



## **STELLUNGNAHME**

**im Rahmen der öffentlichen  
Konsultation der  
Richtlinie (EU) 2019/904  
(Einwegkunststoff-Richtlinie, SUP-RL)**

**Vorschriften über Einwegkunststoffprodukte  
und Fischfanggeräte**

Mit freundlicher Unterstützung



Kofinanziert von der  
Europäischen Union



WIRTSCHAFTSKAMMERN ÖSTERREICHS

## Executive Summary

Die Einwegkunststoff-Richtlinie verfolgt das legitime Ziel, die Vermüllung der Umwelt durch Einwegkunststoffprodukte zu reduzieren und einen Beitrag zur europäischen Kreislaufwirtschaft zu leisten. Die anstehende Evaluierung der RL bietet Gelegenheit, die ökologische Wirksamkeit der Maßnahmen sowie deren wirtschaftliche und regulatorische Auswirkungen zu überprüfen.

Aus Sicht der Praxis zeigen sich bei einzelnen Instrumenten der RL jedoch begrenzte Steuerungswirkungen. Materialbezogene Inverkehrsetzungsbeschränkungen führen zu Substitutionseffekten, bei denen alternative Produkte funktionale Nachteile oder eine ungünstigere ökologische Gesamtbilanz aufweisen. Auch die bestehenden Kennzeichnungspflichten haben bislang nur eingeschränkte Verhaltensänderungen bei Endverbrauchern bewirkt.

Darüber hinaus konzentriert sich die RL stark auf Instrumente der erweiterten Herstellerverantwortung, während verbindliche Verpflichtungen für Endverbraucher weitgehend fehlen. Internationale Beispiele zeigen jedoch, dass eine stärkere Einbindung der Konsumenten die Effizienz von Sammel- und Recyclingsystemen deutlich erhöht. Gleichzeitig bestehen weiterhin erhebliche Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Berechnung und Anrechenbarkeit verpflichtender Rezyklatanteile. Ebenso führen unterschiedliche nationale Ansätze bei End-of-Waste-Entscheidungen zu Vollzugsunterschieden und potenziellen Binnenmarkthemmnissen.

Eine evidenzbasierte Weiterentwicklung der RL sollte daher ökologische Effektivität, rechtliche Kohärenz und wirtschaftliche Rahmenbedingungen gleichermaßen berücksichtigen.

---

## Inhaltsverzeichnis

Executive Summary.....	2
1. Gegenstand und rechtlicher Kontext .....	4
2. Inverkehrsetzungsbeschränkungen (Art 5 iVm Anhang Teil B SUP-RL) .....	6
2.1. Systematische Einordnung.....	6
2.2. Praktische Auswirkungen bei Substitutionsprodukten .....	7
2.3. Beispiel Trinkhalme (Anhang Teil B Z 4 SUP-RL).....	7
3. Kennzeichnungspflichten (Art 7 iVm Anhang Teil D SUP-RL).....	8
3.1. Zielsetzung der Kennzeichnung .....	8
3.2. Wahrnehmungsdefizite in der Praxis.....	10
3.3. Rechtliche Bewertung / faktische Eignung der Maßnahmen .....	10
4. Getrennte Sammlung (Art 9 iVm Anhang Teil F SUP-RL).....	11
4.1. Sammel- und Verwertungssysteme (SuV) im internationalen Vergleich – Beispiel Japan.....	12
5. Erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) gemäß Art 8 SUP-RL und nationale Umsetzung – Beispiel Deutschland .....	14
6. Produktanforderungen (Art 6 Abs 1 iVm Anhang Teil C SUP-RL) Tethered Caps – praktische Wirksamkeit? .....	14
7. Rezyklatanteile (Art 6 Abs 5 iVm Anhang Teil F SUP-RL) – Rechtsunsicherheiten und Vollzugsfragen .....	15
7.1. Berechnungsmethodik.....	15
7.2. Rezyklatanteile aus Drittstaaten .....	16
8. End-of-Waste-Problematik / Winterpaket der EU 2025 .....	16
9. Wirtschaftliche Gesamtsituation der Recyclingbranche.....	19
10. Empfehlungen aus rechtlicher Sicht.....	20

---

# 1. Gegenstand und rechtlicher Kontext

## Vorstellung des Vereins ÖCC<sup>2</sup>

Der gemeinnützige Verein Österreichischer Carbon Cycle Circle, Team für nachhaltigen Kohlenstoffkreislauf, kurz ÖCC<sup>2</sup>, fungiert als Plattform für Akteure aus Industrie, Wissenschaft und weiteren Bereichen der Wertschöpfungskette kohlenstoffbasierter Materialien. Der Verein wurde von Vertretern der Kunststoffindustrie sowie Partnerorganisationen gegründet, um eine gemeinsame Plattform für den Austausch von Wissen und für die Entwicklung nachhaltiger Lösungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu schaffen. Ziel des Vereins ist es, den Übergang zu einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft zu fördern und einen nachhaltigen Umgang mit Kohlenstoffressourcen – insbesondere Kunststoffen – zu unterstützen. Der ÖCC<sup>2</sup> versteht sich dabei als Netzwerkorganisation, die den fachlichen Austausch bündelt und eine koordinierte Position der beteiligten Stakeholder in politischen und regulatorischen Prozessen ermöglicht.

