

Stellungnahme

Stellungnahme zum Referentenentwurf des EU-Verpackungsverordnungs- Durchführungsgesetz (VerpackDG-E) vom 17. November 2025 (Entwurf BMUKN, nicht ressortabgestimmt)

EU-Verpackungsverordnungs-
Durchführungsgesetz (VerpackDG-E)

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Allgemeine Anmerkungen

Mit der europäischen Verordnung über Verpackungen und Verpackungsfälle (VO 2025/40/EU, sog. PPWR) soll es ab 12. August 2026 und in den Folgejahren in der gesamten Europäischen Union (EU) zu umfangreichen Veränderungen und Harmonisierungen für den Verpackungskreislauf kommen. Diese Ambition unterstützen wir im Grundsatz ausdrücklich. Gemeinsames Ziel muss es dabei sein, den Verpackungskreislauf in der EU inkl. Investitionssicherheit in die entsprechende Infrastruktur und neue Technologien zügig herzustellen. Das Inkrafttreten zum 12. August 2026 birgt aufgrund der zahlreichen und relevanten Veränderungen des Rechtsregimes mit im Jahr Risiken, denen aktiv begegnet werden muss.

Die neuen Regelungen betreffen grundsätzlich alle Akteure, die Verpackungsmaterialien oder Verpackungen herstellen, befüllen, versenden, auspacken und entsorgen. Für die einzelnen Unternehmen kann dabei die gewünschte Schaffung eines einheitlichen EU-Binnenmarkts allerdings mit einem erheblichen Anstieg an Bürokratielasten verbunden sein, etwa aufgrund der neuen Pflichten im Rahmen der Herstellerverantwortung für industrielle und gewerbliche Verpackungen inkl. neuer Dokumentationen, Zulassungspflichten und der zahlreichen Meldepflichten an Behörden.

Vor diesem Hintergrund sollte es oberstes Ziel des Verfahrens zur Verabschiedung des VerpackDG sein, nur die nach EU-Recht zwingend notwendigen Umsetzungsmaßnahmen einzuleiten. Diesem Anspruch wird der Referentenentwurf leider noch nicht gerecht. Das Gesetz, das die Wirtschaft jährlich mit mindestens 90 Mio. Euro und neuen national begründeten administrativen Anforderungen über das EU-Recht hinaus zusätzlich belastet, ist angesichts der laufenden und dringend erforderlichen Debatte um die Verschlankung von administrativen Prozessen nicht zielführend. Zudem fehlt im Gesetzentwurf ein Vorschlag zur Novellierung des § 21 VerpackG für neue Anreize für das kreislauffähige Design von Verpackungen im Einklang mit Art. 6 PPWR. Vor diesem Hintergrund bittet der BDI dringend um Anpassungen im weiteren Verfahren.

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**

Lobbyregisternummer
R000534

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin
Postanschrift
11053 Berlin

Ansprechpartner
Dr. Claas Oehlmann
T: +493020281606

E-Mail: C.Oehlmann@bdi.eu

Internet
www.bdi.eu

Anmerkungen im Einzelnen

Geänderte Definition von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen (§ 3 VerpackDG-E)

Im geltenden VerpackG werden in § 3 Nr. 8 systembeteiligungspflichtige Verpackungen definiert als „mit Ware befüllte Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen.“ § 3 Nr. 10 VerpackG definiert den Begriff des Endverbrauchers als „derjenige, der die Ware in der an ihn gelieferten Form nicht mehr gewerbsmäßig in Verkehr bringt.“ § 3 Nr. 11 VerpackG definiert zudem den privaten Endverbraucher als „private Haushaltungen und diesen nach der Art der dort typischerweise anfallenden Verpackungsabfälle vergleichbare Anfallstellen. [...]“.

