



Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Gesetz zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40 (VerpackDG)

Die EU-Verpackungsverordnung (PPWR), die am 12. August 2026 weitgehend gültig wird, erfordert eine Neufassung des bisherigen Verpackungsgesetzes. Es dürfen dabei nur dann ergänzende Regelungen erlassen werden, wenn dies zur Klarheit der Umsetzung beiträgt oder wenn sie im europäischen Rahmen national erforderlich sind. Weitere Bürokratie ist zu vermeiden.

Die Ausweitung von Registrierungs-, Nachweis- und Zulassungspflichten sowie Organisationsvorgaben auf nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen wie Transportverpackungen, die typischerweise nicht beim privaten Endverbraucher anfallen, ist eine unnötige zusätzliche Last, da hier bereits Rücknahme- und Verwertungsstrukturen existieren. Dies lehnt der ZVG nachdrücklich ab.

Eine Ausweitung der Finanzierung einer Organisation für Abfallreduzierungs- und Präventionsmaßnahmen auch auf Transportverpackungen, die nicht im öffentlichen Raum oder nicht beim privaten Endverbraucher anfallen, bedeutet eine weitere enorme Kostenbelastung. Diese Erweiterung lehnt der ZVG ab.

Die neuen Anforderungen an Erzeuger bzw. Hersteller, insbesondere an die Konformitätsbewertung und Nachweispflichten, sind äußerst komplex und bürokratisch. Der ZVG befürchtet, dass die Umsetzung nicht praktikabel sein wird. Grundsätzlich werden die Unklarheiten der PPWR hinsichtlich der Pflichtenzuordnung für Hersteller, Erzeuger und Vertreiber nicht gelöst, so dass erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten drohen. Hier muss das VerpackDG die Definitionen und Pflichten dringend eingrenzen bzw. deutlich abgrenzen.

Art. 1, Teil 1

Zu § 3 Ergänzende Begriffsbestimmungen

In Art. 3 Nr. 14 der EU-Verpackungsverordnung (PPWR) wird der Erzeuger definiert: „jede natürliche oder juristische Person, die Verpackungen oder ein verpacktes Produkt herstellt“. Dabei es gibt es keine Kriterien zur Abgrenzung; der Erzeuger ist somit auch derjenige, der ein verpacktes Produkt vertreibt.

Daran schließt sich an, dass die Pflichtenstruktur im Verordnungstext ebenfalls keine Abgrenzung vornimmt. Themen wie Stoffbeschränkungen, Recyclingfähigkeit und

ZVG -

Mindestzyklanteile werden beispielsweise nur vom Produzenten des Verpackungsmaterials eingehalten werden können.

Der Begriff des Herstellers laut Art 3. Nr. 15 „jeden Erzeuger, Importeur oder Vertreiber, der, unabhängig von der Verkaufsmethode, auch im Wege von Fernabsatzverträgen ...“ umfasst schließlich alle Verantwortlichen ohne eindeutige Pflichtenzuweisung.

Hier muss das VerpackDG für Klarheit sorgen. So muss geregelt werden, dass der Erzeuger der Verpackung für die Erstellung der Konformitätserklärung verantwortlich ist und nicht derjenige, der das verpackte Produkt vertreibt. Ebenso muss die Kennzeichnungspflicht auf den Erzeuger der Verpackung beschränkt werden, damit die Einhaltung der Vorgaben aus Art. 5 bis 12 eindeutig zugeordnet ist. Derjenige, der ein verpacktes Produkt herstellt muss entlastet werden. Dies würde sonst beispielsweise Gartenbaubetriebe treffen, die Obst, Gemüse oder Pflanzen in einer Verpackung vertreiben.

Im Hinblick auf die Definition „Hersteller“ laut Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 Nummer 15 der PPWR muss klargestellt werden, dass künftig nicht mehr der Erzeuger, d.h. derjenige, der eine mit Ware befüllte Verpackung vertreibt, die Pflicht zur Beteiligung an einem System innehat. Dies muss künftig der Hersteller der Verpackung (nicht mit Ware befüllt) übernehmen. Dies würde Gartenbaubetriebe erheblich von bürokratischen Pflichten entlasten.

Zu § 3 Nr.5: systembeteiligungspflichtige Verpackungen

Der Begriff ist in der PPWR nicht enthalten. Zudem wird er gegenüber dem geltenden Verpackungsgesetz auf Transportverpackungen erweitert. Dies lehnt der ZVG nachdrücklich ab. Weitere Kostensteigerungen für Unternehmen aufgrund einer Systembeteiligung sind unbedingt zu vermeiden. Transportverpackungen verbleiben typischerweise im B2B-Geschäft, wo bereits Vereinbarungen und Verfahrensweisen zur Rücknahme und Verwertung von Transportverpackungen bestehen. Transportverpackungen fallen nicht in den dualen Rücknahmesystemen an.

