



IK Industrievereinigung  
Kunststoffverpackungen e.V.

**IK-Stellungnahme  
zum Vorschlag der Kommission für eine  
neue Verordnung über Materialien und Gegenstände aus recycelten Kunststoffen, die  
dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen  
(ersetzt Verordnung 282/2008) - SANTE/100932/2021 CIS**

10. Januar 2021

Am 6. Dezember 2021 hat die europäische Kommission den Entwurf für neue Regelungen zum Einsatz von recycelten Kunststoffen in Lebensmittelkontaktmaterialien, z.B. Lebensmittelverpackungen, veröffentlicht und interessierte Stakeholder bis zum 18. Januar 2022 aufgefordert, dazu Stellung zu nehmen ([link](#)).

Wir halten es für nicht mit den Vorgaben der Kommission zur besseren Rechtsetzung vereinbar, dass die sechswöchige Konsultation während der Weihnachtsfeiertage und Neujahr lief. Dadurch beschränkt sich die Möglichkeit zur Stellungnahme im Prinzip auf vier Wochen, was angesichts der Komplexität und Bedeutung des Vorschlags und der dreijährigen Arbeit der Kommission daran nicht angemessen ist. Wir fordern die Kommission daher auf, die Konsultationsphase mindestens um vier weitere Wochen zu verlängern und behalten uns weitere Anmerkungen zu dem Vorschlag vor.

## **1. Folgenabschätzung nachholen**

Der Vorschlag, der eine vollständige Neuregelung des Einsatzes von recycelten Kunststoffen in Lebensmittelkontaktmaterialien darstellt, würde erhebliche Auswirkungen insbesondere auf die überwiegend mittelständisch geprägten Hersteller von Lebensmittelkontaktmaterialien und -gegenständen aus Kunststoff, z.B. Lebensmittelverpackungen, sowie die Kunststoff-Recycler haben. Welche Folgen dies genau sein werden, bleibt unklar, weil es die Kommission trotz dreijähriger Vorlaufzeit versäumt hat, eine Folgenabschätzung für den Vorschlag vorzulegen. Dabei hatte sich die Kommission in ihrer Mitteilung zu *Better Regulation 2021* noch zu *“more comprehensive and transparent impact assessments”* bekannt. Gründe, warum auf eine Folgenabschätzung verzichtet wurde, wurden nicht dargelegt.

Wir fordern die Kommission auf, in einer Folgenabschätzung die Auswirkungen der neuen Vorschriften auf die Verfügbarkeit von recycelten Kunststoffen für den Einsatz in Lebensmittelverpackungen, ihren Preis, den Aufwand die für die Einhaltung der neuen Vorschriften und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der entsprechenden Wertschöpfungskette zu analysieren. In der Folgenabschätzung sollte auch geprüft werden, wie sich der Vorschlag auf die Bestimmungen zur Berichterstattung über die Recycling-

quoten (Berechnungspunkt nach der Vorbehandlung, vor dem Extruder) auswirken würde, d.h. welche Auswirkungen die Änderungen für die Recyclingquoten hätte. Auch untersucht werden sollte, warum das System der Verordnung 282/2008 nicht funktioniert hat und zu keiner einzigen Zulassung eines Recyclingverfahrens durch die Kommission geführt hat. Nur so lässt sich verhindern, dass auch der neue Vorschlag, der im Prinzip auf dem gleichen Verfahren beruht, leerläuft. Schließlich sollte geprüft werden, welche Substanzen, die in Kunststoffverpackungen eingesetzt werden, beim Recycling von Kunststoffverpackungen die meisten Problem machen bzw. die Verwendung von Recyclaten für den Lebensmittelkontakt verhindern oder zumindest massiv erschweren.

Gerade angesichts der Ziele des *Green Deal* und des Aktionsplans zur Kreislaufwirtschaft braucht es einen einheitlichen und wirksamen europäischen Rechtsrahmen für die Nutzung von recycelten Kunststoffen in Lebensmittelkontaktmaterialien, insbesondere Verpackungen.

## **2. Kein Wechsel zu einem gefahrenbasierten Ansatz**

Der Vorschlag geht davon aus, dass von recycelten Kunststoffen grundsätzlich eine Gefahr für die Gesundheit ausgehen kann. Daher führt der Vorschlag den Begriff einer *“incidental contamination”* der Kunststoffe ein. Voraussetzung für den Rezyklateinsatz soll danach sein, dass *“plastic should always be decontaminated during its recycling”* (Erwägungsgrund 2). Recyclingprozesse oder zumindest Teile davon werden als *“decontamination process”* bezeichnet (Erwägungsgrund 5).

