„PACKEN WIR'S AN! Mit Recycling und Kreislaufwirtschaft zur Ressourcenwende“

RA FH-Lekt. Mag. Elisabeth Moser-Marzi

Beitrag: kunststoffrelevante Verpackungs-Aspekte der PPWR

TÜV SÜD Impuls Online/28.02.2023

„PACKEN WIR'S AN! Mit Recycling und Kreislaufwirtschaft zur Ressourcenwende“

Moser-Marzi Rechtsanwälte

Fachkanzlei für technische Berufe und Einrichtungen

FH-Lekt. Mag. Elisabeth Moser-Marzi

Lukas Weinhandl, LL.M. (WU)

Schwertgasse 3

A-1010 Wien

Tel.: +43/1/535 99 75

Mobil: +43/676 550 1822 (Mag. Elisabeth Moser-Marzi)

Mobil: +43/676 514 7239 (Lukas Weinhandl, LL.M.)

Fax: +43/1/535 99 75/30

E-Mail: kanzlei@moser-marzi.at

http://www.moser-marzi.at

„PACKEN WIR'S AN! Mit Recycling und Kreislaufwirtschaft zur Ressourcenwende“

- **Fachkanzlei für technische Berufe und Einrichtungen / Wien (1996)**
- FH-Lekt. RA Mag. E. Moser-Marzi:
  - Lektorat an der FH-Pinkafeld – Energie- und Umweltrecht (seit 2008)
  - Spezialistin für Unternehmens- und allgemeines Wirtschaftsrecht sowie Umwelt-, Nachhaltigkeits- und Klimarecht
  - Umfangreiche Vortrags- und Publikationstätigkeit (seit 1985)

„PACKEN WIR'S AN! Mit Recycling und Kreislaufwirtschaft zur Ressourcenwende

HONORARNOTEN

KUNSTSTOFFRECYCLING

Der Kampf um das Pfand

Österreichs maßvoller Weg zurück zu bepfandeten Mehrweggetränkeverpackungen – vorerst jedoch kein Pfand für Kunststoff-Einweggetränkeflaschen: Sind die Sammelquoten (90 Prozent ab 2029) für Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen gemäß den Vorgaben der Einweg-Kunststoff RL (SUP-RL) ohne die Einführung eines Pfands erreichbar?

Die Regierung in Österreich will die Mehrwegquote von Getränkeverpackungen bis 2025 auf 25 Prozent – derzeit circa 19 Prozent – steigern. Jedenfalls sieht dies die geplante Novelle zum österreichischen AbfallwirtschaftsG und der VerpackVO vor. Die Einführung eines Pfandes auf Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen ist trotz ministerieller Ankündigung (noch) nicht vorgesehen. Danach werden bloß Letztvertreiber aus dem Lebensmitteleinzelhandel verpflichtet, bei Getränkeverpackungen ab 2023 mindestens 25 Prozent Mehrwegflaschen zu verkaufen. Dieser Anteil soll 2025 auf mindestens 40 Prozent steigen und 2030 auf mindestens 55 Prozent.

Grundsätzlich soll es Mehrwegflaschen in jedem einschlägigen Geschäft geben; Ausnahmen seien nur für kleinere Geschäfte vorgesehen. Um diese Ziele zu erreichen, wurde eine Novelle zum AbfallwirtschaftsG in Begutachtung geschickt, die spätestens mit 1.7.2021 in Kraft treten sollte. Da im Nationalrat trotz bindender Umsetzungsfristen in den EU-RL noch keine Beschlussfassung erfolgte, wird dies wahrscheinlich erst im Herbst 2021 – somit verspätet – erfolgen.

Österreich war noch in den 1990er-Jahren ein Musterschüler an Mehrweg- und Pfandsystemen, wurde seither jedoch de facto gänzlich pfandlos. Hintergrund für die Systemänderung des nunmehrigen Status quo ist die durch EU-Richtlinien vorgegebene Reduktion von Kunststoffabfüllen sowie die Erhöhung der Sammelquoten. Bekanntlich müssen bis 2025 77 Prozent der Einweggetränkeflaschen getrennt gesammelt werden; bis 2029 sind es 90 Prozent.

