

BGA / Am Weidendamm 1 a / 10117 Berlin

Staatssekretär

Bundesministerium für Wirtschaft und Energ

ie Scharnhorststr. 34-37
10115 Berlin

Hauptgeschäftsführer

Bundesverband Großhandel,
Außenhandel, Dienstleistungen
Am Weidendamm 1 a, 10117 Berlin
Germany

www.bga.de

8. September 2026

EU-Verpackungsverordnung braucht Korrekturen und Vollzugserleichterungen

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

Seit dem 12. August 2026 gilt die EU-Verpackungsverordnung (PPWR). Nur wenige Tage zuvor hatte die EU-Kommission ihre Auslegung zentraler Vorschriften geändert. Diese neuen Hinweise weichen teilweise erheblich von den bisherigen Auffassungen deutscher Stellen ab. Wesentliche Folgefragen sind bis heute offen.

Die Unternehmen sollen damit Vorgaben einer Verordnung anwenden, deren Inhalt selbst die zuständigen Stellen noch nicht einheitlich erklären können. Gleichzeitig drohen ihnen bei Verstößen Sanktionen. Rechtssicherheit sieht anders aus.

Der Schutz von Umwelt und Ressourcen ist notwendig. Die deutsche Wirtschaft steht zur Kreislaufwirtschaft. Unternehmen investieren seit Jahren in die Vermeidung, Sammlung, Wiederverwendung und Verwertung von Verpackungen. Doch die PPWR droht dieses Ziel unter einer wachsenden Last aus Registrierungen, Dokumentationspflichten, Kennzeichnungen und nationalen Sonderverfahren zu begraben.

Besonders deutlich wird der Handlungsbedarf bei Transportverpackungen, der EPR und bei den noch anstehenden Rechtsakten:

1. Transportverpackungen

Nach der aktuellen Auffassung der EU-Kommission liegt die Erzeugereigenschaft bei Standardverpackungen grundsätzlich beim tatsächlichen Produzenten. Das soll auch gelten, wenn Kartonagen flach geliefert oder Stretchfolien erst beim Verpacken verwendet werden. Entsprechendes dürfte für Umreifungsbänder und andere Bestandteile gelten.

Diese Auslegung widerspricht teilweise den bisherigen Hinweisen deutscher Stellen, insbesondere denen der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister. Gleichzeitig entstehen neue Fragen: Muss jede Folie und jedes Band einzeln gekennzeichnet werden? Genügt ein Begleitdokument? Wer trägt die Verantwortung, wenn mehrere Bestandteile erst im Großhandel zu einer Transportverpackung zusammengefügt werden?

Es braucht deshalb europaweit eindeutige, praxistaugliche und einfache Regelungen. Unternehmen müssen klar erkennen können, wer für Registrierung, Dokumentation, Konformitätsbewertung, Kennzeichnung und weitere Pflichten verantwortlich ist. Technische Dokumentationen, Konformitätsnachweise sowie Informations- und Aufbewahrungspflichten müssen auf das zwingend notwendige Maß begrenzt werden.

2. Erweiterte Herstellerverantwortung (EPR)

Unternehmen können verpflichtet sein, sich in mehreren Mitgliedstaaten zu registrieren, unterschiedliche nationale Verfahren zu beachten und bei grenzüberschreitenden Geschäften zusätzliche Bevollmächtigte zu benennen. Gerade kleine und mittelständische Betriebe können dafür keine eigenen Rechts- und Verwaltungsabteilungen vorhalten.

Die Folgen sind absehbar: Unternehmen beschränken ihre grenzüberschreitenden Geschäfte, stellen Lieferungen in einzelne Mitgliedstaaten ein oder verlagern Personal und Kapital von Entwicklung, Vertrieb und Produktion in die Verwaltung. Eine europäische Verordnung darf nicht dazu führen, dass Unternehmen faktisch mit 27 unterschiedlichen Verwaltungsverfahren konfrontiert sind.

Selbst die EU-Kommission hat das Problem erkannt. Sie will die Pflicht zur Benennung eines Bevollmächtigten bei innereuropäischen Geschäften bis 2035 aussetzen, weil diese unnötige Kosten verursacht und den Binnenmarkt belastet. Bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens gilt die Pflicht jedoch weiter. Unternehmen sollen somit heute Strukturen aufbauen und bezahlen, deren Abschaffung bereits vorbereitet wird. Allerdings ist den Medien zu entnehmen, dass sich die Bundesregierung gegen eine solche Aussetzung ausgesprochen hat. Diese Position ist zu überdenken. Zusätzliche nationale Vertretungsstrukturen schaffen innerhalb des europäischen Binnenmarktes Handelsbarrieren, ohne einen entsprechenden ökologischen Mehrwert zu bieten.

