



Brüssel, den 4.7.2016
COM(2016) 438 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT
UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**über die Anwendung des aus den Richtlinien 75/107/EWG, 76/211/EWG und
2007/45/EG bestehenden Rechtsrahmens für Erzeugnisse in Fertigpackungen**

{SWD(2016) 219 final}

1. EINLEITUNG

Gegenstand dieses Berichts ist die Evaluierung der folgenden drei Richtlinien, die den Rechtsrahmen für Erzeugnisse in Fertigpackungen bilden:

- Richtlinie 75/107/EWG über Flaschen als Maßbehältnisse¹, die den freien Verkehr von Flaschen mit dem 3-Zeichen vorsieht;
- Richtlinie 76/211/EWG über die Abfüllung bestimmter Erzeugnisse nach Gewicht oder Volumen in Fertigpackungen², die die Mengenangaben auf Fertigpackungen betrifft und den freien Verkehr von mit dem E-Zeichen versehenen Fertigpackungen garantiert;
- die Richtlinie 2007/45/EG über Nennfüllmengen für Erzeugnisse in Fertigpackungen³, mit der den Mitgliedstaaten die Regulierung von Packungs- und Flaschengrößen bis zu 10 l bzw 10 kg untersagt wird und EU-weit verbindliche Packungsgrößen für Wein und Spirituosen festgelegt werden; diese Richtlinie gilt für alle Erzeugnisse in Fertigpackungen.

Nach Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 2007/45/EG muss die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss einen Bericht über die Anwendung und die Auswirkungen dieser Richtlinie unterbreiten. Aufgrund des zwischen den drei Richtlinien bestehenden engen Zusammenhangs wurde beschlossen, dass dieser Umstand dafür genutzt werden sollte, deren Funktionsweise und Zweckmäßigkeit im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) 2014 als Paket zu evaluieren.⁴

Die Richtlinie 75/107/EWG ist nie evaluiert worden. Die Richtlinie 76/211/EWG wurde 2005 einer Evaluierung unterzogen. Die Richtlinie 2007/45/EG wurde im Anschluss an die Evaluierung der durch sie aufgehobenen Richtlinien 75/106/EWG und 80/232/EWG erlassen.

2. MARKTVOLUMEN

Der Umsatz der Fertigpackungsbranche wird EU-weit auf 170 Mrd. EUR geschätzt, die von ihr generierte Wertschöpfung auf 34 Mrd. EUR. Dies sind 12 % der gesamten Wertschöpfung in den wichtigsten Wirtschaftszweigen, in denen Fertigpackungen zum Einsatz kommen (Lebensmittel- und Getränkeindustrie, Herstellung von Heimtierfutter, Chemikalien, Farben und Lacken, Düngemitteln, Detergenzien und Kosmetikprodukten, Glasflaschenerzeugung), was wiederum einem Anteil von 0,3 % am BIP der EU entspricht. Diese Branchen umfassen

¹ Richtlinie 75/107/EWG des Rates vom 19. Dezember 1974 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Flaschen als Maßbehältnisse.

² Richtlinie 76/211/EWG des Rates vom 20. Januar 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Erzeugnisse nach Gewicht oder Volumen in Fertigpackungen.

³ Richtlinie 2007/45/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Festlegung von Nennfüllmengen für Erzeugnisse in Fertigpackungen, zur Aufhebung der Richtlinien 75/106/EWG und 80/232/EWG des Rates und zur Änderung der Richtlinie 76/211/EWG des Rates.

⁴ COM(2014) 368 und SWD(2014) 192.

etwa 300 000 meist kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) mit durchschnittlich je 17,7 Beschäftigten. Hier arbeiten schätzungsweise 640 000 Vollzeitkräfte, was einem Anteil von 0,3 % an den Beschäftigten in der EU entspricht.

3. EVALUIERTE RICHTLINIEN

Die drei Richtlinien sollen den freien **Verkehr** von Erzeugnissen in Fertigpackungen ermöglichen und auf diese Weise einen Beitrag zum Wachstum der Märkte und zur Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in der EU leisten. Durch eine koordinierte Marktüberwachung wird sichergestellt, dass die Käufer die auf der Packung angegebene Menge erhalten, was wiederum im Interesse der Verbraucher ist. Aufgrund der Deregulierung der Packungsgrößen haben die Verbraucher mehr Auswahl, während die für Weine und Spirituosen geltende Ausnahme von EU-weit festgelegten Packungsgrößen die KMU vor einer übermäßigen Nachfrage nach anderen Flaschengrößen bewahrt und damit deren Wettbewerbsfähigkeit förderlich ist.

