



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Mitteilung 304

Mitteilung der Kommission - TRIS/(2022) 02355
Richtlinie (EU) 2015/1535
Übersetzung der Mitteilung 303
Notifizierung: 2022/0196/I

Bemerkungen der Kommission (Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535). Diese Bemerkungen verlängern nicht die Stillhaltefrist.

(MSG: 202202355.DE)

1. MSG 304 IND 2022 0196 I DE 08-07-2022 05-07-2022 COM 5.2 08-07-2022

2. Commission

3. DG GROW/E/3 - N105 04/63

4. 2022/0196/I - S00E

5. Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535

6. Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 übermittelten die italienischen Behörden der Kommission am 7. April 2022 den Entwurf „Dekret Nr. 114 des Ministers für den ökologischen Wandel vom 16. März 2022 zur Annahme der Leitlinien für die Etikettierung von Verpackungen gemäß Artikel 219 Absatz 5 des Gesetzesdekrets Nr. 152/06“ (im Folgenden: notifizierter Entwurf).

Der notifizierte Entwurf betrifft, wie in der Mitteilung angegeben, „die Annahme von Leitlinien für die Etikettierung von Verpackungen gemäß Artikel 219 Absatz 5 des Gesetzesdekrets Nr. 152/062“ (Hervorhebung hinzugefügt).

In der Mitteilung wird ferner klargestellt, dass „das Ziel des regulatorischen Eingreifens darin besteht, den Unternehmern, die Etikettierungspflichten unterliegen, klare und einheitliche Angaben anzubieten, auch um keine Rechtsverletzungen zu begehen, die daraus resultierende Sanktionen zur Folge haben. Die Anwendung der betreffenden Leitlinien wird Auswirkungen auf den produktiven, sozialen und ökologischen Bereich haben.

Die Prüfung des notifizierten Entwurfs hat die Kommission zur Abgabe der folgenden Bemerkungen veranlasst.

1. Kontext

Artikel 219 Absatz 5 des Gesetzesdekrets Nr. 152/2006 (im Folgenden: italienisches Umweltgesetzbuch) in seiner derzeitigen konsolidierten Fassung bestimmt:

„5. Alle Verpackungen müssen entsprechend den in den geltenden technischen UNI-Normen festgelegten Verfahren und im Einklang mit den Beschlüssen der EU-Kommission zur Erleichterung der Sammlung, Wiederverwendung, Verwertung und des Recyclings von Verpackungen gekennzeichnet werden, um den Verbrauchern korrekte Informationen über die endgültigen Bestimmungsorte der Verpackungen bereitzustellen [...].

5.1. Innerhalb von neunzig Tagen nach Inkrafttreten dieser Bestimmung erlässt der Minister für den ökologischen Wandel mit einem nichtregulatorischen Dekret die technischen Leitlinien für die Etikettierung nach Absatz 5“.

Mit Inkrafttreten des Gesetzes 15/2022 wird die Anwendung von Artikel 219 Absatz 5 des „italienischen Umweltgesetzbuches“ bis zum 31. Dezember 2022 ausgesetzt (Erzeugnisse, die die darin vorgeschriebenen Anforderungen nicht erfüllen und bereits am 1. Januar 2023 in Verkehr gebracht oder gekennzeichnet sind, können vermarktet werden, bis die Vorräte erschöpft sind).

Es ist die Auffassung der Kommission, dass der notifizierte Entwurf den Entwurf eines nichtregulatorischen Dekrets gemäß Artikel 219 Absatz 5 Nummer 1 des „italienischen Umweltgesetzbuches“ darstellte.

2. Analyse des Entwurfs: mögliche Unvereinbarkeit mit den Artikeln 34-36 AEUV (Vorschriften über den freien Warenverkehr)

Die Kommission möchte zu dem notifizierten Entwurf mit Blick auf die Artikel 34-36 AEUV Stellung nehmen.

Artikel 219 Absatz 5 des „italienischen Umweltgesetzbuchs“ sieht, wie bereits erwähnt, vor, dass Produkte, die in anderen EU-Mitgliedstaaten rechtmäßig in Verkehr gebracht werden, mit einer spezifischen Etikettierung versehen



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

werden müssen, die darauf abzielt, die Sammlung, Wiederverwendung, Verwertung und das Recycling von Verpackungen zu erleichtern und den Verbrauchern korrekte Informationen über die endgültigen Bestimmungsorte der Verpackungen zu liefern.