Inhaltlich konzentriert sich die Tätigkeit des Vereins auf die Förderung geschlossener Stoffkreisläufe sowie auf die Weiterentwicklung von Recycling- und Verwertungssystemen für Kunststoffe. Der ÖCC<sup>2</sup> befasst sich insbesondere mit regulatorischen Rahmenbedingungen der europäischen und nationalen Kreislaufwirtschaftspolitik und analysiert deren Auswirkungen auf Industrie, Recyclingstrukturen und Umweltziele. Durch Studien, Fachveranstaltungen und Positionspapiere bringt der Verein seine Expertise in politische Entscheidungsprozesse ein und trägt zur fachlichen Diskussion über nachhaltige Materialkreisläufe bei.

Zu den zentralen Tätigkeiten des Vereins gehören faktenbasierte Kommunikation, Wissenstransfer sowie Öffentlichkeitsarbeit zu Themen wie Recycling, Ressourcenschonung und Klimaschutz. Der ÖCC<sup>2</sup> organisiert Veranstaltungen, fördert den fachlichen Austausch zwischen Experten und versteht sich als Ansprechpartner für Politik, NGOs und Öffentlichkeit in Fragen rund um Kohlenstoffkreisläufe und Kunststoffwirtschaft. Damit soll auch ein stärkeres Bewusstsein für die Bedeutung einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft geschaffen werden.

Die Einwegkunststoff-Richtlinie<sup>1</sup> (idF *SUP-RL*) wurde auf Grundlage von Art 192 Abs 1 AEUV erlassen und dient der Verwirklichung der Umweltziele des Art 191 AEUV, insbesondere dem Schutz der Umwelt, der Förderung einer umsichtigen und rationellen Verwendung natürlicher Ressourcen sowie der Bekämpfung der Vermüllung der Meeresumwelt und der Umwelt am Land. Zugleich weist die *SUP-RL* eine deutliche Binnenmarktdimension auf, da sie produktbezogene Anforderungen unionsweit harmonisiert und nationale Divergenzen begrenzt werden sollen.

Die *SUP-RL* verfolgt das legitime und unionsrechtlich verankerte Ziel, Littering in der Umwelt – insbesondere in der Meeresumwelt – durch bestimmte Einwegkunststoffprodukte zu reduzieren.<sup>2</sup> In diesem [Video](#) sieht man ein extremes Beispiel von Meeres-Littering, wobei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen wird, dass es sich hierbei um ein weltweites Problem handelt, bei dem Meere und Gewässer noch immer als Abfallentsorgungsanlagen betrachtet werden.

Aus rechtssystematischer Sicht bewegt sich die *SUP-RL* im Spannungsfeld zwischen Abfallrecht, Produktrecht und Binnenmarktharmonisierung. Gemäß den Anforderungen des Art 15 der *SUP-RL* muss die Kommission bis zum 3. Juli 2027 eine Bewertung der *RL* vornehmen und dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss einen Bericht über deren Ergebnisse vorlegen. Die nunmehr anstehende Evaluierung bietet Gelegenheit, sowohl die ökologische Wirksamkeit als auch die ökonomischen Auswirkungen und die Kohärenz mit dem übrigen Sekundärrecht (insbesondere Abfallrahmenrecht, Verpackungsrecht und Chemikalienrecht) zu überprüfen sowie die Tauglichkeit des Prinzips der erweiterten Herstellerverantwortung<sup>3</sup> zur Bekämpfung der aufgezeigten Probleme/Umstände insbesondere des Litterings zu hinterfragen. Die Stellungnahme erörtert auch den Beitrag der

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2019/904 des europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt.

<sup>2</sup> Dazu wurden unter anderem auf EU-Ebene nachstehende Regularien und Bestimmungen erlassen:

- Grünbuch betreffend Kunststoffabfälle (2013),
- Europäische Strategie in der Kreislaufwirtschaft (2018),
- EU-VerpackungsRL (RL EU 2018/852),
- EU-VerpackungsRL zur Reduzierung von Kunststofftragetaschen (2015),
- EinwegkunststoffRL (2019),
- European Environmental Agency, plastics, the circular economy (2021),
- Kunststoffsteuern (2021),
- PPWR (2024).

<sup>3</sup> Grundsatz der *EPR* gemäß Art 8 *AbfRRL* und Art 8 *SUP-RL*; Mindestanforderungen an *EPR*-Systeme gemäß Art 8a *AbfRRL*.

SUP-RL zur Erreichung des im Null-Schadstoff-Aktionsplan festgelegten Ziels einer Verringerung der Kunststoffabfälle im Meer um 50 % bis 2050.