Selbstverständlich ist die sichere Verwendung von recycelten Kunststoffen in Lebensmittelkontaktmaterialien für die Verarbeiter und Inverkehrbringer von höchster Priorität. So werden recycelte Kunststoffe (vor allem recyceltes PET) auf Basis von positiven EFSA-Bewertungen bereits seit vielen Jahren sicher als REACH-konformes Produkt in Kunststoffverpackungen eingesetzt. Voraussetzung für die positive Bewertung durch die EFSA ist die erfolgreiche Dekontaminationsleistung einer Recyclinganlage im so genannten *Challenge-Test*. In diesem Zusammenhang hat die EFSA für das *post-consumer* PET-Recycling bereits einen allgemeinen Migrationswert („*overall migration limit*“) von 3 mg/kg PET definiert. Sofern dieser konservative Grenzwert eingehalten wird, ist nach EFSA sicher, dass es zu keiner Gesundheitsgefährdung aufgrund von Missbräuchen kommt:

*„The principle of the evaluation is to apply the cleaning efficiency of a recycling technology or process, obtained from a challenge test with surrogate contaminants, to a reference contamination level for post consumer PET, conservatively set a 3 mg/kg PET for a contaminant resulting from possible misuse...Therefore if a recycling process is able to reduce an input reference contamination of 3 mg/kg PET to a C<sub>res</sub> not higher than a C<sub>mod</sub> corresponding to the relevant migration criterion, the potential dietary exposure cannot be higher than 0.0025 µg/kg bw/day and recycled PET manufactured with such recycling process is not considered of safety concern.”* (EFSA Journal 2011;9(7):2184).

Dieses Verfahren hat sich über viele Jahre in der Praxis bewährt, ohne dass es einen Hinweis für Gesundheitsgefahren gibt. Wir fordern die Kommission daher auf darzulegen, welche gesundheitlichen Gründe es gibt, die strengere und vor allem viel bürokratischere Regelungen (s.u.) bezüglich des Einsatzes von Rezyklaten in Lebensmittelkontakt-

materialien rechtfertigen. Eine Neu-Ausrichtung der Regelungen zum Rezyklateinsatz in Form eines gefahrenbasierten (*“hazard based”*) Regulierung halten wir für falsch, weil er dazu führen wird, das am Ende wegen bürokratischer Hürden viel weniger Rezyklate z.B. Lebensmittelverpackungen eingesetzt werden.

### **3. Kohärenz mit abfallrechtlichen Vorschriften erforderlich**

Die bisherigen Regelungen der Verordnung 282/2008 gehen davon aus, dass bestimmte – von der EFSA positiv bewertete – Recyclingprozesse aus einem Abfallmaterial Kunststoffrezyklate erzeugen, die kein Abfall mehr sind und sicher in Lebensmittelkontaktmaterialien eingesetzt werden können. Am Ende des Recyclingprozesses verliert der Abfall also seine Abfall-Eigenschaft (*end-of-waste*) und wird zu einem Produkt, das den Anforderungen der REACH-Verordnung genügen muss. Dieser bisherige Ansatz steht in Übereinstimmung mit den abfallrechtlichen Vorgaben der EU, insbesondere der Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG), der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (94/62/EG) sowie zu den Abfallverbringungs Vorschriften.

Der Vorschlag, stattdessen in Zukunft das Durchlaufen eines *“decontamination process”* innerhalb des Recyclingprozesses als Voraussetzung für die Zulassung des Rezyklateinsatzes in Lebensmittelkontaktmaterialien zu machen, steht in Widerspruch zu den abfallrechtlichen Vorgaben. Wir halten es für dringend erforderlich, Kohärenz zwischen den europäischen Vorgaben herzustellen und fordern die Kommission daher auf, den Vorschlag an die bestehenden, höherrangigen abfallrechtlichen Vorschriften anzupassen, beispielsweise die Definitionen von *„recycling technology“* (Art. 2 Abs. 3(1)), *„recycled plastic“* (Art. 2 Abs. 3(4)) und *„recycled plastic materials and articles“* (Art. 2 Abs. 3(5)). Anstelle des vorgeschlagenen *“decontamination process”* muss das Erreichen des Abfall-Endes (*end-of-waste*) nach Durchlaufen des Recyclingprozesses weiterhin die Voraussetzung für die Erzeugung von Rezyklaten sein.

Auch mit Blick auf die ehrgeizigen Ziele im Rahmen des *Green Deal* muss sichergestellt werden, dass der regulatorische Anknüpfungspunkt für den Einsatz von Rezyklaten weiterhin das erfolgreiche Durchlaufen eines als sicher bewerteten Recyclingprozesses ist. Abweichende Vorgaben, wie z.B. der Vorschlag eines *“decontamination process”*, machen die ohnehin schon komplexe Rechtslage noch komplizierter und verhindern einen vermehrten Rezyklateinsatz z.B. in Lebensmittelverpackungen. Außerdem muss geklärt werden, inwieweit sich der Dekontaminationsprozess von bestimmten abfallspezifischen Vorbehandlungsschritten, wie dem Waschen und Reinigen, unterscheidet.