Was sind die Ursachen für diesen Systembruch und die Veränderung des österreichischen Weges?

Ein historischer Überblick

In den 1980er-Jahren stieg in Österreich das Gesamtverpackungsaufkommen stark an. Der Verpackungsanteil am Haushaltsabfall war Ende der 1980er-Jahre bei einem Massenanteil von circa 30 Prozent und einem Volumenanteil von circa 50 Prozent.

Vor diesem Hintergrund wurden in Österreich Ende der 1980er-Jahre ordnungspolitische Steuerungsmaßnahmen zur Lenkung der Stoffströme von Verpackungen konzipiert. Die Art der benutzten Instrumente lehnte sich deutlich an das deutsche Vorbild an, wobei inhaltlich jedoch durchaus eigenständige Akzente gesetzt wurden. Unter anderem wurde in der österreichischen VerpackVO aus dem Jahr 1992 eine Rückgabepflicht für Letztverbraucher vorgesehen, wogegen sich in der deutschen VerpackVO keine solche Verpflichtung fand. Für Verkaufsverpackungen lässt die VerpackVO 1992 auch eine thermische Verwertung zu; die deutsche VerpackVO lässt nur die Wiederverwendung und stoffliche Verwertung zu. Noch 1990 wurden die VO für wiederbefüllbare Getränkeverpackungen aus Kunststoff und die GetränkeindVO erlassen – beide Verordnungen traten mit 1.9.1990 in Kraft. Die VO für wiederbefüllbare Getränkeverpackungen aus Kunststoff sah für solche Verpackungen ein verpflichtendes Pfandsystem und eine Rücknahmepflicht vor.

Von Elisabeth Moser-Marzi
Rechtsanwältin Elisabeth Moser-Marzi ist Gründungspartnerin der RA-Kanzlei Moser-Marzi – Fachkanzlei für technische Berufe und Einrichtungen Wien. Zu den Tätigkeitsschwerpunkten zählen neben dem Nachhaltigkeitsrecht, Abfallwirtschafts- sowie Verpackungsrecht.

- **Publikationen:**
  - **Verpackungsverordnung (2007) Schwerpunkt:** ***Kunststoffverpackungen***
  - **RECYCLINGmagazin (Dtld): 07/2021**
    - **Titel: *„Der Kampf um das Pfand“***

Bisherige kunststoffrelevante Regelungen auf EU-Ebene (1)

Historische Gründe für die Notwendigkeit der PPWR (Normen kursorisch):

- **I. RL des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle**
  - RL 94/62/EG vom 20.12.1994
  - (*Vorgänger-RL der PPWR)*

- **II. RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der RL 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetasche**
  - RL 2015/720/EG vom 29.04.2015

Bisherige kunststoffrelevante Regelungen auf EU-Ebene (2)

Historische Gründe für die Notwendigkeit der PPWR (Normen kursorisch):

- **III. Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt**
  - COM (**2013** 123 final)
  - Anstoß für verschiedene Rechtsgrundlagen und Bestrebungen, um Lösung der Kunststoffproblematik (unsachgemäße Entsorgung, mangelnde Wiederverwendung ua) zu forcieren.

- **IV. Europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft**
  - COM (**2018** 28 final)

Bisherige kunststoffrelevante Regelungen auf EU-Ebene (3)

- **V. RL über die Verringerung der Auswirkung bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (sog. Einwegkunststoff-RL)**
  - RL 2019/904/EU vom 05.06.2019

  - **Begriffsbestimmungen über Kunststoffe (Art 3), Verbrauchsminderung (Art 4), Kennzeichnungsvorschriften (Art 7)**

Bisherige kunststoffrelevante Regelungen auf EU-Ebene (4) / zukünftige Vorgaben

PET Getränkeflaschen (Art 6/Anhang F)

Produktanforderungen(Art 6/Anhang F) iVm getrennter Sammlung (Art 9)

ab **2025 R-Anteil von 25%** sowie Sammelquote von **77%**

ab **2030 R-Anteil von 30%** sowie ab **2029** Sammelquote von **90%**

Damit korrelierend:

2030: Rezyklierbarkeit aller Kunststoffverpackungen

- Stoffl. Verwertungsquote: **2025: 50%** **2030: 55%**

Bisherige kunststoffrelevante Regelungen auf EU-Ebene (5)

- **VI. VO (EU) 2022/1616 über Materialien und Gegenstände aus recyceltem Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 282/2008 vom 15.9.2022**

Bisherige kunststoffrelevante Regelungen auf EU-Ebene (6) / Studien

- **VII. Bericht der EEA (Europäische Umweltbehörde) 2021:**

  Plastics, the circular economy
  and Europe`s environment
  – A priority for action

EXKURS: Bisherige kunststoffrelevante Regelungen auf EU-Ebene (7)

- **VIII. European Green Deal/Kunststoffsteuer**
  - Ziel bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen
  - Beschlüsse auf EU-Ebene zur europaweiten Kunststoffsteuer im **Jahr 2020** ➡ Umsetzung in den MS ab 2022
    - Abgabenhöhe 0,80 Euro pro kg der im jeweiligen MS angefallenen, nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff
    - Zum Stand der Umsetzung in den EU MS:
      - Spanien mit 1.1.2023
      - *Großbritannien mit 1.4.2022 („Plastic Packaging Tax“)*
      - Deutschland mit 1.1.2025 (beabsichtigt)
      - Italien mit 1.1.2022
      - Österreich: Begleichung aus dem Budget (ca. 142 Mio. jährlich)

Charakter bisheriger verpackungsrechtlicher Rechtsgrundlagen auf Ebene der nationalen Umsetzung

Divergierende Umsetzungen in den einzelnen MS/Inhomogenität der Umsetzung

- Unterschiedliche Kennzeichnungsvorschriften für Verpackungen
- Unterschiedliche Ansätze zur Regelung der Gebühren für erweiterte Herstellerverantwortung
- Rechtsunsicherheit für Unternehmen, was zu geringeren Investitionen in innovative und umweltfreundliche Verpackungen und Kreislaufmodelle führte.

Weitere Gründe für die Notwendigkeit der PPWR (1)

Einerseits sind Verpackungen ein essentieller Bestandteil des Wirtschaftslebens.

- Um Waren, Güter und Lebensmittel zu schützen und zu transportieren.
- Sie sind Hauptverbraucher von neuen Rohstoffen: 40 % der Kunststoffe und 50 % des Papiers, die in der EU verwendet werden sind für Verpackungen bestimmt und sie machen 36% der Siedlungsabfälle aus.
- Herstellung von Verpackungen ist ein wichtiger Wirtschaftszweig der EU.

Weitere Gründe für die Notwendigkeit der PPWR (2)

Andererseits behindert die zunehmende Verwendung von Verpackungen in Verbindung mit niedrigen Wiederverwendungs- und Recyclingraten die Entwicklung einer kohlenstoffarmen Kreislaufwirtschaft.

- Führt zur Übernutzung natürlicher Ressourcen, Verschmutzung und Verlust der biologischen Artenvielfalt
- (Hinweis/Ö: Leichtverpackungen/Sammelmenge
- **2020: 180.000t 2021: 180.700t 2022t: 176.000**)

Erste Schritte der PPWR

- 30.11.2022: Europäische Kommission veröffentlicht Aktualisierung der RL über Verpackungen und Verpackungsabfälle als Teil des Pakets zur Kreislaufwirtschaft.

- 118 seitiges Dokument mit zahlreichen Vorschriften, die vor allem Unternehmen betreffen (65 Artikel und 13 Anhänge).

- Harmonisierter Rechtsrahmen, der Investitionen fördert, Investitionen unterstützt, Abfälle reduziert und ein hochwertiges Recycling fördert, das in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich gelten wird.

