

Erweiterte Herstellerverantwortung für Verpackungen im europäischen Vergleich: Reichweite und Grenzen der Harmonisierung durch die PPWR

Wissenschaftliche Ausarbeitung vorgelegt von
Jonas Bothstedt und
Pauline Lattwesen

Angefertigt im Master-Studiengang: Wirtschaftsrecht
an der Hochschule Bielefeld,
Fachbereich Wirtschaft
Sommersemester 2026

Erstprüferin oder Erstprüfer:

Prof. Dr. jur. Christiane Nitschke

Zweitprüferin oder Zweitprüfer:

Prof. Dr. jur. Daniel Antonius Hötte

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	II
A. Einleitung.....	1
B. Rechtlicher Rahmen	2
I. Rollenverständnis nach der PPWR	2
1. Lieferant.....	2
2. Erzeuger	2
3. Importeur	3
4. Vertreiber.....	3
5. Wer gilt als Hersteller?	4
C. Länderspezifische EPR-Pflichten im Vergleich.....	5
I. Deutschland	5
1. Hersteller	6
2. Registrierung	6
3. Datenmeldung	7
4. EPR-Gebührenpflichten.....	7
5. Konformitätserklärung	8
II. Polen	8
III. Frankreich	9
D. Auslegungsprobleme und Rechtsunsicherheiten	10
I. Fortbestand der Bevollmächtigungspflicht (Art. 45 Abs. 3 PPWR) .	10
II. Fehlende Durchführungsrechtsakte zur Registerharmonisierung (Art. 44 Abs. 14 PPWR)	12
E. Schlussfolgerungen und Fazit.....	13
Literaturverzeichnis.....	V
Quellenverzeichnis	VI

Abkürzungsverzeichnis

ADEME	Agence de la transition écologique
AGEC	Anti-Gaspillage pour une Économie Circulaire
BDO	Datenbank über Produkte, Verpackungen und Abfallwirtschaft in Polen (Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami)
B2B	Business-to-Business
B2C	Business-to-Consumer
CITEO	Französische Organisation für Herstellerverantwortung im Verpackungsbereich
Code env.	Code de l'environnement
DfR	Design for Recycling
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammer
EPR	Extended Producer Responsibility
PKWiU	Polnische Klassifikation der Waren und Dienstleistungen (Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług)
PPWR	Packaging and Packaging Waste Regulation
PRO	Producer Responsibility Organisation
SYDEREP	Système de données sur les REP
UC100	Bezeichnung eines polnischen Gesetzesentwurfs
UoGOiOO	Polnisches Gesetz über die Bewirtschaftung von Verpackungen und Verpackungsabfällen (Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi)
VerpackDG	Verpackungsrechts-Durchführungsgesetz
VerpackDG-RefE	Referentenentwurf des Verpackungsrechts-Durchführungsgesetzes
VerpackG	Verpackungsgesetz
ZSVR	Zentrale Stelle Verpackungsregister

Im Übrigen wird verwiesen auf Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 11. Auflage 2024.

A. Einleitung

Mit der Verordnung (EU) 2025/40 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (PPWR) hat der Unionsgesetzgeber erstmals ein unmittelbar geltendes, einheitliches Regelwerk für Verpackungen entlang ihres gesamten Lebenszyklus geschaffen.¹ Die Verordnung löst die bisherige Richtlinie 94/62/EG ab und überführt das europäische Verpackungsrecht vom Instrument der Richtlinie in das der Verordnung, mit der Konsequenz, dass wesentliche Pflichten ab dem 12. August 2026 gemäß Art. 288 AEUV ohne nationalen Umsetzungsakt in allen Mitgliedstaaten unmittelbar wirksam werden. Ziel dieser Umstellung ist die Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt und die Vermeidung einer Rechtszersplitterung, wie sie unter dem Richtlinienregime entstanden war.²

Im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung (Extended Producer Responsibility, EPR) verfolgt die PPWR dabei einen partiellen Harmonisierungsansatz: Während die Kernpflichten, Registrierung, Datenmeldung und Finanzbeiträge europarechtlich gerahmt werden (Art. 44–47 PPWR), verbleibt deren operative Ausgestaltung weitgehend bei den Mitgliedstaaten.³ Unternehmen, die grenzüberschreitend in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, sehen sich daher einem mehrschichtigen Normgefüge ausgesetzt, das EU-Recht, nationale Durchführungsgesetze und noch ausstehende Sekundärrechtsakte der Kommission miteinander verknüpft.

Gegenstand der vorliegenden Ausarbeitung ist die Frage, welche EPR-Compliance-Pflichten für Hersteller von Verpackungen entstehen, die ohne eigene Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat dort erstmals Verpackungen oder verpackte Produkte bereitstellen. Untersucht werden insbesondere die Pflichten zur Registrierung, Datenmeldung und Gebührenentrichtung im Ländervergleich sowie die durch den Environmental Omnibus-Entwurf (COM(2025) 982) aufgeworfene Frage nach dem Fortbestand der Bevollmächtigungspflicht und dem zentralen Auslegungsproblem der Durchführungsrechtsakte nach Art. 44 Abs. 14 PPWR.

¹ Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Januar 2025 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Erwägungsgrund 186.

² Begründung VerpackDG-RefE, Abschn. VI, S. 85; Erwägungsgrund 186 PPWR.

³ Engelmann, ZfPC 2026, 18, II. 5.

B. Rechtlicher Rahmen

I. Rollenverständnis nach der PPWR

Bei der Umsetzung der PPWR ist das neue Rollenverständnis, das sich aus der Verordnung ableiten lässt, von hoher Bedeutung, da sich daraus ableiten lässt, welche Pflichten nach der PPWR greifen.⁴

1. Lieferant

Unter den Lieferantenbegriff fällt gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 16 PPWR „Jede natürliche oder juristische Person, die Verpackungen oder Verpackungsmaterial an einen Erzeuger liefert.“ Der zweite Abschnitt der PPWR definiert den Verpackungsbegriff.⁵ Der Lieferant muss gemäß Art. 16 Abs. 1 PPWR dem Erzeuger sämtliche Informationen und Dokumente bereitzustellen, die erforderlich sind, um die Konformität der Verpackungen und Verpackungsmaterialien belegen zu können. Eine technische Dokumentation gemäß den Anforderungen nach Art. 5 bis Art. 11 PPWR, Anhang VII Nr. 2 PPWR, ist verpflichtend für den Erzeuger.⁶

2. Erzeuger

Unter einen Erzeuger fällt gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 13 PPWR der Abfüller von Verkaufsverpackungen und Umverpackungen gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 5,6 PPWR. Darunter fällt die Person, die das verpackte Produkt produzieren lässt. Des Weiteren ist ein Erzeuger gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 13 PPWR auch die Person, die leere Verpackungen produziert. Unter diese Verpackungen fallen gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 7 PPWR Transportverpackungen und Serviceverpackungen i.S.d Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. d) PPWR. Auch Primärproduktionsverpackungen gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 PPWR finden hier Anwendung.⁷ Es muss beachtet werden, dass gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 13 lit.b) PPWR der Lieferant, sofern ansässig im selben Mitgliedsstaat, als Erzeuger gilt, wenn es sich um ein Kleinunternehmen in der EU mit weniger als 10 Mitarbeitenden handelt und der Jahresumsatz unter 2 Mio. EUR liegt.⁸ Die Pflichten des Erzeugers ergeben sich aus Art. 15 PPWR. Beispielsweise darf der Erzeuger gemäß Art.

⁴ Engelmann ZfPC 2026, 18.

⁵ Engelmann ZfPC 2026, 18 (20).

⁶ Engelmann ZfPC 2026, 18 (20).

⁷ Engelmann ZfPC 2026, 18 (20,21).

⁸ Engelmann ZfPC 2026, 18 (22).

15 Abs. 1 PPWR nur Verpackungen in Verkehr bringen, die den Anforderungen der PPWR entsprechen. Des Weiteren ist gemäß Art. 15 Abs. 2 i.V.m Anhang VII das vorgeschriebene Konformitätsbewertungsverfahren durchzuführen. Zudem ist die Aufbewahrungspflicht der technischen Dokumentation und der Konformitätserklärung gemäß Art. 15 Abs. 3 PPWR zu berücksichtigen. Die weiteren Pflichten des Erzeugers ergeben sich aus Art. 15 Abs. 4-12 PPWR.

3. Importeur

Ein Importeur ist gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 17 PPWR „jede in der Union ansässige natürliche oder juristische Person, die Verpackungen aus einem Drittstaat in den Verkehr bringt“ gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 17 PPWR. Dabei ist zu beachten, dass eine Tochtergesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit in der Europäischen Union vorausgesetzt wird. Sofern ein Unternehmen Verpackungen oder verpackte Produkte in die EU einbringen möchte, die aus einem Land außerhalb der EU kommen, sind die Anforderungen an den Importeur zu beachten. Die Anforderungen ergeben sich aus Art. 18 PPWR. Zum einen muss gemäß Art. 18 Abs. 1 PPWR gewährleistet werden, dass der Erzeuger den Pflichten der PPWR nachkommt. Zudem müssen die Verpackungen gemäß Art. 18 Abs. 2 lit. b) i.V.m Art. 12 PPWR gekennzeichnet werden. Zu beachten ist, dass die Verpflichtungen der Erzeuger gemäß Art. 21 PPWR sich ganz oder teilweise auf den Importeur übertragen können.⁹

4. Vertreiber

Ein Vertreiber ist gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 18 PPWR jede natürliche oder juristische Person der Lieferkette, die auf dem Markt Verpackungen bereitstellt und nicht Erzeuger oder Importeur ist. Als Anwendungsfall kommen hier Unternehmen in Frage, die Verpackungen kaufen. Diese Verpackungen werden dann für das Produkt genutzt und das verpackte Produkt wird weiterverkauft. Des Weiteren gilt ein Unternehmen als Vertreiber, wenn fertig verpackte Produkte eingekauft werden und diese weiterverkauft werden.¹⁰ Aus Art. 19 PPWR ergeben sich Pflichten, die vom Vertreiber zu beachten sind. Zum einen muss gemäß Art. 19 Abs. 2 lit. a) PPWR sichergestellt werden, dass eine Registrierung durch den jeweiligen Hersteller i.S.d Art. 44 PPWR erfolgt ist. Art. 44 I PPWR setzt voraus, dass sich jeder Hersteller in das nationale Herstellerregister

⁹ Engelmann ZfPC 2026, 18 (22).

¹⁰ Engelmann ZfPC 2026, 18 (22).

einträgt. Weiterhin sollten die Verpackungen gemäß Art. 19 Abs. 2 lit. b) PPWR den Vorgaben der Kennzeichnungspflichten i.S.d Art. 12 PPWR entsprechen, die durch den Erzeuger bzw. Importeur durchzuführen sind. Zudem müssen auf Wunsch der Behörde gemäß Art. 19 Abs. 6 PPWR alle Informationen und Dokumente herausgegeben werden, die zum Nachweis der Konformität von Verpackungen erforderlich sind.¹¹

5. Wer gilt als Hersteller?

Der Hersteller lässt sich aus der Rolle des Erzeugers, Importeurs oder Vertreibers ableiten. Der Begriff des Herstellers ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 15 PPWR. Als Hersteller sind im Rahmen der PPWR insbesondere die Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung i.S.d Art. 44-47 PPWR zu beachten. Im Folgenden findet sich eine Abbildung, die aufzeigt, wann jemand als Hersteller im Sinne von Art. 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 15 PPWR gilt.

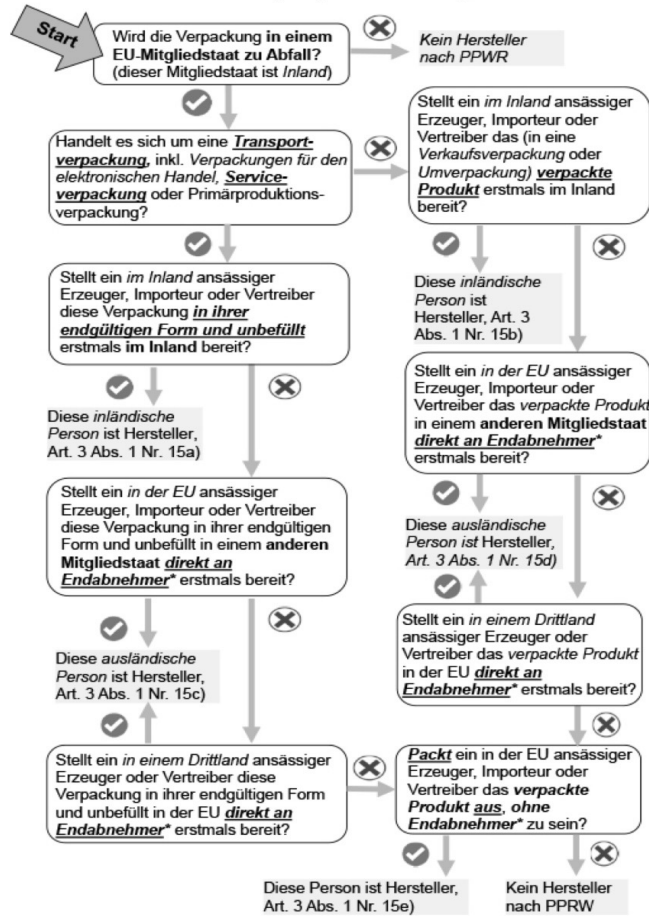
¹¹ Engelmann ZfPC 2026, 18 (22).

Wer ist HERSTELLER nach PPWR?

„Hersteller“ ist derjenige Erzeuger, Importeur oder Vertreiber in einem EU-Mitgliedstaat, der für die Verpackung verantwortlich ist, wenn sie dort zu Abfall wird. Dabei gilt folgende Prüfreihenfolge:



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.



* Endabnehmer: eine in der EU ansässige Person, der – von einer anderen Person – ein (verpacktes) Produkt als Verbraucher oder als beruflicher Endabnehmer bereit gestellt wird und die dieses Produkt in der an sie gelieferten Form nicht erneut auf dem Markt bereitstellt (Art. 3 Abs. 1 Nr. 23).

Quelle: 1 Engelmann ZfPC 2026, 18 (23).

C. Länderspezifische EPR-Pflichten im Vergleich

I. Deutschland

Das Verpackungsgesetz wird durch die Packaging and Packaging Waste Regulation und ergänzend durch das Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz abgelöst. Das VerpackDG und die PPWR bilden künftig ein zweistufiges Regelungssystem. Während die PPWR i.S.d Art. 288 AEUV die unmittelbar geltenden materiellen Anforderungen an Verpackungen festlegt, enthält das VerpackDG die nationalen Durchführungs- und Vollzugsvorschriften für Deutschland.

