

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40

Bundesvereinigung der
Deutschen Ernährungsindustrie e. V.
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin
Telefon +49 30 200786-160
feller@ernaehrungsindustrie.de
www.ernaehrungsindustrie.de

Berlin, 5. Dezember 2025

Artikel 1 – Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2025/40 betreffend
Verpackungen (Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz – VerpackDG)

1. § 1 Abs. 3 VerpackDG, 70 Prozent Mehrwegquote aufgeben

Art. 26 Abs. 6-12 PPWR sieht Mehrwegvorgaben für den Handel in Bezug auf Getränkeverpackungen vor. Danach müssen Endvertreiber von Verkaufsverpackungen für Getränke ab 1.1.2030 mindestens 10 Prozent dieser Produkte in wiederverwendbaren Verpackungen innerhalb eines Mehrwegsystems bereitstellen. Ab 2040 gilt eine unverbindliche Mehrwegquote in Höhe von 40 Prozent. Diese Regelung sollte zum Anlass genommen werden, um in Deutschland die überholte Zielsetzung einer Mehrwegquote in Höhe von 70 Prozent aufzugeben.

2. § 7 Abs. 3 VerpackDG, Doppelbelastung durch Sonderabgabe gemäß Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) berücksichtigen

Das EWKFondsG verpflichtet die Hersteller bestimmter Verpackungen zur Zahlung einer Sonderabgabe an den Fonds. Die Einnahmen aus dem Fonds werden an die Kommunen ausgezahlt, die für die Sammlung und Reinigung der öffentlichen Flächen zuständig sind. Sofern die Verpackungen systembeteiligungspflichtig sind, entsteht für die Hersteller nach gegenwärtiger Rechtslage eine Doppelbelastung, da sie für die Verpackungen einerseits ein Beteiligungsentgelt an ihren dualen Systemträger zu entrichten haben und andererseits die erwähnte Sonderabgabe. Eine Verpackung kann aber nur einmal erfasst und entsorgt werden, entweder über den dualen Systemträger oder die kommunale Sammlung und Reinigung. Vor diesem Hintergrund bedarf es in § 7 Abs. 3 VerpackDG einer Regelung, die sicherstellt, dass Hersteller, deren Verpackungen mit einer Sonderabgabe nach dem EWKFondsG belegt sind, ihre Entgelte an die dualen Systemträger angemessen reduzieren können.

3. § 21 VerpackDG, materialspezifische Gestaltung von Beteiligungsentgelten berücksichtigen

Mit materialspezifischen Beteiligungsentgelten, die die tatsächlichen Kosten für Sammlung, Sortierung und Verwertung der jeweiligen Materialien widerspiegeln, sollte der unterschiedlichen Verwertbarkeit verschiedener Verpackungsmaterialien Rechnung getragen werden. Das schafft im deutschen wettbewerblichen System einen fairen Wettbewerb unter den Materialarten, bietet Anreize, Verpackungen mit geringeren Recyclingkosten und höheren Recyclingerlösen einzusetzen, und fördert die Kosteneffizienz im gesamten dualen System.

4. § 24 VerpackDG, kein Erfordernis für die Gründung einer Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen

Art. 51 Abs. 3 PPWR regelt, dass die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass Regime der erweiterten Herstellerverantwortung sowie Pfand- und Rücknahmesysteme einen Mindestanteil ihres Budgets der Finanzierung von Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen zuteilen. Die Umsetzung dieser Vorgabe hat nach diesseitigem Verständnis in einer bürokratiearmen und effizienten Weise zu erfolgen. Nur so kann auch den Zielen des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD Rechnung getragen werden, die Wirtschaftsakteure nicht über Gebühr zu belasten, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken und die PPWR praktikabel umzusetzen.