Im VerpackDG-E sind nun systembeteiligungspflichtige Verpackungen gemäß § 3 Nr. 5 neu wie folgt definiert: „Verkaufs- und Umverpackungen, Primärproduktionsverpackungen sowie Transportverpackungen, die nach Gebrauch auf den Gesamtmarkt typgleicher Verpackungen bezogen typischerweise mehrheitlich beim Verbraucher oder vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen, sowie Serviceverpackungen.“ Bei der inhaltlichen Änderung der Definition der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen handelt es sich um eine nicht durch das EU-Recht notwendige Umsetzungsmaßnahme, für die es auch national an einem sachlichen Grund fehlt.

Durch die neu aufgenommene Formulierung „auf den Gesamtmarkt typgleicher Verpackungen“ würde zukünftig eine deutliche Ausweitung der Systembeteiligungspflicht ausgelöst. Entgegen den Ausführungen in der Begründung handelt es sich dabei nicht um eine Klarstellung bzw. Präzisierung der bisherigen Formulierung. Vielmehr handelt es sich bei der Einbeziehung des Merkmals „Gesamtmarkt“ in der Definition um eine neue Bezugsgröße.

In der Begründung zu den Änderungen an § 3 Nr. 5 auf Seite 98 des VerpackDG-E wird zudem weiterhin die Formulierung „Transportverpackungen, die typischerweise mehrheitlich beim privaten Endverbraucher anfallen“ verwendet. Es wird dargestellt, dass sich aus der überarbeiteten Begriffsdefinition keine inhaltliche Änderung ergibt. Es ist daher nicht ersichtlich, warum die Begriffsdefinition in § 3 Nr. 5 VerpackDG-E und die Begründung zu der Begriffsdefinition sprachlich nicht übereinstimmen. Die Definition aus § 3 Nr. 5 VerpackDG-E sollte daher angepasst und der Begriff „Endverbraucher“ durch den Begriff „privater Endverbraucher“ ersetzt werden. Zusätzlich

sollte eine Begriffsdefinition für den „privaten Endverbraucher“ (analog zum geltenden VerpackG) in das Gesetz aufgenommen werden.

Zollrechtlicher Vertreter (§ 5 Abs. 2 VerpackDG-E)

Eine weitere Frage ergibt sich zudem in Bezug auf die Rolle der Bevollmächtigten für die erweiterter Herstellerverantwortung gemäß § 5 Abs. 2 VerpackDG-E.

Im Falle von Verpackungen im Versandhandel/Fernabsatz kann ein Verkäufer (Plattform/online Händler) regelmäßig nicht in der EU ansässig sein. Entsprechend kann dann der zollrechtliche Vertreter (indirekte Vertreter) Verantwortlicher nach PPWR sein. Kann daher § 5 Abs. 2 VerpackDG-E so verstanden werden, dass in Deutschland ein nicht ansässiges Unternehmen einen Bevollmächtigten beauftragen muss und die zollrechtlichen Vertreter nicht Einführer und damit Verantwortliche nach dem VerpackDG-E sind?

Vollständigkeitserklärungen (§ 10 und § 57 Abs. 3 VerpackDG-E)

Die PPWR sieht keine Ausweitung der Vollständigkeitserklärung auf alle Verpackungsarten vor. Es ist daher unklar, warum Mengenmeldungen künftig notwendig sein müssen. Zudem ist nicht ersichtlich, weshalb keine Schwellenwerte für die Mengenmeldung bei Transportverpackungen vorgesehen sind, jedoch bei systembeteiligungspflichtigen Verpackungen. Es sollte insgesamt geprüft werden, ob die Vollständigkeitserklärungen in dieser Form europarechtlich geboten bzw. für die Funktion des deutschen Verpackungsmarkts erforderlich sind. Die Ausweitung der Pflicht zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung steht auch im offensichtlichen Widerspruch zu dem Ziel der Bundesregierung, die Wirtschaft von administrativen Prozessen zu entlasten.