Der Verweis „die nach Gebrauch auf den Gesamtmarkt typgleicher Verpackungen bezogen typischerweise mehrheitlich beim Verbraucher oder vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen“ überzeugt nicht, da dies dennoch wieder Gegenstand von Auslegungsauseinandersetzungen mit der Zentralen Stelle sein wird.

Zu § 3 Nr. 6: Nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen

Hier bedarf es direkt – und nicht erst über § 30 (weil nicht hilfreich) - dringend einer klarstellenden Ergänzung. Transportverpackungen sind grundsätzlich als nicht systembeteiligungspflichtig einzustufen.

Zu § 6 Registrierung

Die Pflicht zur Registrierung muss auf den Hersteller nicht mit Ware befüllter Verpackungen beschränkt werden. Über die Anpassung der Begriffsdefinition in § 3 muss

ZVG -

dies entsprechend eingegrenzt werden. Dies dient dem Bürokratieabbau für zahlreiche Unternehmen im Gartenbau.

Art. 1 Teil 2, Kapitel 1Zu § 7 Systembeteiligungspflicht

Der ZVG begrüßt die Klarstellung in der Begründung zur Registrierungspflicht für Hersteller von Serviceverpackungen. Hersteller einer systembeteiligungspflichtigen Serviceverpackung – und damit verpflichtet zur Registrierung – ist demnach nicht mehr der Hersteller des verpackten Produkts. Dies schafft Entlastung für viele Gartenbauunternehmen, insbesondere im Handelsbereich.

Dennoch erscheint die Formulierung in Absatz 2 diesen Sachverhalt nicht wiederzugeben. Aus ZVG-Sicht muss klarer formuliert werden, dass der Hersteller der nicht mit Ware befüllten Serviceverpackungen die Systembeteiligungspflicht innehat.

Zu § 9 Datenmeldungen

Über die geforderte Klarstellung der Begriffsdefinition „Hersteller“ in § 3 (Eingrenzung auf nicht mit Ware befüllte Verpackungen) muss sich die Pflicht zu Datenmeldung auf den Hersteller der nicht mit Ware befüllten Verpackung beschränken. Dies dient der Bürokratieentlastung.

Zu § 10 Vollständigkeitserklärungen

Über die geforderte Klarstellung der Begriffsdefinition „Hersteller“ in § 3 (Eingrenzung auf nicht mit Ware befüllte Verpackungen) muss sich die Pflicht zu Vollständigkeitserklärungen auf den Hersteller der nicht mit Ware befüllten Verpackung beschränken. Dies dient der Bürokratieentlastung.

Zu § 11 Ausnahmen von der Systembeteiligungspflicht

Ergänzend zur geforderten Klarstellung unter § 3 sollten hier explizit Transportverpackungen von der Systembeteiligungspflicht ausgenommen werden (vgl. Anmerkungen zu § 3).

Laut Begründung wird dazu erläutert: „Durch diese Änderung sind fortan auch Hersteller, deren Verpackungen nachweislich ausschließlich im Ausland an den Endabnehmer abgegeben werden, zur Registrierung nach § 7 verpflichtet.“ Es besteht somit zwar eine Ausnahme zur Systembeteiligungspflicht, aber dennoch eine Registrierungspflicht? Auf diese unnötige Bürokratie muss verzichtet werden.

Art. 1, Teil 2, Kapitel 2Zu § 14 Zulassung von Herstellern

Der Adressatenkreis für die Pflicht zur Zulassung von Herstellern nicht-systembeteiligungspflichtiger Verpackungen muss auf die Hersteller von nicht mit Ware befüllte systembeteiligungspflichtige Verpackungen beschränkt werden. Dies muss in den Begriffsbestimmungen nach § 3 zwingend ergänzt werden. Ansonsten muss eine Vielzahl

ZVG -

von Betrieben bzw. deren ggf. gegründete Organisation, die mit Ware befüllte nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen (Transportverpackungen) in Verkehr bringen, eine Zulassung beantragen und den Prozess durchlaufen (vgl. auch Anmerkung zu § 32). Diese überbordende und kostentreibende Bürokratie muss unbedingt vermieden werden. KMU müssen von diesen Regelungen ausgenommen werden!

Art. 1, Teil 2, Kapitel 4Zu § 24 Gründung und Finanzierung einer Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen

Die Finanzierungspflicht wird laut § 25 Absatz 2 auch auf die Organisationen der Herstellerverantwortung und auf Hersteller, die ihre Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung für einen Teil oder die Gesamtheit der von ihnen bereitgestellten Verpackungen individuell erfüllen, erweitert. Dies betrifft dann auch Hersteller von nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen (insbes. Transportverpackungen), die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen. Eine weitere Kostenbelastung lehnt der ZVG deshalb ab. Dazu sollte bereits in § 24 eine Einschränkung erfolgen.