### **4. Zulassungsverfahren (Art. 17-19) umsetzen**

Wir begrüßen den Vorschlag, die Dauer der EFSA-Bewertung grundsätzlich auf maximal sechs Monate zu begrenzen (Art. 18). Eine solche zeitliche Befristung ist dringend erforderlich, da in der Praxis die EFSA-Bewertungen teilweise bis zu 18 Monate dauern. Wir begrüßen außerdem, dass recycelte Kunststoffe, deren Herstellungsprozess entsprechend der bisherigen Verordnung 282/2008 angemeldet wurden, weiterhin in Verkehr gebracht werden dürfen (Art. 31).

Wie bisher in der Verordnung 282/2008 geregelt, sieht auch der neue Vorschlag vor, dass

die Kommission individuelle Recyclingverfahren zulässt (Art. 19) - unter Berücksichtigung der EFSA-Bewertung, der einschlägigen Vorschriften und "*other legitimate factors relevant to the matter under consideration*". Neu ist die Voraussetzung, dass der Recyclingprozess "*complies with the conditions of use of the suitable technology and produces recycled plastic that meets the requirements of Article 3 of Regulation (EC) No 1935/2004*".

Wir fordern die Kommission auf darzulegen, warum dieses Verfahren, das im Wesentlichen dem bisherigen, unwirksamen Verfahren entspricht, in Zukunft tatsächlich zu Zulassungen führen soll. In Erwägungsgrund 7 wird behauptet, das bisherige Verfahren habe die Unsicherheiten bezüglich der Recyclingprozesse nicht in ausreichendem Maß beseitigt, um der EFSA eine Bewertung zu erlauben. Diese Aussage halten wir angesichts der über 200 von der EFSA als sicher bewerteten Recyclingprozesse für fragwürdig. Tatsächlich hat es die Kommission bisher nicht vermocht, auch nur ein einziges dieser sicheren Recyclingverfahren zuzulassen.

Die Kommission hat in Aussicht gestellt, dass die über 200 von der EFSA als sicher bewerteten Recyclingverfahren (hauptsächlich für PET) zeitnah nach Inkrafttreten der neuen Regelung zugelassen werden sollen. Das ist aus unserer Sicht dringend erforderlich und sollte bereits vor Inkrafttreten der neuen Regelungen erfolgen.

## **5. Einsatzmöglichkeiten für Rezyklate ausweiten, nicht einschränken**

### **a. *Post-Industrial*-Rezyklate sind notwendig für die Kreislaufwirtschaft**

Anders als in der bisherigen Verordnung enthält der Vorschlag keine Regelung für sogenannte *Post-Industrial*-Rezyklat (PIR), also für Rezyklate, die aus Produktionsabfällen von Lebensmittelkontaktmaterialien hergestellt werden. Nach Auskunft der Kommission gelten für den Einsatz von Produktionsrückstände, die *nicht* zu Abfall geworden sind (sogenannte Nebenprodukte), allein die Vorgaben der Verordnungen 10/2011 und der GMP-Verordnung 2023/2006. Sofern es sich allerdings um recycelte Produktionsabfälle (PIR) handelt, fehlt in dem Vorschlag eine Regelung.

Wir empfehlen, PIR entweder ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Vorschlags auszunehmen (und damit im Prinzip die aktuelle Rechtslage fortzuführen) oder PIR ausdrücklich als "*suitable recycling technology*" zur Herstellung von Lebensmittelkontaktmaterialien einzustufen und ohne individuelle Zulassungspflicht zu erlauben, sofern die Vorgaben der Verordnungen 10/2011 und der GMP-Verordnung 2023/2006 eingehalten werden. Eine solche Klarstellung ist wichtig, denn ohne PIR werden sich die hochgesteckten Ziele für einen vermehrten Rezyklateinsatz in Kunststoffverpackungen nicht erfüllen lassen.

Aus unserer Sicht gibt es weder gesundheitliche noch ökologische oder ökonomische Gründe, den Einsatz von sehr hochwertigen PIR in Lebensmittelkontaktmaterialien zu verbieten. In der Regel sind Produktionsabfälle geringer verschmutzt und homogener als Post-Consumer-Abfälle, sodass PIR grundsätzlich sogar gefahrloser im Lebensmittelkontakt einsetzbar sind. Eine Aussage in Erwägungsgrund 2 des Vorschlags erweckt dagegen den Eindruck, wonach PIR mit gesundheitsgefährdenden Substanzen belastet sei. Wir fordern die Kommission auf, eine Begründung für eine solche Behauptung zu liefern. Bis dahin gehen wir davon aus, dass PIR aus Lebensmittelkontaktmaterialien-Abfällen sicher sind.

