

Dr. Martin Dieckmann, LL.M. und Claudia Gardemann*

Verantwortlichkeiten und Rollenverteilung nach dem neuen europäischen und deutschen Verpackungsabfallrecht

Rechtliche Überlegungen zu den personenbezogenen Begriffsbestimmungen der Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR)

Der folgende Beitrag befasst sich eingehend mit den personenbezogenen Begriffsbestimmungen des neuen europäischen und deutschen Verpackungsabfallrechts, die für die hieran anknüpfende Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen den Akteuren der Lieferkette von zentraler Bedeutung sind. Mit der PPWR und dem Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG) wurde das Verpackungsregime in Deutschland mit Wirkung zum 12.8.2026 neu gefasst. Dabei werfen einige der neuen Definitionen ganz erhebliche Auslegungsfragen und -unsicherheiten auf, die auch nach der Veröffentlichung verschiedener Auslegungshilfen durch die Europäische Kommission nicht abschließend geklärt erscheinen.

I. Einführung

Seit 1994 gelten mit der Verpackungsrichtlinie 94/62/EG¹ unionsweit vereinheitlichte Vorgaben in Bezug auf Verpackungen und Verpackungsabfälle. Deutschland setzte diese Richtlinie zunächst durch die Verpackungsverordnung² und dann mit Geltung zum 1.1.2019 durch das Verpackungsgesetz³ um. Nun wird das Verpackungsgesetz von der seit dem 12.8.2026 geltenden Verordnung (EU) 2025/40⁴, der Packaging and Packaging Waste Regulation (kurz: „PPWR“), und dem vom deutschen Gesetzgeber zu ihrer Ergänzung erlassenen Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz („VerpackDG“)⁵ abgelöst.

Die PPWR und das VerpackDG etablieren ein neues Rechtsregime und schaffen für die Akteure entlang der Wertschöpfungskette von Verpackungen und ihrer Verwendung durch neue Begriffsbestimmungen und daran anknüpfende Pflichten neue Verantwortlichkeiten. Viele dieser neuen Begriffsbestimmungen sind komplex und werfen Auslegungs- und Anwendungsfragen auf.

Nicht ohne Grund hat daher die EU-Kommission u.a. dazu zwischenzeitlich Auslegungs- und Anwendungshilfen veröffentlicht, nämlich Leitlinien zur Verordnung (EU) 2025/40 über Verpackungen und Verpackungsabfälle⁶ sowie ein FAQ-Dokument⁷. Dort werden aber nicht alle offenen Fragen befriedigend und abschließend geklärt, sodass für verpflichtete Unternehmen weiterhin Unsicherheiten verbleiben. Im Übrigen sind auch diese Interpretationshilfen der Kommission ihrerseits Gegenstand der Diskussion in der Fachöffentlichkeit, beispielsweise was die Verantwortlichkeiten und Rollenverteilung bei sog. Eigenmarkungen und bei Transportverpackungen anbelangt.⁸

Diese aktuell geführten und bei weitem nicht abgeschlossenen Diskussionen illustrieren den tiefgreifenden Umbruch im Verpackungsregime und die hohe Relevanz der neuen Definitionen und Rollenzuweisungen für die an der Verpackungsvermeidung und -bewirtschaftung beteiligten Akteure. Insbesondere für die betroffenen Unternehmen ist die Einordnung unter die personenbezogenen Begriffsbestimmungen der PPWR und des VerpackDG der erste Schritt

* Der Autor Dr. Martin Dieckmann ist Rechtsanwalt und Partner, die Autorin Claudia Gardemann Rechtsanwältin in der Sozietät ESCHÉ SCHÜMMANN COMMICHAU, Hamburg (www.esche.de).

1 Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. 1994 L 365/10, mit späteren Änderungen. Bis dahin existierte auf EU-Ebene nur eine Richtlinie über Verpackungen für flüssige Lebensmittel (Richtlinie 85/339/EWG vom 27.6.1985, ABl. L 176/18); näher hierzu und zur Entstehung der allgemeinen Verpackungsrichtlinie Dieckmann, Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1994, S. 364 ff.

2 Die erste deutsche Verpackungsverordnung (Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen vom 12.6.1991, BGBl. I S. 1234) datierte allerdings bereits auf das Jahr 1991 und war damit älter als die Richtlinie.

3 Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG) vom 5.7.2017, BGBl. I S. 2234.

4 Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG, ABl. L 2025/40 vom 22.1.2025.

5 Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2025/40 betreffend Verpackungen (Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz – VerpackDG) vom 13.7.2026, BGBl. I Nr. 207.

6 Bekanntmachung der Kommission: Leitlinien zur Verordnung (EU) 2025/40 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, C/2026/3084 vom 10.6.2026, ABl. C 1/37.

7 European Commission, Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR), Frequently Asked Questions, August 2026 (2. Fassung).

8 Vgl. dazu beispielhaft die Äußerungen verschiedener Marktteilnehmer bzw. Unternehmensverbände in EUWID – Recycling und Entsorgung 34.2026, S. 1 bis 7.

in der Ermittlung der sie treffenden Pflichten. Je nachdem, welche Rolle ein Unternehmen einnimmt, können diese Pflichten sehr weitreichend sein.

II. Überblick über die Verantwortlichkeiten und die wesentlichen Akteure

Durch die PPWR und das VerpackDG werden eine Reihe – teils auch neuer – verantwortlicher Personen in der Wertschöpfungs- und Entsorgungskette einer Verpackung etabliert, denen jeweils entsprechende Pflichten auferlegt werden.

Der **Erzeuger** einer Verpackung ist unter der PPWR dafür verantwortlich, dass die Verpackung als solche den Anforderungen der Art. 5 bis 12 PPWR entspricht (Art. 15 Abs. 1 PPWR). So stellt die PPWR unter anderem Anforderungen an Inhaltsstoffe von Verpackungen (Art. 5 PPWR), ihre Recyclingfähigkeit (Art. 6 PPWR) und ihre Kennzeichnung (Art. 12 PPWR). Erzeuger müssen zum Nachweis der Einhaltung dieser Anforderungen das in Art. 38 PPWR vorgesehene Konformitätsverfahren durchführen und eine EU-Konformitätserklärung nach Art. 39 PPWR abgeben, bevor sie Verpackungen in Verkehr bringen (Art. 15 Abs. 2 PPWR). Dies erfordert insbesondere das Erstellen einer detaillierten technischen Dokumentation. Erzeuger haften für die Konformität der von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen mit den Anforderungen der PPWR.

Um ihm die Pflichtenerfüllung zu ermöglichen, werden die dem Erzeuger vorgelagerten **Lieferanten** dazu verpflichtet, dem Erzeuger die entsprechenden Informationen, Unterlagen und technischen Dokumentationen zur Verfügung zu stellen, die der Erzeuger für die Durchführung des Konformitätsverfahrens benötigt (Art. 16 PPWR).

Dem Erzeuger nachgelagerte **Importeure** und **Vertreiber** von Verpackungen unterliegen insbesondere bestimmten Sorgfaltspflichten beim weiteren Vertrieb von Verpackungen. Importeure dürfen nur solche Verpackungen in den Verkehr bringen, die den Anforderungen der Verordnung entsprechen (Art. 18 Abs. 1 PPWR); Vertreiber haben bei der Bereitstellung von Verpackungen auf dem Markt die Anforderungen der Verordnung mit der gebührenden Sorgfalt zu berücksichtigen (Art. 19 Abs. 1 PPWR). Beide haben, bevor sie eine Verpackung in Verkehr bringen bzw. auf dem Markt bereitstellen, sicherzustellen, dass der Erzeuger und der Hersteller der betreffenden Verpackung in Hinblick auf diese ihre wesentlichen Pflichten aus der PPWR erfüllt haben (Art. 18 Abs. 2, Art. 19 Abs. 2 PPWR). Importeure und Vertreiber sind weiter zur Aushändigung aller erforderlichen Informationen und Unterlagen an nationale Behörden und zur Kooperation mit diesen verpflichtet (Art. 18 Abs. 8 und 9, Art. 19 Abs. 6 PPWR).

Auch müssen die Importeure und Vertreiber bei Zweifeln an der Konformität von Verpackungen, die vor oder nach der Bereitstellung auf dem Markt auftreten, aktiv werden (Art. 18 Abs. 1 und 6, Art. 19 Abs. 3 und 5 PPWR). Bei Kon-

formitätszweifeln vor der Bereitstellung einer Verpackung auf dem Markt müssen Importeure erst deren Konformität herstellen, bevor die Verpackung in Verkehr gebracht werden darf, und ein Vertreiber muss bestehende Zweifel ausräumen, bevor die Verpackung auf dem Markt bereitgestellt wird (Art. 18 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 PPWR). Bei Zweifeln nach der Bereitstellung auf dem Markt müssen Importeure und Vertreiber alle erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergreifen, um deren Konformität herzustellen (Art. 18 Abs. 6, Art. 19 Abs. 5 PPWR). Wenn die Konformität nicht anders herzustellen ist, müssen dafür die betroffenen Verpackungen vom Markt genommen oder zurückgerufen werden. Außerdem müssen die zuständigen nationalen Behörden informiert werden (Art. 18 Abs. 6, Art. 19 Abs. 5 PPWR).

Hersteller tragen für Verpackungen bzw. verpackte Produkte die erweiterte Herstellerverantwortung, die in Art. 44 ff. PPWR umfassend geregelt ist. Zu deren Erfüllung müssen sich Hersteller zunächst in den Herstellerregistern aller Mitgliedstaaten registrieren, in denen sie Verpackungen oder verpackte Produkte erstmals bereitstellen oder in denen sie verpackte Produkte auspacken, ohne Endabnehmer zu sein (Art. 44 Abs. 2 PPWR, § 6 VerpackDG). Zur Erfüllung der mit der erweiterten Herstellerverantwortung verbundenen materiellen Pflichten (vgl. Art. 45 PPWR), namentlich der Rücknahme- und Verwertungspflichten (Art. 47 Abs. 3 PPWR), können sich die Hersteller weitgehend sog. Organisationen für Herstellerverantwortung i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Nr. 66, Art. 47 PPWR bedienen, d.h. anschließen (Art. 46 Abs. 1 PPWR), was in Deutschland aufgrund der ergänzend normierten Systembeteiligungspflicht (§ 7 VerpackDG) für sog. systembeteiligungspflichtige Verpackungen i.S.v. § 3 Abs. 6 VerpackDG allerdings weiterhin obligatorisch ist.

Um die Erfüllung der Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung zu gewährleisten, müssen Hersteller außerdem in jedem Mitgliedstaat, in dem sie Verpackungen oder verpackte Produkte erstmals bereitstellen, ohne dort niedergelassen zu sein, einen **Bevollmächtigten für die erweiterte Herstellerverantwortung** benennen (Art. 45 Abs. 3 PPWR, § 5 Abs. 2 bis 6 VerpackDG).

Schließlich kennt die PPWR den Oberbegriff des **Wirtschaftsakteurs**, der Erzeuger, Lieferanten, Importeure, Vertreiber, Bevollmächtigte, Endvertreiber und Fulfillment-Dienstleister umfasst (vgl. Art. 3 Abs. 1 Nr. 12 PPWR), und den die zusätzlichen Pflichten nach Art. 24 ff. PPWR treffen, die im Wesentlichen auf die Verpackungsvermeidung bzw. -verringerung zielen, die teilweise aber auch nur für bestimmte Verpackungsarten, wie z.B. Transportverpackungen, gelten. So soll etwa durch Wirtschaftsakteure die Verwendung bestimmter Verpackungsformate beschränkt (Art. 25 PPWR) und sichergestellt werden, dass bestimmte Verpackungen im Verhältnis zu ihrem Inhalt nicht übermäßig sind (Art. 24 PPWR).

Verkompliziert wird die Umsetzung der Pflichten aus der PPWR für alle Verpflichteten dadurch, dass einige Pflichten bereits ab dem 12.8.2026 gelten, während andere erst zu spä-

teren Zeitpunkten Anwendung finden sollen. Dies betrifft insbesondere die materiellen Vorgaben zu Inhaltsstoffen und Gestaltung von Verpackungen gemäß Art. 5 bis 12 PPWR sowie die Pflichten der Wirtschaftsakteure nach Art. 24 bis 33 PPWR. So gelten ab dem 1.1.2030 oder drei Jahre nach Inkrafttreten des Durchführungsrechtsakts gemäß Art. 7 Abs. 8 PPWR, je nachdem welcher Zeitpunkt der spätere ist, die dort normierten Mindestzyklanteile (Art. 7 Abs. 1 PPWR). Zum selben Stichtag haben Erzeuger und Importeure sicherzustellen, dass das Gewicht und Volumen der in Verkehr gebrachten Verpackungen auf das zur Gewährleistung ihrer Funktionsfähigkeit erforderliche Mindestmaß reduziert werden (Art. 10 Abs. 1 PPWR). Zudem dürfen Wirtschaftsakteure ab dem 1.1.2030 Verpackungen in den in Anhang V der PPWR aufgeführten Formaten und Verwendungszwecken nicht mehr in Verkehr bringen (Art. 25 Abs. 1 PPWR); parallel greift die früheste Stufe der gestaffelten Mindestanforderungen an den Anteil wiederverwendbarer Verpackungen (Art. 29 PPWR). Bereits ab dem 12.8.2028 oder 24 Monate nach Inkrafttreten der Durchführungsrechtsakte gemäß Art. 12 Abs. 6 oder 7 PPWR, je nachdem welcher Zeitpunkt der spätere ist, sind in Verkehr gebrachte Verpackungen überdies mit einer harmonisierten Kennzeichnung zu versehen (Art. 12 Abs. 1 PPWR).

Insgesamt machen die vielfältigen Anforderungen und materiellen Rechtspflichten für alle (potenziell) verpflichteten Personen bzw. Unternehmen eine detaillierte Auseinandersetzung mit den einzelnen Pflichten der PPWR erforderlich. An deren Beginn steht naturgemäß die Feststellung, welche der personenbezogenen Begriffsbestimmungen – mit den hieran anknüpfenden Rollen- und Aufgabenzuweisungen – ein an der Wertschöpfungs- bzw. Bewirtschaftungskette beteiligter Akteur jeweils erfüllt. Insofern sind die personenbezogenen Definitionen der Schlüssel zur Anwendung des Pflichtenspektrums der PPWR und damit von entsprechend zentraler Bedeutung.

III. Definitionen der wesentlichen Akteure/ Pflichtenträger nach der PPWR und dem VerpackDG

1. Erzeuger

a. Wortlaut der Begriffsbestimmung (Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR)

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR bezeichnet der Ausdruck

„Erzeuger“ jede natürliche oder juristische Person, die Verpackungen oder ein verpacktes Produkt herstellt, jedoch

- a) bezeichnet „Erzeuger“ vorbehaltlich Buchstabe b die natürliche oder juristische Person, die eine Verpackung oder ein verpacktes Produkt unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke entwickeln oder herstellen lässt, unabhängig davon, ob andere Marken auf der Verpackung oder dem verpackten Produkt zu sehen sind;
- b) bezeichnet „Erzeuger“ die natürliche oder juristische Person, die die Verpackungen liefert, wenn die natürliche oder juristische Person, die die Verpackungen oder verpackten Produkte unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke entwickeln oder herstellen lässt, unter die ab dem 11. Februar 2025 geltende Definition von Kleinstunternehmen gemäß der Empfehlung 2003/361/EG fällt und wenn die natürliche oder juristische Person, die die Verpackungen der natürlichen und juristischen Person liefert, die die Verpackungen unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke entwickeln oder herstellen lässt, im selben Mitgliedstaat ansässig ist“.

Der Erzeugerbegriff ist eine der wichtigsten Begriffsbestimmungen der PPWR. Da der Erzeuger einer Verpackung umfassend für deren Konformität mit den Anforderungen der PPWR einsteht (vgl. oben II.), kommt ihm eine zentrale Bedeutung und hohe praktische Relevanz zu. Umso problematischer ist es, dass in Bezug auf den ersichtlich komplexen, mit Sonderregelungen und Rückeinschränkungen versehenen Erzeugerbegriff noch erhebliche Unsicherheiten und offene Fragen bestehen. Im Einzelnen:

b. Grunddefinition

Nach der Grunddefinition des ersten Halbsatzes des Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR ist Erzeuger regelmäßig die natürliche oder juristische Person, die Verpackungen oder ein verpacktes Produkt „herstellt“. Soweit hier – in Verbform – scheinbar eine andere Begriffsbestimmung der Verordnung, nämlich die des Herstellers (Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 PPWR), in Bezug genommen wird, trägt dies allerdings. Denn die englische, die französische und die italienische Sprachfassung der PPWR verwenden stattdessen Formulierungen ohne Bezug zum Herstellerbegriff; sie verwenden vielmehr jeweils das mit dem Erzeugerbegriff korrespondierende Verb.⁹ Offenkundig handelt es sich also bei der deutschen Sprachfassung insoweit um einen Übersetzungsbedingten „Ausreißer“. Tatsächlich will die Definition den Erzeuger als die Person verstanden wissen, die Verpackungen oder verpackte Produkte „erzeugt“.¹⁰

Hiermit ist freilich noch nicht wirklich erklärt, wer der Erzeuger sein soll, der (z.B.) eine Verpackung *erzeugt*. Anzunehmen ist allerdings, dass jedenfalls in der Grunddefinition der Erzeugerbegriff an der – technischen – Herstel-

9 Englische Fassung: „manufacturer means any natural or legal person that manufactures packaging or a packed product“; französische Fassung: „fabricant“/„fabrique“; italienische Fassung: „fabbricante“/„fabbrica“.

10 So formuliert etwa auch die im Ausgangspunkt deckungsgleiche Erzeugerdefinition in Art. 3 Abs. 1 Nr. 33 Verordnung (EU) 2023/1542 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2023 über Batterien und Altbatterien, ABl. L 191/1 (EU-Batterieverordnung).

lung im tatsächlichen Sinne festgemacht werden soll. Während die nachfolgenden Sonderregelungen (lit. a und b) erkennbar Fiktionen darstellen, scheint die Grunddefinition lediglich danach zu fragen, welche (Rechts-)Person den physisch-technischen Produktionsvorgang der Verpackung beherrscht. Vorbehaltlich verbleibender Anwendungsschwierigkeiten im Hinblick auf die Bestimmung des (zeitlichen) Abschlusses des Erzeugungsprozesses bei bestimmten Verpackungstypen (dazu unten e.) ist demnach Erzeuger, wem der technische bzw. „physische“¹¹ Produktionsvorgang verantwortlich zuzurechnen ist. Dabei ist unstrittig, dass es im Ergebnis der Anwendung der Begriffsbestimmung immer nur einen Erzeuger für jede Verpackung geben kann (vgl. unten c.). Auf die Ansässigkeit in der Union bzw. einem Mitgliedstaat kommt es nach der Definition im Übrigen nicht an. Der Erzeuger kann auch in einem Drittland ansässig sein.¹²

c. Ausnahme: Auftragsproduktion unter fremder Marke (lit. a)

Die Sonderregelung des lit. a des Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR normiert demgegenüber offenkundig eine Fiktion, nach der – abweichend von dem Gesichtspunkt der tatsächlichen technischen Herstellung/Produktion der Verpackung (bzw. des verpackten Produktes) – diejenige natürliche oder juristische Person als Erzeuger gelten soll, der die Verpackungserzeugung zuzurechnen ist, weil sie diese für sich entwickeln oder herstellen (bzw.: erzeugen; s.o.) lässt. Es handelt sich gleichsam um eine Auftragserzeugung bzw. Auftragsproduktion. Diese muss, um die Fiktion zu erfüllen, unter dem eigenen Namen oder der eigenen Marke des Auftraggebers erfolgen; ob zusätzlich noch andere Marken auf der Verpackung zu sehen sind (namentlich die des technischen Erzeugers), soll dann unerheblich sein. Sind die Voraussetzungen einer solchen Auftragserzeugung erfüllt, ist davon auszugehen, dass der namens- bzw. markengebende Auftraggeber an die Stelle des technischen Erzeugers tritt, diesen also gleichsam aus seiner Erzeugerstellung verdrängt. Denn nach zutreffender Auffassung kann es für eine bestimmte Verpackung immer nur einen Erzeuger geben, der umfassend für die Erfüllung der Erzeugerpflichten einsteht, was aus der Natur der Pflichtenregelungen, nicht zuletzt aber auch aus dem Wortlaut der Erzeugerdefinition folgt, die offensichtlich nur entweder den physisch-technischen Hersteller oder aber dessen Auftraggeber als Erzeuger betrachtet (erkennbar insbesondere durch die „jedoch“-Verknüpfung).¹³

