihren Kund*innen **die Mitnahme von Speisen und Getränken in einer Mehrwegverpackung** zum gleichen Preis und unter gleichen Bedingungen ermöglichen, wie für Speisen und Getränke in Einwegverpackungen. Es muss am Verkaufsort über das Mehrwegangebot informiert werden. **Kleinunternehmen** sind von der Angebotspflicht **ausgenommen**. Darüber hinaus sollen Gastro-Betriebe anstreben **bis 2030 10 Prozent der Produkte in Mehrwegverpackungen anzubieten** und die Mitgliedsstaaten dürfen höhere Zielquoten setzen, wenn es zur Erreichung der Abfallvermeidungsziele zuträglich ist.

Die Mehrwegangebotspflicht aus dem deutschen Verpackungsgesetz ist zwar ambitionierter als die aus der PPWR, da die Ausnahme in der PPWR weiter gefasst ist, doch zeigt sie nicht die erwünschte Wirkung. Ein Großteil der Betriebe ist von der Angebotspflicht ausgenommen und dass ein Mehrwegangebot gemacht wird, hat nicht automatisch zur Folge, dass Kund*innen dieses auch wahrnehmen. Insbesondere dann nicht, wenn die Angebotspflicht von den Betrieben nicht ordnungsgemäß umgesetzt wird. Die DUH stellte im Juni 2023 im Rahmen stichprobenartiger Kontrollen Verstöße bei 20 von 27 Gastronomie-Ketten in Deutschland fest. Eine weniger ambitionierte Mehrwegangebotspflicht aus der PPWR wird in Deutschland also keine Wirkung zeigen.

Recycling (Art. 6)

Zukünftig müssen Verpackungen das sog. **Design for Recycling** und das **Recycling at Scale** erreichen. Sie müssen also nicht nur **bestimmte Kriterien für die Recyclingfähigkeit** erfüllen, sondern es **muss auch nachgewiesen werden, dass sie tatsächlich recycelt werden**. Verpackungen werden dann anhand dieser

beiden Kategorien hinsichtlich ihrer tatsächlichen Recyclingfähigkeit überprüft und **in sog. Recycling Performance Stufen eingeteilt (A bis C)**.

Das **Design for Recycling fließt ab 2030 in die Bewertung ein und das Recycling at Scale zusätzlich ab 2035**. Verpackungen, die zu **weniger als 70 Prozent recyclingfähig sind, gelten dann ab 2030 nicht mehr als recycelbar und ab 2038 gilt für Verpackungen, die nur Performance Stufe C erreichen – also weniger als 80 Prozent Recyclingfähigkeit – ein Vermarktungsverbot**. Der verbindliche Charakter der Anforderungen an die Recyclingfähigkeit von Verpackungen wird die ökologisch sinnvolle Gestaltung von Verpackungen anregen.

Rezyklateinsatz (Art. 7)

Bis zum 1. Januar 2030 und bis zum 1. Januar 2040 müssen Plastikverpackungen folgende **Rezyklateinsatzquoten** erfüllen:

- **30% bzw. 50%** für kontaktsensitive Verpackungen aus **PET außer Getränkeflaschen**
- **10% bzw. 25%** für kontaktsensitive Verpackungen **aus anderen Materialien als PET außer Getränkeflaschen**
- **30% bzw. 65%** für **Einweggetränkeflaschen**
- **35% bzw. 65%** für **Plastikverpackungen, die nicht in die vorherigen 3 Kategorien fallen**

Damit schreibt die Verpackungsverordnung die Rezyklateinsatzquoten für Getränkeflaschen aus der europäischen Einwegkunststoff-Richtlinie fort und erweitert sie um zusätzliche Verpackungsformate. Die Quoten gelten **pro Verpackungstyp und -format und werden als Durchschnitt pro Produktionsstätte** und Jahr berechnet. **Rezyklate müssen aus post-consumer Plastikabfall** kommen, also von Verpackungsabfällen, die zuvor ein Produktleben hatten. Zudem müssen die Rezyklate entweder aus der Sammlung und dem Recycling innerhalb der EU kommen oder aus Sammlung und Recycling außerhalb der EU, wobei die dort einzuhaltenden Regeln äquivalent zu EU-Regeln sein müssen. Durch einen vermehrten Rezyklateinsatz, auch in weiteren Verpackungen als PET-Getränkeflaschen, wird die Recyclingfähigkeit und Kreislaufführung von Verpackungsmaterialien gefördert.

Stand: 17.04.2024



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 9995-0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpartner

Thomas Fischer
Leiter Kreislaufwirtschaft
Tel.: +49 151 18256692
E-Mail: fischer@duh.de

Annika Schall
Referentin Kreislaufwirtschaft
Tel.: +49 151 15670986
E-Mail: schall@duh.de

www.duh.de [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de) [umwelthilfe](#)

Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucher-schutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: www.duh.de/spenden

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.



Initiative
Transparente
Zivilgesellschaft