Die Gründung einer speziellen Organisation für entsprechende Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen, die in § 24 Abs. 1 VerpackDG vorgesehen wird, trägt dieser Anforderung keine Rechnung. Der in § 24 Abs. 2 VerpackDG vorgesehene Verpflichtetenkreis ist sowohl heterogen als auch umfangreich. Es zeichnet sich ab, dass sowohl die Gründung als auch das Wirken dieser Organisation mit erheblichem Aufwand (finanziell, personell, zeitlich) verbunden wäre und zur organisatorischen Komplexität beiträgt. Es ist deshalb zielführend, eine bereits vorhandene Institutionen für die Mittelverwendung zur Durchführung der von der PPWR vorgesehenen Maßnahmen in Betracht zu ziehen und von der Gründung einer zusätzlichen Organisation Abstand zu nehmen. Die Zentrale Stelle, die in § 24 Abs. 3 VerpackDG bereits interimweise vorgesehen ist, ist dazu geeignet, dies auch dauerhaft zu übernehmen. Alternativ könnte die Pflicht aus Art. 51 Abs. 3 PPWR eins zu eins bürokratiearm umgesetzt werden, in dem die Gemeinsame Stelle der Systeme (§ 19 VerpackG) verpflichtet wird, einen Mindestanteil des Budgets der Systeme zur Finanzierung von Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen zu nutzen, beispielsweise zur Ausweitung der Kampagne „Mülltrennung wirkt“.

Erhobenen Fördermittel wären gegebenenfalls einer sachbezogenen Verwendung zuzuführen. Für eine Auszahlung ausschließlich an gemeinnützige Körperschaften, wie dies in § 24 Abs. 3 VerpackDG vorgesehen wird, und der damit verbundenen NGO-Finanzierung besteht keine sachliche Veranlassung. Diese Zuordnung ist deshalb zu streichen.

5. § 25 VerpackDG, überzogener Finanzierungsvorschlag

Diese Regelung sieht vor, dass Systeme, Branchenlösungen, sonstige Organisationen für Herstellerverantwortung und Hersteller, die ihre Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung für einen Teil oder die Gesamtheit der von ihnen bereitgestellten Verpackungen individuell erfüllen, ab dem 1. Januar 2027 einen Betrag in Höhe von fünf Euro je Tonne bei ihnen im jeweiligen Kalkulationszeitraum beteiligter Verpackungen zum Zweck der Finanzierung der o.g. Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen an die Zentrale Stelle zahlen. Sie soll Art. 51 Abs. 3 PPWR umsetzen. Jedoch wird dort lediglich vorgegeben, dass Regime der erweiterten Herstellerverantwortung und Pfand- und Rücknahmesystem einen Mindestanteil ihres Budgets der Finanzierung von Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen zuteilen. Ein Betrag wird nicht genannt. Prima facie werden Verpackungen bzw. Verpackungsmaterialien mit einem höheren Gewicht, wie z.B. Glas und Metall, gegenüber solchen mit einem geringeren Gewicht benachteiligt.

Der im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene pauschale Betrag in Höhe von fünf Euro pro Tonne ist nicht nachvollziehbar. Bei einem deutschlandweiten Aufkommen an Verpackungsabfall in Höhe von 18 Mio. Tonnen (Stand 2023) resultiert daraus ein Betrag in Höhe von bis zu 90 Mio. Euro jährlich. Eine wissenschaftliche Begründung für diese vorgesehene Festsetzung ist nicht ersichtlich, weder im Hinblick auf die Höhe, noch die fehlende Differenzierung und auch nicht den Finanzbedarf einer entsprechenden Organisation.

Ausgangspunkt für den Umfang von Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen muss das Niveau der erweiterten Herstellerverantwortung im jeweiligen Mitgliedstaat sein. Je geringer es ist, desto mehr Bedarf besteht an entsprechenden Maßnahmen und einer damit verbundenen Finanzierung. Entsprechendes muss umgekehrt gelten, d.h. je höher das Niveau, desto geringer ist der Bedarf an den erwähnten Maßnahmen und somit auch das Finanzierungserfordernis.

Deutschland nimmt bei der Produktverantwortung für Verpackungen eine Vorreiterrolle ein. Bereits 1991 wurde die seinerzeitige Verpackungsverordnung erlassen, um die Verantwortung für die Entsorgung von Verpackungen vom Staat auf die Hersteller und Vertreiber zu verlagern. Sie führte das Prinzip der Produktverantwortung ein und legte fest,

dass Unternehmen für die Rücknahme und Verwertung ihrer Verpackungen sorgen müssen. Ziel war es, die Verpackungsabfälle zu reduzieren und die Kreislaufwirtschaft zu fördern. Das zwischenzeitlich in Kraft getretene Verpackungsgesetz hat das Prinzip der Produktverantwortung mit erweiterten Zielsetzungen, wie beispielsweise die Erhöhung der Recyclingquoten, fortgesetzt.