Art. 6 Abs. 1 (a) erlaubt lediglich den Einsatz von Kunststoffabfällen aus (getrennt gesammelten) Siedlungsabfällen oder aus dem Lebensmittelhandel oder "*other food businesses*". Die Regelung widerspricht der Aussage der Kommission, dass auch Produktionsabfälle von dem Vorschlag erfasst sind, und sollte deshalb auf Produktionsabfälle bei der Herstellung Lebensmittelkontaktmaterialien erweitert werden. Die Kommission sollte außerdem klarstellen, ob sich die Vorgabe, dass diese Abfälle lediglich "*intended and used for contact with food*" gewesen sein dürfen, lediglich auf die beiden letztgenannten Abfallströme (Lebensmittelhandel oder "*other food businesses*") oder auch auf die Siedlungsabfälle bezieht.

#### **b. Regelung zu funktionellen Barrieren ergänzen**

Der Vorschlag enthält keine Regelung für recycelte Kunststoffe, die hinter einer funktionellen Barriere zum Einsatz in Lebensmittelkontaktmaterialien kommen. Dagegen ist nach der aktuellen Regelung in Art. 1 Abs. 2 lit. c) der Verordnung 282/2008 der Einsatz von Kunststoffrezyklaten hinter einer funktionellen Barriere in Lebensmittelkontaktmaterialien ausdrücklich zulässig, sofern sie gemäß der GMP-Verordnung 2023/2006 hergestellt wurden. Eine Ausnahme für funktionelle Barrieren ist auch für den neuen Vorschlag notwendig, um den Anteil von Rezyklaten in Lebensmittelkontaktmaterialien zu steigern und gleichzeitig die Sicherheit der Verbraucher zu garantieren.

Die Idee der Kommission, dass für die Nutzung von funktionellen Barrieren eine Antragstellung und Anerkennung als "*novel technology*" sowie eine Zulassung als "*suitable recycling technology*" erforderlich sei, wird der Bedeutung dieser Technik in der Praxis nicht gerecht. Technologien wie *Coextrusion*, Beschichtung mit SiO<sub>x</sub> und Sandwich-Spritzguss sind insbesondere bei Multilayer-Containern etablierte Standards, für die nicht jeweils ein neuer Antrag gestellt werden kann. Mangels Folgenabschätzung ist unklar, wie viele Anträge insgesamt notwendig wären und wie lange der Zulassungsprozess jeweils dauern würde. Angesichts der zu erwartenden großen Zahl von entsprechenden Anträgen an die EFSA und der vermutlich nicht mit der Geschäftspraxis zu vereinbarenden Bearbeitungszeit fordern wir die Kommission auf, den Einsatz von recycelten Kunststoffen hinter einer funktionellen Barriere – wie bisher – ausdrücklich vom Anwendungsbereich der neuen Vorgaben auszunehmen, sofern sie gemäß der GMP-Verordnung 2023/2006 hergestellt wurden.

#### **c. Klarstellung zum chemischen Recycling einfügen**

Der Vorschlag lässt offen, ob Kunststoffe, die durch chemische Verfahren recycelt werden, in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen. Nach Auskunft der Kommission sollen solche chemischen Verfahren, die Polymere vollständig in Monomere umwandeln („*chemical depolymerisation*“), von den Regelungen des Vorschlags ausgenommen sein, weil angenommen wird, dass die Monomere keine „*incidental contaminants*“ mehr beinhalten. Wir empfehlen eine Klarstellung, dass für Kunststoffe, die das Ergebnis eines chemischen Recyclingverfahrens sind, die Vorgaben dieser Verordnung keine Anwendung finden, sondern allein die Vorgaben der Verordnung 10/2011 gelten.

Die gesetzlichen Anforderungen an den Rezyklateinsatz in Kunststoffprodukten werden zunehmen. Die Kommission hat im Rahmen der Revision der EU-Richtlinie über

Verpackungen und Verpackungsabfälle (94/62/EG) bereits entsprechende regulatorische Vorgaben an den Mindesteinsatz von Rezyklaten in Kunststoffverpackungen angekündigt. Für die Verpackungshersteller ist es daher wichtig, auch Material aus chemischem recyceltem PET verwenden zu können, insbesondere weil für Lebensmittelverpackungen der Rezyklateinsatz gesetzlich stark eingeschränkt ist (nur recyceltes PET ist erlaubt) und zudem für viele Anwendungen die Qualität der Rezyklate aus mechanischem Recycling nicht genügen. Die neue Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag vereinbart, dass das chemische Recycling „als Recyclingoption“ neben den werkstofflichen Verfahren im Verpackungsgesetz aufgenommen werden soll.

