



STELLUNGNAHME
zum Winterpaket der EU
vom 23.12.2025
Abfallende von Kunststoffabfällen

1. Gegenstand und rechtlicher Kontext

Mit der Mitteilung vom 23. Dezember 2025 zur Beschleunigung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft hat die Europäische Kommission eine kunststoffspezifische Pilotinitiative vorgelegt, die als Vorstufe des für 2026 beabsichtigten **Circular Economy Act** fungieren soll. Die Initiative reagiert auf Defizite und Schwächen des europäischen Marktes für Recyclingkunststoffe.

Die Initiative ergänzt bestehende unionsrechtliche Rechtsakte, insbesondere die Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG), die Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904 sowie die Verpackungs- und Verpackungsabfallverordnung (PPWR).

Die Stellungnahme anerkennt grundsätzlich die Initiative vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Zielsetzung eines funktionierenden Binnenmarktes für Sekundärrohstoffe und bewertet ihre rechtliche Kohärenz, Vollzugstauglichkeit und Eignung zur Marktstabilisierung.

Diese Stellungnahme bewertet die Initiative aus **umwelt-, abfall- und wirtschaftsrechtlicher Perspektive** und beleuchtet insbesondere ihre Vereinbarkeit mit bestehenden unionsrechtlichen Vorgaben sowie ihre Eignung zur Stabilisierung des Rezyklatmarktes.

2. Ausgangslage: Marktversagen trotz Regulierung

Der europäische Markt für Kunststoffrezyklate ist derzeit durch ein **regulatorisch induziertes Marktungleichgewicht** gekennzeichnet. Er ist aktuell durch strukturelle Dysfunktionalitäten geprägt. Trotz kontinuierlicher Ausweitung ordnungsrechtlicher Verpflichtungen (Rezyklateinsatzquoten, Produktvorgaben, Designanforderungen) hat sich ein wirtschaftlich tragfähiger Markt für Sekundärkunststoffe nicht hinreichend etabliert.

Trotz steigender Einsatzquoten und ambitionierter Kreislaufziele fehlt es an

- wirtschaftlich tragfähigen Absatzmärkten für Rezyklate,
- ausreichender Investitionssicherheit für Recyclinginfrastruktur,
- wirksamen Instrumenten zur Abwehr von Wettbewerbsverzerrungen durch Drittstaatenimporte.

Die Folge daraus und aufgrund Europas **hoher Energie- und Lohnkosten** ist ein **substanzieller Kapazitätsabbau im europäischen Kunststoffrecycling**, der die unionsrechtlich vorgegebenen Recycling- und Rezyklateinsatzquoten mittelbar gefährdet. Dieses Marktversagen bildet den rechtlichen und tatsächlichen Hintergrund der Pilotinitiative.

Rechtlich relevant ist insbesondere, dass

- Recyclingkapazitäten innerhalb der EU in erheblichem Umfang stillgelegt wurden/werden,
- Investitionen in Recyclinganlagen zunehmend unterbleiben bzw. aufgeschoben werden,
- und damit mittelbar die Erfüllbarkeit unionsrechtlicher Zielvorgaben gefährdet wird.

Vor diesem Hintergrund kommt der Pilotinitiative eine marktordnende Funktion zu, die über rein programmatische Zielsetzungen hinausgeht.

3. Harmonisierung von End-of-Waste-Kriterien

3.1. Rechtsgrundlage und Zielsetzung

Die beabsichtigte Festlegung unionsweit harmonisierter End-of-Waste-Kriterien für mechanisch recycelte Kunststoffe stellt eine konsequente Weiterentwicklung von Art 6 AbfRRL dar. Die derzeitige Praxis nationaler Einzelfallentscheidungen führt zu erheblichen Divergenzen im Vollzug und beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes.

