


<b>Autor:</b>	Dr. Klaus Lodigkeit, LL.M, RA, FA für Gewerblichen Rechtsschutz, FA für IT-Recht und FA für Urheber- und Medienrecht
<b>Datum:</b>	22.03.2019
<b>Quelle:</b>	
<b>Normen:</b>	§ 1 VerpackG, § 3 VerpackG, § 3 VerpackG, § 13 VerpackG, § 14 VerpackG ... mehr
<b>Fundstelle:</b>	AnwZert ITR 6/2019 Anm. 3
<b>Herausgeber:</b>	Prof. Dr. Dirk Heckmann, Universität Passau Prof. Dr. Peter Bräutigam, RA und FA für IT-Recht, München
<b>Zitiervorschlag:</b>	Lodigkeit, AnwZert ITR 6/2019 Anm. 3

---

## **Das neue Verpackungsrecht (Teil 1): Inhalt des ab 01.01.2019 geltenden Verpackungsgesetzes (VerpackG) und Verpflichtungen der Hersteller**

### **A. Einleitung**

In Zeiten der zunehmenden Umweltverschmutzung durch Müll und die sog. Plastikschwemme, die insbesondere durch Mikroplastik zur Bedrohung für Mensch und Tier wird, ist auch die Regierung gehalten, ihre Verantwortung wahrzunehmen<sup>1</sup>. Das allgemeine Bestreben zur Reduzierung von Abfall durch das Hinterfragen unnötiger Verpackungen und der Trend zur Nachhaltigkeit sind inzwischen auch in der Intention der Legislative angekommen. Mit einem neuen Gesetz soll vor allem die Abfallverwertung neu reguliert werden, indem für die Verantwortlichen umfangreiche Registrier-, Melde- und Kontrollpflichten eingeführt werden. In einem ersten Teil dieser Aufsatzreihe wird der Inhalt des neuen Verpackungsgesetzes veranschaulicht.

### **B. Zweck und Entstehung des Verpackungsgesetzes**

Am 01.01.2019 ist das Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz - VerpackG) in Kraft getreten und damit an die Stelle der bislang geltenden Verpackungsverordnung getreten. Der Erlass des Gesetzes erfolgte in Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG<sup>2</sup> von 1994, die zuletzt durch die Richtlinie 2015/720/EU<sup>3</sup> („EU-Plastiktüten-Richtlinie“) von 2015 geändert wurde.

Ziel des Verpackungsgesetzes ist die Vermeidung oder Verringerung der Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt. Die beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallenden Verpackungen sollen von vornherein vermieden und darüber hinaus wiederverwertet oder recycelt werden. Das Gesetz zielt nur auf Abfall ab; die sog. stoffgleichen Nicht-Verpackungen, die im Zuge des angedachten Wertstoffgesetzes behandelt werden sollten, werden indes nicht erfasst.

Zentrales Instrument zur Verwirklichung des Ziels des Gesetzes ist der Appell an die Produktverantwortung der einzelnen Händler und zwar durch die Veröffentlichung eines Registers, in dem für jedermann einsehbar ist, welcher Händler sich finanziell am Entsorgungssystem beteiligt. Dies führt zu einer breiteren Umlage der Kosten für die Entsorgung und das Recycling von Verpackungen über die Hol- und Bringsysteme zur Abfallsammlung. Dadurch wird eine Förderung der Wiederverwendung und des Recyclings erwartet. Um das zu erreichen, sollen Wertstoffe gesammelt und Mehrweggetränkeverpackungen verstärkt genutzt werden (70% sind angestrebt).

Trotz der hohen Erwartungen an die Auswirkungen des neuen Gesetzes sollen laut § 1 VerpackG keine unlauteren Wettbewerbsmechanismen entstehen. Neben den Regelungen des Verpackungsgesetzes sind die Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes – teilweise entsprechend – anzuwenden.

## **C. Regelungsgehalt**

Mit dem Verpackungsgesetz wurde vom Gesetzgeber ein breit aufgestelltes Normenpaket geschnürt. Zunächst sollen die wesentlichen Vorschriften inhaltlich zusammengefasst und erklärt werden.

### **I. Begriff und Arten der Verpackung**

Der Begriff der Verpackung im Sinne des Verpackungsgesetzes ist weit gefasst; es bestehen keine Einschränkungen bei den Materialien. Mögliche Verwendungsformen von Verpackungen reichen von der Aufnahme über die Handhabung bis hin zur Lieferung oder Darbietung von Waren, die ihrerseits vom Rohstoff bis zum Verarbeitungserzeugnis reichen können. Daher werden z.B. sowohl Plastiktüten als Serviceverpackungen und Pappkartons als Versandverpackung erfasst.

Der Gesetzgeber führt in der zentralen Norm zu den Begriffsbestimmungen § 3 VerpackG drei Arten von Verpackungen an:

#### **1. Verkaufsverpackungen**

Eine Verkaufsverpackung ist eine aus einem beliebigen Material hergestellte Verpackung zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Waren. Zu den Verkaufsverpackungen werden Serviceverpackungen und Versandverpackungen gezählt.

#### **2. Umverpackungen**

Durch eine Umverpackung wird eine bestimmte Anzahl von Verkaufseinheiten zusammengefasst, beispielsweise werden Getränkeflaschen zusammengeschweißt und mit einem Griff versehen.

#### **3. Transportverpackungen**

Eine Transportverpackung soll die Handhabung und den Transport von Waren erleichtern, indem die direkte Berührung und Transportschäden vermieden werden. Transportverpackungen sind typischerweise nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt. Als Beispiel dient eine Palette („Euro-Palette“).

Zur Begriffsbestimmung und Abgrenzung der verschiedenen Verpackungsarten finden sich Einzelheiten in der Anlage 1 zum Verpackungsgesetz.

### **II. Begriff des Herstellers bzw. Vertreibers**

Weniger klar bestimmt ist der Begriff des Vertreibers im Sinne des Verpackungsgesetzes. Als Vertreter gilt gemäß § 3 Abs. 12 VerpackG, wer Verpackungen gewerbsmäßig in Verkehr bringt. Dies gilt unabhängig von der Vertriebsmethode oder Handelsstufe. Hersteller i.S.d. § 3 Abs. 14 VerpackG sind Vertreter, die mit Ware befüllte Verpackungen *erstmalig* in den Verkehr bringen. Das Befüllen von Verpackungen, um das Produkt „gefüllte Verpackung“ mit seinem Namen bzw. unter seiner Marke zu verkaufen, macht einen Vertreter also zum *Hersteller*. Ob die Herstellung der Verpackungen selbst (im Sinne der Produktion) tatsächlich bei diesem Vertreter stattfindet, ist demnach irrelevant. Dieses Verständnis des Herstellerbegriffs muss bei der Anwendung des Verpackungsgesetzes stets beachtet werden. Denn dadurch können als Hersteller beispielsweise Produzenten, Importeure, Online- und Versandhändler jeglicher Art von Waren gelten. Zu einem besseren Verständnis der Normen kann man den Begriff des Herstellers im Sinne des Verpackungsgesetzes gedanklich mit dem Ausdruck „Erstvertreiber“ gleichsetzen oder austauschen.

### **III. Begriff des Systems**

Als System werden im Verpackungsgesetz die Unternehmen bezeichnet, die Verpackungen einsammeln und verwerten. Entsprechende Verpflichtungen sind in den §§ 13, 14 Abs. 1 und 2 VerpackG statuiert.

Praktisch umgesetzt wird dies durch eine vom restlichen Müll abgetrennte Sammlung von Verpackungen in den Haushalten, beispielsweise im „gelben Sack“ oder in der blauen Tonne für Papiermüll. Die Systembetreiber holen den so gesammelten Müll entweder in den Haushalten ab (Holsystem) oder richten zentrale Wertstoffsammelstellen ein – häufig in der Nachbarschaft aufgestellte Container –, zu denen die Abfallerzeuger die Wertstoffe bringen müssen (Bringsystem). Die Tonnen und Säcke werden regelmäßig von der Müllabfuhr abgeholt. Die Entsorgungsunternehmen werden von den Betreibern der Systeme mit der Entsorgung der Tonnen, Säcke und Container in ganz Deutschland beauftragt. Die Kosten für diese Entsorgung werden aus Lizenzierungsentgelten der Hersteller bzw. der Erstvertreiber getragen.

Für den Betrieb eines solchen Systems ist eine Genehmigung erforderlich, welche das Unternehmen bei der zuständigen Landesbehörde beantragen kann. Voraussetzung für die Erteilung der Genehmigung ist unter anderem eine Beteiligung an der Gemeinsamen Stelle (§ 19 VerpackG). Diese teilt zum Beispiel die Entsorgungskosten und Nebenentgelte auf, koordiniert Ausschreibungen für die Sammelgebiete und benennt Systemprüfer.

#### **IV. Die Zentrale Stelle**

Von der Gemeinsamen Stelle (der Systeme) i.S.d. § 19 VerpackG zu unterscheiden ist die für Vertreiber bzw. Hersteller relevante Zentrale Stelle Verpackungsregister (§§ 24, 26 VerpackG). Diese besteht aus einem Zusammenschluss der Hersteller und ist für die Organisation, Umsetzung und Überwachung der Vorgaben des Verpackungsgesetzes verantwortlich. Sie wurde gemäß § 24 Abs. 1 VerpackG von den Interessenverbänden der Verpackungshersteller und -vertreiber als rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts errichtet. Zum Inhalt der Stiftungssatzung hat allerdings das Bundesumweltministerium das erforderliche Einverständnis gegeben. Dessen Weisungsrecht untersteht auch das Umweltbundesamt, welches die Fach- und Rechtsaufsicht über die Zentrale Stelle Verpackungsregister ausübt. Die Zentrale Stelle Verpackungsregister gewinnt insbesondere für die Wahrnehmung der Herstellerpflichten eine gesonderte Relevanz.

#### **V. Weitere Neuerungen**

Gemäß § 6 VerpackG dürfen nur (noch) die in Anlage 5 festgelegten Nummern und Abkürzungen zur Kennzeichnung des Herstellungsmaterials verwendet werden. Eine Zuwiderhandlung ist bußgeldbewehrt. Dadurch wird es insbesondere kleineren Unternehmen, die allerdings auch Hersteller im Sinne des Verpackungsgesetzes sein können, erleichtert, ihre Systembeteiligungspflicht zu erkennen und ihr nachzukommen. Denn mit einer eindeutigen Kennzeichnung ist es einfacher nachzuvollziehen, welche Verpackungen bei einem System angemeldet werden müssen und welche nicht.

Zudem enthält das Verpackungsgesetz neue Vorschriften in Bezug auf das Pfandsystem mit Getränkeverpackungen. Insbesondere wurden Bestimmungen zur Rücknahme von Einweggetränkeverpackungen gegen Pfanderstattung getroffen. Ein Pfand von 25 Cent pro Verpackung ist nun auch für Einweggetränkeverpackungen von Frucht- und Gemüseektaren mit Kohlensäure und von Milchlischgetränken mit einem Milchanteil von mindestens 50% gesetzlich vorgeschrieben – im Gegensatz zu Mehrwegverpackungen, bei denen die Hersteller über die Erhebung eines Pfands selbst entscheiden können. Der Pfandbetrag auf Mehrwegverpackungen beträgt üblicherweise 8 Cent oder 15 Cent und bietet daher für den Verbraucher einen Anreiz, zu Mehrwegverpackungen zu greifen. Das dient wiederum dem übergeordneten Ziel der Abfallvermeidung und Recyclingförderung.

Außerdem besteht seit Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes für Letztvertreiber von mit Getränken befüllten Verpackungen die Pflicht, die Endverbraucher in der Verkaufsstelle durch Tafeln oder Schilder darauf hinzuweisen, ob es sich bei den Verpackungen um Einweg- oder Mehrwegverpackungen handelt.

#### **D. Verpflichtungen der Hersteller**

Mit Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes treffen den Hersteller (Erstvertreiber) zahlreiche neuartige Verpflichtungen.

## **I. Systembeteiligungspflicht**

Die in § 7 VerpackG festgesetzte Systembeteiligungspflicht trifft grundsätzlich alle Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen nach § 3 Abs. 8 VerpackG. Das sind mit Waren befüllte Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen. Damit diese Verpackungen nicht im Hausmüll landen, sondern fachgerecht recycelt oder verwertet werden können, muss ihre Übergabe an einen Betreiber eines Systems sichergestellt werden. Daher muss zwischen dem System(betreiber) und dem Verpackungshersteller bzw. Erstinverkehrbringer ein Systembeteiligungsvertrag abgeschlossen werden. Zur Beteiligung an dem System zahlen die Hersteller bestimmte Entgelte. Diese sollen durch das System so gestaltet werden, dass ein Anreiz zur Verwendung von recycelten und recycelbaren Materialien sowie nachwachsender Rohstoffe geschaffen wird (§ 21 VerpackG).

Eine Ausnahme von der Systembeteiligungspflicht gilt für Vertreiber, die nur systembeteiligungspflichtige Serviceverpackungen herstellen. Darunter fallen zum Beispiel Brötchentüten, die in einer Bäckerei mit Gebäck befüllt und dem Kunden übergeben werden. Die Bäckerei als Hersteller dieser gefüllten Serviceverpackungen kann ihre Pflicht zur Systembeteiligung auf den Vorvertreiber der von ihr verwendeten, unbefüllten Serviceverpackungen übertragen. Dann gehen auch die Registrierungspflicht und die anderen Herstellerpflichten nach den §§ 9 bis 11 VerpackG auf den verpflichteten Vorvertreiber über.

Außerdem können systembeteiligungspflichtige Hersteller dieser Pflicht entgehen, indem die Verpackungen von ihnen selbst oder durch zwischengeschaltete Vertreiber unentgeltlich zurückgenommen und einer Verwertung zugeführt werden („Branchenlösung“, § 8 VerpackG). Dabei können mehrere Hersteller aus einer Branche zusammenarbeiten, wenn sie einen Träger der Branchenlösung bestimmen. Diese Variante der Pflichterleichterung gilt jedoch nicht für Hersteller von Einweggetränkeverpackungen. Generell hätte eine Ausweitung der Produktverantwortung der Hersteller der Verpackungen auf die stoffgleichen Nichtverpackungen aus Kunststoff, Metall und Verbunden – so wie es im Entwurf des Wertstoffgesetzes vorgesehen wurde – diese Lücke erfasst.

## **II. Registrierungspflicht**

Alle Hersteller, die nach § 7 Abs. 1 Satz 1 VerpackG zur Systembeteiligung verpflichtet sind, müssen sich gemäß § 9 VerpackG bei der Zentralen Stelle registrieren lassen. Ohne die ordnungsgemäße Registrierung dürfen die systembeteiligungspflichtigen Verpackungen nicht in den Verkehr gebracht oder zum Verkauf angeboten werden. Somit besteht ein automatisches Vertriebsverbot für alle Online- und Versand-Händler, die nicht bis zum 01.01.2019 bei der Zentralen Stelle registriert sind, denn ohne Versandverpackung ist ein Warenversand nur schwer vorstellbar. Darüber hinaus droht bei einer Zuwiderhandlung ein Bußgeld von bis zu 200.000 Euro (§ 34 Abs. 2 VerpackG).

Auf Antrag des Herstellers wird die Registrierung von der Zentralen Stelle durchgeführt. Dann wird der jeweilige Hersteller mit seinem Markennamen in das öffentliche und elektronisch betriebene Verpackungsregister LUCID aufgenommen.

## **III. Pflicht zur Datenmeldung**

Der § 10 VerpackG besagt, dass die bei der Anmeldung zur Systembeteiligung von den Herstellern getätigten Angaben zu den Verpackungen auch der Zentralen Stelle unter Nennung bestimmter Daten übermittelt werden müssen.

## **IV. Vollständigkeitserklärung**

Gemäß § 11 VerpackG haben systembeteiligungsverpflichtete Hersteller eine jährliche Vollständigkeitserklärung bei der Zentralen Stelle abzugeben, in der alle von dem Hersteller erstmals in Verkehr gebrachten Verkaufs- und Umverpackungen genannt werden müssen. Diese Pflicht besteht jedoch nur bei Überschreitung der in § 11 Abs. 4 VerpackG genannten Mengengrenzen der Verpackungen. Diese Bagatellgrenzen liegen bei 80 Tonnen Glas, 50 Tonnen Papier, Pappe und Karton sowie 30 Tonnen bei Eisen-

metallen, Aluminium, Getränkekartonverpackungen oder sonstigen Verbundverpackungen. Bei Erstellung der Vollständigkeitserklärung müssen bestimmte Anforderungen an Form und Inhalt erfüllt werden. So muss eine Prüfung der Erklärung durch einen Wirtschaftsprüfer, Steuerberater oder vereidigten Buchprüfer erfolgen, welcher zuvor bei der Zentralen Stelle registriert werden muss. Außerdem kann die Erklärung nur in elektronischer Form hinterlegt werden und ihre fachliche Prüfung muss mit einer qualifizierten elektronischen Signatur bestätigt werden.

## **V. Rücknahme- und Verwertungspflicht**

Gebrauchte, restentleerte Transportverpackungen, Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise nicht bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfallen oder für die wegen einer System-unverträglichkeit keine Systembeteiligung möglich ist, müssen gemäß § 15 VerpackG vom Hersteller oder Vertreiber unentgeltlich zurückgenommen und einer Wiederverwendung oder Verwertung zugeführt werden. Gleiches gilt für Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter. Alle Verpackungen dieser Art müssen zurückgenommen werden, wenn sie nach Art, Form und Größe denen entsprechen, die der Hersteller in Verkehr gebracht hat. Die Rücknahme muss dort erfolgen, wo auch die tatsächliche Übergabe an den in der Lieferkette nachfolgenden Vertreiber oder an den Endverbraucher stattgefunden hat. Gemäß § 15 Abs. 3 VerpackG sind zur Rücknahme sowohl die „Hersteller“ als auch die in der Lieferkette nachfolgenden Vertreiber verpflichtet – damit trifft die Verpflichtung auch Betreiber von Online-Shops. Bei der Erfüllung der Verwertungspflicht hat gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz diejenige Verwertungsmaßnahme Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt nach der Art und Beschaffenheit des Abfalls am besten gewährleistet. Daher sollen die zurückgenommenen Verpackungen vorrangig einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden.

## **E. Zwischenfazit**

Die Bestrebungen zur Vermeidung von Abfall und zur besseren Verwertung von Verpackungsmüll werden im Wege unterschiedlicher Mechanismen verfolgt. Die Verpflichtungen aus dem Verpackungsgesetz treffen wegen der breiten Definition des „Herstellers“ auch Einzel- und Versandhändler. Diese müssen spätestens jetzt die nötigen Maßnahmen ergreifen, um den Vertrieb von Verpackungen ordnungsgemäß auszugestalten.

Allerdings erhält das neue Verpackungsrecht etliche Ausnahmen, die wahrscheinlich durch das gescheiterte Wertstoffgesetz erfasst worden wären. In einem nächsten Teil des Aufsatzes wird daher aufgezeigt, welche Schritte insbesondere Online-Händler einleiten sollten, um den Verpflichtungen aus dem Verpackungsgesetz nachzukommen.

## **Fußnoten**

- 1) Vgl. auch zum neuen Verpackungsrecht und den Verkäuferpflichten im Allgemeinen: Wüstenberg, NJW 2018, 3614.
- 2) Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle.
- 3) Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen.
- 4) Vgl. Bewertung zum Gesetzesentwurf des Verpackungsgesetzes von den Mitgliedern des Bundestags Britta Haßelmann und Peter Meiwald, abrufbar unter: <https://britta-hasselmann.de/wp-content/uploads/2017/01/170112-Bewertung-VerpackungsgesetzKabinettfinal.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.03.2019; vgl. auch Wüstenberg, NJW 2018, 3614.