Ziele der PPWR (1)

- **I. Verringerung der Verpackungsproduktion und des damit verbundenen Abfalls, die Verbesserung der Wiederverwertbarkeit von Verpackungen und das Wachstum des Marktes für rezyklierte Inhalte**
  - soll jeden Primärverpflichteten, der weitreichend Verpackungen auf dem EU-Markt in Verkehr bringt, sowohl für kleine als auch große Unternehmen

- **II. Festlegung von Anforderungen für den gesamten Lebenszyklus von Verpackungen – Geltung der VO für alle Arten von Verpackungen, unabhängig vom verwendeten Material (Design for Recycling)**
  - Gem Art 1f des VO Entwurfs

Ziele der PPWR (2)

- **III. Harmonisierung der einzelstaatlichen Maßnahmen für Verpackungen und Verpackungsabfälle**
  - Art 1 Abs 2 des VO Entwurfs
  - Um ein effizientes Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR (1)

- **Stoffbeschränkungen bleiben erhalten** (Verweis auf Anhang XVII der REACH VO)

- „**design for recycling“- Rezyklierbarkeitsvorgaben**: Einführung für alle Verpackungen zeitlich gestaffelt
  ➡ ab 2030 (Klärung von Details über die Rezyklierbarkeit von Verpackungen
  Hinweis: Regelung durch delegierten Rechtsakt

- **Materialverbrauch/ Abfallanfall**: fixe Zielquoten für Abfallvermeidung, Mehrweg und Rezyklateinsatz

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR (2)

Art 7 (des Entwurfs): regelt den Mindestanteil an recyceltem Material in Kunststoffverpackungen (mit zeitlichen Vorgaben):

Ab dem 1.1.2030 muss der Kunststoffanteil in Verpackungen folgende Mindestprozentsätze an rezyklierten Inhalt, welcher aus post-Verbraucher Kunststoffabfällen besteht, enthalten:

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR (3)

(a) **30 %** für berührungsempfindliche Verpackungen aus Polyethylenterephthalat (PET) als Hauptbestandteil;

(b) **10 %** für berührungsempfindliche Verpackungen, die aus anderen Kunststoffmaterialien als PET bestehen, ausgenommen Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff;

(c) 30 % für Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff (sd auch Einweg-Kunststoff-RL Art 6 Abs 5 lit b iZh mit Teil F des Anhangs);

(d) **35 %** für andere als die unter den Buchstaben a), b) und c) genannten Verpackungen.

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR (4)

Ab dem 1.1.2040 muss der Kunststoffanteil in Verpackungen folgende Mindestprozentsätze an rezyklierten Inhalt, welcher aus post-Verbraucher Kunststoffabfällen besteht, enthalten:

(a) 50 % für berührungsempfindliche Kunststoffverpackungen, ausgenommen Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoffflaschen;

(b) 65 % für Einweg-Getränkeflaschen aus Kunststoff;

(c) 65 % für andere als die unter den Buchstaben a) und b) genannten Kunststoffverpackungen.

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR (5)

- **Ausnahmen gem Abs 3 für – überwiegend medizinische Verpackungen sowie kompostierbare Kunststoffverpackungen**

  (a) Primärverpackungen im Sinne von Artikel 1 Nummer 23 der Richtlinie 2001/83/EG und in Artikel 4 Nummer 25 der Verordnung (EU) 2019/6;

  (b) berührungsempfindliche Kunststoffverpackungen von Medizinprodukten, die unter die Verordnung (EU) 2017/745 fallen;

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR (6)

(c) berührungsempfindliche Kunststoffverpackungen von In-vitro-Diagnostika, die unter die Verordnung (EU) 2017/746 fallen;

(d) Außenverpackungen gemäß der Definition in Artikel 1 Nummer 24 der Richtlinie 2001/83/EG und in Artikel 4 Nummer 26 der Verordnung (EU) 2019/6 in Fällen, in denen diese Verpackung erforderlich ist, um die besonderen Anforderungen zur Erhaltung der Qualität des Arzneimittels;

(e) kompostierbare Kunststoffverpackungen.

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR / Definitionen (1)

- **I. Legaldefinition „Kunststoff“: Art 3 Abs 43** (sd. auch Einweg-Kunststoff-RL Art 3 .1)
  - Kunststoff ist demnach ein Polymer im Sinne von Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006, dem gegebenenfalls Zusatzstoffe oder andere Stoffe zugesetzt wurden und das als Hauptbestandteil einer Verpackung dienen kann, mit Ausnahme von natürlicher Polymeren, die nicht chemisch verändert wurden.