Die vorliegende Stellungnahme bewertet nachstehende Bestimmungen der SUP-RL (Inverkehrsetzungsbeschränkungen, Kennzeichnungspflichten, Getrennte Sammlung, Erweiterte Herstellerverantwortung, Produkthanforderungen, Rezyklatanteile, End-of-Waste-Problematik) aus umweltrechtlicher, binnenmarktrechtlicher und wirtschaftsrechtlicher Perspektive. Ziel ist es, sowohl ökologische Wirksamkeit als auch den praktischen Vollzug und dessen Marktfolgen kritisch zu würdigen und unterbreitet konkrete Reformvorschläge zur Stärkung der Recyclingwirtschaft und zur Erhöhung der ökologischen Effektivität unter Wahrung der Binnenmarktkohärenz.

## **2. Inverkehrsetzungsbeschränkungen (Art 5 iVm Anhang Teil B SUP-RL)**

### **2.1. Systematische Einordnung**

Die SUP-RL beinhaltet das Verbot des Inverkehrbringens der in Teil B<sup>4</sup> des Anhangs aufgeführten Einwegkunststoffartikel und von Artikeln aus oxo-abbaubarem Kunststoff.

---

<sup>4</sup> Einwegkunststoffartikel im Sinne des Artikels 5 (Beschränkungen des Inverkehrbringens)

1. Wattestäbchen, es sei denn, sie fallen in den Geltungsbereich der Richtlinie 90/385/EWG des Rates oder der Richtlinie 93/42/EWG des Rates;
2. Besteck (Gabeln, Messer, Löffel, Essstäbchen);
3. Teller;
4. Trinkhalme, es sei denn, sie fallen in den Geltungsbereich der Richtlinie 90/385/EWG oder der Richtlinie 93/42/EWG;
5. Rührstäbchen;
6. Luftballonstäbe, die zur Stabilisierung an den Ballons (ausgenommen Ballons für industrielle oder sonstige gewerbliche Verwendungszwecke und Anwendungen, die nicht an Verbraucher abgegeben werden) befestigt werden, einschließlich der Halterungsmechanismen;
7. Lebensmittelverpackungen aus expandiertem Polystyrol, d. h. Behältnisse wie Boxen (mit oder ohne Deckel) für Lebensmittel, die:
  - a) dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt oder als Take-away-Gericht mitgenommen zu werden,
  - b) in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden, und
  - c) ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können, einschließlich Verpackungen für Fast Food oder andere Speisen zum unmittelbaren Verzehr, ausgenommen Getränkebehälter, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen (Wrappers) mit Lebensmittelinhalt;
8. Getränkebehälter aus expandiertem Polystyrol einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel;
9. Getränkebecher aus expandiertem Polystyrol einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel.

Die Verbote bestimmter Einwegkunststoffprodukte stellen einen präventiven Eingriff auf der Produktebene dar. Dieser Ansatz ist rechtlich kohärent, da er die Abfallhierarchie respektiert und Abfallvermeidung priorisiert.

## 2.2. Praktische Auswirkungen bei Substitutionsprodukten

Die Verbote bestimmter Einwegkunststoffprodukte wären grundsätzlich geeignet, spezifische Littering-Quellen zu reduzieren. Gleichwohl zeigt sich bei Substitutionsprodukten – etwa Papierstrohhalm – aber auch eine eingeschränkte Funktionalität. Dies führt zu negativer Verbraucherwahrnehmung und Akzeptanzproblemen. Eine materialbezogene Regulierung ohne ganzheitliche Lebenszyklusbewertung kann unbeabsichtigte Fehlanreize setzen. Eine differenziertere Betrachtung der ökologischen Gesamtbilanz auf die Produktakzeptanz ist geboten.

## 2.3. Beispiel Trinkhalme (Anhang Teil B Z 4 SUP-RL)

Das Verbot von Kunststofftrinkhalmen führte zu einer Substitution durch Papier- oder Faserprodukte. In der Praxis zeigt sich jedoch ein Qualitäts- und folglich ein Akzeptanzproblem: Papierstrohhalm verlieren bei längerer Nutzung strukturelle Stabilität und weichen auf.



Dies führt zu einer negativen Produktwahrnehmung – dies sowohl des Trinkhalms wie auch des Fruchtsaftgetränks – abgefüllt in Tetrapak Verpackungen. Verbraucher werden von der Verwendung von Papierstrohhalm Abstand nehmen, da sie die gewohnten Qualitäten und die Funktionalität der Kunststofftrinkhalme nicht aufweisen. Insbesondere werden Papierstrohhalm von Konsumenten häufig als zu weich, wenig stabil, schneller aufweichend und geschmacksbeeinträchtigend wahrgenommen, wodurch ihre Akzeptanz deutlich sinkt.

Daraus folgt: Faktisch und rechtlich wird sohin die Frage aufgeworfen, ob Substitutionsprodukte tatsächlich ökologisch und funktional überlegen sind oder lediglich eine materialbezogene Verlagerung stattfindet. Eine rein materialbasierte Regulierung, diese liegt im gegenständlichen Fall vor, setzt Fehlanreize, wenn alternative Produkte schlechtere Gebrauchseigenschaften bzw ungünstigere ökologische Gesamtbilanzen aufweisen.

Das Verbot von Trinkhalmen aus Kunststoffmaterialien führte zu einem für diese Kategorie an Getränkeprodukten nachteiligen Ausweichverhalten. Ob durch die Substitutionen der Sinn der SUP-RL erreicht wird, ist zu bezweifeln.