Erhebliche Schwierigkeiten bereitet indes die Auslegung und Anwendung der Voraussetzungen für eine derartige „Auftragserzeugung“. So erkennt etwa die EU-Kommission in der tatbestandlichen Formulierung „unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke entwickeln oder herstellen lässt“ im Ausgangspunkt zwei separate, wohl kumulativ erforderliche Voraussetzungen, nämlich (1) die Notwen-

digkeit des Vorliegens einer Rolle bzw. Einflussnahme des Auftraggebers bei der Herstellung der Verpackung und (2) das Erfordernis der Verwendung des Namens oder der Marke des Auftraggebers. Allerdings vertritt die Kommission zugleich die Auffassung, dass im Falle der Verwendung des Namens oder der Marke des Auftraggebers davon ausgegangen werden könne, dass dieser Auftraggeber in seiner Beziehung zu dem „Lieferanten“ (bzw. Produzenten der Verpackung im technischen Sinne) über „Entscheidungsmacht“ verfüge und „daher auch über die Verpackungsmerkmale bestimmen“ könne.¹⁴

Vor dem Hintergrund der gewissen Unschärfe der Verordnungsregelung haben verschiedene große deutsche Einzelhandelsunternehmen bzw. -ketten (Aldi, Lidl, Kaufland, Rewe) zunächst die Rechtsauffassung vertreten, allein die Markeninhaberschaft genüge nicht für die Begründung einer Erzeugerstellung; vielmehr seien die (technischen) Verpackungsproduzenten aufgrund ihrer unmittelbaren technischen Kontrolle über den Produktionsprozess und der damit verbundenen Verantwortung für Gestaltung, Entwicklung und Herstellungsprozess der Verpackung als Erzeuger anzusehen, was auch mit Erwägungsgrund (76) der PPWR korrespondiere. Die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) und die großen Handelsverbände sind dieser Auffassung allerdings entgegengetreten.¹⁵ Nachdem die Kommission im Dialog mit dem Bundesumweltministerium jüngst ihre Rechtsauffassung bekräftigt hat, d.h. weiterhin in der Marken- bzw. Namensverwendung das wesentliche Indiz für das Vorliegen einer (Auftrags-)Erzeugerstellung sieht,¹⁶ hat zwischenzeitlich zumindest eines der o.g. Einzelhandelsunternehmen seine diesbezügliche Haltung geändert und im Falle der Markeninhaberschaft seine Erzeugerstellung anerkannt.¹⁷

Jedenfalls im Ergebnis wird der Kommissionsauffassung auch zu folgen sein. Allerdings bestehen auch schon Zweifel, ob die seitens der Kommission im Ausgangspunkt vertretene Auftrennung der Regelung in zwei vermeintlich separate Tatbestandsvoraussetzungen der Verordnungsregelung überhaupt gerecht wird. Der Passus „unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke entwickeln oder her-

11 So die Kommission, vgl. Kommissionsleitlinien vom 10.6.2026 (oben Fn. 6), ABl. vom 10.6.2026 C 5/37.

12 Siehe zum Ganzen auch *Schmelting/Scheling*, AbfallR 2026, 119 (123).

13 So im Ergebnis auch die Kommissionsleitlinien vom 10.6.2026 (oben Fn. 6), ABl. 5/37; vgl. ferner *Schmelting/Scheling*, AbfallR 2026, 119 (123 I. Sp.).

14 Kommissionsleitlinien vom 10.6.2026 (oben Fn. 6), ABl. 5/37; ähnlich das FAQ-Dokument (oben Fn. 7), S. 9, Frage/Antwort Nr. II.6.

15 Siehe im Einzelnen EUWID – Recycling und Entsorgung 29.2026 vom 14.7.2026, S. 4.

16 Hiervon sollen Fälle ausgenommen sein, in denen mehrere aufgebrachte Namen/Marken eine Sonderfallbetrachtung erfordern.

17 Zum Ganzen eingehend EUWID – Recycling und Entsorgung 34.2026 vom 18.8.2026, S. 2.

stellen lässt“ lässt sich zwanglos auch so verstehen, dass mit einer vertraglichen Vereinbarung des Aufbringens von Marke oder Namen des Abnehmers der Verpackung die entsprechende „Herstellungsvorgabe“ bereits gegeben ist. Dass ein tieferer Eingriff des Auftraggebers in den Produktionsprozess erforderlich wäre, der über die Vereinbarung der Markenaufbringung hinausgeht, lässt sich dem Wortlaut der Definition nicht entnehmen.

Das bestätigt im Übrigen auch die – systematisch überraschend und u.E. verfehlt – in Art. 21 UAbs. 1 PPWR enthaltene weitere Modifikation der Erzeugerdefinition: Danach können auch Importeure oder Vertreiber als Erzeuger gelten, wenn sie Verpackungen unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke in den Verkehr bringen (oder die bereits in den Verkehr gebrachte Verpackung so verändern, dass die Konformität mit den Anforderungen der PPWR beeinträchtigt werden kann). Diese ergänzende Erzeugerfiktion verzichtet von vornherein auf jede Formulierung, die eine über die Marken-/Namensaufbringung hinausgehende Einflussnahme auf die Gestaltung der Verpackung zur Voraussetzung der Rechtsfolge macht.

d. Rückausnahme bei Kleinstunternehmen als Markengeber (lit. b)

Von der Einordnung des Auftraggebers einer Verpackungsproduktion, der seinen Namen bzw. seine Marke auf die Verpackung aufbringen lässt, als Erzeuger nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 lit. a PPWR begründet lit. b dieser Definition eine Rückausnahme. Hiernach ist nämlich die juristische oder natürliche Person, die eine Verpackung an ein Unternehmen gemäß lit. a der Definition liefert, (doch) Erzeuger im Sinne der PPWR, wenn das die Verpackung abnehmende Unternehmen (als Markengeber) unter die ab dem 11.2.2025 geltende Definition von Kleinstunternehmen gemäß der Empfehlung 2003/361/EG fällt,¹⁸ und die juristische oder na-

türliche Person, die die Verpackung liefert, im selben Mitgliedstaat ansässig ist. In einer solchen Konstellation bleibt das die Verpackung (technisch) produzierende Unternehmen trotz Verwendung einer fremden Marke Erzeuger der Verpackung; im Übrigen auch dann, wenn es sich bei dem technisch die Verpackung erzeugenden Unternehmen selbst um ein Kleinstunternehmen in diesem Sinne handelt.¹⁹ Produzierende Unternehmen, die Verpackungen unter fremder Marke oder fremdem Namen herstellen, werden also jeweils im Einzelfall prüfen müssen, ob ihr Abnehmer ein im selben Mitgliedstaat ansässiges Kleinstunternehmen ist.

Fragen werfen in diesem Zusammenhang allerdings die Detailformulierungen von Art. 15 Abs. 12 PPWR und Art. 21 UAbs. 2 PPWR auf. Diese wiederholen anscheinend noch einmal Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 lit. b PPWR, allerdings mit einem entscheidenden Unterschied. Gemäß Art. 15 Abs. 12 PPWR und Art. 21 UAbs. 2 PPWR ist die natürliche oder juristische Person, die die Verpackungen liefert, Erzeuger im Sinne von Art. 15 PPWR, wenn die natürliche oder juristische Person, die die Verpackungen unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke entwickeln oder herstellen lässt, unter die am 11.2.2025 geltende Definition von Kleinstunternehmen gemäß der Empfehlung 2003/361/EG fällt und wenn die natürliche oder juristische Person, die diesem Kleinstunternehmen die Verpackungen liefert, *in der Union ansässig ist*. Während Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 lit. b PPWR darauf abstellt, dass Lieferant und Kleinstunternehmen *im selben Mitgliedstaat* ansässig sind, scheint es gemäß Art. 15 Abs. 12 PPWR und Art. 21 UAbs. 2 PPWR also bereits auszureichen, wenn der Lieferant in der Union ansässig ist. In den Leitlinien der Europäische Kommission und den FAQ findet sich hierzu keine Erläuterung der voneinander abweichenden Regelungen.

Weder die Begriffsbestimmung des Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 lit. b PPWR noch die Ausnahmebestimmungen in Art. 15 Abs. 12 und Art. 21 UAbs. 2 PPWR waren im ursprünglichen Verordnungsvorschlag der EU-Kommission enthalten.²⁰ Die genannten Vorschriften wurden erst im Zuge der Trilog-Verhandlungen auf Initiative des Europäischen Parlaments und des Rates in den Verordnungstext eingefügt, um Kleinstunternehmen gezielt von administrativen und materiellen Anforderungen zu entlasten.²¹ Dabei wurde es im weiteren Gesetzgebungsverfahren sowie im Rahmen der abschließenden Jurist-Linguist-Bereinigung versäumt, die bestehenden systematischen und textlichen Divergenzen zwischen den Regelungen aufzulösen, sodass von einem redaktionellen Versehen des Unionsgesetzgebers auszugehen ist.²²

Ausgehend von dem eindeutigen Regelungszweck – der Entlastung von Kleinstunternehmen – vermag das Begriffsverständnis des Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 lit. b PPWR nicht zu überzeugen: Dessen Wortlaut würde im Ergebnis dazu führen, dass Kleinstunternehmen Verpackungen zwingend von Lieferanten aus demselben Mitgliedstaat beziehen müssten, um in den Genuss der Ausnahmeregelung zu gelangen. Ein

18 Kriterien sind Mitarbeiterzahl (weniger als zehn) und Jahresumsatz/Jahresbilanz (bis max. 2 Mio. EUR), vgl. Art. 2 Abs. 3 des Anhangs der Empfehlung 2003/361/EG, ABl. 2003 L 124/36.

19 Vgl. Kommissionsleitlinien vom 10.6.2026 (oben Fn. 6), ABl. 6/37.

20 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC vom 30.11.2022, COM(2022) 677 – interinstitutionelles Dossier 2022/0396 (COD).

21 Provisional Agreement resulting from interinstitutional negotiations on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC vom 15.3.2024, COM(2022) 677 – interinstitutionelles Dossier 2022/0396 (COD).

22 The European Parliament/The Council, Regulation of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC, Dok. PE-CONS 73/1/24 REV 1 v. 19.12.2024, interinstitutionelles Dossier 2022/0396(COD).

solcher Inlandsbezug stünde jedoch in einem Spannungsverhältnis zu den Grundfreiheiten des Binnenmarkts und könnte den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr (Art. 34, 56 AEUV) mittelbar beschränken. Im Interesse eines effektiven Schutzes von Kleinstunternehmen sowie zur Gewährleistung einer primärrechtskonformen Auslegung dürfte daher dem Regelungsgehalt und der Formulierung in Art. 15 Abs. 12 und Art. 21 UAbs. 2 PPWR der Vorzug zu geben sein. Nach hier vertretener Auffassung ist deshalb die Rückausnahme des Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 lit. b PPWR im Einklang mit Art. 15 Abs. 12 und Art. 21 UAbs. 2 PPWR so zu lesen, dass es für ihre Anwendung genügt, dass das Unternehmen, das die Verpackung an ein Kleinstunternehmen liefert, in der Union (statt: im selben Mitgliedstaat) ansässig ist.

- e. Maßgeblicher Zeitpunkt für den Abschluss der „Herstellung“ (Erzeugung) bei Verkaufs- und Umverpackungen einerseits sowie Transport-, Service- und Primärproduktionsverpackungen andererseits

Weitere Auslegungs- und Anwendungsunsicherheiten in Bezug auf die Erzeugerdefinition bestehen hinsichtlich der Frage, wann eine jeweilige Verpackung als abschließend „hergestellt“ (besser: erzeugt; s.o.) gelten kann. Erzeuger der Verpackung kann nur diejenige (Rechts-)Person sein, in deren Handlungssphäre der Abschluss der Erzeugung fällt. Diesbezüglich unterscheiden die Kommissionsleitlinien zwischen verschiedenen Verpackungsarten:

Verkaufs- und Umverpackungen sollen nach den Kommissionsleitlinien erst durch ihre Befüllung zu einer Verpackung werden und Erzeuger dann regelmäßig der Akteur sein, der die Verpackung befüllt hat.²³

„Bei Verkaufsverpackungen (mit Ausnahme von Serviceverpackungen) oder Umverpackungen ist der Erzeuger in der Regel der Wirtschaftsakteur, der die letzten Verarbeitungsschritte (z.B. Schneiden, Befüllen, Versiegeln) auf die von Verarbeitern (d.h. Lieferanten) gelieferten Verpackungen anwendet und sie mit seinem Produkt befüllt, um die Verpackung oder das verpackte Produkt dann in der Union in Verkehr zu bringen (Artikel 3 Absatz 1 Nummern 5 und 6). Mit anderen Worten: Bei Verkaufsverpackungen und Umverpackungen ist der Erzeuger in der Regel der Befüller, der häufig auch der Markeninhaber ist.“ (Hervorhebung hinzugefügt)

Für diese Auslegung stützt sich die Kommission offenkundig auf die Begriffsbestimmungen der Verkaufsverpackung (Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 PPWR) und der Umverpackung (Nr. 6), die jeweils voraussetzen, dass (Verkaufs-)Verpackung und Produkt bzw. (Um-)Verpackung und Verkaufseinheiten in der Verkaufsstelle für den Endabnehmer eine Verkaufseinheit bilden. Hinter dieser Einordnung steht anscheinend die Überlegung, dass in diesen Fällen überhaupt erst mit dem Befüllen eine „fertige“ Verkaufs- bzw. Umverpackung ent-

steht, Erzeuger folglich nur sein kann, wer den entscheidenden Schritt zur abschließenden „Herstellung“ einer Verkaufs- bzw. Umverpackung vornimmt. In den Fällen, in denen nach Maßgabe des Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 lit. a PPWR ein Handelsunternehmen als Erzeuger gilt, weil die Verpackung unter seiner Marke produziert wird, wird dies freilich keinen Unterschied machen. Selbst wenn die Produktion der noch unbefüllten Verkaufsverpackung und ihre Befüllung bei unterschiedlichen „Zulieferern“ liegen sollten, ist in diesem Falle das markengebende Handelsunternehmen – einheitlich – als Erzeuger anzusehen.

Anders soll es sich bei **Transport-, Service- und Primärproduktionsverpackungen** verhalten. Gemäß den Kommissionsleitlinien ist hier die Verpackungsherstellung bereits dann abgeschlossen, wenn die fertigen, aber unbefüllten Verpackungen dem Markt bereitgestellt werden.²⁴

„Bei Transportverpackungen, Serviceverpackungen (in ihrer endgültigen Form) und Primärproduktionsverpackungen ist der Erzeuger in der Regel das Unternehmen, das die Transport- oder Serviceverpackungen herstellt, es sei denn, diese Verpackungen sind vom Abnehmer dieser Verpackungen eindeutig mit dessen Namen oder dessen Marke gekennzeichnet (Artikel 3 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe d und Nummer 7). In diesem Fall ist der Abnehmer der Erzeuger.“ (Hervorhebung hinzugefügt)

Zwecks Veranschaulichung bildet die Kommission in Ziffer II.5. ihres FAQ-Papiers vom 3.8.2026 die folgenden beiden Beispiele:²⁵

“A cardboard box has reached its final form even if it is flat and requires folding. If the box has a name or trademark on it, the company carrying the name or owning the trademark will be the ‘manufacturer’. For unbranded, standardised cardboard boxes, the company that physically manufactures the boxes will be ‘manufacturer’. If a company adds a sticker on the box for shipment purposes, it is not considered to be branding, and this company should not be considered ‘manufacturer’.

Stretch wrap for stabilisation of packaged products on pallets should be considered packaging when it is sold on a roll, even if it is subsequently cut to wrap pallet loads. The ‘manufacturer’ is the company that physically manufactures the wrap and places it on the market as packaging, if it is unbranded, rather than the company that purchases the wrap and subsequently uses it to secure goods.”

Übersetzung durch die Verfasser:

„Ein Karton hat seine endgültige Form bereits erreicht, auch wenn er noch flach ist und gefaltet werden muss. Wenn der Karton mit einem Namen oder einem Marken-

23 Kommissionsleitlinien vom 10.6.2026 (oben Fn. 6), ABl. 5/37.

24 Kommissionsleitlinien vom 10.6.2026 (oben Fn. 6), ABl. 5/37.

25 European Commission, FAQ-Papier (oben Fn. 7), S. 9, Ziffer II.5.

zeichen versehen ist, gilt das Unternehmen, das diesen Namen trägt oder Inhaber des Markenzeichens ist, als ‚Erzeuger‘. Bei markenlosen, standardisierten Kartons gilt das Unternehmen, das die Kartons physisch herstellt, als „Erzeuger“. Bringt ein Unternehmen zu Versandzwecken einen Aufkleber auf dem Karton an, gilt dies nicht als Markenkennzeichnung, und dieses Unternehmen sollte nicht als ‚Erzeuger‘ betrachtet werden.

Stretchfolie zur Stabilisierung verpackter Produkte auf Paletten ist als Verpackung anzusehen, wenn sie auf einer Rolle verkauft wird, auch wenn sie anschließend zugeschnitten wird, um Palettenladungen zu umwickeln. Als ‚Erzeuger‘ gilt das Unternehmen, das die Folie physisch herstellt und sie als Verpackung auf den Markt bringt, sofern sie markenlos ist, und nicht das Unternehmen, das die Folie kauft und anschließend zur Sicherung von Waren verwendet.“

Diese illustrierenden Aussagen der Europäische Kommission sind dabei allerdings nicht zweifelsfrei und auch bereits Gegenstand fachöffentlicher Kritik. Wie vorstehend zitiert, vertritt die Kommission in Ziffer II.5. der FAQ vom 3.8.2026, dass Kartons und Stretchfolien bereits dann eine Verpackung darstellen, wenn sie leer und flachliegend bzw. auf einer Rolle verkauft werden. Wenige Absätze zuvor – im selben Abschnitt der FAQ – äußert sie sich aber wie folgt:

“A packaging has reached its final form when it can be used as transport packaging without any further components or ancillary elements added to it.“

Übersetzung durch die Verfasser:

„Eine Verpackung hat ihre endgültige Form erreicht, wenn sie ohne Hinzufügen weiterer Komponenten oder Zusatzelemente als Transportverpackung verwendet werden kann.“

Bevor ein flachliegender Karton aus Wellpappe als Transportverpackung verwendet werden kann, muss dieser zunächst aufgebaut und anschließend, nach seiner Befüllung, verschlossen werden. Damit wird die Verpackung der Waren in vielen Fällen aber gerade nicht abgeschlossen sein. Vielmehr wird für Kartonverpackungen zum Verschließen und Sichern bzw. Stabilisieren häufig z.B. Klebeband zusätzlich zu verwenden sein, das etwa über die entsprechenden Stellen des Kartons geklebt wird, um zu verhindern, dass sich der Karton während des Transportes öffnet. Es wird daher nicht zu Unrecht verbandsseitig geltend gemacht, dass die Einordnung „flachliegender“, noch nicht in Verpackungsform gebrachter Kartons als fertige Transportverpackungen zu kurz greife, zumal der Produzent dieses unbefüllten Kartons nicht im Stande sei, die notwendige Bewer-

tung der letzten „Arbeitsschritte“ vor der Verwendung, die auch abhängig vom „Füllgut“ sind, im Rahmen einer Konformitätsbewertung zu antizipieren.²⁶

Klar ist, dass die beispielhaften Erläuterungen der Kommission in dem aktuellen FAQ-Papier keinen bindenden Charakter haben und nicht die Auslegung und Anwendung des Erzeugerbegriffes der Verordnung im Einzelfall ersetzen. Es bleibt auch abzuwarten, ob die entsprechenden Passagen im Rahmen einer etwaigen weiteren Aktualisierung eine Überprüfung erfahren werden.

2. Hersteller

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 PPWR bezeichnet der Ausdruck „Hersteller“ jeden Erzeuger, Importeur oder Vertreiber, auf den, unabhängig von der Verkaufsmethode, auch im Wege von Fernabsatzverträgen, einer der folgenden Buchstaben zutrifft:

- a) Der Erzeuger, Importeur oder Vertreiber ist in einem Mitgliedstaat niedergelassen und stellt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats und von demselben Hoheitsgebiet aus Transportverpackungen, Serviceverpackungen oder Primärproduktionsverpackungen, ob als Einwegverpackungen oder als wiederverwendbare Verpackungen, erstmals bereit; oder
- b) der Erzeuger, Importeur oder Vertreiber ist in einem Mitgliedstaat niedergelassen und stellt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats und von demselben Hoheitsgebiet aus Produkte, die in anderen Verpackungen als den in Buchstabe a genannten verpackt sind, erstmals bereit; oder
- c) der Erzeuger, Importeur oder Vertreiber ist in einem Mitgliedstaat oder in einem Drittland niedergelassen und stellt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Transportverpackungen, Serviceverpackungen oder Primärproduktionsverpackungen, ob als Einwegverpackungen oder als wiederverwendbare Verpackungen, direkt an Endabnehmer erstmals bereit; oder
- d) der Erzeuger, Importeur oder Vertreiber ist in einem Mitgliedstaat oder in einem Drittland niedergelassen und stellt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Produkte, die in anderen Verpackungen als den in Buchstabe c genannten verpackt sind, direkt an Endabnehmer erstmals bereit; oder
- e) der Erzeuger, Importeur oder Vertreiber ist in einem Mitgliedstaat niedergelassen und packt verpackte Produkte aus, ohne ein Endabnehmer zu sein, es sei denn, eine andere Person ist im Sinne von Buchstabe a, b, c oder d der Hersteller“.

Der Herstellerbegriff des Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 PPWR ist neben dem des Erzeugers eine der beiden zentralen neuen Definitionen der Verordnung. An ihn knüpfen die wesentlichen Rechtspflichten der erweiterten Herstellerverantwortung.

²⁶ Vgl. dazu EUWID – Recycling und Entsorgung, 34.2026 vom 18.8.2026, S. 5, 7.

tung, insbesondere Rücknahme-, Verwertungs-, Finanzierungs- und ggf. Systembeteiligungspflichten, an.

Der neue Herstellerbegriff geht deutlich über den bislang geltenden Herstellerbegriff in § 3 Abs. 14 VerpackG hinaus, wonach Hersteller derjenige Vertreiber war, der Verpackungen erstmals gewerbsmäßig in Verkehr bringt oder der Verpackungen gewerbsmäßig in den Geltungsbereich des Gesetzes einführt. Vor allem weist er eine weit höhere Komplexität auf. Mit der Implementierung des neuen Herstellerbegriffes ist folglich ein erheblicher Umbruch in der Rechtsanwendung verbunden.

Dabei hat der neue Herstellerbegriff offenkundig auch nichts mit dem allgemeinsprachlichen Verständnis von einem Hersteller zu tun. Kernelement der Definition ist vielmehr das erstmalige Bereitstellen, sprich Inverkehrbringen, das in verschiedenen Konstellationen die Herstellereigenschaft begründet. In seinen insgesamt fünf Alternativen mit den jeweils hier geregelten „Verästelungen“ macht die Begriffsbestimmung dabei die Herstellereigenschaft an bestimmten, definierten Geschäftsvorgängen fest und nicht an einer abstrakten Beschreibung eines Vorganges der „Herstellung“ von Verpackungen oder/und Produkten. Zudem knüpft sie im Ausgangspunkt an andere Begriffsbestimmungen der PPWR hinsichtlich der an der Handelskette Beteiligten an. Insgesamt handelt es sich damit um eine hochkomplexe und schon aufgrund ihrer Systematik für potenzielle Fiktionen anfällige (Gesamt-)Begriffsbestimmung. Es verwundert daher überhaupt nicht, dass bereits im Vorfeld des Inkrafttretens der PPWR Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der Herstellerdefinition entstanden sind, und die zwischenzeitlich veröffentlichten „Kommissionspapiere“ sich mit dieser auch eingehend beschäftigen.

a. Grundstruktur der Herstellerdefinition

Der Herstellerbegriff des Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 PPWR besteht aus insgesamt fünf verschiedenen Tatbestandsalternativen, von denen eine erfüllt sein muss, damit es sich bei der betreffenden natürlichen oder juristischen Person um einen Hersteller im Sinne des Verpackungsregimes handelt.

Dabei wird in allen fünf Alternativen vorausgesetzt, dass es sich bei der Person entweder um einen Erzeuger oder um einen Importeur oder um einen Vertreiber handelt. Die Einordnung einer natürlichen oder juristischen Person als Hersteller setzt folglich voraus, dass zunächst für die Person auch eine dieser drei anderen Begriffsbestimmungen erfüllt ist. Dabei soll es explizit unerheblich sein, in welcher „Verkaufsmethode“ im Rahmen der im Weiteren beschriebenen „Geschäftsvorfälle“ Verpackungen (erstmalig) bereitgestellt werden. Explizit eingeschlossen ist auch der Vertrieb im Wege von Fernabsatzverträgen.

Neben der beschriebenen Grundvoraussetzung (Erzeuger, Importeur oder Vertreiber) muss einer der Tatbestände der lit. a bis e erfüllt sein. Diese enthalten zum einen eine Differenzierung nach Verpackungsart. Die lit. a und c be-

treffen nur Transportverpackungen, Serviceverpackungen und Primärproduktionsverpackungen (vgl. dazu schon oben 1.e). Demgegenüber sind auf „andere Verpackungen“, also namentlich Verkaufsverpackungen und Umverpackungen, die lit. b und d anwendbar.

Einen gänzlich anders gelagerten Fall betrifft lit. e: Hier nach ist Hersteller ein Erzeuger, Importeur oder Vertreiber, der in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und verpackte Produkte auspackt, ohne ein Endabnehmer zu sein – wenn nicht eine andere Person gemäß lit. a bis d Hersteller ist. Es handelt sich offenkundig um eine Art Auffangtatbestand, der unter bestimmten Sachverhaltsvoraussetzungen sicherstellen soll, dass eine Verpackung nicht ohne verantwortlichen Hersteller bleibt. Andererseits besteht der Anspruch, dass für jede Verpackung nur eine einzige natürliche oder juristische Person Hersteller ist und die erweiterte Herstellerverantwortung trägt (vgl. Erwägungsgrund (122); näher unten b.aa.).

Was die lit. a bis d anbelangt, differenzieren sie einerseits nach den vorstehend genannten Verpackungsarten bzw. Verpackungsgruppen. Der jeweils erste auf eine Verpackungsart bezogene Herstellertatbestand (lit. a und b) betrifft dabei den Fall, dass der Erzeuger, Importeur oder Vertreiber in dem Mitgliedstaat seiner Niederlassung Verpackungen (Transportverpackungen, Serviceverpackungen oder Primärproduktionsverpackungen) oder Produkte, die in anderen Verpackungen verpackt sind (namentlich Verkaufsverpackungen und Umverpackungen), erstmals bereitstellt. Hingegen betreffen die beiden weiteren Fälle gemäß lit. c und d die erstmalige Bereitstellung solcher Verpackungen bzw. Produkte in einem anderen Mitgliedstaat, allerdings ergänzt um die weitere Voraussetzung, dass die erstmalige Bereitstellung direkt an einen Endabnehmer erfolgen muss.

In allen Fällen ist wesentliche Voraussetzung der Herstellerstellung die **erstmalige Bereitstellung von Verpackungen bzw. Produkten im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats**. Unter Bereitstellung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ist gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 11 PPWR „jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe von befüllten oder unbefüllten Verpackungen zum Vertrieb, Verbrauch oder zur Verwendung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats im Rahmen einer Geschäftstätigkeit“ zu verstehen. Die erstmalige Bereitstellung liegt demnach in dem ersten Abgabevorgang dieser Art, also der ersten Weitergabe an eine andere natürliche oder juristische Person.

Dass die in dieser Weise insgesamt sehr komplexe Begriffsbestimmung des Herstellers in Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 PPWR geeignet ist, Auslegungsfragen hervorzurufen, und sich auch die Frage stellt, ob sie lückenlos und widerspruchsfrei für jede in den Verkehr gebrachte Verpackung die Bestimmung des Herstellers zulässt, liegt auf der Hand. Die weitere Anwendungsdiskussion wird dies ergeben müssen.

Aus Sicht der praktischen Rechtsanwendung ist im Übrigen zu bemerken, dass die auf Geschäftsvorfälle gestützte

Regelung der Herstellerdefinition dazu zwingt, jeden einzelnen Geschäftsvorgang zu betrachten.²⁷ Eine allgemeingültige Einordnung eines Unternehmens als Hersteller verbietet sich jedenfalls dann, wenn dessen Geschäftstätigkeit im Hinblick auf Abnehmer, deren Staatsansässigkeit und mit Blick auf die verwendeten Verpackungen diversifiziert ist bzw. relevante Unterschiede aufweist. Dabei können schon kleine Abweichungen in der Lieferkette dazu führen, dass die Definition des Herstellers erfüllt ist oder gerade nicht mehr. Ferner gilt, dass Fehler bei der vorgelagerten Einordnung von Unternehmen als Erzeuger, Importeure oder Vertreiber entsprechend auf die Einstufung als Hersteller durchschlagen können.

b. Einzelfälle

aa. Mehrere Hersteller bei grenzüberschreitenden Geschäftsabläufen

Grundsätzlich erhebt die Herstellerdefinition den Anspruch, für jeden Geschäftsvorgang den Hersteller eindeutig in dem Sinne zu bestimmen, dass es für jede Verpackung nur einen einzigen Hersteller gibt, der die hieran anknüpfende erweiterte Herstellerverantwortung trägt. Erwägungsgrund (122) der PPWR ist insoweit zu entnehmen:

„Mit der vorliegenden Verordnung sollte ‚ein Hersteller je Verpackungseinheit‘ eindeutig definiert werden, sei es für leere Verpackungen oder für Verpackungen, die Produkte enthalten.“

Hiervon geht auch die Kommission in den Auslegungsleitlinien explizit aus.²⁸ Indes lässt sich dieser Anspruch jedenfalls bei wörtlicher Anwendung der Herstellerdefinition insbesondere bei grenzüberschreitenden Liefervorgängen nicht in allen Fällen erfüllen. Das zeigt das folgende Beispiel:

Ein in Deutschland ansässiger Kartonproduzent (Unternehmen A) liefert flachliegende, noch nicht aufgebaute Kartons (Transportverpackungen) an einen Kunden in Deutschland (Unternehmen B). Dieser baut die Kartons auf, befüllt sie mit Produkten, verschließt sie und liefert sie an einen Kunden in den Niederlanden. Dieser Kunde stellt die Produkte nicht erneut in dieser Form auf dem Markt bereit, ist also Endabnehmer im Sinne der PPWR.

In diesem Szenario ist Unternehmen A Hersteller der Kartons als (Transport-)Verpackung gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 lit. a PPWR und Unternehmen B für dieselben Kartons Her-

steller gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 lit. c PPWR. Unternehmen A müsste dann für die Kartons in Deutschland die Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung erfüllen, obwohl die Kartons erst in den Niederlanden zu Abfall werden. Unternehmen B würde im Hinblick auf dieselben Kartons die Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung in den Niederlanden tragen.²⁹ Ein derartiges Beispiel lässt sich auch mit einer Verkaufs- oder Umverpackung gemäß lit. b und d der Definition des Herstellers bilden.

In einem solchen Fall müssten beide Unternehmen die an die erweiterte Herstellerverantwortung anknüpfenden Rechtspflichten der Art. 44 ff. PPWR erfüllen, was weder der erklärten Intention der Verordnung noch dem Sinn und Zweck der Herstellerpflichten entspräche, wonach die Verantwortung für Sammlung und Verwertung der zu Abfall werdenden Verpackungen nur einem einzigen Hersteller angelastet werden soll. Es würde auch die Herstellereigenschaft in einem Mitgliedstaat begründet (für Unternehmen A in Deutschland), in dem die Verpackungen gar nicht zu Abfall werden.

Offensichtlich hat die Kommission diese potenzielle „Überlappung“ der Herstellereigenschaft sogar erkannt, wenn an unscheinbarer Stelle ihrer Auslegungsleitlinien insoweit eine Gebührenerstattung zwischen den beteiligten Unternehmen nahegelegt wird.³⁰ Das löst allerdings nicht das Problem, dass bei wortgetreuer Anwendung der Begriffsbestimmungen beide Unternehmen als Hersteller anzusehen sind und hieran auch einschränkungslos die Verordnungsspflichten anknüpfen. Regelungen, die eine Auflösung dieses Widerspruchs ermöglichen würden, sind nicht ersichtlich.

bb. Regelungslücke in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 lit. e PPWR

Umgekehrt lassen sich Konstellationen finden, in denen entgegen der Intention, für jede zu entsorgende Verpackung einen verantwortlichen Hersteller zu identifizieren, die Anwendung der fünf Herstellertatbestände zu keinem entsprechenden Ergebnis führt. Dies gilt trotz der gleichsam als Auffangtatbestand fungierenden Alternative des Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 lit. e PPWR.

Gemäß dieser Regelung ist Hersteller jeder Erzeuger, Importeur oder Vertreiber, der in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und verpackte Produkte auspackt, ohne ein Endabnehmer zu sein, es sei denn, eine andere Person ist im Sinne von lit. a bis d der Hersteller. Mit dieser Alternative soll ein Hersteller für Verpackungen bestimmt werden, die von einem Unternehmen in einem Mitgliedstaat ausgepackt werden, das in Bezug auf diese kein Endabnehmer ist, und die anschließend entsorgt werden.

Nicht zuletzt auf diese Regelung bezieht sich wohl auch Erwägungsgrund (123) der PPWR:

„[...] Um die Einhaltung des Verursacherprinzips zu gewährleisten und im Zusammenhang mit der Einhaltung der erweiterten Herstellerverantwortung muss für Gewiss-

27 Ähnlich *Schmelting/Scheling*, AbfallR 2026, 119 (123).

28 Kommissionsleitlinien vom 10.6.2026 (oben Fn. 6), ABl. vom 10.6.2026 C 8/37.

29 Vgl. zu der Konstellation und zu der entstehenden „doppelten“ Herstellerverantwortlichkeit die berechtigte Kritik mehrerer Rechtspraktiker, wiedergegeben in EUWID Recycling und Entsorgung 34.2026, S. 5.

30 Kommissionsleitlinien vom 10.6.2026 (oben Fn. 6), ABl. vom 10.6.2026 C 7/37, letzter Absatz.

heit in der Frage gesorgt werden, welche Art von Hersteller für Verpackungsabfälle verantwortlich ist, insbesondere im Falle von „Logistikunternehmen“. Logistikunternehmen sind Unternehmen, die eingeführte Waren aus Drittländern erhalten und die mit den eingeführten Waren umgehen (z.B. Auspacken und Umpacken in kleinere Formate oder Mengen, um den Kundenwünschen nachzukommen), bevor sie die Waren mit der vollständigen oder teilweisen ursprünglichen Transportverpackung oder ohne die ursprüngliche Transportverpackung an Kunden im selben oder in einem anderen Mitgliedstaat versenden. In solchen Fällen sollte ein Hersteller für die ursprünglichen Transportverpackungen ermittelt werden, die aus Drittländern stammen, beim Logistikunternehmen verbleiben und in der Union zu Abfall werden. Das Logistikunternehmen hat typischerweise kein Eigentum an den Waren, sollte aber für die Verpackungen, die aus einem Drittland stammen und mit denen es bei seiner Tätigkeit umgeht, als Hersteller betrachtet werden.“

Entsprechend soll mit Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 lit. e PPWR ein Sondertatbestand für den Fall des Aus- bzw. Umpackens von Waren normiert werden. Auch dieser gewährleistet jedoch nicht in allen Fällen eine lückenlose Zuordnung der Herstellerverantwortung. Das verdeutlicht das folgende Beispiel:

Unternehmen A mit Sitz in den Niederlanden stellt Büroartikel her und beliefert damit Unternehmen B in Deutschland, einen Großhändler für Büroartikel. Unternehmen A verpackt die Büroartikel in standardisierte und nicht „gebrandete“ Transportverpackungen, die es für diesen Zweck fertig von einem Zulieferer in einem Drittland kauft. Unternehmen B erhält die Lieferung, packt die verpackten Produkte aus und anschließend in kleinen Einheiten in kleinere, eigene Verpackungen um. Die Transportverpackung von Unternehmen A entsorgt Unternehmen B. Die neu, d.h. in kleineren Verpackungen verpackten Büroartikel liefert Unternehmen B an seine Kunden in Deutschland, die die Endabnehmer dieser Produkte sind.

In diesem Falle führt die Anwendung der Herstellerdefinition zu folgendem Ergebnis:

Erzeuger der Transportverpackung dürfte der Zulieferer von Unternehmen A mit Sitz im Drittland sein. Dieser Zulieferer ist aber nicht Hersteller der Transportverpackung. Er erfüllt keine der Varianten des Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 lit. a bis e PPWR. In Betracht kommen hier in Bezug auf die Transportverpackung nur lit. a und lit. c der Definition des Herstellers. Der Zulieferer ist aber nicht in einem Mitgliedstaat niedergelassen, wie es lit. a voraussetzt. Er ist auch nicht – im Sinne von lit. c – in einem Mitgliedstaat oder in einem Drittland niedergelassen und stellt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Transportverpackungen direkt an Endabnehmer erstmals bereit (lit. c). „Endabnehmer“ ist gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 23 PPWR „jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Niederlassung in der Union, der ein Produkt entweder als Verbraucher oder als be-

ruflischer Endabnehmer im Rahmen ihrer gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit bereitgestellt wird und die das genannte Produkt in der an sie gelieferten Form nicht erneut auf dem Markt bereitstellt“ (näher zu dieser Begriffsbestimmung auch unten 6.). Letzteres trifft auf Unternehmen A als Abnehmer nicht zu.

Auch Unternehmen A dürfte nicht Hersteller der Verpackung sein. Unternehmen A ist nicht Erzeuger der Transportverpackung (s.o.), aber deren Importeur i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Nr. 17 PPWR. Unternehmen A ist eine in der Union ansässige juristische Person, die durch die Verwendung der Verpackung zum Transport ihrer Produkte an Unternehmen B eine Verpackung aus einem Drittland in Verkehr bringt (zur Definition des Importeurs näher unten 4.). Unternehmen A ist für diese Transportverpackung aber nicht Hersteller. Unternehmen A erfüllt keine der Varianten des Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 lit. a bis e PPWR. In Betracht kommen hier in Bezug auf die Transportverpackung nur lit. a und lit. c der Definition des Herstellers. Unternehmen A ist zwar in einem Mitgliedstaat niedergelassen, stellt aber nicht im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats und von demselben Hoheitsgebiet aus Transportverpackungen erstmals bereit (lit. a). Unternehmen A verkauft an Unternehmen B in einem anderen Mitgliedstaat. Weiter stellt Unternehmen A auch nicht im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Transportverpackungen direkt an Endabnehmer erstmals bereit (lit. c). Der Endabnehmer i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Nr. 23 PPWR ist, wie oben ausgeführt, die Person, die ein Produkt entweder als Verbraucher oder als beruflicher Endabnehmer in der an sie gelieferten Form nicht erneut auf dem Markt bereitstellt. Unternehmen B, an das Unternehmen A die Transportverpackung liefert, ist Händler und stellt die Produkte (hier die Büroartikel) von Unternehmen A unverändert weiter auf dem Markt bereit.

Schließlich könnte noch Unternehmen B als Hersteller in Betracht kommen. Immerhin packt Unternehmen B die Produkte von Unternehmen A aus, ohne Endabnehmer zu sein, und es kommt hier auch keine andere Person als Hersteller in Betracht – womit der Zielrichtung des Auffangtatbestandes gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 lit. e PPWR grundsätzlich entsprochen wäre. Allerdings müsste Unternehmen B dafür Erzeuger, Importeur oder Vertreiber der von ihm entsorgten Transportverpackung sein. Erzeuger ist hier indes (nur) der Zulieferer von Unternehmen A. Unternehmen B ist auch nicht Importeur i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Nr. 17 PPWR (näher dazu unten 4.), da es an einem (weiteren) Inverkehrbringen der Transportverpackungen fehlt; diese werden vielmehr als Abfall entsorgt. Aus demselben Grunde ist Unternehmen B schließlich auch nicht Vertreiber der Transportverpackungen i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Nr. 18 PPWR, da kein weiteres Bereitstellen der Transportverpackungen auf dem Markt mehr stattfindet (siehe zum Vertreiberbegriff unten 5.).

In der beschriebenen Fallgestaltung gäbe es somit keinen Akteur in der Wertschöpfungskette, der die Eigenschaft des

Herstellers innehat. Dies würde dazu führen, dass Verpackungen in der Union zu Abfall werden können, für die niemand die erweiterte Herstellerverantwortung trägt. Die Regelung des Spezialfalles des Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 lit. e PPWR greift also anscheinend zu kurz und wird dem Anspruch, gerade in Fällen des Aus- und Umpackens von Waren, wie sie der Erwägungsgrund (123) ausdrücklich anspricht, letzte Regelungslücken zu schließen, nicht gerecht. Einen Ausweg würde es allenfalls bieten, die Vertreiberstellung in diesem Tatbestand nicht (ausschließlich) auf die Verpackung zu beziehen (deren Verwendung hier endet), sondern auf das hierin enthaltene, weiter vertriebene Produkt – wofür jedoch der Wortlaut der Regelung, auch in Verbindung mit der Vertreiberdefinition, keine Stütze bieten. Nimmt man den Wortlaut der Regelung ernst, fragt sich allerdings auch, worin überhaupt ein sinnvoller Anwendungsbereich der Alternative gemäß lit. e liegen soll.

3. Lieferant

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 16 PPWR bezeichnet der Begriff *„Lieferant‘ jede natürliche oder juristische Person, die Verpackungen oder Verpackungsmaterial an einen Erzeuger liefert.“*

Lieferanten im Sinne der Definition treffen vor allem Informations-, Nachweis- und Dokumentationspflichten gegenüber dem Erzeuger (Art. 16 PPWR). Sie sollen den Erzeuger in den Stand versetzen, den Konformitätsnachweis für die von ihm erzeugten Verpackungen im Hinblick auf die zugelieferten Materialien anzutreten (vgl. dazu auch Erwägungsgrund (77) PPWR).

In Anbetracht des Wortlauts dieser Begriffsbestimmung ist anzunehmen, dass von der Definition des Lieferanten nur diejenigen (natürlichen oder juristischen) Personen erfasst sind, die Verpackungen oder Verpackungsmaterial *direkt und unmittelbar* an einen Erzeuger liefern. Etwaige Vorlieferanten dieser Lieferanten dürften die Lieferantendefinition demgegenüber nicht erfüllen und keinen Pflichten der PPWR unterliegen. Insbesondere haben solche Vorlieferanten keine Pflicht zur Weitergabe von technischen Informationen, die der spätere Erzeuger für die Erstellung der Konformitätserklärung benötigt. Lieferanten müssen demnach mithilfe vertraglicher Regelungen dafür Sorge tragen, dass sie von ihren Vorlieferanten alle erforderlichen Informationen zu gelieferten Verpackungsmaterialien bzw. Verpackungsbestandteilen erhalten. Nur so kann der Lieferant anschließend seine Pflicht nach Art. 16 PPWR zur Weitergabe der nötigen Informationen an den Erzeuger erfüllen.

Da die Definition des Lieferanten darauf abstellt, dass dieser Verpackungen oder Verpackungsmaterial an einen Erzeuger liefert, müssen Unternehmen, für die eine Einordnung als Lieferant in Frage kommt, jeweils prüfen, ob ein Kunde, an den sie Verpackungen oder Verpackungsmaterialien liefern, ein Erzeuger im Sinne der PPWR ist.

4. Importeur

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 16 PPWR bezeichnet der Begriff *„Importeur‘ jede in der Union ansässige natürliche oder juristische Person, die Verpackungen aus einem Drittland in Verkehr bringt.“*

Nach Auffassung der Kommission setzt die Importeurseigenschaft grundsätzlich zweierlei voraus, nämlich das Vorhandensein einer „Niederlassung“ in der EU und das Inverkehrbringen von Verpackungen und verpackten Erzeugnissen mit Ursprung von außerhalb der EU. Dabei soll allerdings eine „Zweigniederlassung“ ohne eigene Rechtspersönlichkeit nicht genügen. Es soll vielmehr der Gründung einer „eigenständigen juristischen Person“ nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaates bedürfen.³¹

Der Importeur bringt Verpackungen aus einem Drittland erstmals in der Union in Verkehr und eröffnet für diese den Vertrieb in der Union. Das korrespondiert mit der Begriffsbestimmung des Inverkehrbringens in Art. 3 Abs. 1 Nr. 10 PPWR, die ihrerseits die erstmalige Bereitstellung von befüllten oder unbefüllten Verpackungen auf dem Unionsmarkt als ein solches definiert.

Verpackungen aus einem Drittland werden häufig auch einen Erzeuger haben, der in einem Drittland ansässig ist. Dies ist von der Systematik der PPWR so auch anerkannt. Wie die Definition des Erzeugers (dazu oben 1.) zeigt, muss es sich bei diesem nicht um eine in der Union ansässige natürliche oder juristische Person handeln.

Da Importeure Verpackungen aus einem Drittland gemäß Art. 18 Abs. 1 PPWR nur in Verkehr bringen dürfen, wenn sie den Anforderungen der Art. 5 bis 12 PPWR entsprechen, und der Importeur gemäß Art. 18 Abs. 2 PPWR vor dem Inverkehrbringen einer Verpackung sicherzustellen hat, dass der Erzeuger der Verpackung das Konformitätsverfahren durchgeführt hat, sind Importeure auf eine enge Zusammenarbeit mit ihren Zulieferern und Erzeugern angewiesen. Da die in Drittländern ansässigen Erzeuger der PPWR nicht direkt unterliegen, sind Importeure gehalten, mit diesen entsprechende vertragliche Vereinbarungen zu treffen, die die Einhaltung der Anforderungen der Art. 5 bis 12 PPWR und die Bereitstellung der entsprechenden EU-Konformitätserklärung gewährleisten.

Zu beachten ist, dass auch Importeure unter den Voraussetzungen des Art. 21 PPWR als Erzeuger gelten und den Pflichten eines Erzeugers nach Art. 15 PPWR unterliegen können. Danach gilt ein Importeur dann als Erzeuger, wenn

31 Kommissionsleitlinien vom 10.6.2026 (oben Fn. 6), ABl. vom 10.6.2026 C 10/37 f.

er Verpackungen unter seinem eigenen Namen oder seiner eigenen Marke in Verkehr bringt oder bereits in Verkehr gebrachte Verpackungen so verändert, dass die Konformität dieser mit den einschlägigen Anforderungen der PPWR beeinträchtigt werden kann (vgl. schon oben 1.c.).

Das Anbringen eines Adressaufklebers mit dem Namen und der Marke des Importeurs dürften allerdings noch nicht ausreichen, damit ein Importeur eine Verpackung in seinem eigenen Namen oder seiner eigenen Marke in Verkehr bringt. Hierfür dürfte vielmehr ein weitergehendes Branding der Verpackung erforderlich sein. Ein Versand- oder Adressetikett dient ausschließlich der Abwicklung des Transports dieser Verpackung, indem es den Zustellort, den Absender für etwaige Retouren sowie logistische Routing-Barcodes ausweist. Das Adresslabel ist somit lediglich eine Transportanweisung zur Beförderung, aber gerade keine markenmäßige Kennzeichnung der Verpackung als Ware des Importeurs oder Vertreibers. Würde bereits jedes Anbringen eines Absenderaufklebers die Erzeugerfiktion nach der ersten Alternative des Art. 21 UAbs. 1 PPWR auslösen, würde die vom Ordnungsgeber vorgesehene Rolle des bloßen Importeurs oder Vertreibers für den gesamten Distanz- und Versandhandel vollständig entwertet. Fast jede im B2C- oder B2B-Versand genutzte Verpackung trägt zwangsläufig ein Adresslabel. Dies würde dazu führen, dass jeder Händler im Bereich des Distanz- und Versandhandels für fremde Standardkartons eigene Konformitätsbewertungsverfahren durchführen müsste – eine Pflicht, die Art. 18 und 19 PPWR Importeuren und Vertreibern gerade nicht auferlegt.

Aktuell nicht geklärt ist, welche Anforderungen an die zweite Alternative des Art. 21 PPWR zu stellen sind, d.h. ab wann ein Importeur eine Verpackung derart verändert, dass deren Konformität mit den einschlägigen Anforderungen der PPWR beeinträchtigt werden kann. Durch die Formulierung „beeinträchtigt werden kann“ scheint die PPWR hier ein weites Verständnis zugrunde legen zu wollen, wonach bereits die bloße Möglichkeit der Beeinträchtigung den Tatbestand erfüllt. Die Auslegungshilfen der Kommission befassen sich nicht näher mit Art. 21 PPWR. Außer einer reinen Wiederholung dessen Wortlautes in den Leitlinien³² findet Art. 21 PPWR dort keine Erwähnung. Angesichts dessen sollten Importeure hiermit behutsam umgehen und genau prüfen, ob sie an verwendeten Verpackungen Veränderungen vornehmen, die das Potenzial haben, die Konformität der Verpackung mit den Anforderungen der PPWR zu beeinträchtigen.

5. Vertreter, Endvertreiter

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 18 PPWR bezeichnet der Begriff „Vertreiber“ jede natürliche oder juristische Person in der Lieferkette, die Verpackungen auf dem Markt bereitstellt, mit Ausnahme des Erzeugers oder des Importeurs“.

Demnach handelt es sich bei dem Vertreter um einen Akteur, der gleichsam in der Mitte der Liefer- bzw. Wertschöpfungskette einer Verpackung angesiedelt ist. Er tritt hier idealtypisch nach dem Erzeuger und/oder Importeur auf. Nicht vollständig klar erscheint hingegen das Verhältnis des Vertreibers zum Lieferanten:

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 16 PPWR ist Lieferant jede natürliche oder juristische Person, die Verpackungen oder Verpackungsmaterial an einen Erzeuger liefert (vgl. dazu schon oben 3.). Hier wird ausdrücklich davon gesprochen, dass Lieferanten u.a. Verpackungen an Erzeuger liefern (können).

Wenn nun die Vertreterdefinition des Art. 3 Abs. 1 Nr. 18 PPWR bestimmt, dass alle Personen in der Lieferkette, die Verpackungen auf dem Markt bereitstellen, mit Ausnahme des Erzeugers oder Importeurs, Vertreter sind, schließt dies den Lieferanten sprachlich ein. Auch der Lieferant stellt Verpackungen auf dem Markt bereit, wenn er sie an den Erzeuger liefert.

Allerdings darf bezweifelt werden, dass dies bezweckt ist. Anzunehmen ist vielmehr, dass mit der Betreiberdefinition eben nur die dem Erzeuger oder/und Importeur nachgelagerten Personen, die die Verpackungen (weiter-)vertreiben, erfasst werden sollen.

Dies wird auch durch Erwägungsgrund (80) der PPWR gestützt. Dort heißt es nämlich:

„Da der Vertreter Verpackungen auf dem Markt bereitstellt, nachdem sie vom Erzeuger oder Importeur dort in Verkehr gebracht wurden, sollte er in Bezug auf die geltenden Anforderungen dieser Verordnung die gebotene Sorgfalt walten lassen. Der Vertreter sollte auch sicherstellen, dass seine Handhabung der Verpackung die Einhaltung dieser Anforderungen nicht beeinträchtigt.“

Vertreiber sind demnach Marktteilnehmer, die Verpackungen auf dem Markt bereitstellen, nachdem sie von einem Erzeuger oder Importeur in Verkehr gebracht wurden.

Im Übrigen können auch Vertreter gemäß Art. 21 PPWR als Erzeuger einer Verpackung gelten. Hier gilt grundsätzlich dasselbe wie für Importeure (vgl. oben 4.).

Gesondert definiert ist in Art. 3 Abs. 1 Nr. 21 PPWR der „Endvertreiber“, nämlich als

„die natürliche oder juristische Person in der Lieferkette, die verpackte Produkte, einschließlich durch Wiederverwendung, oder Produkte, die in Form einer Wiederbefüllung erworben werden können, an den Endabnehmer liefert“.

Prägendes Merkmal des Endvertreibers ist damit die (unmittelbare) Lieferung an den Endabnehmer (zu diesem so-

³² Kommissionsleitlinien vom 10.6.2026 (oben Fn. 6), ABl. vom 10.6.2026 C 5/37.

gleich unten 6.). Die Selbsteinordnung als Endvertreiber setzt dabei naturgemäß entsprechende Kenntnis über die „endgültige“ Verwendung des Produktes durch den Belieferer voraus.

6. Endabnehmer, Verbraucher

Der – auch in der Endvertreiberdefinition in Bezug genommene (siehe oben 5.) – „Endabnehmer“ wird in Art. 3 Abs. 1 Nr. 23 PPWR verstanden als

„jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Niederlassung in der Union, der ein Produkt entweder als Verbraucher oder als beruflicher Endabnehmer im Rahmen ihrer gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit bereitgestellt wird und die das genannte Produkt in der an sie gelieferten Form nicht erneut auf dem Markt bereitstellt“.

Endabnehmer kann damit definitionsgemäß auch ein gewerblicher Endabnehmer sein, etwa ein produzierendes Unternehmen, das das gelieferte Produkt verwendet oder weiterverarbeitet und deshalb nicht mehr in der gelieferten Form auf dem Markt bereitstellt.

Ein Endabnehmer ist aber nicht mit einem Verbraucher gleichzusetzen. Der „Verbraucher“ wird in Art. 3 Abs. 1 Nr. 22 PPWR definiert als

„jede natürliche Person, die zu Zwecken handelt, die außerhalb ihrer gewerblichen, geschäftlichen oder beruflichen Tätigkeiten liegen“.

Der Verbraucherbegriff korrespondiert damit eher mit dem der privaten Haushaltung i.S.d. des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (vgl. nur § 20 Abs. 1 S. 1 KrWG) sowie § 3 Abs. 6, 7 VerpackDG. Gewerbliche Betriebe sind auch hiervon ausgenommen.

7. Wirtschaftsakteure

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 12 PPWR bezeichnet der Ausdruck *„Wirtschaftsakteur“* den Erzeuger, den Lieferanten, den Importeur, den Vertreiber, den Bevollmächtigten, den Endvertreiber und den Fulfillment-Dienstleister“.

Es handelt sich folglich um einen zusammenfassenden Oberbegriff für die wesentlichen anderen nach der PPWR Verpflichteten. An die Begriffsbestimmung des Wirtschaftsakteurs knüpfen, wie bereits dargestellt (oben II.), einige

übergreifende Rechtspflichten im Zusammenhang mit der Verpackungsvermeidung an (Art. 24 ff. PPWR). Die Eigenschaft als Wirtschaftsakteur folgt zwangsläufig daraus, dass das betroffene Unternehmen eine der anderen genannten Definitionen erfüllt bzw. Verpflichtetenrollen einnimmt; weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

8. Bevollmächtigter, Bevollmächtigter für die erweiterte Herstellerverantwortung

In Art. 3 Abs. 1 Nr. 19 und 20 enthält die PPWR schließlich Begriffsbestimmungen für den „Bevollmächtigten“ als

„jede in der Union ansässige natürliche oder juristische Person, die vom Erzeuger schriftlich beauftragt wurde, im Namen des Erzeugers bestimmte Aufgaben in Erfüllung der Pflichten des Erzeugers gemäß dieser Verordnung wahrzunehmen“,

sowie für den „Bevollmächtigten für die erweiterte Herstellerverantwortung“ als

„jede natürliche oder juristische Person, die in dem Mitgliedstaat niedergelassen ist, in dem der Hersteller Verpackungen oder verpackte Produkte erstmals auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats bereitstellt oder in dem er verpackte Produkte auspackt, ohne Endabnehmer zu sein, mit Ausnahme des Mitgliedstaats oder Drittlands, in dem der Hersteller niedergelassen ist, und die vom Hersteller gemäß Artikel 8a Absatz 5 Unterabsatz 3 der Richtlinie 2008/98/EG benannt wurde, um die Verpflichtungen dieses Herstellers gemäß Kapitel VIII der vorliegenden Verordnung zu erfüllen“.

Die vorstehenden Definitionen stehen im Zusammenhang mit den Rollen und Pflichtenkreisen des Erzeugers und des Herstellers. Erzeuger können sich gemäß Art. 17 PPWR zur Erfüllung ihrer Pflichten der Hilfe eines Bevollmächtigten bedienen. Hersteller sind gemäß Art. 45 Abs. 3 PPWR dazu verpflichtet, in jedem Mitgliedstaat, in dem sie Verpackungen oder verpackte Produkte erstmals bereitstellen, ohne dort niedergelassen zu sein, einen Bevollmächtigten für die erweiterte Herstellerverantwortung zu benennen.

Namentlich diese Bevollmächtigungspflichten erfahren allerdings erhebliche Kritik aus den Mitgliedstaaten. Mit dem Entwurf zum sog. Omnibus-VIII-Paket vom 10.12.2025 hat die Europäische Kommission daher u.a. vorgeschlagen, die Verpflichtung zur Benennung eines Bevollmächtigten für die erweiterte Herstellerverantwortung (EPR-Bevollmächtigter) bis zum 1.1.2035 auszusetzen.³³ Dieses Rechtssetzungsverfahren ist jedoch noch nicht abgeschlossen; ob und zu welchem Zeitpunkt der Kommissionsvorschlag Rechtskraft erlangen wird, ist derzeit nicht absehbar.

In der Konsequenz ist die Pflicht zur Benennung eines Bevollmächtigten für die erweiterte Herstellerverantwortung seit dem 12.8.2026 wirksam und unmittelbar anwend-

33 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) 2023/1542 und (EU) 2025/40 hinsichtlich der Aussetzung der Vorschriften über die Benennung eines Bevollmächtigten für die erweiterte Herstellerverantwortung, COM(2025) 982 final vom 10.12.2025.

bar. Zwar hat die Kommission den zuständigen mitgliedstaatlichen Vollzugsbehörden zwischenzeitlich empfohlen, bei der Durchsetzung dieser Vorgabe einen „konstruktiven und pragmatischen Ansatz“ zu verfolgen.³⁴ Welche administrativen Konsequenzen dieser Appell für die behördliche Vollzugspraxis zeitigt und in welcher Weise die nationalen Behörden die Empfehlung aufgreifen werden, ist gegenwärtig jedoch ungeklärt. Für die betroffenen Wirtschaftsakteure besteht damit erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der konkreten Vollzugspraxis der für sie zuständigen Behörden bezüglich der Bevollmächtigtenpflicht.

9. Inverkehrbringer und Erstinverkehrbringer

Ergänzende Begriffsbestimmungen hinsichtlich der Verpflichtetenrollen allein für die Zwecke der Anwendung des deutschen Durchführungsgesetzes zur PPWR, die mit denen der Verordnung zumindest korrespondieren, enthalten § 3 Abs. 17 und 18 VerpackDG:

Nach § 3 Abs. 17 VerpackDG ist „Erstinverkehrbringer“
„jede natürliche oder juristische Person, die Verpackungen erstmals gewerbsmäßig im Bundesgebiet bereitstellt“.

„Inverkehrbringer“ ist gemäß § 3 Abs. 18 VerpackDG
„jede natürliche oder juristische Person, die unabhängig von Vertriebsmethode oder Handelsstufe Verpackungen im Bundesgebiet bereitstellt“.

Diese Begriffsbestimmungen weisen eine erhebliche Nähe zu den – allerdings nicht personenbezogenen, sondern handlungsbezogenen – Definitionen des Art. 3 Abs. 1 Nr. 9 und 10 PPWR betreffend die Bereitstellung auf dem Markt und das Inverkehrbringen (als erstmalige Bereitstellung) auf. Problematisch sind diese ergänzenden Begriffsbestimmungen damit noch nicht. Die hieran anknüpfenden Rechtspflichten (Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen) ergeben sich aus § 46 VerpackDG und kollidieren, soweit prima facie ersichtlich, nicht mit den unionsrechtlichen Pflichtenregelungen.

IV. Bewertung und Ausblick

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Einordnung von Unternehmen unter die Legaldefinitionen der PPWR sowie des VerpackDG sich in der Praxis als sehr komplex erweist und erhebliche Rechtsunsicherheiten aufwirft. Zwar sucht die Europäische Kommission diesen Unklarheiten durch Auslegungshilfen zu begegnen; zahlreiche Anwendungsfragen sind jedoch weiterhin ungeklärt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kommission die jüngste Fassung ihrer FAQ erst wenige Tage vor dem Geltungsbeginn der PPWR am 12.8.2026 vorgelegt hat, sodass den betroffenen Wirtschaftsakteuren eine rechtzeitige betriebliche Vorbereitung vielfach kaum möglich war.

Hieraus erwachsen gravierende Umsetzungsrisiken: Solange Unternehmen ihre konkrete Normadressatenstellung nach der PPWR nicht rechtssicher bestimmen können, ist eine ordnungsgemäße Erfüllung der korrespondierenden Pflichten schwerlich gewährleistet. Die schon geäußerte und andauernde Kritik aus Praxis, Verbänden und Schrifttum an den unionsrechtlichen Begriffsbestimmungen und deren administrativer Interpretation ist daher mehr als berechtigt. Ob die Europäische Kommission hierauf zeitnah mit einer Nachjustierung ihrer Leitlinien und FAQ reagieren wird, bleibt abzuwarten.

Ohnedies vermögen auch künftige Auslegungshilfen an den Grundstrukturen des durch PPWR und VerpackDG etablierten Rechtsrahmens nichts zu ändern. Vorbehaltlich einer späteren Änderung der PPWR selbst werden sich die Rechtsanwender dauerhaft auf deren Vorgaben einstellen müssen und hieran zu halten haben. Neben der Beachtung der bereits seit dem 12.8.2026 verbindlichen Anforderungen erfordert dies eine frühzeitige Befassung mit den weiteren, zeitlich gestaffelten Pflichten der PPWR, um deren Einhaltung zu den jeweiligen Stichtagen sicherzustellen.

³⁴ EU-Commission, Full Press Briefing 13/08/2026 (<https://www.youtube.com/watch?v=EKILS6QKNvo>); EUWID – Recycling und Entsorgung, 34.2026 vom 18.8.2026, S. 2.