- **II. Legaldefinition „Kunststofftragetasche** “ (sd RL 2015/720 zur Änderung der RL 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen)
  - Sind Tragetaschen, mit oder ohne Griff, aus Kunststoff, die den Verbrauchern in der Verkaufsstelle der Produkte ausgehändigt werden.

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR / Definitionen (2)

- Sd auch RL 2015/720 Art 1.1

- **III. Legaldefinition „leichte Kunststofftragetasche“**
  - Wandstärke unter 50 Mikron
- **IV. Legaldefinition „sehr leichte Kunststofftragetasche“**
  - Wandstärke unter 15 Mikron
- **V. Legaldefinition „dicke Kunststofftragetaschen“**
  - Wandstärke zwischen 50 und 99 Mikron
- **VI. Legaldefinition „sehr dicke Kunststofftragetaschen“**
  - Wandstärke über 99 Mikron

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR / Dokumentation

➡ **Einhaltung dieser Vorgaben:**

durch technische Dokumentation des Herstellers

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR / Konformitätsbewertung

Konformitätsbewertung:

Verpflichtende Durchführung eines Konformitätsbewertungverfahrens (Art 33 iVm Anh VII) – Dokumentation über die Konformität der Verpackungen mit allen Nachhaltigkeits- und Kennzeichnungsanforderungen

➡ Erstellung einer EU-Konformitätserklärung für die Verpackung (sd Anh 8)

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR / Resultate

Resultat:

- Erhöhung an administrativen Aufgaben für die **Hersteller** (Erstinverkehrbringer einer Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung)
- Erhebliche Pflichtenausweitung ➡ hoher Umsetzungsaufwand bei den betroffenen Unternehmen
- Hinweis: keine Bagatellgrenzen vorgesehen zwecks Entlastung von KMU

kunststoffrelevante Aspekte der PPWR/technische Berichte und Umsetzung

- **Ad post-Verbraucher-Kunststoffabfälle/Hersteller – technische Berichte und Dokumentation:**

  - Die Kommission ist verpflichtet einen **Durchführungsrechtsakt** zu erlassen, um die Methodik für die Berechnung und Überprüfung des prozentualen Anteils der aus post-Verbraucher-Kunststoffabfällen gewonnenen recycelten Bestandteile und das Format für die entsprechenden technischen Unterlagen zu bestimmen.

  - Diese Bestimmung ermächtigt die Kommission auch dazu delegierte Rechtsakte zu erlassen, um den Mindestprozentsatz an recyceltem Inhalt, der aus Post-Verbraucher-Kunststoffabfällen entsteht, zu ändern.

Weiteres Vorgehen / Ausblick

- Die vorgeschlagene Verordnung wird derzeit vom Europäischen Rat und vom Europäischen Parlament geprüft.

- Das gesamte Gesetzgebungsverfahren wird voraussichtlich weitere 18 Monate in Anspruch nehmen, bevor die Verordnung voraussichtlich Ende 2024 in Kraft treten wird.

- Die Europäische Kommission führt eine öffentliche Konsultation durch, zu der man sich mindestens acht Wochen lang bis zum 14. Februar 2023 äußern kann (das Datum kann verlängert werden).

Empfehlung / Kreislaufwirtschaft Kunststoff (PPWR)

- **Zukünftige Wege:**

- Empfehlung trotz *Rechtstsunami*:
  - **Denken – Forschung – Entwicklung – Innovation**
- Beschreitung von Neuland / **Beginn unausweichlich**
- **Unbedingte Ressourcenschonung / betrieblich und privat als Mittel gegen den Klimawandel**

Rückfragen

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

RA FH-Lekt. Mag. Elisabeth Moser-Marzi
RA Lukas Weinhandl, LL.M. (WU)

Schwertgasse 3, 1010 Wien / Austria
Tel.: +43/1/535 99 75, Fax: +43/1/535 99 75/30
E-Mail: kanzlei@moser-marzi.at
www.moser-marzi.at

Danke
für Ihre Aufmerksamkeit!