Neue Vorgaben für den Kreislauf von industriellen und gewerblichen Verpackungen (§§ 14, 17, 41 und 45 VerpackDG-E)

Es ist im Grundsatz richtig und wichtig an der Unterscheidung von systembeteiligungspflichtigen und nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen festzuhalten. Der Referentenentwurf soll nun die Anforderungen des Art. 47 PPWR umsetzen und führt neue Finanzierungs- und Dokumentationsverpflichtungen für Hersteller bzw. für sonstige Organisationen der Herstellerverantwortung industrieller und gewerblicher Verpackungen ein. Diese sollen über die Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) abgebildet

werden, deren Aufgabengebiet damit auf nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen ausgeweitet werden soll. Im Fokus des VerpackDG-E stehen somit etablierte und über Jahre erfolgreiche Strukturen zur Kreislaufführung von industriellen und gewerblichen Verpackungen (v. a. im Bereich b2b).

Hersteller bzw. sonstige Organisationen der Herstellerverantwortung von nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sollen sich zukünftig bei der ZSVR registrieren (bisherige Praxis) und durch diese zugelassen werden (neues Verfahren). Zulassungsvoraussetzungen sind u. a. die Nachweise über Rücknahme und Verwertung, Vertragsbeziehungen zu Entsorgern sowie eine Sicherheitsleistung für den Fall der Nichterfüllung oder Insolvenz. Zudem sollen Hersteller und Organisationen für Herstellerverantwortung nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen Finanzierungsvereinbarungen mit der ZSVR abschließen müssen, um die administrativen Kosten (Registrierung, Zulassung etc.) zu decken. Das betrifft auch Hersteller, die ihre EPR-Pflichten individuell erfüllen. Der Referentenentwurf sieht allerdings keine Regelungen dazu vor, wie die Kalkulation der Kosten der Hersteller bzw. sonstige Organisationen der Herstellerverantwortung für Registrierung und Zulassung bei der ZSVR zu erfolgen hat.

Die vom BMKUN im VerpackDG-E vorgesehene Ausgestaltung der neuen Zulassungspflicht für Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen verursacht damit für die Industrie potenziell erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwand, ohne dass eine absehbare qualitative Verbesserung bei der Kreislaufführung von Verpackungen erreicht wird. Die Bereitstellung zahlreicher Unterlagen, die Einrichtung von Selbstkontrollmechanismen und die Leistung einer insolvenzsicheren Sicherheit sind hierfür Beispiele. Unklar bleibt zudem, welchen Umfang die neuen Finanzierungsvereinbarungen von Herstellern und sonstigen Organisationen der Herstellerverantwortung mit der ZSVR haben. Der Entwurf spricht einerseits von der „Finanzierung der Zentralen Stelle, einschließlich Erweiterungskosten“ (§ 41 Abs. 1 Satz 1). Andererseits werden in § 41 Abs. 2 und 3 „Umlagen“ erwähnt, die „aufgrund der Finanzierungsvereinbarungen die Gemeinkosten der ZSVR nach § 43 decken“ sollen. Darüber hinaus bestehen nach einer ersten Prüfung grundsätzliche Bedenken gegenüber der Konstruktion der Finanzierungsvereinbarung.

Es muss geprüft werden, ob die Finanzierungsvereinbarung als Zulassungsvoraussetzung der Hersteller bzw. der sonstigen Organisationen der Herstellerverantwortung mit übergeordneten finanzverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Art. 104a ff. GG vereinbar ist. So ist festzustellen, ob sich die

vorgesehene Finanzierungsvereinbarung zur Abdeckung der Kosten für die Zulassung als „verdeckte Gebührenerhebung“ den gebührenrechtlichen Anforderungen entzieht.

Große Unsicherheit besteht zudem darüber, wie viele Hersteller von der neu geschaffenen Zulassungspflicht nach § 14 betroffen sein werden. Die Kostenschätzung im Referentenentwurf beruht auf den 60.000 bei der ZSVR registrierten Herstellern, wobei eine hohe Dunkelziffer angenommen wird. Tatsächlich dürfte die Zahl der zulassungspflichtigen Unternehmen deutlich höher liegen, schließlich gibt es allein im produzierenden Gewerbe ca. 300.000 Unternehmen in Deutschland.