### **3. Kennzeichnungspflichten (Art 7 iVm Anhang Teil D SUP-RL)**

#### **3.1. Zielsetzung der Kennzeichnung**

Die SUP-RL sieht in Art 7 iVm Anhang Teil D<sup>5</sup> weiters harmonisierte und weitreichende Kennzeichnungspflichten vor, einschließlich graphischer Elemente.

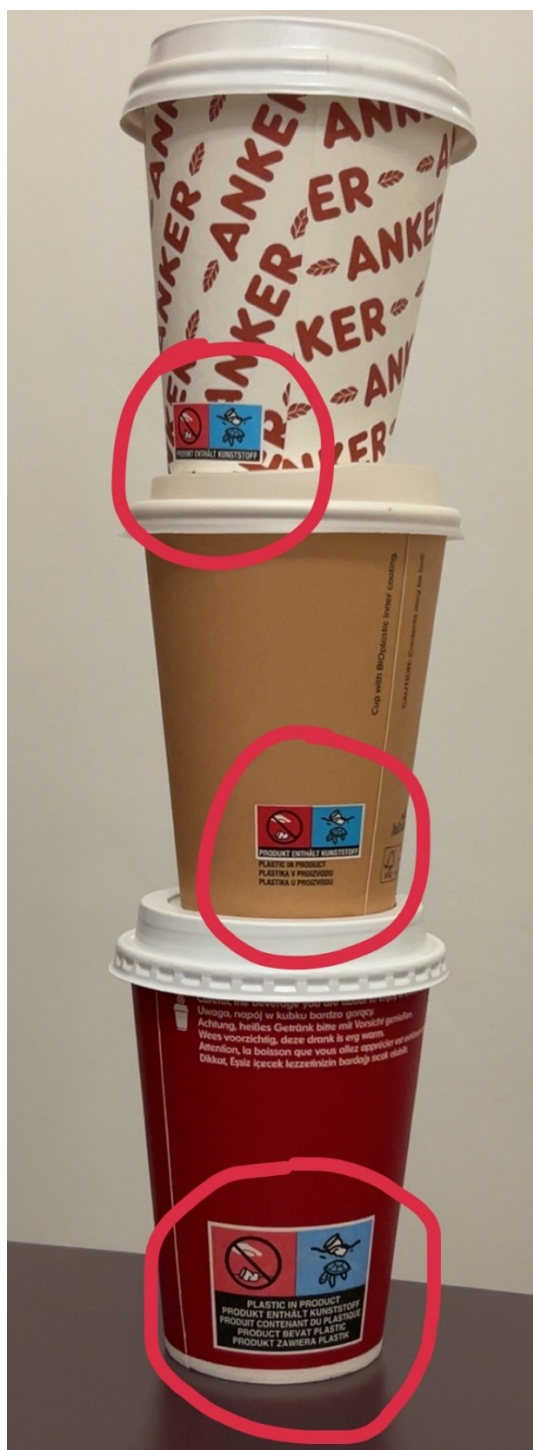
Laut Art 7 SUP-RL haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass jeder in Teil D des Anhangs aufgeführte und in Verkehr gebrachte Einwegkunststoffartikel auf seiner Verpackung oder auf dem Produkt selbst eine deutlich sichtbare, gut lesbare und unauslöschliche Kennzeichnung mit umfangreichen Verbraucherinformationen trägt.

---

<sup>5</sup> Einwegkunststoffartikel im Sinne des Artikels 7 (Kennzeichnungsvorschriften)

1. Hygieneeinlagen (Binden), Tampons und Tamponapplikatoren;
2. Feuchttücher, d. h. getränkte Tücher für Körper- und Haushaltspflege;
3. Tabakprodukte mit Filtern sowie Filter, die zur Verwendung in Kombination mit Tabakprodukten vertrieben werden;
4. Getränkebecher.

Verpflichtend ist zB ein Schildkröten-Symbol als Hinweis auf Umweltschäden durch Littering von Einwegkunststoffartikeln, insbesondere in Meeren, Flüssen und Gewässern.



Abbildungen, zeigend die gekennzeichneten Einwegbecher – ein schwer recycelbares Einwegprodukt bestehend aus Papierfasern und max 5% Kunststoffanteil (sog plastifizierte Einwegbecher).

### **3.2. Wahrnehmungsdefizite in der Praxis**

Obwohl die Kennzeichnungspflichten bereits seit über 3 Jahren bestehen, zeigt sich in der praktischen Umsetzung jedoch folgendes Bild:

Erste Evaluierungen nationaler Behörden und Studien zeigen, dass der Großteil der Verbraucher Symbole wie das „Schildkröten-Symbol“ (bewusst) gar nicht wahrnimmt. Zudem zeigt sich, dass viele Konsumenten das Symbol mit der Schildkröte weder eindeutig einordnen noch dessen konkrete Bedeutung als Verhaltensanweisung für Entsorgungs- und Entledigungswege zutreffend interpretieren können. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die Kennzeichnung ihren intendierten Informations- und Lenkungseffekt tatsächlich entfaltet bzw entfaltet hat, zumal ein entsprechendes Verständnis bei den Verbrauchern auch nach 3 Jahren bestehender Kennzeichnungspflicht nicht vorliegt. Die praktische Wirksamkeit dieser Umsetzung in Hinblick auf eine Verhaltenslenkung der Verbraucher war daher begrenzt.