Im notifizierten Entwurf spiegelt sich dies insbesondere in der nachstehenden verbindlichen Anforderung wider (Tabelle auf Seite 6 des notifizierten Entwurfs):

Hinweise für den Verbraucher in Bezug auf die getrennte Sammlung für manuell trennbare Bestandteile von Verpackungen, die für die Endverbraucher bestimmt sind. Leitlinien zur Kennzeichnung für die Bürger: die Leitlinien schlagen vor, um klare und vollständige Informationen bereitzustellen, dass die folgenden Informationen auf der Verpackung angebracht werden:

- MATERIALFAMILIE
 - ANGABEN ZUR ENTSORGUNG
- Oder
- ANGABEN ZUR ENTSORGUNG NACH MATERIALFAMILIE

Mit Anweisungen zur Überprüfung der Bestimmungen der Gemeinde

Die oben beschriebene Tabelle sieht daher vor, dass Informationen über „MATERIALFAMILIE, ANGABEN ZUR ENTSORGUNG oder ANGABEN ZUR ENTSORGUNG NACH MATERIALFAMILIE, mit Anweisungen zur Überprüfung der Bestimmungen der Gemeinde“ „auf der Verpackung angebracht“ werden.

Dies deutet darauf hin, dass die oben genannten Angaben „auf der Verpackung“ angebracht werden müssen. In dem notifizierten Entwurf wird jedoch auch vorgeschlagen, dass den Unternehmen Flexibilität in Bezug auf die Methoden eingeräumt wird, die verwendet werden können, um dem Verbraucher Hinweise in Bezug auf die getrennte Versammlung zu geben:

- „alle Verpackungen müssen in der Form und Weise gekennzeichnet sein, die das Unternehmen für die Erreichung des Ziels am geeignetsten und wirksamsten hält“ (Seite 5);
- „Die Anweisungen für die Abfallentsorgung können nach der vorgeschlagenen Formel 0 mit anderen frei gewählten Methoden übermittelt werden, sofern sie wirksam sind.“ (Seite 9);
- „die Informationen zur Abfallannahme können unter Verwendung der vorgeschlagenen Formel 0 mit anderen frei gewählten Methoden übermittelt werden, sofern sie wirksam sind.“ (Seite 11);
- Der notifizierte Entwurf enthält insbesondere einen Verweis auf den „Klarstellungshinweis“ des Ministeriums für den ökologischen Wandel vom 17. Mai 2021. Der notifizierte Entwurf bezieht sich insbesondere auf folgenden Teil: Zur Einhaltung der Anforderung an die umweltbezogene Etikettierung von Verpackungen ist die Nutzung digitaler Kanäle (z. B. Anwendungen, QR-Codes, Websites) im Einklang mit dem Prozess der technologischen Innovation und Vereinfachung stets zulässig, ein grundlegender Aspekt, der im nationalen Wiederaufbau- und Resilienzplan (NRRP) vorgesehen ist. Solche digitalen Kanäle können die explizite Information auf der Verpackung ersetzen oder ergänzen. Diese Instrumente können genutzt werden, sowohl um die Übermittlung verbindlicher Informationen entlang der Lieferkette auf kommerziellen und industriellen Kanälen zu erleichtern, als auch um dem Endverbraucher die Art der Verpackungsmaterialien und Informationen über die ordnungsgemäße Entsorgung der Abfälle zu vermitteln. Wenn die Verpackung für den Endverbraucher bestimmt ist, muss der Verpflichtete auf der Verpackung oder an der Verkaufsstelle, unabhängig davon, ob es sich um physische oder virtuelle Verkaufsstelle handelt, zu der der Verbraucher Zugang hat, Anweisungen angeben, die es dem Verbraucher ermöglichen, die vorgeschriebenen umweltbezogenen Informationen über die bereitgestellten digitalen Kanäle (Anwendungen, QR-Codes, Websites usw.) zu erhalten. Um Informationen über die umweltbezogene Kennzeichnung zur Verfügung zu stellen, ist es daher möglich, ein digitales Instrument zu verwenden, das zu einer Seite weiterleitet, die speziell den Inhalt der umweltbezogenen Kennzeichnung für die betreffende Verpackung vermittelt, sofern der Zugang zu den spezifischen Informationen für die betreffende Verpackung einfach und direkt ist und diese Informationen zeitnah und nicht schwer zu interpretieren sind. Daher wird empfohlen, die betreffende Verpackung auf diesen Kanälen klar anzugeben, um den Endverbrauchern die Informationen leichter zugänglich zu machen und zur Verfügung zu stellen.