Wir bitten für das weitere Verfahren, das im VerpackDG-E skizzierte Zulassungsverfahren inkl. der unkalkulierbaren Belastungen durch die geplanten Sicherheitsleistungen und die Finanzierungsvereinbarungen grundsätzlich auf den Prüfstand zu stellen und auf die europarechtlich gebotenen Umsetzungserfordernisse mit so wenig administrativem und finanziellem Aufwand wie möglich zurückzuführen. Dabei sollten die im europäischen Recht vorgesehenen verfahrensrechtlichen Erleichterungen ausgeschöpft werden. Es ist schlichtweg nicht vermittelbar, dass Unternehmen zukünftig Finanzierungsvereinbarungen abschließen sollen und gleichzeitig keine ausreichend klare Zweckbindung bzw. Transparenz über die Mittelverwendung besteht.

Neue Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen (§§ 24-28 VerpackDG-E)

Seit 2021 sinkt die Verpackungsmenge in Deutschland. Das Ziel von Art. 43(1) PPWR, die pro Kopf anfallende Verpackungsabfälle im Vergleich zu 2018 bis 2030, um mindestens fünf Prozent zu reduzieren, wird voraussichtlich ohne weitere Maßnahmen erreicht (-5,3 % Verpackungsabfälle im Zeitraum von 2018 bis 2023, Quelle: [UBA](#)).

Die Reduktionsziele der PPWR gelten zudem nach dem ausdrücklichen Willen des EU-Gesetzgebers nicht für industrielle und gewerbliche Verpackungen (siehe Erwägungsgrund 120 PPWR).

Vor diesem Hintergrund sieht der Referentenentwurf die verpflichtende Gründung einer bundesweit tätigen Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen vor, die von allen Systemen, Branchenlösungen und individuell verpflichteten Herstellern finanziert werden soll. Diese Organisation soll Maßnahmen zur Förderung von Mehrweg- und

Wiederbefüllsystemen, Infrastrukturinvestitionen und Aufklärungsmaßnahmen umsetzen. Die Finanzierung erfolgt durch einen Beitrag von fünf Euro pro Tonne bereitgestellter Verpackungen, eingezogen durch die ZSVR. Allein diese Maßnahme würde die Wirtschaft mit jährlich über 90 Mio. Euro zusätzlich belasten. Sie ist zudem EU-rechtlich und umweltpolitisch nicht erforderlich, widerspricht dem Ziel des Bürokratieabbaus, gefährdet das privatwirtschaftlich organisierte System zur Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen und schwächt die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. Der Vorschlag wird daher insgesamt abgelehnt.

Stattdessen sollte die in Rede stehende Pflicht aus Art. 51 Abs. 3 PPWR 1:1 und bürokratiearm umgesetzt werden, zum Beispiel durch eine Stärkung der Initiative „Mülltrennung wirkt“ für alle europarechtlich gebotenen Verpackungsarten. Von der vorgesehen Schaffung einer neuen Organisation mit all ihren finanziellen und administrativen Aufwänden sollte im weiteren Verfahren gänzlich Abstand genommen werden. Vielmehr sollte eine gezielte Stärkung des Verpackungskreislaufs über eine schlanke und eine faire wettbewerbliche Novellierung des § 21 VerpackG im Einklang mit Art. 6 PPWR erfolgen.

Neue Doppelquote für das Kunststoffrecycling (§§ 33-34 VerpackDG-E)

Der Referentenentwurf sieht erstmals die Einführung einer optionalen 5%-Recyclingquote für Verfahren außerhalb des werkstofflichen Recyclings von Kunststoffen gemäß § 3 Nr. 13 VerpackDG-E vor. Diese Quote ergänzt damit die bestehenden Vorgaben. Dieser Schritt ist im Grundsatz richtig. Er bekräftigt die Perspektive für das werkstoffliche Recycling, auch durch die Fortschreibung entsprechenden Quote über 64 Prozent hinaus. Gleichzeitig wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die PPWR-Vorgaben einen Mindestzyklatanteil für zahlreiche Kunststoffverpackungen vorsehen, die ab 2030 auch für kontaktsensitive Verpackungen gelten (siehe Art. 7 Abs. 1 PPWR).