Eine messbare Reduzierung des Litterings allein aufgrund der gemäß der SUP-RL verpflichtenden Kennzeichnungen auf Einwegkunststoffartikeln ist bislang nicht belegbar. Die derzeitige Größe und Platzierung der Kennzeichnung ist häufig so gewählt, dass sie im Produktdesign untergeht.

Die Umsetzung dieser Kennzeichnungsbestimmungen führte zu enormen Aufwendungen und Kosten der kunststoffaffinen Wirtschaft, insbesondere in der Adaptierung von Produktdesign und in der administrativen Umstellung der Maschinen. Sie führt jedoch zu keiner messbaren Reduktion des Litterings und auch nicht von Einwegkunststoffprodukten; insbesondere gar nicht bei den oben beschriebenen – schwer recycelbaren – Einwegbechern<sup>6</sup>, wo sogar ein Anstieg zu verzeichnen war.

### **3.3. Rechtliche Bewertung / faktische Eignung der Maßnahmen**

Kennzeichnungspflichten greifen in die unternehmerische Freiheit ein, sind jedoch aufgrund des legitimen Umweltziels grundsätzlich gerechtfertigt. Allerdings stellt sich die Frage der Geeignetheit im Sinne der Verhältnismäßigkeitsprüfung.

---

<sup>6</sup> Diese Einwegbecher werden überwiegend dem Papier- und dem Kunststoffrecycling entzogen, da sie nach Gebrauch von den Verbrauchern in der Regel im Restmüll entsorgt werden.

---

Wenn die Kennzeichnung faktisch keine signifikante Verhaltensänderung (insbesondere hinsichtlich der Entledigung) bewirkt, ist ihre Effektivität begrenzt.

Kritisch zu hinterfragen ist auch, ob eine Vergrößerung oder noch prominentere Platzierung die Wahrnehmung und die Sensibilität bei den Konsumenten erhöht. Ebenso denkbar wäre eine Kombination mit verpflichtenden Verbraucherinformationen im Verkaufsumfeld. Ob auch diese weiteren vorgeschlagenen Maßnahmen zu einer tatsächlichen Reduktion von Einwegkunststoffprodukten und damit verbundener Vermüllung führen, ist ungewiss. Ob sohin die in der SUP-RL hinsichtlich von Einwegbechern normierten Kennzeichnungsvorschriften zur Erreichung dieser Ziele geeignet sind, ist bisher faktisch und wissenschaftlich nicht belegt.

#### **4. Getrennte Sammlung (Art 9 iVm Anhang Teil F SUP-RL)**

Eingeschränkte Tauglichkeit der erweiterten Herstellerverantwortung aufgrund der fehlenden Verpflichtungen für Konsumenten und Verbraucher.

Hervorzuheben ist, dass die SUP-RL grundsätzlich nur Vorschriften und Verpflichtungen für die Hersteller von Einwegkunststoffartikeln – dies aufgrund in der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) festgeschriebenen Prinzips der erweiternden Herstellerverantwortung – normiert. Bisher gibt es keine Verpflichtungen für Endverbraucher und Konsumenten – die Sammeltätigkeit von gebrauchten Kunststoffverpackungen und Einwegkunststoffprodukten ist ein freiwilliges Anreizsystem.

Anzudiskutieren im Rahmen dieser Stellungnahme ist, ob nicht auch Verpflichtungen für Endverbraucher und Konsumenten einen weit höheren Beitrag zur Vermeidung von Littering leisten. In den EU-Regulativen gibt es bedauerlicherweise nur das Prinzip der Herstellerverantwortung, was zu insuffizienten Regelungen und in der Folge zu Kaskaden von Regulativen für die Hersteller führt obwohl das Systemversagen auf die mangelnde Einbeziehung der Konsumenten und der Gesellschaft zurückzuführen ist. Dies wird aufgrund eines Vergleiches von Europa mit Japan bei der Sammlung von Einwegkunststoffgetränkeflaschen aus PET deutlich sichtbar.

#### 4.1. Sammel- und Verwertungssysteme (SuV) im internationalen Vergleich – Beispiel Japan

In Japan besteht eine hoch effiziente und funktionierende getrennte Sammlung von PET-Flaschen, Verschlüssen und Etiketten. Dieses „Sammelsystem“ besteht nur aus zwei Akteuren. Auf der einen aus den Kommunen, die für die Beschaffung des Sammelinfrastruktur (Container) zuständig sind, und auf der anderen Seite den Verbrauchern, die gesetzlich zur Mitwirkung und getrennten Sammlung verpflichtet sind.

In diesem Sammelsystem sind Endverbraucher verpflichtet, Flaschen zu reinigen, Etiketten und Verschlüsse zu entfernen und die Bestandteile getrennt – in eigenen getrennten Sammelbehältern – zu entsorgen. Es gibt kein gesondertes Pfandsystem.



Osaka 2025

Dieses Sammelsystem ist nicht nur hoch effizient in Hinblick auf die getrennte Sammlung (Sammelquote von 90%!); es liefert auch sehr hohe Reinheitsgrade des Sammelmaterials, wodurch hochwertiges Rezyklate hergestellt werden; dies dazu noch zu weit geringeren Kosten als in Europa, ua da keine Sammel- und Verwertungssysteme erforderlich sind. Folglich hat diese Struktur einen geringerer Sortieraufwand und fördert – im Gegensatz zum derzeitigen System in Österreich bzw Europa – besser wirtschaft-

lich wettbewerbsfähige Recyclingstrukturen; dies auch, da es keine weiteren zwischengeschalteten Einrichtungen wie SuV, Abfallwirtschaftsverbände und weitere organisatorische Einrichtungen gibt.

Im Gegensatz zu den japanischen rechtlichen Grundlagen normiert die SUP-RL jedoch primär die Herstellerverantwortung (EPR), und enthält keine konkreten Konsumentenpflichten. Diese einseitige Verantwortungszuweisung begrenzt nicht nur die Effizienz hinsichtlich der Sammlung von PET-Einwegkunststoffflaschen, sondern grundsätzlich von Kunststoffverpackungen. In der EU liegt sohin nur ein Anreizsystem vor; dies ohne Verpflichtungen für die Endverbraucher.

Dies führt zu einer stagnierenden Sammelmenge, was gegen die Zielvorgaben der SUP-RL, der VerpackungsRL und der PPWR läuft.

Die Sammelmengen an Leichtverpackungen betragen in den letzten Jahren wie folgt: 2020: 180.000t; 2021: 180.700t; 2022t: 176.000; sie waren eindeutig rückläufig.<sup>7</sup>

Rechtspolitisch wirft dies die Frage auf, ob eine Ergänzung um verbraucherseitige Pflichten – zumindest in Form klarer, verbindlicher Trennvorgaben – angezeigt wäre.

Da bis dato noch keine Tendenz zur Schaffung von verpflichtenden Vorgaben für die Verbraucher erkennbar ist, erfolgte in der EU auch noch keine Verbesserung der Vermüllungsproblematik/des Litterings.<sup>8</sup>

Dennoch wird weiterhin, im Wissen der fraglich wirkungsvollen Maßnahmen, auf die erweiterte Herstellerverantwortung bestanden.

Auch hier zeigt sich die strukturelle und einseitige Belastung der kunststoffaffinen Wirtschaft; dies ohne jegliche rechtliche Einbindung der Endverbraucher – ein klares Ungleichgewicht und Missverhältnis. Die SUP-RL enthält überhaupt keine Verpflichtungen für Endverbraucher.

---

<sup>7</sup> Überdies werden 25% der Kunststoffverpackungen im Restmüll entledigt und so dem Kunststoffrecycling unwiederbringlich entzogen, da sie sodann überwiegend der thermischen Verwertung zugeführt werden.

<sup>8</sup> Gemäß Plastics Europe landen in Europa ca 150.000 t bis 450.000 t Einwegkunststoff in Meeren (siehe auch Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, SWD/2018/254 final).

---

## **5. Erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) gemäß Art 8 SUP-RL und nationale Umsetzung – Beispiel Deutschland**

Auch in Deutschland, einem der größten Länder der EU, wird stets nur auf die erweiterte Herstellerverantwortung abgestellt. Deutschland hat ergänzend ein Sondervermögen bzw einen Fonds zur Finanzierung der Säuberung von Littering eingerichtet (Einwegkunststofffonds). Die Finanzierung erfolgt ausschließlich über Herstellerabgaben.

Diese Vorgehensweise impliziert eine strukturelle Einseitigkeit:

Die Hersteller tragen sämtliche Kosten und die Finanzierung des Fonds. Demgegenüber bleiben die Konsumenten nach wie vor rechtlich weitgehend unbelastet. Ihr Littering-Verhalten wird nicht unmittelbar sanktioniert.

Die EPR ist ein zentrales Instrument des europäischen Abfallrechts. Allerdings ist offensichtlich, dass die EPR allein nicht ausreichend ist, um Verhaltensänderungen auf Verbraucherebene herbeizuführen. Jedoch bleibt ohne aktive verbraucherseitige Verpflichtungen die Steuerungswirkung begrenzt; demgegenüber werden sämtliche Kosten ausschließlich den Herstellern angelastet.

## **6. Produkthanforderungen (Art 6 Abs 1 iVm Anhang Teil C SUP-RL) Tethered Caps – praktische Wirksamkeit?**

Eine weitere Maßnahme zur Vermeidung von Littering ist die Verpflichtung, Verschlüsse fest mit Getränkeflaschen zu verbinden.

Die Verpflichtung zu Tethered Caps ist in Art 6 Abs 1 iVm Teil C des Anhangs der SUP-RL normiert.

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Einwegkunststoffartikel, die in Teil C des Anhangs aufgeführt sind und deren Verschlüsse und Deckel aus Kunststoff bestehen, nur in Verkehr gebracht werden, wenn diese Verschlüsse und Deckel während der für das Produkt vorgesehenen Verwendungsdauer an den Behältern befestigt bleiben.

Dies gilt für Getränkebehälter aus Einwegkunststoff mit einem Fassungsvermögen von bis zu drei Litern, dh Behältnisse, die zur Aufnahme von Flüssigkeiten verwendet werden, wie Getränkeflaschen, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel und Verbundgetränkeverpackungen einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel.

Davon ausgenommen sind Getränkebehälter aus Glas oder Metall mit Verschlüssen oder Deckeln aus Kunststoff und Getränkebehälter für medizinische Zwecke.

Grundsätzlich ist die Idee der Tethered Caps geeignet, um die Vermüllung durch Verschlüsse von Einweggetränkeflaschen zu reduzieren.

In der Praxis ist jedoch zu beobachten, dass Verbraucher Deckel und Verschlüsse oft dennoch abreißen. Die tatsächliche Reduktion von Littering könnte daher geringer ausfallen als prognostiziert.

Hier stellt sich erneut die Frage der empirischen Wirksamkeit und der Notwendigkeit begleitender Aufklärungs- oder Sanktionsmechanismen.

Überdies führt die Verpflichtung zu Tethered Caps zu erforderlichen Umstellung des Produktdesign sowie der Maschinen der Hersteller, was mit hohen Kosten verbunden ist. Die Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit dieser – zur Erlangung einer Effizienz und Steuerung grundsätzlich auf die Verbraucherseite zu führende – Verpflichtung ist daher zu hinterfragen.

## **7. Rezyklatanteile (Art 6 Abs 5 iVm Anhang Teil F SUP-RL) – Rechtsunsicherheiten und Vollzugsfragen**

### **7.1. Berechnungsmethodik**

Die SUP-RL schreibt verpflichtende Mindestanteile an recyceltem Kunststoff in Getränkeflaschen aus Einwegkunststoff vor.

Art 6 Abs 5 iVm Teil F des Anhangs der SUP-RL normiert Mindestrezyklatquoten:

- ab 2025 die hauptsächlich aus Polyethylenterephthalat bestehenden Getränkeflaschen („PET-Flaschen“), zu mindestens 25 % aus recyceltem Kunststoff bestehen, errechnet als Durchschnitt aller im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats in Verkehr gebrachten PET-Flaschen;
- ab 2030 diese Getränkeflaschen zu mindestens 30 % aus recyceltem Kunststoff bestehen, errechnet als Durchschnitt aller im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats in Verkehr gebrachten Getränkeflaschen.

In Hinblick auf diese Verpflichtung bestehen jedoch erhebliche Unklarheiten und Rechtsunsicherheiten.

Bisher liegen keine Details, verbindliche Leitlinien oder Delegierte Rechtsakte vor zu:

- der genauen Berechnungsmethodik,
- der Anrechnung mechanisch recycelter Materialien,
- der Einbeziehung von Rezyklaten aus Drittstaaten,
- möglicher Massenbilanzierungsansätze.

Bislang fehlen detaillierte delegierte Rechtsakte zur einheitlichen Berechnung. Dies führt zu Rechtsunsicherheit und potenziellen Wettbewerbsverzerrungen.

## 7.2. Rezyklatanteile aus Drittstaaten

Unklar ist auch insbesondere, in welchem Umfang PET-Rezyklat aus Drittstaaten angerechnet werden darf. Ohne klare Regelungen droht eine Verlagerung von Wertschöpfung außerhalb der EU bei gleichzeitiger formaler Zielerfüllung. Rechtliche Regelungen dazu fehlen bisher, was zu erheblicher Rechtsunsicherheit führt.

Besonders relevant ist überdies die Frage der Anrechenbarkeit von Rezyklaten für Lebensmittelkontaktmaterialien in Hinblick auf die VO (EU) 2022/1616.

## 8. End-of-Waste-Problematik / Winterpaket der EU 2025

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 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,
- Fragmentierung des Binnenmarktes für Sekundärrohstoffe,
- und erhöhter Rechtsunsicherheit bei grenzüberschreitenden Lieferketten.

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.

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 AbfRRL** erforderlich, um unverhältnismäßige regulatorische Belastungen zu vermeiden.

Weiters ist eine rechtliche Klarstellung hinsichtlich der **Zulässigkeit chemischer Recyclingverfahren** erforderlich.

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.

Zu Details verweisen wir auf unsere ausführliche [Stellungnahme](#) zum Winterpaket der EU vom 23.12.2025 zum Thema Abfallende von Kunststoffabfällen.

## 9. Wirtschaftliche Gesamtsituation der Recyclingbranche

Trotz regulatorischer Vorgaben befindet sich die europäische Recyclingwirtschaft in einer wirtschaftlich angespannten Lage:

- Preisverfall bei Rezyklaten,
- Konkurrenz durch günstige Neuware,
- Import von billigen Rezyklaten; auch aus Drittstaaten,
- Import von Neuware; auch aus Drittstaaten,
- hohe Energiekosten,
- regulatorische Unsicherheiten.