In diesem Teil schlägt der notifizierte Entwurf daher vor, dass „digitale Kanäle [...] die Informationen direkt auf der Verpackung ersetzen können“, auch um „die Art der Verpackungsmaterialien an den Endverbraucher weiterzuleiten und Informationen darüber zu erhalten, wie die Abfälle ordnungsgemäß entsorgt werden können“.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Die Kommission weist darauf hin, dass es nützlich wäre, wenn der notifizierte Entwurf die Möglichkeit unterstreichen könnte, digitale Kanäle zur Übermittlung von Sortiervorschriften an die Endverbraucher (auch) in einem anderen Teil des Dokuments zu nutzen (z. B. in der Tabelle auf Seite 6 des notifizierten Entwurfs oder durch Verstärkung der auf Seite 5, 9 oder 11 enthaltenen Erklärungen).

In Artikel 219 Absatz 5 Nummer 1 heißt es: „Der Minister für den ökologischen Wandel erlässt mit einem nichtregulatorischen Dekret die technischen Leitlinien für die Etikettierung nach Absatz 5“. Es erscheint daher angemessen, dass es sich um dasselbe nichtregulatorische Dekret handelt, das die Möglichkeit vorsieht, digitale Kanäle für die Übermittlung von Sortiervorschriften an die Endverbraucher zu nutzen, anstelle auf den Inhalt eines früheren „Klarstellungshinweis“ zu beziehen, dessen rechtlich verbindlicher Charakter unklar ist.

Es ist wichtig, dass die vorstehenden Erläuterungen in dem notifizierten Entwurf enthalten sind, um zu vermeiden, dass Artikel 219 Absatz 5 dahin auszulegen ist, dass er die physische/materielle Anbringung einer Kennzeichnung zur Beschreibung der endgültigen Sortiervorschriften für in Italien in Verkehr gebrachte Erzeugnisse vorschreibt, da diese Verpflichtungen geeignet wären, den freien Warenverkehr zu behindern.

In diesem Zusammenhang scheint es auf den ersten Blick nicht möglich zu sein, dass die durch die UE-Richtlinien über Abfälle bewirkte Harmonisierung die Vereinbarkeit der fraglichen nationalen Vorschriften (Etikettierungsanforderungen an die Verbraucher in Bezug auf die Vorschriften über die Abfallsortierung) mit Artikel 34 AEUV ausschließt.

Insbesondere in Bezug auf die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (im Folgenden „PPWD“) ist daran zu erinnern, dass:

- Artikel 8 Absatz 2 der PPWD-Richtlinie sich auf die Kennzeichnung von in Verpackungen verwendeten Materialien bezieht und besagt: „Um die Sammlung, Wiederverwendung und Verwertung einschließlich der stofflichen Verwertung der Verpackung zu erleichtern, enthält die Kennzeichnung zur Identifizierung und Einstufung des Materials durch das betreffende Gewerbe Angaben über die Art des Materials bzw. der Materialien, die für die Verpackung verwendet worden sind, die auf der Grundlage der Entscheidung 97/129/EG der Kommission verwendet werden.“ Diese Bestimmung und die damit verbundene Entscheidung 97/129 betreffen die Angabe alphanumerischer Codes, die darauf abzielen, die Art des Verpackungsmaterials bzw. der Materialien anzugeben, und sind an Abfallunternehmer und nicht an Verbraucher gerichtet;

- Artikel 13 der PPWD-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, „um zu gewährleisten, dass die Verpackungsverwender, insbesondere die Verbraucher, in der erforderliche Weise über folgende Punkte unterrichtet werden: die ihnen zur Verfügung stehende Rücknahme-, Sammel- und Verwertungssysteme sowie über ihre Rolle als Beitrag zur Wiederverwendung, Verwertung und stofflichen Verwertung der Verpackungen und Verpackungsabfälle“, ohne detaillierte harmonisierte Vorschriften für Logos und/oder Sortieranweisungen für Verbraucher vorzusehen.

Daher ist auf den ersten Blick der Schluss zu ziehen, dass die PPWD-Richtlinie keine Harmonisierung vorsieht, die eine Prüfung der Vereinbarkeit der fraglichen nationalen Regelung mit Artikel 34 AEUV ausschließt.