1. Hersteller

Die PPWR nimmt eine neue Rollenverteilung vor und weicht mit neuen Vorschriften deutlich von den Anforderungen des deutschen Verpackungsgesetzes ab. Im VerpackG ist die Herstellerrolle gemäß § 3 Abs. 14 VerpackG von großer Bedeutung. Demnach gilt als Hersteller „der Vertreiber, der Verpackungen erstmals gewerbsmäßig in den Verkehr bringt“. Auch gilt als Hersteller, wer Verpackungen in den Geltungsbereich dieses Gesetzes einführt. Dieser trägt die Verantwortung für produktbezogene Vorgaben gemäß § 4 VerpackG, etwa für die Recyclingfähigkeit und die Begrenzung von Schadstoffen. Außerdem treffen den Hersteller gemäß §§ 7, 9–11, 15 VerpackG die abfallrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung. Die PPWR differenziert zwischen dem Erzeuger, der die „technische Produktverantwortung“ zu tragen hat, und den „abfallrechtlichen Pflichten“, die den Hersteller betreffen.¹² Der Herstellerbegriff wird im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung durch die PPWR deutlich erweitert. Das neue Rollenverständnis nach der PPWR wird unter B.I erläutert.

2. Registrierung

Der Anwenderkreis der Registrierungspflicht wird durch die erweiterte Herstellerverantwortung der PPWR erweitert. Art. 44 PPWR verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Aufstellung eines Herstellerregisters, das auf die Kontrolle der Hersteller abzielt. Das Herstellerregister soll über Links eine Verknüpfung mit anderen nationalen Registern ermöglichen, sodass eine Registrierung auch im Hinblick auf die erweiterte Herstellerverantwortung möglich ist.¹³ Genaue Vorgaben zur Registrierung ergeben sich aus § 6 VerpackDG-RefE. Beispielsweise wird in § 6 Abs. 2 Nr. 2 VerpackDG -RefE¹⁴ Bezug auf die „Verpflichtung zur Beauftragung eines Bevollmächtigten für die erweiterte Herstellerverantwortung“ genommen. Nähere Ausführungen zu diesem Thema finden sich unter D.I. Gemäß § 6 Abs. 1, 5 VerpackDG-RefE i.V.m. Art. 44 Abs. 1 PPWR muss die

¹² Engelmann ZfPC, 18 (19,20).

¹³ Merkblatt: Die neue europäische Verpackungsverordnung (PPWR): <https://www.ihk.de/blueprint/service/resource/blob/6450550/301fb4f96411a53f8244f52ddc6a7abc/verpackungsverordnung-ppwr-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 27.05.2026).

¹⁴ Referentenentwurf des Verpackungsrechts-Durchführungsgesetzes zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40, seit dem 17.07.2026 Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz.

Registrierung bei der zentralen Stelle erfolgen. Die Bußgeldvorschriften bei einem Verstoß gegen die Registrierungspflicht finden sich in § 55 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 VerpackDG-RefE.¹⁵

3. Datenmeldung

Gemäß Art. 44 Abs. 9 PPWR ist vierteljährig die zu erwartende Menge der Verpackungen an die zentrale Stelle zu melden und jährlich gemäß Art. 44 Abs. 7 PPWR i.V.m. Anhang IX Teil B Nr. 1 PPWR die tatsächliche Menge.¹⁶ § 9 Abs. 1 Nr. 1-4 VerpackDG-RefE, Art. 56 PPWR konkretisiert den Inhalt der Datenmeldung.¹⁷ Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1-4 VerpackDG, Art. 44 Abs. 7 i. V. m. Anhang IX Teil B Nr. 1 PPWR, Art. 56 PPWR reichen pauschale Gewichtsangaben nicht mehr aus. Es muss das genaue Materialgewicht differenziert nach Kategorie ausgewiesen werden z. B. Trennung von Papier/Pappe/Karton, Metall und Glas. Aus § 55 Abs. 2 Nr. 5, Abs. 3 VerpackDG-RefE ergeben sich die Bußgeldvorschriften, sofern gegen Vorschriften zur Datenmeldung aus der PPWR und dem VerpackDG-RefE verstoßen wird.¹⁸

4. EPR-Gebührenpflichten

Durch die PPWR und den VerpackDG-RefE ergeben sich Gebührenpflichten, die sich in dem VerpackG nicht wiederfinden. Gemäß § 24 Abs. 2 VerpackDG-RefE müssen sich Hersteller finanziell an einer Organisation beteiligen, deren Ziel die Reduzierung und Prävention von Verpackungsabfällen ist. Grundsätzlich bezieht sich diese Ausarbeitung auf den Stand des VerpackDG-RefE. Im Rahmen der Überarbeitung dieser Ausarbeitung kann darauf verwiesen werden, dass im Rahmen des verabschiedeten Gesetzes die Norm § 24 Abs. 2 VerpackDG-RefE nicht weiter greift. Anstelle dessen ist § 59 Abs. 1,2 VerpackDG zu beachten. Demnach müssen die Hersteller Maßnahmen zur Reduzierung und Prävention von Verpackungsabfällen umsetzen. Des Weiteren ergibt sich aus Art. 45 Abs. 2 PPWR die Verpflichtung zur Zahlung von Finanzbeiträgen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung.¹⁹

¹⁵ Engelmann ZfPC 2026, 18 (19).

¹⁶ Häberle, in: SNG-Kommentar, § 20 Rn. 1.

¹⁷ Engelmann ZfPC 2026, 18 (19).

¹⁸ Engelmann ZfPC 2026, 18 (19).

¹⁹ Engelmann ZfPC 2026, 18 (19).

5. Konformitätserklärung

Durch die Einführung der PPWR und des VerpackDG ergibt sich die Verpflichtung zur Erstellung einer Konformitätserklärung. Diese Erklärung muss für jede Art von Verpackung vorgelegt werden können. § 51 ff. VerpackDG-RefE (im Rahmen der Überarbeitung und Anpassung an die aktuelle Rechtslage § 62 ff. VerpackDG) regelt die Anforderungen an die Konformitätserklärung. Im Anhang VIII der PPWR findet sich ein Muster für eine Konformitätserklärung, welche als Orientierungshilfe dienen kann. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Konformitätsanforderungen liegt außerhalb des hiesigen Untersuchungsgegenstands.

II. Polen

Das polnische Verpackungsrecht befindet sich zum Stand Mai 2026 in einer legislativen Übergangssituation: Ein abgeschlossenes PPWR-Transpositionsgesetz ähnlich wie in Deutschland mit dem VerpackDG existiert derzeit nicht.²⁰ Maßgeblich sind einstweilen das Abfallgesetz (Ustawa o odpadach, Dz.U. 2024 poz. 1579) sowie das Verpackungsgesetz (UoGOiOO, Dz.U. 2024 poz. 927), ergänzt durch den noch nicht in Kraft getretenen Reformentwurf UC100.

Die Registrierungspflicht nach Art. 44 Abs. 1 PPWR wird durch das BDO-Register auf Grundlage von Art. 49, 50 Abs. 1 Ustawa o odpadach erfüllt. Das System ist jedoch abfallwirtschaftlich konzipiert und bildet die PPWR-Rollenstruktur nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 13–15 PPWR nicht trennscharf ab, sodass die registerrechtliche PPWR-Konformität ab dem 12. August 2026 ungesichert ist. Die Meldefrist nach Art. 73 Abs. 1 Ustawa o odpadach, national der 15. März, weicht von der unionsrechtlichen Frist des Art. 44 Abs. 7 PPWR, dem 1. Juni ab. Eine vierteljährliche Meldepflicht nach Art. 44 Abs. 9 PPWR ist in Art. 52 Abs. 1 im UC100-Entwurf vorgesehen, aber noch nicht geltendes Recht. Die nach Art. 45 Abs. 2 PPWR gebotene Ökomodulation der EPR-Beiträge ist im geltenden Art. 34 Abs. 2 UoGOiOO nicht implementiert, sodass das Risiko systemwidriger Doppelbelastungen für ausländische Hersteller besteht. Besonders gravierend ist die Bevollmächtigungslücke: Art. 45 Abs. 3 PPWR verpflichtet ab August 2026 unmittelbar zur Benennung eines Bevollmächtigten, doch das hierfür erforderliche nationale Rechtsinstitut entsteht erst durch Art. 47 im UC100-Entwurf. Folglich ist bis zum

²⁰ Rządowe Centrum Legislacji (RCL), Projekteintrag UC100 – Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, erstellt 13.8.2025, zuletzt aktualisiert 22.4.2026, Status: „otwarty“, abrufbar unter: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12401003> (abgerufen am 22.5.2026)

Inkrafttreten dieses Gesetzes eine wirksame Bevollmächtigtenregistrierung im BDO rechtlich nicht möglich. Das geltende Art. 5 UoGOiOO kennt schließlich keine B2B/B2C-Differenzierung, was die Umsetzung der Meldepflichten nach Anhang IX Teil B PPWR strukturell erschwert.

III. Frankreich

Das französische EPR-Regime für Verpackungen gehört zu den historisch gewachsensten der Union. Mit der Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (Loi AGECC) und dem Code de l'environnement (im Folgenden: Code env.) hatte Frankreich bereits vor Inkrafttreten der PPWR ein ausdifferenziertes Pflichtensystem etabliert. Dabei kennt das französische Recht, anders als etwa Polen, eine Zweiteilung in zwei getrennte EPR-filières: die seit 1992 bestehende B2C-filière für Haushaltverpackungen sowie die zum 1. Juli 2026 in Kraft tretende B2B-filière für gewerbliche Verpackungen gemäß Décret n° 2025-1101.

Art. 44 Abs. 1 PPWR verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einrichtung eines nationalen Herstellerregisters. Frankreich erfüllt diese Pflicht institutionell durch das staatliche Portal SYDEREP (Système de données sur les REP), das von der ADEME verwaltet und als nationales Register i.S.d. Art. 44 Abs. 1 PPWR i.V.m. Art. L. 541-86 ff. Code env. zu qualifizieren ist. Der Zugang erfolgt typischerweise über den Beitritt zur zugelassenen éco-organisme CITEO i.S.d. Art. 46 Abs. 1 PPWR. Art. 44 Abs. 3 PPWR eröffnet zwar die Möglichkeit einer Bevollmächtigtenregistrierung, begründet aber keine Pflicht zur ausschließlichen Führung des Registrierungswegs über eine éco-organisme. Die faktische Koppelung von Registrierung und PRO-Beitritt ist daher auf ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen; eine praktikable Alternative zur Direktregistrierung ausländischer Hersteller ist im bestehenden Rechtsrahmen nicht erkennbar. Art. 44 Abs. 7 PPWR i.V.m. Anhang IX Teil B verpflichtet zur jährlichen Meldung bis zum 1. Juni und Art. 44 Abs. 9 PPWR ermächtigt optional zur Quartalsmeldung. Art. R. 541-43 Code env. sieht hochdetaillierte Meldepflichten vor, die über die unionsrechtlichen Mindestanforderungen hinausgehen. Ob Frankreich auf unterjährigere Zyklen umstellt, ist derzeit allerdings offen. Das in Art. L. 541-10-3 und Art. R. 541-99 Code env. verankerte System der Primes et Pénalités ist konzeptionell mit Art. 45 Abs. 2 PPWR i.V.m. Anhang (Leistungsstufen A–C, DfR-Kriterien) vereinbar. Erwägungsgrund 35 PPWR harmonisiert jedoch lediglich die Modulationskriterien, nicht die absoluten Beitragshöhen, sodass besonders hohe Malus-Gebühren für Kunststoffverpackungen zulässig bleiben, solange die Qualifikationskriterien mit den DfR-Stufen kompatibel sind.

Die Grenze liegt also dort, wo nationale Gebührensätze den freien Warenverkehr faktisch beschränken. Somit ist es letztlich eine Frage, die dem EuGH vorbehalten bleibt.

D. Auslegungsprobleme und Rechtsunsicherheiten

Die Verordnung (EU) 2025/40 (PPWR) tritt mit ihren EPR-Kernpflichten am 12. August 2026 unmittelbar in Kraft. Gleichwohl bestehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt erhebliche Auslegungsunsicherheiten, die sich auf zwei Problemkomplexe verdichten: erstens die ungeklärte Fortgeltung der Bevollmächtigungspflicht für nicht im Vertriebsmitgliedstaat niedergelassene Hersteller im Lichte des Environmental Omnibus-Entwurfs²¹ und zweitens das Fehlen der nach Art. 44 Abs. 14 PPWR vorgesehenen Durchführungsrechtsakte zur Harmonisierung der nationalen Register. Der Erlass der Durchführungsrechtsakte ist bereits seit dem 12.02.2026 überfällig. Hinzu treten mittelbar damit zusammenhängende Unsicherheiten beim Vollzug nationaler Sanktionsregime sowie bei der technischen Zugänglichkeit nationaler Registrierungsportale.

I. Fortbestand der Bevollmächtigungspflicht (Art. 45 Abs. 3 PPWR)

Nach Art. 45 Abs. 3 Satz 1 PPWR können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die in Art. 44 PPWR festgelegten Registrierungs- und Meldepflichten im Namen des Herstellers von einem Bevollmächtigten für die erweiterte Herstellerverantwortung wahrgenommen werden. Art. 3 Abs. 1 Nr. 20 PPWR definiert diesen Bevollmächtigten als eine im Vertriebsmitgliedstaat niedergelassene natürliche oder juristische Person, die vom Hersteller gemäß Art. 8a Abs. 5 UAbs. 3 der Richtlinie 2008/98/EG benannt wurde. Der Verordnungstext verwendet in Art. 45 Abs. 3 Satz 1 das Verb „können“, was zunächst eine fakultative Öffnungsklausel zugunsten der Mitgliedstaaten indiziert. Deutschland hat von dieser Öffnungsklausel im Referentenentwurf des Verpackungsrecht-Durchführungsgesetzes Gebrauch gemacht und in § 5 Abs. 2 VerpackDG-RefE eine Pflicht zur Benennung eines Bevollmächtigten für Hersteller ohne Niederlassung im Bundesgebiet normiert.

Allerdings stellt sich hier ein Auslegungsproblem hinsichtlich der Wirkung des Environmental Omnibusses heraus. Die Europäische Kommission hat im Rahmen des sog. Environmental Omnibus (COM(2025) 982) vorgeschlagen, die Bevollmächtigungspflicht nach Art. 45 Abs. 3 PPWR bis zum 1. Januar 2035 auszusetzen und in eine

²¹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, COM (2025) 982 (Environmental Omnibus).

freiwillige Option umzuwandeln.²² Der Omnibus-Entwurf ist zum maßgeblichen Stichtag (12. August 2026) noch nicht formell verabschiedet. Daraus ergibt sich eine mehrdimensionale Rechtsunsicherheit.

Da es sich beim Omnibus-Entwurf um einen bloßen Kommissionsvorschlag handelt, der das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV noch nicht durchlaufen hat, entfaltet er keinerlei Rechtswirkung. Nach dem Prinzip der unmittelbaren Geltung von Verordnungen gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV ist die PPWR in ihrer geltenden Fassung verbindlich anzuwenden. Art. 45 Abs. 3 PPWR in der aktuell geltenden Fassung enthält eine mitgliedstaatliche Öffnungsklausel, von der Deutschland über § 5 Abs. 2 VerpackDG-RefE zulässigerweise Gebrauch gemacht hat. Die Pflicht zur Benennung eines Bevollmächtigten besteht damit nach nationalem Recht für in Deutschland tätige Hersteller ohne Niederlassung im Bundesgebiet bereits ab dem erstmaligen Bereitstellen von Verpackungen oder verpackten Produkten. Ein Verstoß hiergegen ist nach § 55 Abs. 2 VerpackDG-RefE bußgeldbewehrt (bis zu 500.000 Euro).²³

Denkbar erscheint allerdings, dass einzelne Mitgliedstaaten oder nationale Behörden dem laufenden Gesetzgebungsverfahren eine faktische Suspensivwirkung beimessen und den Vollzug von Art. 45 Abs. 3 PPWR bis zur Klärung zurückhaltend handhaben. Hierfür ließe sich anführen, dass eine absehbare Änderung des Unionsrechts im Sinne eines *effet utile* berücksichtigt werden müsste, um unverhältnismäßige Compliance-Kosten für Unternehmen zu vermeiden.

Im Endeffekt überzeugt dieser Ansatz nicht. Weder das primärrechtliche Effektivitätsprinzip noch der Grundsatz des Vertrauensschutzes begründen eine Pflicht nationaler Behörden, laufende Gesetzgebungsvorschläge antizipatorisch zu vollziehen. Solange der Omnibus nicht in Kraft getreten ist, bleibt Art. 45 Abs. 3 PPWR in seiner geltenden Fassung einschließlich der nationalen Umsetzungsakte anwendbar. Hersteller ohne Niederlassung im Vertriebsmitgliedstaat, die vor Abschluss des Omnibus-Verfahrens auf eine freiwillige Handhabung vertrauen, tragen das volle Risiko eines formalen Compliance-Verstoßes.

²² COM (2025) 982, Art. 2 i.V.m. Erwägungsgrund 5.

²³ § 55 Abs. 3 i.V.m. Begründung zu § 55 Absatz 3 VerpackDG-RefE, S. 167.

Gesondert zu beachten ist, dass der Omnibus-Entwurf derzeit allein die Pflicht zur Ernennung eines lokalen Bevollmächtigten (Art. 45 Abs. 3 PPWR) adressiert, nicht jedoch die erweiterte Herstellerverantwortung als solche.²⁴ Die Pflichten zur Registrierung nach Art. 44 Abs. 2 PPWR und zur Leistung von Finanzbeiträgen nach Art. 46 Abs. 1 PPWR bleiben unberührt. Ausländische Hersteller müssen sich daher in jedem Vertriebsmitgliedstaat registrieren und können sich für die Pflichterfüllung an eine Organisation für Herstellerverantwortung (PRO) anschließen. Das Fehlen eines Bevollmächtigten suspendiert mithin nicht die materielle EPR-Pflicht. Diese Trennung birgt das Risiko einer Fehlinterpretation durch Unternehmen, die aus dem Omnibus-Entwurf fälschlicherweise ableiten, ihre EPR-Pflichten bis 2035 aufschieben zu können.

II. Fehlende Durchführungsrechtsakte zur Registerharmonisierung (Art. 44 Abs. 14 PPWR)

Einer weiteren Diskussion bedarf es bezüglich fehlender Durchführungsrechtsakte zur Registerharmonisierung gem. Art. 44 Abs. 14 PPWR. Art. 44 Abs. 14 PPWR verpflichtet die Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten zur Festlegung von Format und Inhalt der nationalen Herstellerregister sowie der Modalitäten für die Registrierung ausländischer Hersteller, die keinen lokalen Bevollmächtigten benennen. Diese Durchführungsrechtsakte sollte ursprünglich bis zum 12. Februar 2026 erlassen werden, ist jedoch bis zum maßgeblichen Zeitpunkt im Mai 2026 ausgeblieben. Die Begründung zum VerpackDG-RefE hält insoweit fest, dass das nationale Register erst binnen 18 Monaten nach Erlass des Durchführungsrechtsakts an die unionsrechtlichen Vorgaben anzupassen ist, und dass eine Vorwegnahme der Regelungen mangels bekannter Details nicht möglich ist.²⁵

Das Fehlen des Durchführungsrechtsakts erzeugt eine strukturelle Umsetzungslücke. Ohne harmonisierte Registerformate können nationale IT-Systeme die Direktregistrierung ausländischer Hersteller de facto blockieren, etwa weil Portale zwingend nationale Steueridentifikationsnummern oder sonstige lokal spezifische Angaben abfragen, über die ausländische Hersteller nicht verfügen. Dies hätte paradoxerweise zur Folge, dass Hersteller ohne Niederlassung faktisch auf einen lokalen Bevollmächtigten oder Dienstleister angewiesen wären und zwar unabhängig davon, ob Art. 45 Abs. 3 PPWR eine obligatorische Bevollmächtigung vorsieht.²⁶ Das Vertriebsverbot des Art. 44 Abs.

²⁴ COM(2025) 982, Erwägungsgrund 5; Art. 46 Abs. 1 PPWR.

²⁵ Begründung zum VerpackDG-RefE, zu § 6, S. 104.

²⁶ COM(2025) 982, Erwägungsgrund 4.

4 PPWR, wonach Hersteller Verpackungen nicht bereitstellen dürfen, solange sie oder gegebenenfalls ihre Bevollmächtigten nicht registriert sind, drohte dann unmittelbar einzugreifen.

Die zeitlich divergierende Vollzugspraxis der Mitgliedstaaten verstärkt das Risiko. Nach Art. 58 Abs. 5 und Art. 68 Abs. 1 PPWR müssen die Mitgliedstaaten bis zum 12. Februar 2027 wirksame Sanktionsregelungen für PPWR-Verstöße erlassen.¹⁴ Da der Erlass nationaler Bußgeldtatbestände nicht an das Inkrafttreten der Durchführungsrechtsakte geknüpft ist, besteht die Möglichkeit, dass einzelne Mitgliedstaaten bereits ab dem 12. August 2026 auf Grundlage ihrer nationalen Registrierungsregime Bußgelder verhängen, während andere Staaten im Hinblick auf das ausstehende Unionsrecht zurückhaltend vorgehen. Dieses regulatorische Gefälle führt zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Binnenmarkts und konterkariert das Harmonisierungsziel der PPWR.

Die PPWR schafft mit dem 12. August 2026 unmittelbar geltende EPR-Pflichten, deren Vollzug jedoch durch zwei miteinander verschränkte Unsicherheiten belastet wird: Die Frage des Fortbestands der Bevollmächtigungspflicht kann de lege lata nur zugunsten ihrer Fortgeltung beantwortet werden, solange der Environmental Omnibus nicht in Kraft getreten ist. Für im Markt tätige Hersteller ohne lokale Niederlassung ist damit eine präventive Bevollmächtigung, zumindest für den deutschen Markt nach § 5 Abs. 2 VerpackDG-RefE, die rechtlich gebotene Handlungsoption. Das Fehlen der Durchführungsrechtsakte nach Art. 44 Abs. 14 PPWR perpetuiert die faktische Abhängigkeit von lokalen Intermediären und untergräbt die angestrebte Direktregistrierung. Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind, befinden sich bis zur Klärung beider Rechtsfragen in einer strukturellen Compliance-Unsicherheit, die präventives Risikomanagement unabdingbar macht.

E. Schlussfolgerungen und Fazit

Die vorstehende Untersuchung hat gezeigt, dass die PPWR mit dem 12. August 2026 zwar ein formal einheitliches EPR-Regime begründet, die konkrete Ausgestaltung jedoch weitgehend bei den Mitgliedstaaten verbleibt und dadurch ein divergierendes Normgefüge fortbesteht.

Der Ländervergleich zwischen Deutschland, Polen und Frankreich macht dies deutlich. Frankreich verfügt mit dem Code de l'environnement und der Zweiteilung in B2C- und

B2B-Pflichten über ein historisch gewachsenes System, das strukturell mit der PPWR kompatibel ist. Deutschland legt mit dem VerpackDG-RefE einen systematisch kohärenten Umsetzungsentwurf vor, der die unionsrechtlichen Vorgaben weitgehend aufgreift. Polen hingegen befindet sich in einer legislativen Übergangssituation. Die zentralen Anforderungen der PPWR, insbesondere die Bevollmächtigtenregistrierung nach Art. 45 Abs. 3 PPWR und die Ökomodulation der EPR-Beiträge nach Art. 45 Abs. 2 PPWR sind mangels einschlägiger nationaler Rechtsgrundlagen derzeit nicht vollzugsfähig. Das Ausbleiben der Durchführungsrechtsakte nach Art. 44 Abs. 14 PPWR verstärkt dieses Umsetzungsdefizit strukturell.

Zur Frage der Bevollmächtigungspflicht ist die Rechtslage *de lege lata* eindeutig: Solange der Environmental Omnibus das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV nicht abgeschlossen hat, gilt Art. 45 Abs. 3 PPWR in seiner geltenden Fassung fort. Hersteller ohne Niederlassung im Vertriebsmitgliedstaat, die dem Omnibus-Entwurf bereits aufschiebende Wirkung zuerkennen, tragen das volle Bußgeldrisiko.

De lege ferenda wäre der unverzügliche Erlass der ausstehenden Durchführungsrechtsakte nach Art. 44 Abs. 14 PPWR erforderlich, um die angestrebte Registerharmonisierung tatsächlich zu erreichen und die bestehende Vollzugsdivergenz zwischen den Mitgliedstaaten zu reduzieren.

Literaturverzeichnis

- | | |
|---|--|
| Engelmann | Wer ist wer in der PPWR? (Teil 1),
ZfPC 2026, 18. |
| Strafrechtliche
Nebengesetze-Kommentar | Erbs/Kohlhaas (Hrsg.), 260. Aufl.
2026 (zit. Bearbeiter, in: SNG-Kom-
mentar). |

Quellenverzeichnis

Merkblatt: Die neue europäische
Verpackungsverordnung (PPWR)

Bericht 2025, abrufbar unter:
[verpackungsverordnung-ppwr-
data.pdf](#)

Übersicht verwendeter Hilfsmittel

Zur Identifikation und Strukturierung relevanter Quellen wurden unterstützend KI-gestützte Recherchertools verwendet. Insbesondere wurde **Perplexity AI** genutzt, um einen ersten Überblick über einschlägige Erwägungsgründe, Leitlinien, Merkblätter sowie Veröffentlichungen der Europäischen Kommission und weiterer Institutionen im Zusammenhang mit der PPWR zu erhalten.

Für die gezielte Durchsuchung umfangreicher Dokumente und die schnelle Auffindung spezifischer Inhalte innerhalb dieser Quellen wurde ergänzend **NotebookLM** verwendet. Die eigentliche rechtliche Bewertung, Analyse und wissenschaftliche Einordnung erfolgten eigenständig.