

STELLUNGNAHME

Bundesvereinigung der
Deutschen Ernährungsindustrie e. V.
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin
Telefon +49 30 200786-0
feller@ernaehrungsindustrie.de
www.ernaehrungsindustrie.de

zu dem Kommissionsvorschlag für einen Durchführungsrechtsakt zum Herstellerregister nach Art. 44 Abs. 14 EU-Verordnung 2025/40 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (PPWR) – ARES (2026)7688068

Berlin, 10.09.2026

I. Grundsätzliches

Der vorgesehene Durchführungsrechtsakt muss darauf ausgerichtet werden, den bürokratischen Aufwand für die Wirtschaft und die staatlichen Stellen so gering wie möglich zu halten. Dies erfordert insbesondere Einheitlichkeit im Hinblick auf das zugrundeliegende Reporting, die Datenerhebung und deren Konsistenz sowie die Meldepflichten, um eine weitgehende Harmonisierung in den Mitgliedstaaten sicherstellen zu können.

II. Aus Sicht der Ernährungsindustrie ist der Entwurf des Durchführungsrechtsaktes wie folgt anmerkungsbedürftig:

1. Einheitlicher europäischer Datensatz

Eine Verpackung sollte über einen einheitlichen europäischen Grunddatensatz verfügen, auf den die jeweiligen nationalen EPR-Anforderungen aufsetzen können. Damit kann vermieden werden, dass Unternehmen für dieselbe Verpackung je Mitgliedstaat unterschiedliche Datenstrukturen aufbauen und pflegen müssen.

Vor diesem Hintergrund sollte ein verbindlicher, EU-weit einheitlicher Basisdatensatz für Verpackungen definiert werden, der insbesondere Verpackungskomponenten, Verpackungsart, Materialkategorien und -unterkategorien, Gewicht je Komponente, Gesamtgewicht sowie weitere für die Registrierung und Berichterstattung nach Art. 44 PPWR zwingend erforderliche Merkmale umfasst. Zusätzliche technische Detailangaben oder Nachweise

sollten nur vorgesehen werden, soweit sie unionsrechtlich ausdrücklich vorgegeben sind.

2. Klare und einheitliche Definitionen

Darüber hinaus ist es erforderlich, für zentrale Begriffe und Kategorien EU-weit verbindliche Definitionen und eindeutige Zuordnungsregeln zu schaffen. Dies betrifft insbesondere Verpackungskomponenten, Materialkategorien, Verbund- und Mehrschichtmaterialien, Beschichtungen, Etiketten, Verschlüsse sowie Verpackungsarten und -kategorien.

Insbesondere bei Verbund- und Mehrschichtverpackungen sollte die Klassifizierung eindeutig und nachvollziehbar aus der tatsächlichen Materialzusammensetzung und den festgelegten EU-Zuordnungsregeln abgeleitet werden können.

Auf dieser Grundlage lässt sich sicherstellen, dass eine Verpackung in den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht aufgrund unterschiedlicher Definitionen oder Zuordnungskriterien unterschiedlich klassifiziert wird.

3. Änderungs- und Versionslogik

Es ist erforderlich, in der Datenstruktur eine nachvollziehbare Versions- und Gültigkeitslogik vorzusehen.

Bei Änderungen von Kategorien, Zuordnungsregeln oder Einstufungen sollte eindeutig erkennbar sein, ab welchem Zeitpunkt diese Änderungen gelten und welche Mengen bzw. Berichtszeiträume davon betroffen sind.

Dies ist insbesondere für Unternehmen mit langfristig angelegten Verpackungs- und Stammdatenstrukturen erforderlich, um Änderungen nachvollziehbar und revisionssicher umsetzen zu können.

4. Vermeidung divergierender nationaler Regelungen

Im Hinblick auf die von der PPWR angestrebte Harmonisierung ist es erforderlich, dass auch die nationalen Gesetzgeber aufgefordert werden müssen, ihre nationalen Regelungen an die durch die PPWR-Durchführungsverordnung festgelegte Systematik anzupassen.

Nur dadurch lässt sich vermeiden, dass trotz eines einheitlichen europäischen Datenmodells durch nationale Regelungen erneut abweichende Definitionen, Kategorien oder Zuordnungsanforderungen entstehen.

5. Verbindliches EU-Mapping zur nationalen EPR-anforderung

Sofern aufgrund nationaler Besonderheiten zusätzliche oder abweichende EPR-Meldekategorien erforderlich sind, sollte die Durchführungsverordnung ein standardisiertes und verbindliches Mapping zwischen dem europäischen Basisdatensatz und den jeweiligen nationalen EPR-Anforderungen vorsehen.