Nach Klärung dieses Aspekts müssen die Kennzeichnungsanforderungen in Bezug auf die nationalen Vorschriften über die Abfallsortierung den Artikeln 34-36 AEUV entsprechen. Artikel 34 AEUV verbietet Maßnahmen, die geeignet wären, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern. Nationale untrennbar anwendbare Vorschriften, die Anforderungen an die Aufmachung, Etikettierung und Verpackung von Waren festlegen, die aus anderen Mitgliedstaaten stammen, in denen sie rechtmäßig hergestellt und vermarktet werden, stellen Hindernisse für den freien Warenverkehr dar und sowie verbotene Maßnahmen gleicher Wirkung nach Artikel 34 AEUV (vgl. Rechtssache 8/74 Dassonville). Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) können nationale spezifische Kennzeichnungsanforderungen eine Wirkung haben, die einer nach Artikel 34 AEUV verbotenen mengenmäßigen Beschränkung gleichwertig ist, wenn diese Anforderungen den Handel innerhalb der EU beeinträchtigen oder möglicherweise beeinträchtigen können, indem sie nicht nur zusätzliche Kosten verursachen, sondern auch die Vermarktung und den Vertrieb erschweren.

Nach Ansicht der Kommission würde die Einführung einer physischen/materiellen Kennzeichnung zur Beschreibung der endgültigen Sortiervorschriften die Schaffung spezifischer Herstellungs- und Konformitätsverfahren nur für das Inverkehrbringen dieser Erzeugnisse in Italien erfordern.

Insbesondere müssten die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnisse den italienischen spezifischen Kennzeichnungsvorschriften entsprechen, um den in Italien geltenden Sortiervorschriften Rechnung zu tragen, die in Bezug auf die in anderen Mitgliedstaaten geltenden Sortiervorschriften kumulativ oder sogar widersprüchlich sein können. Eine solche länderspezifische Verpflichtung kann für die Industrie sehr problematisch sein, da viele Unternehmen, die im Binnenmarkt tätig sind, nur eine Art Verpackungsausführung für die EU als Ganzes oder für eine



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Gruppe von mehreren benachbarten EU-Ländern verwenden. Um in den italienischen Markt einzutreten, wären ausländische Wirtschaftsteilnehmer jedoch verpflichtet, entweder italienische spezifische Verpackungsvarianten vorzubereiten oder die Verpackungsgröße zu erhöhen, um den Anforderungen verschiedener Mitgliedstaaten gerecht zu werden, wobei die damit verbundenen Kosten steigen und Größenvorteile beeinträchtigt würden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Nichteinhaltung von Artikel 219 Absatz 5 des „italienischen Umweltgesetzbuchs“ zur Verhängung von Sanktionen führen könnte.

Diese Anforderungen könnten daher zu einem zusätzlichen und erheblichen wirtschaftlichen und regulatorischen Aufwand für die Wirtschaftsbeteiligte führen, der insbesondere KMU aus anderen Mitgliedstaaten betrifft, die Zugang zum italienischen Markt wünschen, und schließlich den freien Warenverkehr behindern, was zu einem Verstoß gegen Artikel 34 AEUV führt.

Umgekehrt könnte die Online- oder andere elektronische Bereitstellung der entsprechenden Anweisungen den Verbrauchern ohne die physische Kennzeichnung von Sortieranweisungen auf den Produkten selbst (auch als „e-Kennzeichnung“ oder „entmaterialisierte Anzeige“ bezeichnet) eine Option sein, wobei eine zusätzliche Kennzeichnung der Verpackung vermieden wird. Dies würde auch andere kontraproduktive Auswirkungen vermeiden, wie etwa die Bemühungen der Industrie, die Größe der Verpackung und damit die Menge der erzeugten Abfälle (insbesondere für kleine Produkte) zu verringern. Wenn eine solche politische Option eine Änderung des Verpackungsdesigns (Kunstwerke) mit sich bringen würde, müsste sorgfältig nachgedacht werden, dass dies den Wirtschaftsbeteiligten keine unnötigen zusätzlichen Belastungen verursachte.

Die Kommission bittet die italienischen Behörden, die vorstehenden Bemerkungen zu berücksichtigen.

Die Kommission erinnert die italienischen Behörden außerdem daran, dass sie der Kommission gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/1535 den endgültigen Wortlaut nach dessen Annahme mitzuteilen haben.

Kerstin Jorna
Generaldirektorin
Europäische Kommission

Allgemeine Kontaktinformationen Richtlinie (EU) 2015/1535

Fax: +32 229 98043

email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu