
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

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

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu obigem Referentenentwurf.

A. Das Wichtigste in Kürze

- Mit der europäischen Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (VO 2025/40/EU, sog. PPWR) soll es ab 12. August 2026 in der gesamten Union zu umfangreichen Veränderungen für den Verpackungskreislauf kommen. Ob damit eine gewünschte Harmonisierung erreicht wird, erscheint fraglich, da die Verordnung sehr umfangreich ist, darüber hinaus eine Vielzahl von delegierten Rechtsverordnungen ankündigt und den Mitgliedstaaten etliche Ausgestaltungsrechte gibt bzw. auferlegt. Die DIHK befürwortet eine stärkere Harmonisierung, um nicht tarifäre Handelshemmnisse im Binnenmarkt abzubauen.
- Die Anpassung des deutschen Verpackungsgesetzes an die Verordnung EU(2025/40) ist laut dem Entwurf mit einem weiteren Aufbau von Bürokratie und komplexen Verfahren verbunden. Dies steht dem Ziel der Bundesregierung, Verfahren zu vereinfachen und Bürokratie abzubauen, diametral entgegen.
- Insbesondere für Klein- und Kleinstunternehmen verursacht die PPWR einen erheblichen Anstieg an Bürokratien. Denn sie beinhaltet neue Pflichten im Rahmen der Herstellerverantwortung für industrielle und gewerbliche Verpackungen inkl. neuer Dokumentationen, Zulassungspflichten und zahlreichen Meldepflichten an Behörden. Vor diesem Hintergrund muss es oberstes Ziel bei der Anpassung des deutschen Rechts an die PPWR sein, nur die nach EU-Recht zwingend notwendigen Änderungen umzusetzen. Andernfalls steigen die Wettbewerbsnachteile deutscher Unternehmen.
- Darüber hinaus sollte die Novelle des deutschen Rechts zum Anlass genommen werden, bestehende Regelungen kritisch zu hinterfragen, ob sie noch notwendig sind.

B. Inhaltliche Ausführungen

§ 3 – Ergänzende Begriffsbestimmungen

Die Verordnung EU 2025/40 definiert „systembeteiligungspflichtige Verpackungen“ nicht, ebenso gibt es auf EU-Ebene keinen „Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“. Diese deutsche Sonderregelung führt ggf. zu unterschiedlichen Einstufungen der Verpackungsarten als in anderen EU-Staaten für gleiche Verpackungsformate. Dies wird die angestrebte Harmonisierung erschweren.

Die Verordnung EU 2025/40 ist durch ihre Unterscheidung zwischen Erzeuger und Hersteller und die Vielzahl von Hersteller-Konstellationen a) bis e) schwer verständlich. Es ist unklar, welche dieser Hersteller a) bis e) unter welchen Randbedingungen im deutschen Recht zu „Herstellern systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“ werden würden und welche nicht.

§ 7 – Systembeteiligungspflicht

Vorgaben zu Einzelnachweisen bei Rücknahmen und Unverkäuflichkeit, wie in Absatz 3 beschrieben, sind in der Verordnung EU 2025/40 nicht enthalten; dadurch entstehen ggf. höhere Kosten für deutsche Hersteller. Insbesondere ein Nachweis von Schäden im Rahmen von Transporten zu Abnehmern oder bei Vernichtung von Waren ist häufig nicht in jedem Einzelfall möglich. Zudem kann die „Rücknahme und Zuführung zur Verwertung“ in solchen Fällen erfahrungsgemäß häufig nicht nachgewiesen werden. Diese Regelung sollte daher gestrichen bzw. vereinfacht werden.

§ 10 Vollständigkeitserklärungen

Hierbei handelt es sich nicht um eine Vorgabe der PPWR, sondern de facto um eine dreifache deutsche Meldepflicht der Unternehmen an ihre Systeme (seit 1991), an die ZSVR (seit 2019) und zusätzlich noch in Form von Vollständigkeitserklärungen (seit 2009). Letztere wurden damals zur besseren Überwachung eingeführt, aber nie extern evaluiert. Mit der Ablösung der früheren deutschen Verpackungsverordnung durch das deutsche Verpackungsgesetz zum 01.01.2019 wurden die Vorgaben verschärft und mit der ZSVR eine neue Überwachungsstelle mit umfangreichen Rechten und technischen Möglichkeiten geschaffen. Deshalb sollte § 10 mit der veralteten Vollständigkeitserklärung ersatzlos gestrichen werden, insbesondere auch vor dem Hintergrund einer allgemein notwendigen Verschlankung der Regelungen.

§ 14 – Zulassung von Herstellern

Die hier vorgesehenen Anforderungen an unternehmens-individuelle Registrierungen sind so hoch, dass vermutlich kein einziges Unternehmen diesen Weg gehen wird. Stattdessen werden die Inverkehrbringer von nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen de facto gezwungen, sich einer OfH anzuschließen, was ihre Entsorgungskosten erhöhen und zu Wettbewerbsnachteile führen wird.

§ 17 – Zulassung sonstiger Organisationen für Herstellerverantwortung

§§ 14 und 17 erhöhen die Anforderungen an Hersteller nicht-systembeteiligungspflichtiger Verpackungen durch die notwendige Zulassung bzw. Beteiligung an einer Organisation für Herstellerverantwortung (OfH). In beiden Fällen steigen die Kosten der Hersteller durch die Notwendigkeit, mit der Zentralen Stelle Verpackungsregister eine Finanzierungsvereinbarung gem. §41 VerpackDG zu treffen. Insbesondere Hersteller, die gemäß § 15 VerpackG (alt) bzw. §30 Abs. 1 VerpackDG (neu) "abweichende Vereinbarungen" treffen, sehen sich einem erhöhten bürokratischen Aufwand und steigenden Kosten gegenüber.

§ 24 – Gründung und Finanzierung einer Organisation für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahme

Die PPWR verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, sicherzustellen, dass Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung sowie Pfand- und Rücknahmesysteme einen Mindestanteil ihres bestehenden Budgets für Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen einsetzen. Eine eigenständige neue Organisation hierfür schreibt jedoch die PPWR nicht vor und sollte daher nicht aufgebaut werden. Denn durch das Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG) würden laut Entwurf jährliche Belastungen für die Wirtschaft in Höhe von ca. 90 Mio. EUR entstehen. Der Begriff des „Budgets“ ist in der PPWR nicht näher bestimmt. Weder aus dem Wortlaut der Vorschrift noch aus der Gesetzesbegründung zu § 25 VerpackDG wird – soweit ersichtlich – erläutert, wie der vorgesehene Betrag von „fünf Euro je Tonne“ ermittelt wurde. Dies müsste näher begründet werden. Zudem würde der Betrieb einer separaten Organisation unnötige fortlaufende Zusatzkosten verursachen. Stattdessen sollten bereits bestehende Strukturen berücksichtigt und gezielt weiterentwickelt werden, um die in der PPWR vorgesehenen nationalen Reduzierungs- und Präventionsmaßnahmen voranzutreiben.

So gibt es zum Beispiel von den dualen Systemen bereits die Initiative „*Mülltrennung wirkt*“ zur Verbraucherkommunikation und als Instrument für eine bessere Kreislaufführung von Verpackungsmaterialien. Auf diese Kampagne ließen sich ergänzende Aktivitäten u.a. zur Förderung von Mehrweg- und Wiederbefüllungssystemen aufsetzen. Parallel dazu könnten auch sonstige Organisationen der erweiterten Herstellerverantwortung branchenspezifische Maßnahmen entwickeln und umsetzen.

In jedem Fall ist die Schaffung einer weiteren Institution mit einer geschätzten Kostenbelastung der Wirtschaft von ca. 90 Mio. EUR zu vermeiden. Sie steht dem Ziel der Bundesregierung, Bürokratie abzubauen und Verfahren zu vereinfachen, diametral entgegen.

§ 46 Registrierung von Sachverständigen und sonstigen Prüfern

Der Gesetzgeber beabsichtigt, die bisher in § 27 VerpackG enthaltene Regelung zum Zeitraum der Entfernung von Prüfern aus dem Prüferregister von bisher drei auf fünf Jahre auszudehnen. Ein rechtliches Erfordernis (z. B. Vorgaben in der PPWR) hierfür gibt es nicht. Eine Begründung, wieso in dem Erlass der bisher geltenden „Drei-Jahres-Regelung“ etwas geändert werden soll, bleibt der Gesetzgeber schuldig. Fünf Jahre bedeuten einen unzumutbaren Zeitraum; dieser könnte die Insolvenz von Prüfenden nach sich ziehen. Dies ist auch vor dem Hintergrund der Prüfungen nach § 11 EWKFondsG zu betrachten. Mit diesem Risiko werden viele Hersteller keinen Prüfenden mehr finden, um die in beiden Gesetzen geforderten Nachweise fristgerecht erstellen zu lassen, was wiederum Ordnungswidrigkeiten nach sich ziehen kann. In Ermangelung abweichender Erkenntnisse sprechen wir uns daher für eine Beibehaltung der dreijährigen Regelung aus.

Bedenklich ist auch, dass zukünftig auch registrierte Wirtschaftsprüfer (WP) etc. der Schulungspflicht unterliegen, bisher galt dies nur für die Sachverständigen (SV), Umweltgutachter usw. Aktuell stehen im Register knapp 4.000 WPs & Co. ca. 90 andere (SV usw.) gegenüber. Wenn hier eine größere Zahl WPs wegen der neuen Schulungspflicht die Registrierung aufgibt (oder entzogen bekommt), besteht die Gefahr in einen Mangel an Prüfern zu laufen (auch mit Auswirkung auf das EWKFondsG).

§ 57 Übergangsvorschriften zur Systembeteiligungspflicht der Hersteller

Die Definition des „Herstellers“ im bisherigen Verpackungsgesetz ändert sich mit Geltungsbeginn der europäischen Verpackungsverordnung PPWR zum 12. August 2026.

Diese unterjährige Änderung des Herstellerbegriffs führt zu Unklarheiten, zusätzlicher Bürokratie und Finanzierungsausfällen im Rücknahme- und Verwertungssystem für Verkaufsverpackungen in Deutschland. Es ist fraglich, ob die neuen Verpflichteten zeitnah identifiziert und unterjährig in vollem Umfang in die Systembeteiligungspflicht eingebunden werden können.

Der Entwurf des VerpackDG sieht zwar vor, dass die Systembeteiligungspflicht der bisherigen Hersteller bis zum Ende des Jahres 2026 fortbesteht. Es wird diesen jedoch gestattet, zum 12.08.2026 aus ihrem Vertragsverhältnis mit dem jeweiligen dualen System auszuschneiden. Damit geht eine Gefährdung der Finanzierung des Gesamtsystems einher. Um diesen Risiken zu begegnen, sollte die Systembeteiligungspflicht der bisher verpflichteten Hersteller über den 12.08. hinaus bis zum 31.12.2026 ohne Option einer unterjährigen Beendigung des jeweiligen Vertragsverhältnisses gesetzlich fortgeführt werden.

Ein Wechsel der Systembeteiligungsverpflichtung erst zum 01.01.2027 erlaubt einen klaren Übergang zu einem Zeitpunkt, zu dem ohnehin neue Systembeteiligungsverträge geschlossen werden müssen. Die Gefahr der Unterfinanzierung des Gesamtsystems kann mit diesem

eindeutigen Übergangszeitpunkt und der längeren Vorlaufzeit deutlich minimiert werden. Zudem wird der bürokratische Aufwand für die betroffenen Unternehmen erheblich gemindert.

Die vorgeschlagene Lösung ist als nationale Übergangsregelung europarechtskonform, denn die PPWR räumt den Mitgliedstaaten explizit Spielräume zur Durchführung ein. Durch die Verlängerung der bisherigen Systembeteiligungspflicht des Verpackungsgesetzes bis Ende 2026 wird die Geltung des neuen Herstellerbegriffs aus der PPWR ab dem 12.08.2026 nicht tangiert.

C. Ergänzende Informationen

a. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Christoph Petri

Referatsleiter Kreislaufwirtschaft, Umwelt- und Rohstoffpolitik

030-20308-2212

petri.christoph@dihk.de

b. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.