#### **d. Regelung zu werkstofflichen, lösemittelbasierten Recyclingverfahren treffen**

Zusätzlich zu chemischen Recycling, die Monomeren mittels Thermo- oder Solvolyse gewinnen, sollten auch werkstoffliche, lösemittelbasierte (*physical, solvent-based*) Recyclingverfahren geregelt werden. Diese Verfahren können ebenfalls verschiedene Kunststoffe voneinander trennen und Polymere gezielt von Störstoffen befreien. Die Polymerketten bleiben hier jedoch intakt. Dieses werkstoffliche, lösemittelbasierte Verfahren zur Isolation der Polymerketten sind im Markt unter dem Begriff „*Newcycling*“ bekannt. Wir empfehlen, diese Verfahren ausdrücklich als „*suitable recycling technology*“ zur Herstellung von Lebensmittelkontaktmaterialien einzustufen, sofern die Vorgaben der Verordnungen 10/2011 und der GMP-Verordnung 2023/2006 eingehalten werden.

#### **6. PET-Recycling ausbauen, nicht einschränken**

Der Kommissionsvorschlag fokussiert sich auf „*incidental contaminants*“, die im mechanischen PET-Recycling kaum eine Rolle spielen. Die Probleme hier treten hauptsächlich durch bewusst hinzugefügte, teilweise nicht abtrennbare „Kontaminationen“ im Bereich der Dekoration, insbesondere durch Farben, *Labels* und *Sleeves* auf. Die Lösung kann hier nur in der EU-weiten Anwendung von *Design for Recycling*-Kriterien für Verpackungen liegen. Wir empfehlen daher der Kommission, die wirklichen Ursachen für die Probleme im Recycling und nicht bloß die Symptome zu bekämpfen.

In Recyclingprozessen, bei denen nach EFSA-Bewertung sichergestellt ist, dass von dem recycelten PET-Kunststoff keine Gesundheitsgefahren ausgeht, müssen auch Abfälle als *input* genutzt werden können, die nicht aus einem Pfandsystem kommen. Der Vorschlag im Annex, dass nur solche PET-Abfälle als *input* genutzt werden dürfen, die maximal 5% Nicht-Lebensmittelkontaktmaterialien enthalten, entspricht im Prinzip einer rechtlich unverbindlichen EFSA-Empfehlung aus dem Jahr 2011. Diese Empfehlung ist allerdings mittlerweile wissenschaftlich überholt, da in vielen Fällen gezeigt werden konnte, dass auch mit höheren Anteilen an Nicht-Lebensmittelkontaktmaterialien im *input* die Migrations-schwellenwerte (s.o. Nr. 2) sicher eingehalten werden können. Der Grenzwert erschwert unnötig den Einsatz von recyceltem PET (rPET) aus gemischten Sammlungen im Lebensmittelkontakt, da seine sichere Einhaltung die Einführung von neuen Markierungs- und Sortierverfahren erfordert. Dadurch wird das ohnehin schon knappe Angebot an rPET aus Pfandkreisläufen (zur Verwendung in Lebensmittelkontakt- und anderen Anwendungen) weiter verringert, mit der Folge, dass für die PET-Flaschenherstellung selbst und die Einhaltung der entsprechenden Rezyklatquoten nicht mehr genügend rPET zu wirtschaftlich

akzeptablen Preisen zur Verfügung steht. Die europäische Getränkeindustrie ([link](#)) und die deutschen Kunststoffrecycler ([link](#)) haben erst unlängst auf das Problem hingewiesen.

Es ist essentiell, dass Recycling-Technologien, welche bereits von der EFSA als sicher bewertet wurden, auch in Zukunft weiter am Markt genutzt werden können und nicht durch neue bürokratische Hürden erschwert werden. Trotz aller künftigen Entwicklungen und möglicher Neuerungen sind gerade die bewährten Technologien die Garanten dafür, dass die heutigen Recyclingkapazitäten aufrechterhalten bzw. ausgebaut werden können. Deshalb müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass diese Technologien auch weiterhin verfügbar bleiben.

Wir empfehlen daher, dass ein Recyclingverfahren, welches von der EFSA als sicher bewertet wurde, zeitnah von der Kommission zugelassen werden (so wie es die geltende Regelung vorsieht) oder als *“suitable recycling technology”* ohne individuelle Zulassung nutzbar sein sollte – entsprechend dem Konzept für *closed-loop* Recycling im Vorschlag (siehe Erwägungsgrund 8; Annex table 1 Nr. 2). Außerdem empfehlen wir – neben der Einführung von polymerspezifischen Substitutionsquoten –, dass auch solche mechanischen PET-Recyclingprozesse, bei denen ein höherer Anteil als 5% von Nicht-Lebensmittelkontaktmaterialien eingesetzt wird und die von der EFSA als sicher bewertet werden, als *“suitable recycling technology”* eingestuft werden können.