Systembeteiligungspflichtige Verpackungen, d.h. solche die in privaten Haushalten und gleichgestellten Anfallstellen anfallen, werden bereits seit über dreißig Jahren deutschlandweit gesammelt, sortiert und einer hochwertigen Verwertung zugeführt. Mit dem Aufbau der Zentralen Stelle Verpackungsregister wurde dieses System weiterentwickelt, insbesondere die Beteiligungsquote erhöht und ein ökologischer Mindeststandard eingeführt, der jährlich aktualisiert wird und das recyclinggerecht Design sowie den Einsatz von Rezyklaten in Verpackungen fördert.

Entsprechendes gilt auch für den Teilstrom der Getränkeverpackungen. Die etablierten Pfandsysteme bei Mehrweg und Einweg sind international vorbildhaft. Sie gewährleisten jeweils nahezu umfassende Rückführungen. Getränkeindustrie und der Handel unterstützen bereits seit vielen Jahren einen funktionierenden und hochwertigen Wertstoffkreislauf bei Einweg sowie die Wiederverwendung bei Mehrweg und optimieren die Systeme in Deutschland kontinuierlich.

Ein entsprechender Befund ist im Übrigen für den Bereich der industriellen und gewerblichen Verpackungen i.S.d. Art. 47 PPWR anzuführen. Das Verpackungsgesetz regelt in § 15 eine Rücknahmepflicht für nicht systembeteiligungspflichtige industrielle und gewerbliche Verpackungen, die insbesondere durch herstellernetragene Rücknahmesysteme bzw. die Eigenrücknahme durch Hersteller und in der Lieferkette nachfolgende Vertrieber erfolgt. Die Umsetzung findet auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Strukturen statt. Das dadurch geschaffene effiziente System zur Bewirtschaftung von industriellen und gewerblichen Verpackungsabfällen trägt schon heute maßgeblich zu einer ökologisch wertvollen Kreislaufwirtschaft bei. Im Übrigen ist seitens der EU-Kommission anerkannt worden, dass die bisherige Umsetzung der europäischen Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung für industrielle und gewerbliche Verpackungen in Deutschland mit den Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie vereinbar ist.

Daraus leitet sich die Feststellung ab, dass den kreislaufwirtschaftlichen Anforderungen an die Herstellung, Wiederverwendung und Verwertung von Verpackungen in Deutschland bereits auf einem hohen Niveau entsprochen wird. Vor diesem Hintergrund sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, die das Erfordernis begründen, die aus Art. 51 Abs. 3 PPWR resultierende Verpflichtung in einer Größenordnung von 5 Euro pro Tonne zu taxieren und auf dieser Grundlage auf Kosten der Wirtschaft einen Gesamtbetrag im zumindest

mittleren zweistelligen Millionenbereich zu generieren, um zusätzliche ökologische Fördermaßnahmen zu finanzieren. Im Hinblick darauf kann der durch die PPWR vorgegebene finanzielle Beitrag allenfalls ein Bruchteil des im Gesetzentwurf vorgesehenen Betrages sein, der im Übrigen durch den konkreten Bedarf zur Finanzierung entsprechender Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen i.S.v. Art. 51 Abs. 3 PPWR determiniert wird. In diesem Kontext sind die finanziellen Aufwendungen zu berücksichtigen, die bereits im Rahmen der aktuell praktizierten Herstellerverantwortung für die vorbezeichneten Verpackungsarten getätigt und durch die Sonderabgabe nach dem Einwegkunststofffondsgesetz sowie kommunale Verpackungssteuern ergänzt werden. Unter Berücksichtigung dessen, kann sich das Finanzierungserfordernis auf null reduzieren.

6. § 26 VerpackDG, keine Finanzierungsverpflichtung der Verpackungslieferkette für bestimmte Maßnahmen

Die in § 26 Abs. 1 Ziffer 4 vorgesehene Förderfähigkeit der kostengünstigen oder kostenlosen Abgabe von Wasser in der Gastronomie ist nicht nachvollziehbar. Art. 43 Abs. 6 PPWR, auf den dies betreffend in der Gesetzesbegründung hingewiesen wird, sieht vor, dass die Mitgliedstaatenentsprechende Anreize schaffen. Es handelt sich hierbei um eine unmittelbare Verpflichtung der Mitgliedstaaten. Diese rechtfertigt es nicht, die Verpackungslieferkette zur Finanzierung entsprechender Maßnahmen heranzuziehen.

7. § 36 Abs. 1 VerpackDG, Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Pfandsystems für Einweggetränkeverpackungen vermeiden

Es ist zu begrüßen, dass in § 36 VerpackDG an den bisherigen Regelungen zu den Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen grundsätzlich festgehalten wird.

Die Übernahme der bisher in § 31 VerpackG verwendeten Begriffe „Hersteller“ und „Vertreiber“ führt allerdings durch die grundlegende Neugestaltung der Begriffsbestimmungen in der PPWR zu gravierenden Folgen für die Struktur und Funktionsfähigkeit des Deutschen Pfandsystems für Einweggetränkeverpackungen in Form von

- Verschiebungen im Wettbewerb von Getränkeindustrie und Handel sowie deutlich erhöhtem Aufwand von Systemteilnehmern durch Eingriffe in die Warenströme und Warenwirtschaftssysteme und Bürokratie- und Personalaufwand bei der DPG Deutsche Pfandsystem GmbH,
- Umsetzungslücken bei Pfanderhebung und Rücknahme; „Erzeuger“ und „Importeur“ wären vom Vertreiberbegriff zukünftig ausgenommen, und

- erheblichen Risiken für die Abrechnungspraxis zwischen Rücknehmer und Erstinverkehrbringer im Rahmen der Pfandpflicht.

Die Verpflichtung zur Benennung eines Bevollmächtigten für die erweiterte Herstellerverantwortung für direktvertreibende Unternehmen aus EU-Mitgliedsstaaten in § 5 Absatz 2 Satz 1 VerpackDG würde ebenfalls zur Neustrukturierung etablierter Prozesse im deutschen Pfand- und Rücknahmesystem führen.

Nachdem die PPWR Bestandssysteme unberührt lässt und die Mitgliedsstaaten bei der Ausgestaltung von nationalen Pfandsystemen im Rahmen der Vorgaben von Artikel 50 PPWR frei sind, sollte die nationale Umsetzung die bisherigen Prozesse und Vertragsbeziehungen im erfolgreichen deutschen Pfandsystem für Einweggetränkeverpackungen bewahren. Ein Rückgriff auf die Definitionen der PPWR ist weder erforderlich noch dient er diesem Zweck.

Dementsprechend sollte in Anlehnung an die bisherigen Begriffsbestimmungen im VerpackG der Begriff „Hersteller“ durch den Begriff „Erstinverkehrbringer“ und der Begriff „Vertreiber“ durch den Begriff „Inverkehrbringer“ ersetzt werden. Die neuen Begriffe wären wie folgt in § 3 VerpackDG einzufügen:

19. „Erstinverkehrbringer sind diejenigen natürlichen oder juristischen Personen, die Verpackungen erstmals im Bundesgebiet bereitstellen.

20. Inverkehrbringer sind diejenigen natürlichen oder juristischen Personen, die unabhängig von der Vertriebsmethode oder Handelsstufe, Verpackungen im Bundesgebiet bereitstellen.“

In § 5 Absatz 2 Satz 1 VerpackDG wären zudem neben „der Registrierung nach § 6“ auch die „Verpflichtungen nach § 36“ auszunehmen.

Wir verweisen dies betreffend im Übrigen auf die detaillierte Stellungnahme der DPG DEUTSCHE PFANDSYSTEM GMBH.

8. § 36 Abs.4 Ziffer 7 VerpackDG, keine Pfandpflicht für alkoholfreie Spirituosenalternativen und Fruchtsaft und Gemüsesaft mit Kohlensäure

- Für Getränke mit keinem oder einem Alkoholgehalt von bis zu 1,2 % vol sollte eine Ausnahme von der Pfandpflicht vorgesehen werden, da diese besonderen Verzehranlässe und als funktionale Alternative zu Spirituosen dienen. Eine Pfandpflicht wäre unverhältnismäßig, da das Segment klein ist und der ökologische Nutzen minimal wäre.
- Entsprechendes sollte auch weiterhin für Fruchtsaft und Gemüsesaft mit Kohlensäure gelten. Es handelt sich bei diesen um eine Untergruppe der Säfte, deren Einbeziehung in die Pfandpflicht aus den oben genannten Gründen ebenfalls unverhältnismäßig wäre.