Ein strukturelles Grundproblem des europäischen Kunststoffkreislaufs liegt darüber hinaus in der gegenwärtigen Preisstruktur von Primärkunststoffen. Die Beschaffung von Neuware aus fossilen Rohstoffen ist auf den globalen Märkten häufig erheblich günstiger als die Beschaffung von Recyclingmaterialien. Dadurch entsteht ein systemischer Wettbewerbsnachteil für Rezyklate, der Investitionen in Recyclingkapazitäten erschwert und die Entwicklung stabiler Sekundärrohstoffmärkte erheblich behindert und den fairen Zugang zur Sekundärrohstoffmärkten gefährdet.

Aus ökonomischer und umweltrechtlicher Perspektive ist dies Ausdruck einer unvollständigen Internalisierung externer Umweltkosten. Die mit der Produktion, Nutzung und Entsorgung von Kunststoffen verbundenen Umweltbelastungen – insbesondere durch Littering, Umweltverschmutzung sowie Emissionen entlang der Wertschöpfungskette – werden derzeit nur unzureichend im Marktpreis von Primärkunststoffen abgebildet. Die daraus resultierenden gesellschaftlichen Folgekosten werden faktisch von der Allgemeinheit getragen.

Vor diesem Hintergrund ist es sachlich geboten, im Rahmen der Weiterentwicklung der europäischen Kunststoffregulierung auch den Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente zur Internalisierung dieser externen Kosten zu prüfen. Beispiele hierfür sind etwa rohstoffbezogene Abgaben oder vergleichbare ökonomische Steuerungsinstrumente, welche die tatsächlichen Umweltkosten stärker im Preis von Primärkunststoffen berücksichtigen und damit faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Primärmaterialien und Rezyklaten schaffen.

In der fachlichen Diskussion werden dabei teilweise Größenordnungen genannt, die eine deutliche Verteuerung von Primärkunststoffen bewirken würden, um die ökologischen Folgekosten entsprechend abzubilden. Illustrativ werden etwa Abgaben im Bereich von rund EUR 2.000,00 pro Tonne Kunststoffrohstoff diskutiert. Eine solche Größenordnung würde dazu beitragen, dass Kunststoffmaterialien auch nach ihrer Nutzung einen stabilen wirtschaftlichen Wert behalten, was zu einer effektiven Einbindung in geschlossenen Materialkreisläufe und zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft führt.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung solcher Instrumente verdeutlicht diese Diskussion ein zentrales strukturelles Problem: Solange Primärkunststoffe deutlich günstiger bleiben als Recyclingmaterialien, werden regulatorische Einzelmaßnahmen allein nicht ausreichen, um eine wirtschaftlich tragfähige Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe zu etablieren.

Ein solcher Ansatz entspricht auch dem unionsrechtlichen Verursacherprinzip gemäß Art 191 Abs 2 AEUV.

Ein rechtliches „Korsett“ allein genügt nicht. Neben verbindlichen Vorgaben bedarf es wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, die Wettbewerbsfähigkeit und Investitionssicherheit gewährleisten.

## 10. Empfehlungen aus rechtlicher Sicht

Aus rechtlicher Sicht sind daher nachstehende Empfehlungen geboten:

1. **Überprüfung der Kennzeichnungspflichten** hinsichtlich Wahrnehmbarkeit und Effektivität; weiters, ob die Kennzeichnungspflichten tatsächlich zu einer Reduktion von Einwegkunststoffprodukten führen.
2. **Etablierung von Konsumentenverpflichtungen** zur Effizienzsteigerung der Sammlungssysteme.
3. Schaffung unionsweit verbindlicher, detaillierter Regelungen zur **Rezyklatberechnung**.
4. **Zügige und verhältnismäßige Harmonisierung der End-of-Waste-Kriterien**

5. **Rechtsverbindliche End-of-Waste-Kriterien** mit klarer Binnenmarktorientierung.
6. **Normativ klare Abgrenzung** chemischer Recyclingverfahren unter Wahrung der Abfallhierarchie.
7. **Rechtssichere Spiegelklauseln** für Rezyklatimporte mit effektiver Kontrollierbarkeit.
8. **Einführung nachfragewirksamer Instrumente**, insbesondere im öffentlichen Beschaffungsrecht.
9. **Langfristige regulatorische Planungssicherheit**, um Investitionen in Recyclinginfrastruktur abzusichern.
10. **Recyclingwirtschaftliche Stabilisierung** durch handelspolitische und wirtschaftliche Adaptierungen.

Die SUP-RL ist ein bedeutender Schritt in Richtung Kreislaufwirtschaft. Ihre Weiterentwicklung hat jedoch evidenzbasiert zu erfolgen und sowohl ökologische Effektivität als auch wirtschaftliche Tragfähigkeit zu berücksichtigen. Nur durch eine kohärente Verzahnung von Produktrecht, Abfallrecht, Binnenmarktrecht und Wirtschaftspolitik kann eine nachhaltige Transformation gelingen.

Wiener Neustadt, am 16.03.2026

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 ÖCC<sup>2</sup>

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

Hinweis:

Zwecks besserer Lesbarkeit wird auf die Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.