## **7. Closed-loop-recycling praxisgerecht ausgestalten**

Die Bezeichnung eines geschlossenen Produktkreislaufs (sogenannter *“closed loop”*) als Recycling-Technologie (siehe Annex table 1 und 3) irritiert, weil ein solches System nicht lediglich aus dem Recycling-Prozess, sondern vielen weiteren Elementen (z.B. Sammlung, Sortierung, Aufbereitung, Wiedereinsatz etc.) besteht. Hinzu kommt, dass die Kommission offenbar ein sehr enges Verständnis von einem geschlossenen Produktkreislauf hat und nur solche Sachverhalte darunter versteht, in denen der Letztinverkehrbringer die Kontrolle über die Verwendung und Entsorgung der Materialien und Gegenstände behält. Solche Systeme werden allgemein als *“controlled loop”* oder *“B2B loop”* bezeichnet.

Unter *„closed loop-recycling“* versteht man dagegen eine Technologie oder ein Verfahren, mit dem ein bestimmter Abfallstrom von Produkten wieder in das Ursprungsprodukt zurückverwandelt werden kann (z.B. Verpackung zurück in Verpackung). Ein *„controlled loop“*-System mag dies erleichtern, ist aber keine Voraussetzung. Vielmehr geht es um Technologien oder Verfahren, die es ermöglichen, Abfälle so zu behandeln, dass das Rezyklat von ausreichend hoher Qualität ist, um wieder in entsprechenden Produkten verwendet zu werden.

Aufgrund des zu engen Verständnisses von *„closed loop“* zielen die vorgeschlagenen Anforderungen an ein solches System (siehe Annex table 3.2 und 4.1) nicht auf den Recyclingprozess ab, sondern auf die Qualität des *input*-Materials, also des Abfalls. Die Vorgaben bezüglich der Verwendung der Produkte sind äußerst kleinteilig und sehr streng (*“only plastic used by consumers within the premises or under control of food business operators”*, *“cleaned regularly and sufficiently”*, *“document ... shall provide explicit instructions and procedures”*, siehe Annex table 4.1). In der Praxis würden die wenigsten in Europa etablierten Sammelsysteme diese Anforderungen erfüllen, wie eine

Folgenabschätzung zeigen würde. Das deutsche Flaschen-Pfandsystem hätte beispielsweise keine Chance, als *“closed loop”*-System anerkannt zu werden.

Der Vorschlag zeugt von einem mangelnden Verständnis der gegenwärtigen Produktkreisläufe sowie der technischen Möglichkeiten bei der Sortierung. Er sollte daher grundlegend überarbeitet werden. Unklar ist beispielsweise, warum die Kommission für *closed-loop-recycling*-Prozesse, im Unterschied zum mechanischen PET-Recycling, keine individuelle Zulassung für erforderlich hält (Erwägungsgrund 8, Annex table 1 Nr. 2). Diese Aussage steht im Widerspruch zu der Regelung in Art. 4 Absatz 4 lit. (a), wonach auch bei Nutzung einer *“suitable recycling technology”* grundsätzlich eine Zulassung erforderlich ist. Sofern eine Dekontamination während des Recycling-Prozesses sichergestellt ist, sollten die Anforderungen an das Sammelsystem weniger streng sein.

## **8. Etikettierung (*“labelling”*) der Rezyklate ist überflüssige Bürokratie**

Die transparente Informationsweitergabe über die Qualität der Rezyklate entlang der Wertschöpfungskette ist für das Qualitätsmanagement der Verarbeiter und ihrer Kunden unerlässlich. Gleichwohl sind die Vorschläge für neue Etikettierungs-Vorschriften gerade für die als sicher eingestuften Technologien unverhältnismäßig bürokratisch.

Die Kommission schlägt vor, dass Behälter mit recyceltem Kunststoff, die an Verarbeiter geliefert werden, mit einem Etikett versehen sein sollen, das eine Vielzahl von Detailinformation zur Herkunft des Rezyklats, seiner Zusammensetzung sowie eine Zusammenfassung von Anleitungen (*“brief summary of any other instructions”*) enthalten soll (Art. 5 Abs. 3; siehe zur Begründung Erwägungsgrund 12). Außerdem soll es für einzelne Chargen von Rezyklaten jeweils ein *“document or record regarding their quality”* geben, das außerdem eine *“unique number”* (der Charge?) sowie den Namen des Recyclers enthalten soll.