Die Richtlinie **75/107/EWG** betrifft die sogenannten Maßbehältnis-Flaschen für (alkoholische) Getränke. Sie sieht eine „fakultative Harmonisierung“ vor, so dass die Hersteller darüber entscheiden können, ob sie sie anwenden wollen oder nicht. Die Hersteller sind demnach verpflichtet, sich vorab bei den Behörden registrieren zu lassen. Ferner sind darin Vorschriften über die Genauigkeit und die Kennzeichnung festgelegt und den Marktüberwachungsbehörden wird ein statistisches Verfahren zur Überprüfung des Flascheninhalts an die Hand gegeben. Die Richtlinie gewährleistet den freien **Verkehr** von mit einem umgekehrten Epsilon (3-Zeichen) versehenen Flaschen und findet breite Anwendung bei Getränkeflaschen und Konservengläsern.

Die Richtlinie **76/211/EWG** betrifft die Mengenangaben für in Abwesenheit des Käufers in Fertigpackungen abgefüllte Erzeugnisse. Sie sieht ebenfalls eine „fakultative Harmonisierung“ vor, da der Abfüllbetrieb/Importeur über deren Anwendung entscheiden kann. Darin sind Vorschriften über die Genauigkeit und die Kennzeichnung festgelegt und den Marktüberwachungsbehörden wird ein statistisches Verfahren zur Überprüfung der in Fertigpackungen enthaltenen Mengen an die Hand gegeben. Sie garantiert den freien **Verkehr** von mit dem E-Zeichen versehenen Fertigpackungen und findet breite Anwendung bei in Supermärkten und Heimwerkermärkten verkauften Packungen und Flaschen.

Mit der Richtlinie **2007/45/EG** wird den Mitgliedstaaten die Regulierung von Packungs- und Flaschengrößen bis zu 10 l bzw 10 kg untersagt, ferner werden damit EU-weit verbindliche Packungsgrößen für gängige Verkaufsmengen von Wein und Spirituosen festgelegt. Ein Übergangszeitraum für das Auslaufen nationaler Vorschriften über Packungs- bzw. Flaschengrößen für bestimmte Erzeugnisse endete im Jahr 2013.

4. EVALUIERUNG

Die Kommission ließ die Wirksamkeit der Richtlinien von einem externen Auftragnehmer bewerten, der eine Studie⁵ vorlegte. Diese beruht

- auf Interviews mit unterschiedlichsten Interessenträgern (Verbraucher- und Branchenverbände und nationalen Behörden);
- auf einer öffentlichen Online-Konsultation;
- auf einer gezielten Erhebung bei einzelnen Verbrauchern, Unternehmen und Experten und
- auf Sekundärforschung.

Die Evaluierung erfolgte anhand der einschlägigen Standardkriterien der Kommission (Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und Mehrwert für die EU).

Nach der dazugehörigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁶, die auf der Bewertung der Beratungsfirma aufbaut, findet der derzeitige Rechtsrahmen breite Unterstützung in der Wirtschaft und bei den nationalen Behörden und ist für die Verbraucher annehmbar. Die Richtlinien sind dem Binnenmarkt förderlich: Sie kurbeln nämlich den Wettbewerb in der Fertigpackungsbranche dadurch an, dass sie einen umfassenden Rechtsrahmen bieten und eine Basis für die administrative Zusammenarbeit darstellen. Sie haben zu mehr gegenseitigem Vertrauen auf der Ebene der Marktüberwachungsbehörden geführt.

Da den Unternehmen die Verwendung von Maßbehältnissen (mit einem 3-Zeichen) und von (mit dem E-Zeichen versehenen) Fertigpackungen mit vorgegebenem Inhalt freisteht, können sie die für sie zweckmäßigste Option wählen. Viele kleine hauptsächlich für den Inlandsmarkt produzierende Unternehmen schätzen die gegenseitige Anerkennung, die in den Bereichen zum Tragen kommt, in denen die Richtlinien nicht angewendet werden.