Dabei sollte eindeutig festgelegt werden, wie die europäischen Verpackungs- und Materialkategorien in die nationalen Meldekategorien zu überführen sind. Die Zuordnungsregeln sollten dabei so gestaltet sein, dass sie nachvollziehbar, eindeutig und für alle Unternehmen gleichermaßen anwendbar sind.

Besonderes Augenmerk sollte auf die Anzahl, Definition und Abgrenzung der Kategorien gelegt werden.

So sollte beispielsweise eindeutig erkennbar sein,

- welche Kategorien unmittelbar aus der PPWR bzw. ihren Anhängen abgeleitet werden,
- welche Kategorien lediglich eine weitere Untergliederung einer bestehenden EU-Kategorie darstellen und
- auf welcher Grundlage zusätzliche Kategorien oder Unterkategorien eingeführt werden.

Dies ist insbesondere relevant, wenn die Systematik der Durchführungsverordnung über die in Anhang II, Tabelle 1 der PPWR aufgeführten Kategorien hinausgeht.

Es empfiehlt sich, EU-weit verbindliche Zuordnungsregeln vorzugeben, damit aus einem einheitlichen europäischen Verpackungsdatensatz auch eine einheitliche und nachvollziehbare Grundlage für die nationalen EPR-Meldungen entsteht. Damit sollte gleichzeitig sichergestellt werden, dass unterschiedliche nationale Anforderungen nicht zu widersprüchlichen oder mehrfach zu pflegenden Datenstrukturen führen.

6. Markennamen / Eigenmarken / Lohnherstellung

Die vorgesehene Angabe und mögliche Veröffentlichung von Markennamen sollte auf das zwingend rechtlich erforderliche Maß begrenzt werden. Unsere Anmerkung bezieht sich insbesondere auf Eigenmarken- und Lohnherstellungskonstellationen. Hier können Markeninhaber, Auftraggeber, Abfüller, Lohnhersteller, Hersteller im Sinne der erweiterten Herstellerverantwortung und Erzeuger im Sinne der PPWR auseinanderfallen. Eine Registerveröffentlichung darf daher nicht dazu führen, dass wettbewerblich sensible oder vertraglich geschützte Liefer-, Produktions- oder Auftragsverhältnisse unmittelbar oder mittelbar offengelegt werden. Insbesondere muss ausgeschlossen werden, dass aus der Kombination von Herstellerangaben, Markennamen und nationalen Registerdaten Rückschlüsse auf Eigenmarkenproduktionen, Lohnhersteller, Abfüllbetriebe oder vertrauliche Geschäftsbeziehungen möglich sind.

7. Ökomodulation / Datenarchitektur

Das erforderliche Meldesystem ist schlank und praxistauglich zu gestalten. Zugleich sollte das harmonisierte Registerformat so angelegt werden, dass es spätere Anforderungen an die ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte effizient unterstützen kann.

Eine reine Mengenmeldung nach Verpackungs- und Materialkategorien reicht für eine spätere sachgerechte Ökomodulation voraussichtlich nicht immer aus. Bei Mehrmaterialverpackungen, etwa einer Faltschachtel mit Kunststofffenster, ergibt sich aus der Angabe von Papier/Pappe als überwiegendem Material und zusätzlichem Kunststoffanteil noch nicht, ob Komponenten separierbar sind, ob sie Sortierung oder Recycling beeinflussen, ob die Verpackung insgesamt recyclingfähig ist oder ob Rezyklatanteile eingesetzt werden.

Es wird deshalb angeregt, Parameter für Recyclingfähigkeit, Separierbarkeit, Komponentenstruktur, Mehrmaterial- und Verbundverpackungen sowie Rezyklatanteile bereits im harmonisierten Datenmodell strukturell vorzusehen, ohne es zu stark zu verkomplizieren. Die verpflichtende Befüllung solcher Felder sollte natürlich erst ab dem jeweiligen Geltungsbeginn der entsprechenden PPWR-Anforderungen oder der einschlägigen delegierten Rechtsakte bzw. Durchführungsrechtsakte erfolgen.

8. Eingeschränkter Zugriff auf technische Dokumentation des Erzeugers (Art. 2 Absatz 4)

Die dies betreffende Regelung sieht vor, dass die Berichtspflicht auf Grundlage von Art. 44 Abs. 7 und 8 PPWR i.V.m. Art. 2 Abs. 1, Annex II Part A und B auf Basis der Technischen Dokumentation (nach Art. 15 Abs. 2 i.V.m. Anhang VII PPWR) erfolgen soll.