Der Vorschlag, der sich an die Kennzeichnungsregeln für Lebensmittelkontaktmaterialien in der Verordnung 1935/2004 anlehnt, übersieht, dass sich die Kennzeichnung dort an den Verbraucher richtet. Dagegen werden recycelte Kunststoffe nicht an Verbraucher, sondern an Kunststoff verarbeitenden Unternehmen geliefert, die im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen sehr wohl wissen, wer ihr Vertragspartner ist, woher das Rezyklate stammt, welche Zusammensetzung es hat und wie es zu verwenden ist. Angaben auf dem Container zur Zusammensetzung des Rezyklats sind darüber hinaus sinnlos, weil die Personen, die den Rezyklateinsatz beim Verarbeiter steuern, den Container selbst nie zu Gesicht bekommen. Die Informationspflichten für Recycler in Art. 5 sind daher überflüssig und sollten gestrichen werden. Umso mehr, als die Industrie bereits freiwillige Schritte unternommen hat zur Kennzeichnung von Rezyklaten mit der seit Dezember gültigen DIN SPEC 91446 (kostenfrei abrufbar [hier](#)).

## **9. Kennzeichnung (*“marking”*) behindert Recycling**

Alle Materialien und Gegenstände, die im Rahmen eines Recyclingsystems (*“recycling scheme”*) verwendet werden, sollen dem Vorschlag zufolge eine Kennzeichnung tragen, die dem Unionsregister entspricht (Art. 9 Abs. 5 und 6). Diese Kennzeichnung soll deutlich sichtbar, unauslöschlich und eindeutig sein. Auch dieser Vorschlag lehnt sich an die



Verbraucher-Kennzeichnung der Lebensmittelkontaktmaterialien in der Verordnung 1935/2004 an (siehe dort Art. 15 Abs. 3). Nicht übernommen wurde allerdings die Regelung, wonach die Kennzeichnung bei Abgabe an den Endverbraucher entweder auf den Materialien bzw. Gegenständen selbst oder auf deren Verpackung, auf Etiketten oder auf einer Anzeige in Verkaufsnähe angebracht werden darf (Art. 15 Abs. 7 Verordnung 1935/2004).

Der Vorschlag enthält keine Begründung für die Kennzeichnung von Materialien und Gegenständen. Damit ist unklar, was mit der Kennzeichnung erreicht werden soll und ob sie tatsächlich z.B. auch für einzelne geschredderte Kunststoff-Flocken gelten soll. Insofern empfehlen wir, zunächst die Notwendigkeit einer Kennzeichnung darzulegen und ihren Anwendungsbereich zu klären. Außerdem sollte die Kommission berücksichtigen, dass jede Kennzeichnung auf einem Material oder Gegenstand dessen Recyclingfähigkeit negativ beeinträchtigt. Insofern bietet sich eventuell eine Lösung ähnlich des Art. 15 Abs. 7 Verordnung 1935/2004 an.

#### **10. Regelungen zu „Novel Technologies“ (Art. 10-16) innovationsfreundlich ausgestalten**

Der Vorschlag will es unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen, dass neue Recycling-Technologien (sogenannte „*novel technology*“) zu „suitable“ Recycling-Technologien werden (Art. 4 Abs. 3 (b) und Abs. 5 sowie Art. 14-16). In der jetzigen Form ist der Vorschlag allerdings praxisfremd und innovationsfeindlich, führt zu einer Erhöhung der Eintrittsbarrieren in den Recyclingmarkt und erschwert den notwendigen Ausbau der Recyclingkapazitäten mittels neuer Technologien.

Die Anforderungen, die der Vorschlag an die Kunststoffrecycler als Betreiber dieser neuen Technologien stellt, sind äußerst bürokratisch und für die zumeist mittelständischen Kunststoffrecycler nicht handhabbar (z.B. „*shall notify the competent authority*“, „*registration*“, „*detailed information*“, „*compliance monitoring summary sheet*“, siehe Art. 10, „*documented supplementary information*“ (Art. 11), „*monitoring and reporting of contamination levels*“ (Art. 13). Auch ist die Vorgabe, Rezyklate in Chargen (*batch*) von maximal 30 Tonnen zu testen (Art. 10 Abs. 1), unverhältnismäßig aufwändig und teuer.

Der Vorschlag, dass die Kommission den Antrag eines Unternehmens auf Bewertung um bis zu zwei Jahre aufschieben kann, wenn andere Betreiber dieselben oder ähnliche neuartige Technologien entwickeln (Artikel 14 Absatz 2), würde Innovationen in neue Recycling-Technologien lähmen, Investitionen verhindern und damit die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Recyclingindustrie gefährden. Die Idee, dass verschiedene Entwickler („*developer*“) von neuen Recycling-Technologien untereinander und mit ihren Kunden zusammenarbeiten sollen (Art. 10 Abs. 1) und dass es daher je neuer Technologie nur einen Verantwortlichen („*single legal entity*“) geben soll, ist angesichts der Wettbewerbssituation im Recyclingsektor wenig überzeugend und dürfte auch nicht mit dem europäischen Wettbewerbsrecht vereinbar sein. Die vorgesehene Pflicht zur Veröffentlichung von detaillierten und vertraulichen Informationen zu der Neuentwicklung (Art. 10 Abs. 3, Art. 13 Abs. 3 und 4) ist, sofern diese nicht im Rahmen einer Schutzrecht-Anmeldungen erfolgt, nicht mit dem Interesse des Entwicklers an der Nutzung seiner Neuentwicklung vereinbar. Solche Informationen müssen im Sinne des Geheimwettbewerbs streng vertraulich bleiben.