Um diesen Anforderungen Rechnung tragen zu können und Kunststoffe so lange wie möglich im Kreislauf zu halten, wird eine Vielfalt von Technologien und Recyclingverfahren erforderlich sein. Die Quote für Verfahren außerhalb des werkstofflichen Recyclings ist daher ein wichtiges Signal. Um signifikante Investitionen in neue Technologien anzureizen und gleichzeitig die erforderlichen Rezyklateinsatzquoten für kontaktsensitive Verpackungen aus der PPWR zu erfüllen, muss die Höhe der alternativen Recyclingquote

transparent anhand der nationalen System-Mengen berechnet werden und bis 2040 sukzessive ansteigen. Die Bemessung und Entwicklung der alternativen Recyclingquote sollte nachvollziehbar sein, um Planungssicherheit beim Aufbau entsprechender Kapazitäten zu schaffen.

Übergangsfristen und neue Definitionen des Hersteller-Begriffs (§ 57 VerpackDG-E)

Im Vergleich zum geltenden VerpackG kommt es aufgrund der neuen Begriffsdefinition des Herstellers in der PPWR zu einem Wechsel im Adressatenkreis der Systembeteiligungspflichtigen. Eine Anwendung des neuen Herstellerbegriffs zum 12. August 2026 wird dazu führen, dass die Systembeteiligung für einen Teil der bisherigen Verpflichteten entfällt und für andere nunmehr per Definition beginnt. § 57 Abs. 1 VerpackDG-E ermöglicht es bisher, dass Systembeteiligungen, die vor dem 12. August 2026 abgeschlossen wurden, bis zum 31. Dezember 2026 fortgelten können. Aus der Begründung zu § 57 Abs. 1 geht hervor, dass ab dem 12. August 2026 nicht mehr verpflichtete Hersteller vor dem 31. Dezember 2026 aus dem Vertragsverhältnis mit den Systemen ausscheiden können.

Dieser Systemwechsel inmitten eines Kalenderjahres birgt das Risiko, dass sich die Finanzierungsgrundlage drastisch verändert und ggf. Finanzierungslücken entstehen. Sollte für dieses Problem keine europarechtliche Lösung gefunden werden, resultiert daraus ein Anpassungsbedarf bei der Ausgestaltung der Übergangsvorschriften.

Planungssicherheit durch Zulassung der Pooling-Option (Art. 29 Abs. 12 PPWR)

Die PPWR führt verbindliche Mehrwegquoten für Getränkeverpackungen ein. Ab 2030 müssen Endvertreiber zehn Prozent der Getränke in Mehrwegverpackungen bereitstellen. Ab 2040 soll eine unverbindliche Zielquote von 40 Prozent erreicht werden. Für die betroffenen Wirtschaftsakteure ist es entscheidend, dass die Erfüllung der Mehrwegquoten flexibel und unbürokratisch möglich ist.

Die PPWR eröffnet in Art. 29 Absatz 12 PPWR mit der Pooling-Option die Möglichkeit einer flexiblen Erfüllungsoption. Die Pooling-Option ermöglicht es bis zu fünf Endvertreibern, sich zusammenzuschließen, um die Mehrwegquote gemeinsam zu erfüllen. Aus Sicht der betroffenen Wirtschaftsakteure sollte die Pooling-Option im VerpackDG schnellstmöglich zugelassen

werden, da die betroffenen Wirtschaftsakteure frühzeitig Planungssicherheit benötigen, da Systemumstellung mit langen Vorlaufzeiten und hohen Kosten verbunden sind. Parallel sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die EU-Kommission den angekündigten Delegierten Rechtsakt zur Umsetzung der Pooling-Option zügig erarbeitet.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 38 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Ansprechpartner

Dr. Claas Oehlmann
Energie, Mobilität, Umwelt
T: +493020281606
C.Oehlmann@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 2218