Es bedarf der Feststellung, dass ein Vertreiber-Hersteller, sein Bevollmächtigter oder die Organisation für Herstellerverantwortung keinen Zugriff auf die Technische Dokumentation des Erzeugers haben und auch nicht erhalten sollen. Sie ist nicht als Informationsquelle für Hersteller im Sinne der erweiterten Herstellerverantwortung, Bevollmächtigte, Vertreiber oder Organisationen für Herstellerverantwortung ausgestaltet. Die Technische Dokumentation bleibt, wie die Konformitätserklärung auch, beim Erzeuger und ist nur auf begründetes Verlangen den nationalen Behörden auszuhandigen. Es besteht keine Verpflichtung, sie in der Lieferkette an Vertreiber weiterzugeben. Nur der Importeur erhält eine Kopie der Konformitätserklärung und muss die in der Technischen Dokumentation erforderlichen Informationen vorhalten. Daher verfügt ein Hersteller nur in den Fällen, in denen der Erzeuger oder Importeur Hersteller ist, über die entsprechenden Informationen (Art. 15 Abs. 2, Art. 18 Abs. 7 PPWR).

Dementsprechend sollte Art 2 Abs. 4 gestrichen werden, weil Vertreiber-Hersteller und Organisationen für Herstellerverantwortung keinen Zugriff auf die Technische Dokumentation des Erzeugers haben und auch nicht erhalten sollen.

9. Annex I Teil B und C „Responsible Operator“

Im Anhang I Teil B und C des Entwurfs ist vorgesehen, dass der „Responsible Operator“ bzw. die Organisation für erweiterte Herstellerverantwortung mit angegeben wird.

Aufgrund von Vertragslaufzeiten, Ausschreibungen oder sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wechseln Unternehmen die Organisation für erweiterte Herstellerverantwortung regelmäßig.

Die Angabe der Organisation für erweiterte Herstellerverantwortung ist aufwändig und problematisch, da jeder Wechsel eines Systems eine Anpassung der Daten im nationalen Herstellerregister erforderlich macht. Dadurch wird zusätzlicher Verwaltungsaufwand erzeugt, ohne dass daraus ein erkennbarer Mehrwert entsteht.

Um unnötige Änderungsmeldungen durch den Hersteller zu vermeiden, sollte die Möglichkeit einer Datenübermittlung zwischen den Organisationen für erweiterte Herstellerverantwortung und dem nationalen Herstellerregister geprüft werden.

10. Annex II allgemein

Die Überschrift „*Information to be submitted by the economic operator who is responsible for reporting on waste*“ ist missverständlich und bedarf der Klarstellung. Sie kann nicht für Hersteller und Bevollmächtigte gelten, da diese nach Art. 44 Absatz 7 und 8 PPWR keine Berichtspflicht über Abfall haben, sondern über die in Verkehr gebrachte Verpackungsmenge. Ein Bezug der Überschrift besteht somit lediglich auf die Organisationen für Herstellerverantwortung. Vor diesem Hintergrund sollte eine Klarstellung erfolgen, wer von welchen Berichtspflichten betroffen ist.

11. Annex II Part A

- Regelung für mengenmäßig kleine Verpackungsarten: In diesem Anhang muss jede Verpackungsart einzeln in ihre exakte Kunststoffkategorie einsortiert werden, unabhängig vom tatsächlichen Mengenanteil. Dieser Detaillierungsgrad erfordert unverhältnismäßigen Aufwand. Es wird deshalb angeregt, auch für Teil A, wie für Teil B, eine Sammelkategorie für Verpackungsarten unterhalb eines geringen Anteils an der Gesamttonnage, z. B. <1%, vorzusehen, um den Erfassungsaufwand auf die mengenmäßig relevanten Verpackungsarten zu konzentrieren.
- Für die Einfügung neuer Kategorien für Einweg-Kunststoff-Getränkeflaschen mit einem Volumen von bis zu 3 Litern (7.0, 10.1, 12.1, 14.1, 15.1) in die Berichtspflicht nach Art. 44 Abs. 7 PPWR gibt es keine Grundlage, weil diese Kategorien nicht in Anhang II Tabelle 1 PPWR enthalten sind. Vielmehr fallen die entsprechenden Flaschen in die jeweiligen Polymer-Kategorien für formstabile Verpackungen. Stattdessen sollte die Berichtspflicht nach Art. 44 Abs. 10 i.V.m. Anhang IX Nr. 3 c) PPWR im Rahmen von Annex II, Part C erfolgen.
- Klärungsbedürftig erscheint, warum einige der Einträge als „M - mandatory“ auf der ersten Ebene geführt sind (7.0, PET-Flaschen), anderen wiederum erst auf der zweiten Ebene nach einem Filter (z.B. 10.1, PE-Flaschen, genauso wie 12.01., 14.1, 15.1). Dies sollte vereinheitlicht werden.