Aus unionsrechtlicher Sicht ist festzustellen, dass

- divergierende End-of-Waste-Bewertungen faktische Handelshemmnisse darstellen können,
- die fehlende Harmonisierung Investitionsentscheidungen erheblich beeinflusst,
- und der unionsrechtliche Grundsatz der Rechtssicherheit beeinträchtigt ist.

Die derzeitige **divergierende Anwendung** von Art 6 AbfRRL durch die Mitgliedstaaten führt zu

- erheblichen Vollzugsunterschieden,
- faktischen Handelshemmnissen,
- und erhöhter Rechtsunsicherheit bei grenzüberschreitenden Lieferketten.

3.2. Anforderungen an die Ausgestaltung

Die angekündigte Festlegung unionsweit **einheitlicher End-of-Waste-Kriterien für mechanisch recycelte Kunststoffe** ist rechtlich konsequent und sachlich geboten.

Die Ausgestaltung der Kriterien muss dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen. Insbesondere ist sicherzustellen, dass

- die Kriterien technologieneutral formuliert werden,
- administrative Anforderungen auf das erforderliche Maß begrenzt bleiben,
- eine tatsächliche **Marktfähigkeit** der Rezyklate gewährleistet wird.

Eine Überregulierung birgt das Risiko, die intendierte Marktintegration faktisch zu unterlaufen.

3.3. Klarstellungsbedarf bei Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich

Im Rahmen der angekündigten unionsweiten Harmonisierung der End-of-Waste-Kriterien besteht zusätzlicher Klarstellungsbedarf bei zentralen Begriffsbestimmungen, um Fehlinterpretationen und unverhältnismäßige Vollzugsanforderungen zu vermeiden.

3.3.1. Produzentenbegriff und Besitzübertragung

Ausweislich der Erwägungsgründe, insbesondere Erwägungsgrund (9), besteht das Risiko einer überdehnten Auslegung des Begriffs des „Producers“, sofern bereits logistische Akteure aufgrund einer bloßen Besitzübertragung („transfer of possession“) als Produzenten eingestuft werden könnten.

Rechtlich geboten ist eine **klare Abgrenzung zwischen rechtlicher Übergabe und physischem Stofftransfer**. Eine rein logistische Besitzübertragung ohne stoffliche Einflussnahme oder Verfügungsgewalt über die Materialeigenschaften darf nicht zur Produzentenverantwortung führen. Andernfalls drohen eine sachlich nicht gerechtfertigte Ausweitung von Pflichten sowie erhebliche Rechtsunsicherheit in arbeitsteiligen Wertschöpfungsketten.

3.3.2. Prüf- und Inspektionsanforderungen

Gemäß Erwägungsgrund (13) könnte eine zu wörtliche Auslegung der Inspektionspflichten zu unverhältnismäßigen Anforderungen führen, die faktisch eine vollständige Einzelprüfung jedes Materialbestandteils verlangen würden.

Eine solche Auslegung wäre weder praktikabel noch verhältnismäßig. Der unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet, dass Inspektionen **risikobasiert, stichprobenartig und funktional** erfolgen können. Der Begriff der „Sinnesprüfung“ ist daher klarstellend so zu verstehen, dass er auch vereinfachte, praxisübliche Verfahren umfasst und nicht zwingend eine vollständige physische Einzelprüfung jedes Partikels voraussetzt.

3.4. Abgrenzung von In-house-Materialströmen

Ein weiterer systematischer Klärungsbedarf besteht hinsichtlich sogenannter **In-house-Materialströme**. Materialien, die innerhalb eines Werks anfallen, verarbeitet

und wiederverwendet werden, ohne den Betrieb zu verlassen, sollten **nicht ohne Weiteres als Abfall im Sinne des Abfallrechts qualifiziert werden**. Eine pauschale Einordnung solcher internen Kreisläufe als Abfall würde dem Ziel der Kreislaufwirtschaft widersprechen und innerbetriebliche Effizienz sowie Investitionen in geschlossene Produktionskreisläufe entmutigen.

Aus unionsrechtlicher Sicht ist daher eine **klare Abgrenzung zwischen innerbetrieblichen Stoffströmen und Abfall im Sinne der Abfallrahmenrichtlinie** erforderlich, um unverhältnismäßige regulatorische Belastungen zu vermeiden.

4. Chemisches Recycling und Abfallhierarchie

4.1. Systematische Einordnung

Die Initiative sieht eine Harmonisierung der Berechnung, Verifizierung und Berichterstattung chemisch recycelter Kunststoffanteile vor. Diese Maßnahme berührt zentrale Grundsätze des europäischen Abfallrechts, insbesondere die Abfallhierarchie gemäß Art 4 AbfRRL.

Chemische Recyclingverfahren können unionsrechtlich als Recycling im Sinne von Art 3 Nr 17 AbfRRL eingeordnet werden, sofern eine stoffliche Rückgewinnung erfolgt. Gleichwohl ist rechtssystematisch zwingend, eine funktionale Differenzierung gegenüber mechanischem Recycling vorzunehmen.

4.2. Rechtliche Risiken

Zwar ist die Einordnung chemischer Recyclingverfahren als ergänzende Option zulässig. Gleichwohl ist unionsrechtlich zwingend sicherzustellen, dass

- der Vorrang des mechanischen Recyclings gemäß Art 4 AbfRRL nicht unterlaufen wird,
- chemisches Recycling nicht faktisch privilegiert wird,
- transparente und überprüfbare Nachweissysteme etabliert werden.

Ohne klare normative Vorgaben besteht das Risiko, dass

- chemisches Recycling faktisch gleichrangig oder vorrangig behandelt wird,
- die Abfallhierarchie durch Sekundärrecht relativiert wird,
- Fehlanreize zugunsten energie- und ressourcenintensiver Verfahren entstehen.

Aus rechtsstaatlicher Sicht bedarf es daher

- transparenter Massenbilanzsysteme,
- überprüfbarer Rückverfolgbarkeit,
- einer klaren Begrenzung der Anrechenbarkeit.

4.3. Klarstellung zu mechanischem Recycling und Lösungsmittelverfahren

In Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe (b) wird auf „mechanical and solvent-based recycling“ Bezug genommen. Diese Formulierung ist klarstellungsbedürftig, da sie missverständlich dahingehend verstanden werden könnte, dass beide Verfahren kumulativ erforderlich seien.

Rechtssystematisch und technisch geboten ist eine **alternative Lesart**, wonach mechanisches Recycling **oder** lösungsmittelbasierte Verfahren ausreichend sind, sofern die jeweiligen Anforderungen erfüllt werden. Eine kumulative Pflicht wäre weder technisch sachgerecht noch mit dem Grundsatz der Technologieneutralität vereinbar.

Ferner bedarf Anhang I Abschnitt 2.1 einer Klarstellung dahingehend, dass **Output-Kunststoffe mit anderen Materialien mischbar bleiben**, sofern diese ebenfalls die festgelegten End-of-Waste-Bedingungen erfüllen. Eine restriktive Auslegung, die eine solche Vermischung ausschließt, würde die industrielle Praxis erheblich beeinträchtigen und faktisch neue Handelshemmnisse schaffen.

5. Zeitlich befristete „Made in Europe“-Anrechnung

5.1. Binnenmarkt- und handelspolitische Einordnung

Die zeitlich befristete Beschränkung der Anrechnung auf **ausschließlich** EU-hergestellte Rezyklate ist als außerordentliche Übergangsmaßnahme zur Marktstabilisierung einzuordnen. Ihre unionsrechtliche Zulässigkeit hängt maßgeblich von ihrer Ausgestaltung ab.

Insbesondere ist erforderlich, dass

- die Maßnahme zeitlich klar begrenzt bleibt,
- eine sachliche Rechtfertigung durch Marktstörungen vorliegt,
- die Maßnahme geeignet und erforderlich ist.

5.2. Spiegelklauseln und Gleichwertigkeit

Unions- und handelspolitisch problematisch wäre hingegen eine Verstärkung der Maßnahme ohne belastbare **Gleichwertigkeitsmechanismen** für Drittstaaten (**Spiegelklauseln**¹). Diese müssen rechtlich durchsetzbar, überprüfbar und WTO-kompatibel ausgestaltet sein.

Die vorgesehene Öffnung für Drittstaaten auf Basis von Spiegelklauseln ist unionsrechtlich konsequent. Diese Klauseln müssen jedoch

- objektiv überprüfbare Gleichwertigkeitskriterien enthalten,
- effektiv vollziehbar sein,
- und mit den internationalen Verpflichtungen der EU vereinbar bleiben.

Ohne belastbare Durchsetzungsmechanismen besteht die Gefahr, dass Schutzinstrumente faktisch wirkungslos bleiben oder unionsrechtlich angreifbar sind.

¹ Spiegelklauseln werden zB PPWR (Packaging and Packaging Waste Regulation) definiert als Bestimmungen, die sicherstellen, dass importierte Verpackungen dieselben strengen Nachhaltigkeits-, Recycling- und Wiederverwendungsanforderungen erfüllen müssen wie in der EU hergestellte Verpackungen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und einen fairen „Level Playing Field“ zu schaffen. Sie zielen darauf ab, den ökologischen Standard der gesamten EU anzuheben, indem sie Importeure verpflichten, die gleichen Standards für Recyclingfähigkeit, Einsatz von Rezyklaten und Reduzierung von Verpackungsmaterial einzuhalten, wie sie die PPWR für den Binnenmarkt vorschreibt.

6. Durchführungsrechtsakt zur Berechnung von Rezyklatanteilen im Rahmen der Einwegkunststoff-RL

Die Europäische Kommission hat mit ihrem Winterpaket 2025 auch einen Entwurf für einen Durchführungsrechtsakt zur Einwegkunststoff-RL vorgelegt, der die Modalitäten zur Berechnung der Rezyklatanteile bei Einweggetränkeflaschen konkretisiert. Der Entwurf wurde den Mitgliedstaaten Ende Dezember 2025 zur Validierung im zuständigen Ausschussverfahren übermittelt.

Mit dem geplanten Durchführungsrechtsakt definiert die Kommission erstmals unionsweit verbindlich den Begriff des „recyclten Kunststoffs“. Darüber hinaus sieht der Entwurf zeitlich befristete Herkunftsvorgaben („Made in Europe“) vor, wonach ausschließlich bestimmte in der Europäischen Union gewonnene Rezyklate auf die verbindlichen Rezyklateinsatzquoten angerechnet werden können.

Der Rechtsakt legt im Einzelnen fest, welche Rezyklate als anrechenbar im Sinne der Mindestquoten für Getränkeflaschen gelten. Ziel ist es, die Nachvollziehbarkeit und Kontrolle der Rezyklatanteile zu vereinheitlichen und zugleich die Entwicklung europäischer Recyclingkapazitäten zu fördern.

Bemerkenswert ist, dass ein früherer Entwurfsstand noch eine Öffnung für Rezyklate unabhängig von ihrem geografischen Ursprung vorsah. Diese Möglichkeit wurde im aktuellen Entwurf aufgegeben. Damit vollzieht die Kommission eine klare Abkehr von einem herkunftsoffenen Ansatz und setzt stattdessen auf eine temporäre Beschränkung zugunsten europäischer Wertschöpfungsketten.

Aus rechtlicher Sicht wirft diese Entwicklung insbesondere Fragen im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des Binnenmarktes sowie mit internationalen Handelsverpflichtungen der Europäischen Union auf. Zugleich ist davon auszugehen, dass die neuen Vorgaben erhebliche praktische Auswirkungen auf Hersteller, Abfüller und Recycler haben werden, insbesondere im Hinblick auf Beschaffungsstrategien, Vertragsgestaltung und Investitionsentscheidungen.

Intention des europäischen Gesetzgebers hinsichtlich der verpflichtenden Rezyklateinsatzquoten in Zusammenhang mit seinen Kreislaufwirtschaftsstrategien war sicherlich nicht die Schaffung von Abhängigkeiten von im Ausland produzierten Rezyklaten zur Erfüllung dieser vorgeschriebenen Quoten.

7. Fehlende Nachfrageinstrumente als systemisches Defizit

Aus rechtlicher Sicht ist festzustellen, dass die Pilotinitiative primär angebotsseitig ansetzt. Die unionsrechtlich intendierte Marktentwicklung wird jedoch ohne flankierende Nachfrageinstrumente nicht erreicht werden können.

Insbesondere fehlen

- verbindliche rezyklatbezogene Beschaffungsvorgaben,
- wirtschaftliche Anreizmechanismen jenseits regulatorischer Mindestquoten,
- koordinierte Marktüberwachungsinstrumente.

Dies führt zu einem Spannungsverhältnis zwischen ordnungsrechtlicher Verpflichtung und wirtschaftlicher Realisierbarkeit.

Aus rechtlicher Sicht besteht die Gefahr, dass ordnungsrechtliche Pflichten ohne korrespondierende Marktinstrumente zu einer **weiteren Entwertung und Benachteiligung von Rezyklaten** gegenüber von Virgin Material führen.

8. Empfehlungen aus rechtlicher Sicht

Zur Sicherstellung der Kohärenz und Wirksamkeit der Initiative und zur wirksamen Stabilisierung des Kunststoffrecyclingmarktes wird empfohlen:

- **Zügige und verhältnismäßige Harmonisierung der End-of-Waste-Kriterien**
- **Rechtsverbindliche End-of-Waste-Kriterien** mit klarer Binnenmarktorientierung.
- **Normativ klare Abgrenzung** chemischer Recyclingverfahren unter Wahrung der Abfallhierarchie.
- **Rechtssichere Spiegelklauseln** für Rezyklatimporte mit effektiver Kontrollierbarkeit.
- **Einführung nachfragewirksamer Instrumente**, insbesondere im öffentlichen Beschaffungsrecht.
- **Langfristige regulatorische Planungssicherheit**, um Investitionen in Recyclinginfrastruktur abzusichern.

9. Fazit / Schlussfolgerung

Das Winterpaket setzt wichtige regulatorische Impulse, bleibt jedoch ohne flankierende Nachfrage- und Marktinstrumente strukturell unvollständig. Eine funktionsfähige Kreislaufwirtschaft erfordert nicht nur ambitioniertes Sekundärrecht, sondern auch **rechtlich belastbare Marktbedingungen**, die Investitionen ermöglichen und Wertschöpfung innerhalb der EU sichern.

Ihre Wirksamkeit hängt jedoch entscheidend davon ab, ob es gelingt, ordnungsrechtliche Zielsetzungen mit kohärenten, verhältnismäßigen und marktfunktionalen Regelungen zu verbinden.

Ergänzend ist festzuhalten, dass eine erfolgreiche Harmonisierung der End-of-Waste-Kriterien zwingend **praxisnahe Begriffsbestimmungen, verhältnismäßige Prüfanforderungen und eine klare Abgrenzung innerbetrieblicher Stoffströme** voraussetzt, um Investitionssicherheit und Vollzugstauglichkeit gleichermaßen zu gewährleisten.

Wiener Neustadt, am 23.01.2026

Stellungnahme verfasst von
Mag Elisabeth Moser-Marzi
Lukas Weinhandl, LL.M.
(Moser-Marzi Rechtsanwälte)

für den Verein
Österreichischer Carbon Cycle Circle
Team für nachhaltigen Kohlenstoffkreislauf
kurz ÖCC²

(Vorstand: Obmann Ing Harald Bleier, Mag Kerstin Sochor,
Univ. Prof. DI Dr. mont Clemens Holzer, DI Thomas Gröger)