Eine Ausweitung und Etablierung einer zusätzlichen Abgaberegulierung wird abgelehnt, da bereits für bestimmte Einwegverpackungen eine Abgabe im Rahmen des Einwegkunststofffondsgesetzes besteht.

Zu § 25 Finanzierung der Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen

Die Finanzierungspflicht laut Absatz 2 sollte gestrichen werden. Weitere Kostenbelastungen der Wirtschaft müssen vermieden werden.

Art. 1, Teil 2, Kapitel 5Zu § 32 Pflichten der sonstigen Organisationen für Herstellerverantwortung

Die genannten Organisationen werden verpflichtet, Sammel- und Rücknahmesysteme einzurichten. Damit wird ein zusätzliches kostentreibendes Element eingerichtet. Es bestehen bislang schon ausreichend Rücknahme- und Verwertungsregelungen. Bereits bestehende Rücknahmesysteme im B2B-Bereich gewährleisten hohe Recyclingquoten. Neue Systeme würden Doppelstrukturen schaffen, die weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll sind. Eine Pflicht zur Etablierung eines neuen Systems/Systeme für nicht-systembeteiligungspflichtige Verpackungen mit Zulassungsregelungen bedarf es nicht (vgl. Anmerkungen zu § 14).

Art. 1, Teil 2, Kapitel 7Zu § 40 Finanzierung durch Systeme und Betreiber von Branchenlösungen

Die Pflicht zur Finanzierung wird auch auf die Organisation der sonstigen Hersteller, insbes. der Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen erweitert. Nicht-systembeteiligungspflichtige Verpackungen fallen nicht beim Endverbraucher an. Deshalb

ZVG -

sind hier Aufklärungsmaßnahmen etc. überflüssig. Deshalb lehnt der ZVG diese Regelung ab. Die Finanzierung muss, wie bisher, auf Hersteller systembeteiligungspflichtiger Verpackungen beschränkt bleiben.

Zu § 41 Finanzierung durch sonstige Organisationen für Herstellerverantwortung und durch Hersteller nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen

Die Finanzierung der Zentralen Stelle Verpackungsregister muss auf den Bereich der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen beschränkt bleiben (vgl. Anmerkung zu § 40).

Art. 1, Teil 2, Kapitel 8

Zu § 50 Erleichterungen für kleine Unternehmen und Verkaufsautomaten

Die Regelung in Absatz 2 hinsichtlich Angebote über Verkaufsautomaten stellt keine Entlastung dar. Sie erfordert neue Logistik, neue Hygieneanforderungen etc., die gerade für kleine Hofläden, die Verkauf außerhalb der Öffnungszeiten über Verkaufsautomaten anbieten, nicht umsetzbar sind. Deshalb muss vorgesehen werden, dass Angebote über Verkaufsautomaten generell ausgenommen sind.

Zu Anlage

Gemäß Anhang V der PPWR werden Einwegkunststoffverpackungen für fertigverpacktes frisches Obst und Gemüse mit einem Gewicht unter 1,5 kg verboten. Dabei ist vorgesehen, dass Mitgliedstaaten Ausnahmen hinsichtlich dieser Beschränkung vorsehen können, wenn nachgewiesen ist, dass der Verlust von Wasser oder der Prallheit, mikrobiologische Gefahren oder physische Erschütterungen und Oxidation vermieden werden müssen. Hier schlägt der ZVG vor, dass eine Referenzliste der eindeutig betroffenen Obst- und Gemüsearten erstellt wird. Damit werden hohe Nachweiskosten für die Gartenbauunternehmer und Einzelanträge vermieden. Gerade Familienbetrieben ist nicht zuzumuten, jeweils für ihre Verpackungen einen Antrag mit Nachweisen auf Ausnahmeregelung zu stellen. Kostensteigerungen und Bürokratie sind zu vermeiden. Die Kommission wird zwar bis zum 12. Februar 2027 detailliertere Leitlinien vorlegen, darunter eine nicht erschöpfende Liste zugelassener Verpackungen für bestimmte Obst- und Gemüsesorten <1,5 kg. Dennoch sollte bereits im VerpackDG eine solche Liste vorgesehen werden, um Planungssicherheit für Betriebe zu gewährleisten. Eine Vorschlagsliste für Ausnahmen mit Begründungen ist in der Anlage beigefügt.

Anlage:

List of fruits and vegetables (Ausnahme vom Verbot Einwegkunststoffverpackungen < 1,5 kg)