Wir verweisen dies betreffend im Übrigen auf die detaillierten Stellungnahmen des Bundesverbands der Deutschen Spirituosen-Industrie und -Importeure e. V. (BSI) sowie des Verbands der deutschen Fruchtsaft-Industrie e.V. (VdF).

9. § 57 VerpackDG, EU-einheitlichen Herstellerbegriff ab Geltungsbeginn der PPWR sicherstellen

Die PPWR ist am 11. Februar 2025 in Kraft getreten und findet 18 Monate später Anwendung. Sie soll eine einheitliche Umsetzung in allen Mitgliedsstaaten garantieren. Somit stellt die Definition des Herstellers in Art. 3 Abs. 15 PPWR ab dem 12. August 2026 europaweit geltendes Recht dar.

Die EU-Kommission beabsichtigt, zur Eindämmung der bürokratischen Belastung, den Mitgliedsstaaten in Bezug auf den Herstellerbegriff im Zeitraum zwischen dem 12.08.2026 und dem 01.01.2027 die Möglichkeit zu geben, von der anzuwendenden, einheitlichen Definition abzuweichen und ggf. anderslautende nationale Bestimmungen bis zum Jahresende zuzulassen. Dieses Vorhaben birgt ein erhebliches finanzielles Risiko für die Finanzierung der dualen Systeme im vierten Quartal 2026.

Der Herstellerbegriff im geltenden VerpackungsG und in der PPWR ist nicht kongruent. Bei Importware ist Hersteller nach dem VerpackG in der Regel der Lieferant aus dem Ausland, gemäß PPWR die erste Handelsstufe im Einfuhrland. In Deutschland sind knapp 40 Prozent der Marktmenge der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen betroffen, da hier die Herstellereigenschaft von einem ausländischen Lieferanten auf ein inländisches Handelshaus übergeht. Aktuell beträgt der Anteil an Verpackungen, der das System für die Verpackungen aus Haushaltungen und vergleichbaren Anfallstellen finanziert, 80 Prozent. Sofern der Anteil an Verpackungen, der das System finanziert, unter 70 Prozent fällt, geht

die Zentrale Stelle Verpackungsregister davon aus, dass die Infrastruktur des dualen Systems in Deutschland nicht mehr zu betreiben ist. Durch einen betroffenen Anteil in Höhe von 40 Prozent stünde somit eine systemgefährdende Größenordnung im Raume.

Sofern Mitgliedsstaaten abweichende Regelungen treffen (z.B. das Inkrafttreten der Herstellerdefinition auf den 01.01.2027 legen), steht dies im Widerspruch zu geltendem europäischen Recht. Da es sich bei der PPWR um eine Verordnung handelt, die ab dem 12.08.2026 direkt Anwendung findet, bleibt kein Raum für national abweichende Regelungen im Bereich der Definitionen. Sollte ein solcher Vorschlag dennoch von einzelnen Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, führt dies in der Folge zu einem vollzugsfreien Raum. Verstöße gegen die Systembeteiligungspflicht im Bereich von Importware könnten nicht geahndet werden.

Vor diesem Hintergrund besteht das dringende Erfordernis, dass sich die Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission für die Anwendung eines EU-einheitlichen Herstellerbegriffs im Rahmen des Geltungsbeginns der PPWR einsetzt.

In der Ernährungsindustrie erwirtschaften rund 6.000 Betriebe einen jährlichen Umsatz von 233 Mrd. Euro. Mit über 658.000 Beschäftigten ist diese Branche der drittgrößte Industriezweig Deutschlands. Dabei ist die Branche klein- und mittelständisch geprägt: 90 Prozent der Unternehmen der deutschen Ernährungsindustrie gehören dem Mittelstand an. Die Exportquote von 37 Prozent zeigt, dass Kunden auf der ganzen Welt die Qualität deutscher Lebensmittel schätzen.

Für Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Peter Feller
Stellv. Hauptgeschäftsführer
Tel. +49 30 200786-160
E-Mail: feller@ernaehrungsindustrie.de