3. Delegierte Rechtsakte

Auch an anderer Stelle führen fehlende oder erst später zu erlassende Detailregelungen zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Das betrifft etwa langlebige Mehrwegverpackungen, die bereits in Verkehr gebracht werden, obwohl die künftig maßgeblichen Kennzeichnungs- und Konformitätsanforderungen teilweise erst durch spätere Rechtsakte konkretisiert werden. Für solche Verpackungen braucht es Bestandsschutz, wenn die maßgeblichen Anforderungen zum Zeitpunkt ihres Inverkehrbringens noch nicht feststanden.

Schon diese Beispiele zeigen, dass die PPWR das Gegenteil dessen erreicht, was der Gesetzgeber beabsichtigt hat. Sie soll den europäischen Binnenmarkt stärken, schafft aber neue nationale Verfahren. Sie soll Ressourcen sparen, bindet jedoch erhebliche betriebliche Mittel in der Bürokratie. Sie soll Innovation fördern, macht aber Abweichungen vom regulatorischen Standard durch zusätzliche Nachweis-, Prüf- und Sanktionsrisiken teuer. Ein ökologischer Nutzen entsteht nicht dadurch, dass dieselben Unternehmensdaten mehrfach registriert und gemeldet werden.

Wir bitten die Bundesregierung deshalb, sich national und auf europäischer Ebene insbesondere für folgende Punkte einzusetzen:

- verbindliche europäische Klarstellungen für bislang ungeklärte oder widersprüchlich ausgelegte PPWR-Pflichten;
- den Verzicht auf einen sanktionsbewehrten Vollzug (einschließlich Vertriebsverböten) für die Übergangszeit, solange wesentliche Pflichten, Verantwortlichkeiten oder Verfahrensfragen nicht europaweit eindeutig und rechtssicher geklärt sind;
- die Überführung von Kommissionsempfehlungen in geltendes Recht;
- ausreichende Übergangs- und Anpassungsfristen für konkretisierungsbedürftige Pflichten, die erst einsetzen, wenn die jeweils erforderlichen Durchführungsakte, technischen Kriterien und Auslegungshilfen vorliegen;
- europaweit eindeutige und praxistaugliche Verantwortlichkeiten, insbesondere bei Transportverpackungen;
- die unverzügliche Anpassung der Hinweise deutscher Behörden und der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister an eine europaweit einheitliche Auslegung;
- die Begrenzung von Dokumentations-, Nachweis-, Informations- und Aufbewahrungspflichten auf das zwingend notwendige Maß;
- die weitgehende Abschaffung beziehungsweise Vereinheitlichung von Mehrfachregistrierungen, unterschiedlichen nationalen Meldeverfahren und parallelen Strukturen der erweiterten Herstellerverantwortung;
- die Abschaffung verpflichtender Bevollmächtigter innerhalb des europäischen Binnenmarktes;
- deutliche und rechtssichere Erleichterungen für kleine und mittelständische Unternehmen, insbesondere durch vereinfachte Registrierungs-, Melde-, Dokumentations- und Nachweispflichten sowie Schwellenwerte und Bagatellgrenzen, soweit der administrative Aufwand außer Verhältnis zur Umweltwirkung steht;
- eine rechtssichere Bestandsschutzregelung für Mehrwegverpackungen, die bereits in Verkehr gebracht wurden oder noch vor Geltung der jeweils einschlägigen Kennzeichnungs- und Konformitätsvorgaben in Verkehr gebracht werden;
- technologieoffene und marktwirtschaftliche Lösungen anstelle starrer Quoten, pauschaler Verbote und kleinteiliger Nachweispflichten;
- eine umfassende Praxistauglichkeitsprüfung der PPWR unter Beteiligung der betroffenen Unternehmen. Dabei müssen vorwiegend Bürokratiekosten, Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Handel, technische Umsetzbarkeit und tatsächliche ökologische Wirkung untersucht werden.

Deutschland kann die unmittelbar geltende PPWR nicht eigenmächtig außer Kraft setzen. Es kann aber die vorhandenen nationalen Spielräume nutzen und auf europäischer Ebene notwendige Korrekturen durchsetzen. Bis zur einheitlichen Klärung der wesentlichen Auslegungs- und Verfahrensfragen braucht es einen bundesweit abgestimmten, risikobasierten und verhältnismäßigen Übergangsvollzug. Bei neuen oder ungeklärten Pflichten müssen Beratung, Beanstandung und angemessene Korrekturfristen Vorrang haben.

Europa braucht eine funktionierende Kreislaufwirtschaft. Dafür braucht es Investitionen, Innovationen, wettbewerbsfähige Unternehmen und leistungsfähige Recyclingstrukturen. Was es nicht braucht, ist eine Regulierung, die Mittelstand und Binnenmarkt belastet, ohne einen entsprechenden ökologischen Nutzen zu schaffen.

Wir stehen gerne für einen Austausch zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Hauptgeschäftsführer

Leiter Politik und Strategie