Der verpflichtende Charakter der Packungsgrößen-Richtlinie garantiert die Wahlfreiheit und führte zu einer Diversifizierung der Packungsgrößen. Bei Weinen und Spirituosen bieten auf EU-Ebene festgelegte Größen Schutz für KMU, denen es an Marktmacht fehlt. Der Übergangszeitraum für das Auslaufen nationaler Vorschriften verursachte keine Probleme.

Alle Mitgliedstaaten haben die Richtlinien umgesetzt und wenden sie ohne Einschränkungen an. Unterschiede bei der Anwendung auf nationaler Ebene sind öffentlich dokumentiert. Sie betreffen Verwaltungsverfahren und Abläufe bei Produktionskontrollen, die bei den in Verkehr gebrachten harmonisierten Erzeugnissen zu keinen unterschiedlichen Ergebnissen führen.

⁵ [http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/legal-metrology/index_en.htm]

⁶ [SWD 2016/219].

Der Evaluierung zufolge sind alle drei Richtlinien nach wie vor relevant. Sie gelten im Allgemeinen als wirksam und effizient und bringen für sämtliche Interessenträger (Verbraucher, Wirtschaft und nationale Behörden) einen erheblichen Mehrwert. Was die Verwaltung und die Einhaltung betrifft, so sind mit keiner der drei Richtlinien nennenswerte Kosten verbunden. Sie werden für den Verbraucherschutz, die Wettbewerbsfähigkeit und den Binnenmarkt als förderlich angesehen. Sie sind auch mit anderen Rechtsvorschriften auf EU- und nationaler Ebene kohärent und ergänzen diese. Infolgedessen genießen sie breite Unterstützung von allen Interessenträgergruppen. Die Kommission schließt sich der Schlussfolgerungen der Beratungsfirma an, wonach die Richtlinien zweckmäßig sind und nicht grundlegend reformiert werden müssen.

Neben dieser positiven Gesamtbewertung wurde eine Reihe fachlicher und branchenspezifischer Fragen behandelt. Sie betreffen Produkte, die nach Länge, Gebiet oder Anzahl verkauft werden, ferner das Abtropfgewicht, Definitionen des Begriffs „größere Charge“, Bestimmungen über Herstellungsgeschwindigkeit und Stichprobenbildung, zähflüssige Erzeugnisse nach Masse oder Volumen und in Fertigpackungen enthaltenes Verpackungsmaterial. Einige dieser Fragen fallen nicht in den Geltungsbereich der Richtlinien, andere sind auf internationaler Ebene nach wie vor ungelöst.

5. FAZIT UND FOLGEMASSNAHMEN

Mit der Evaluierung wurde nachgewiesen, dass der EU-Rechtsrahmen für Erzeugnisse in Fertigpackungen zweckmäßig ist und dass die Richtlinien wirksam, effizient, relevant und mit anderen Maßnahmen der EU kohärent sowie mit einem Mehrwert für die EU verbunden sind. Die Kommission hält es zwar nicht für erforderlich, Vorschläge für Änderungen vorzulegen, wird aber die Ergebnisse der Evaluierung mit Interessenträgern erläutern und mit daran anknüpfenden Maßnahmen die Anwendung der Richtlinien verbessern.

Die Kommission wird in Anbetracht der auf nationaler Ebene unterschiedlichen Anwendungspraxis den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Interessenträgern fördern und einschlägige Leitlinien erarbeiten.

Im Interesse einer – vor allem bei den Einfuhren – effizienten Marktüberwachung wird die administrative Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Richtlinien durch finanzielle Beiträge der EU zur Abhaltung von Sitzungen der zuständigen Behörden im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 gefördert.

Die Kommission wird mit den Interessenträgern die Fragen erörtern, die sich im Zusammenhang mit fachlichen Aspekten und relevanten internationalen Standards ergeben und geeignete Maßnahmen, wie etwa die Erarbeitung einschlägiger Leitlinien, ergreifen.

Zur Sensibilisierung der Verbraucher wird die Kommission verstärkt Informationen über die Bedeutung des 3-Zeichens und des E-Zeichens bereitstellen.