Die Vorlaufzeit für die Einführung einer neuen Technologie ist mit mindestens 2 bis maximal 7 Jahren viel zu lang und sollte dringend verkürzt werden, um negative Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen zu reduzieren.

Der Vorschlag verweist in Art. 3 Abs. 1 auf die allgemeinen Anforderungen für den Einsatz von Materialien in Lebensmittelkontaktmaterialien (siehe Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 1935/2004). Für Kunststoffe konkretisiert Art. 19 der Verordnung 10/2011, dass Stoffe, die nicht in der Unionsliste aufgeführt sind, zulässig sind, sofern eine positive Beurteilung „gemäß international anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen über die Risikobewertung“ erfolgt ist. Da diese Bewertung insbesondere bei „*novel technologies*“ vorzunehmen ist, wäre eine Aufklärung durch die Kommission darüber, was unter solchen Grundsätzen (z.B. TTC- Konzept) zu verstehen ist, dringend erforderlich.

## 11. Diskriminierung von Kunststoffen vermeiden und Übergangsfrist vorsehen

Das in dem Vorschlag dargestellte System erfordert erheblich mehr Ressourcen bei EFSA und der Kommission für die Bewertung und Zulassung von Kunststoffzyklen. Wir haben die Sorge, dass dabei Gesundheitsgefahren, die aus der Verwendung von Rezyklen aus anderen Materialien stammen, vernachlässigt werden. Angesichts der sicheren Verwendung von Kunststoffzyklen in der EU darf die anhaltende Diskriminierung von Kunststoffen nicht länger fortgesetzt werden.

Außerdem enthält die Verordnung keine Übergangsfrist. Wir empfehlen eine Übergangsfrist von mindestens 24 Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung, damit EFSA und Kommission genügend Zeit haben, die aktuell verwendeten Recycling-Prozesse ggfs. zu bewerten und zuzulassen.

## 12. Vorschlag an Rechtsgrundlage anpassen

Mit einer Reihe von Vorschlägen überschreitet die Kommission die ihr von Artikel 5 der Verordnung 1935/2004 eingeräumte Ermächtigung für Einzelmaßnahmen. So gibt es in dem als Rechtsgrundlage ausdrücklich benannten Artikel 5 Abs. 1 lit. (h), (i), (k) und (n) keine Ermächtigung u.a. für folgende Vorschläge:

- Die **abfallrechtlichen Definitionen** wie z.B. „*recycling technology*“, etc. (siehe Art. 2 Abs. 3) stehen im Widerspruch zu höherrangigem EU-Recht (Abfallrahmenrichtlinie) und gehen zudem weit über eine Einzelmaßnahme hinaus.
- Die Vorschläge in Art. 6 zur **Abfallsammlung** fallen nicht in den Geltungsbereich der Verordnung 1935/2004 und können daher nicht in einer Einzelmaßnahme umgesetzt werden. Gleiches gilt für
- Anforderungen an die **Organisation eines sogenannten „recycling scheme“**, z.B. die Vorgabe, dass eine einzige juristische Person verantwortlich sein soll (Art. 9 Nr. 1) und dass auch das System der Abfallsammlung Teil des recycling scheme sein soll (Art. 9 Nr. 4),
- Detailanforderungen an die **Ausgestaltung von Closed-loop-Recycling-Systemen**, wie z.B. den Ort der Nutzung, die Reinigungshäufigkeit und Dokumentationspflichten, siehe Annex, Table 4 Nr. 4.1. sowie die Wiederverwendung („*re-use*“, Annex Table 4 Nr. 4.1 (b) und (c)),

- Vorschläge zur **Kennzeichnung** ("*marking*") von aus recycelten Kunststoffen hergestellte Lebensmittelkontaktmaterialien und -Artikeln (Art. 9 Nr. 5 und 6). Dagegen erlaubt Art. 5 Abs. 1 lit l) der Verordnung 1935/2004 lediglich Einzelmaßnahmen zur Kennzeichnung "aktiver und intelligenter Materialien und Gegenstände" sowie
- Vorschläge zur **Veröffentlichung von sensiblen Geschäftsinformationen auf öffentlich zugänglichen Webseiten** (Art. 13 Abs. 3 und 4).

Bad Homburg, 10.1.2021