12. Annex II Part C

Annex II, Part C dient der Umsetzung der Berichtspflicht über die getrennte Sammlung u.a. von Einweg-Kunststoff-Getränkeflaschen mit einem Volumen von bis zu 3 Litern nach Art. 44 Abs. 10 i.V.m. Anhang IX Teil B Nr. 3 c) PPWR. Ab 2028 müssen die Mitgliedstaaten entsprechende Informationen an die Kommission berichten (Art. 56 Abs. 1 c) i.V.m. Anhang XII Tabelle 5 PPWR). Dafür soll die Kommission bis 12.2.2027 einen gesonderten Durchführungsrechtsakt erlassen (Art. 56 Abs. 7 a) PPWR).

Annex II, Part C beinhaltet folgende Abweichungen von der PPWR:

- Die Unterscheidung zwischen Flaschen in einem „*deposit and return system*“ und solchen außerhalb eines solchen Systems ist in Art. 44

Abs. 10 i.V.m. Annex IX Nr. 3 c) PPWR nicht vorgesehen. Darin geht es lediglich um das Gewicht der getrennt gesammelten Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff mit einem Fassungsvermögen von bis zu drei Litern (u.a.). Die Unterscheidung nach Flaschen in einem „deposit and return system“ spielt erst für die Berichtspflicht der Mitgliedstaaten nach Art. 56 Abs. 1 c) i.V.m. Annex XII Tabelle 5 PPWR eine Rolle.

- In Annex II, Part C sollte ggfls. die *Masse* der in Verkehr gebrachten Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff abgefragt werden – und nicht in Annex II, Part A und B.
- Ggfls. sollte außerdem die Einschränkung „*mit einem Volumen von bis zu 3 Litern*“ in Spalte 1 bei den Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen ergänzt werden (siehe Anhang IX Teil B Nr. 3 c) PPWR).

13. Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand durch Registrierung in mehreren Ländern und Doppelmeldungen bei Verpackungsdaten

Zahlreiche Unternehmen haben den vorliegenden Entwurf des Durchführungsrechtsakts zum Anlass genommen, um noch einmal auf bürokratische Belastungen hinzuweisen, denen sie sich ausgesetzt sehen. Diese stellen sich insbesondere wie folgt dar:

- In den meisten Mitgliedsstaaten gibt es bereits bestehende Registrierungs- und Meldepflichten. Die Unternehmen haben hierfür bereits Prozesse etabliert und sich auf die Systeme eingestellt. Sie haben erwartet, dass eine Vereinfachung der administrativen Anforderungen mit der Harmonisierung der Herstellerregister erreicht wird.
Die Verpflichtung, sich in jedem Mitgliedsstaat, in dem Verpackungen auf dem Markt bereitgestellt werden, zu registrieren bleibt trotz der Harmonisierung des Registers bestehen. Für Unternehmen, die europaweit tätig sind, bedeutet das erheblichen bürokratischen Aufwand bei der Registrierung und der Pflege und Aktualisierung von Daten. Nationale Herstellerregister müssen weiterhin separat verwaltet und gepflegt werden, was mit erheblichen Kosten für die Unternehmen verbunden ist.
Durch den Vorschlag werden lediglich die verpflichtenden Angaben im Herstellerregister vereinheitlicht, eine tatsächliche Vereinfachung wird dadurch jedoch nicht erzielt.

Daher sollte eine zentrale Verwaltung von Stammdaten angestrebt werden, die nur eine einmalige Erfassung erfordert.

- Der Entwurf sieht vor, dass Hersteller Mengen und Materialzusammensetzung der auf dem Markt bereitgestellten Verpackungen im Herstellerregister angeben. Bei Mitgliedschaft in mehreren Organisationen für erweiterte Herstellerverantwortung sollen die Angaben getrennt nach EPR-Systemen gemacht werden. Diese Daten werden in der Regel jedoch bereits von der Organisation für erweiterte Herstellerverantwortung erhoben.

Es sollte vermieden werden, dass bereits erhobene Daten zusätzlich im Herstellerregister gemeldet werden müssen. Doppelmeldungen erhöhen den administrativen Aufwand erheblich. Die geforderten Informationen liegen den Organisationen für erweiterte Herstellerverantwortung bereits vor und sollten daher auch von dort bezogen werden.

In der Ernährungsindustrie erwirtschaften rund 6.000 Betriebe einen jährlichen Umsatz von 218 Mrd. Euro. Mit über 636.000 Beschäftigten ist diese Branche der drittgrößte Industriezweig Deutschlands. Dabei ist die Branche klein- und mittelständisch geprägt: 90 Prozent der Unternehmen der deutschen Ernährungsindustrie gehören dem Mittelstand an. Die Exportquote von 35 Prozent zeigt, dass Kunden auf der ganzen Welt die Qualität deutscher Lebensmittel schätzen.