

Rechtliche Stellungnahme zur EU-Verpackungsverordnung (PPWR)



Ist ein Baustoffhersteller auch
"Erzeuger" der Verpackung ?

Vorwort

Zur Umsetzung des Green Deal nutzt die EU zunehmend Verordnungen, die im Gegensatz zu Richtlinien nicht national umgesetzt werden müssen, sondern unmittelbar europaweit gelten. Ein Vorteil der EU-Verordnungen ist das Level-Playing-Field, das themenspezifisch durch identische Anforderungen an Hersteller und weitere Wirtschaftsakteure im Binnenmarkt geschaffen wird. Dafür müssen die EU-Verordnungen allerdings auch ausreichend präzise formuliert sein. Doch daran hapert es gerade bei den jüngsten EU-Verordnungen. Ein Paradebeispiel für Verordnungen, die durch lückenhafte und unklare Vorgaben mehr Fragen als Antworten hervorrufen, ist die neue EU-Verpackungsverordnung (EU 2025/40 – PPWR).

Hauptziel der PPWR ist eine signifikante Reduktion von Verpackungsabfällen. Einwegverpackungen und Überverpackungen sollen minimiert werden, der Anteil an Mehrwegverpackungen soll gesteigert werden. Verpackungen sollen wiederverwendbar, mindestens aber recyclingfähig sein. Kunststoffverpackungen sollen aus einem Anteil an recyceltem Kunststoffmaterial bestehen. Die Umsetzung dieser Vorgaben trifft in erster Linie den Erzeuger der Verpackung. Der Erzeuger muss zudem Infrastrukturen bereitstellen, die Rücknahme- oder Wiederbefüllungssysteme unterstützen. Im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung bleibt der Erzeuger für die Sammlung, Sortierung und das Recycling seiner Verpackungen verantwortlich, woraus sich auch eine Finanzierungspflicht bei den Abfallbewirtschaftungskosten ergibt. Erzeuger von Verpackungen spielen daher eine zentrale Rolle für die Umsetzung der Kreislaufwirtschaft im Verpackungsbereich.

Doch wer ist eigentlich der Erzeuger einer Verpackung? Und was genau ist eigentlich eine Verpackung? Beide Fragen sind in Anbetracht der mit der Erzeuger-Rolle verbundenen Pflichten auch für Unternehmen der Baustoff-Steine-Erden-Industrie von zentraler Bedeutung. Eine Palette mit Steinen oder Säcke mit Bindemitteln werden in der Regel auf Holzpaletten gestapelt und mit Schrumpffolie und Umreifungsbändern für den Transport gesichert. Unternehmen der Baustoff-Steine-Erden-Industrie stellen diese Materialien üblicherweise nicht selbst her, sondern kaufen sie ein. Treffen die Erzeuger-Pflichten nun die Hersteller der einzelnen Materialien, oder ist der Erzeuger derjenige, der die einzelnen Verpackungsmaterialien zu einer „Gesamtverpackung“ arrangiert? Die PPWR lässt an dieser zentralen Stelle einen erheblichen Interpretationsspielraum.

Der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden hat daher eine rechtliche Stellungnahme bei der Kanzlei Franßen & Nusser erarbeiten lassen, mit der die Begriffe des „Erzeugers“ und der „Verpackung“ untersucht und im Sinne der PPWR ausgelegt werden. Die Stellungnahme umfasst zudem einen „Liefervertrag für Verpackungen“, mit dem die Erzeuger-Rolle rechtlich verbindlich zugewiesen wird.

Wir wünschen Ihnen eine angenehme und erkenntnisreiche Lektüre.

Ihr bbs

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I Sachverhalt und Aufgabenstellung	1
II Allgemeine Erläuterungen zu dem Begriff der Verpackung und des Verpackungsmaterials	2
III Wesentliche Ergebnisse	4
IV Rechtliche Voraussetzungen für eine Einstufung als Erzeuger von Verpackungen	7
1. Relevante Handlungen für Begründung einer Erzeugereigenschaft	7
2. Herstellen bedeutet die physische Fertigung/Produktion der Verpackung	7
3. Fälle einer „verlängerten Werkbank“ (Herstellen lassen/ Entwickeln lassen)	9
4. Die Variante des „Herstellens eines verpackten Produkts“ hat nur eine klarstellende Funktion	10
5. Erzeugerfiktion und wesentliche Änderung nach Art. 21 PPWR	11
6. Weitergehende Erläuterung anhand von Fallbeispielen	12
V. Anwendbarkeit der PPWR für die in der Excel-Tabelle genannten Erzeugnisse	15
1. Big Bags/FIBCs	15
2. Paletten	15
3. Papiersäcke/Plastiksäcke	16
4. Plastikschläuche	16
5. Transportsicherung (Umreifungsbänder/Schnüre), Eimer, Dosen, Kartuschen, Kanister, Flächen, Fässer, Kisten/Boxen sowie Lade- und Packhilfsmittel	16
6. Folien/Schrumpffolien	17
7. Zementsäcke, die gemeinsam mit dem Zement verarbeitet werden	18
VI. Vorschlag für eine Standardklausel inkl. Freistellungsvereinbarung	18

Anlage

Verpackungen der Baustoff-Steine-Erden-Industrie

Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V.

—

Stellungnahme betreffend PPWR

bearbeitet von:

Rechtsanwalt Suhayl Ungerer

Rechtsanwalt Dr. Jens Nusser

Berlin, den 17. September 2025

Az. 1262-2025/JNU

I. Sachverhalt und Aufgabenstellung

Der Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V. (bbs) vertritt die wirtschafts- und industriepolitischen Interessen der mineralischen Roh- und Baustoffindustrie in Deutschland. Die rund 4000 vertretenen Mitgliedsunternehmen nutzen unterschiedlichste Verpackungen, um ihre Produkte zum Händler oder auf die Baustelle zu transportieren.

Die neue Verordnung (EU) 2025/40 (PPWR) wird ab dem 12. August 2026 gelten und weitreichende Anforderungen an das Inverkehrbringen von Verpackungen auf dem EU-Binnenmarkt stellen. Die PPWR gilt gleichermaßen sowohl für unbefüllte als auch mit Ware befüllte Verpackungen. Als Neuerungen sind u.a. Anforderungen an die Kennzeichnung, den Leerraum, die Wiederverwendung und die Recyclingfähigkeit von Verpackungen zu beachten. Außerdem werden Anforderungen an den Kunststoff-Rezyklatanteil in Kunststoffverpackungen definiert. Die PPWR verpflichtet die Wirtschaftsakteure (Erzeuger, Importeure, Händler und Lieferanten) in abgestufter Verantwortung. Die weitreichendsten Pflichten treffen den Erzeuger der jeweiligen Verpackung. So muss der Erzeuger ab dem 12. August 2026 sicherstellen und nachweisen können, dass die von ihm in den Verkehr gebrachten Verpackungen den jeweils einschlägigen Anforderungen der PPWR entsprechen.

Einleitend wird zunächst allgemein erläutert, wie die Begriffe der Verpackung und des Verpackungsmaterials im Kontext der PPWR zu verstehen sind. Anschließend wird für den

bbs dargestellt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssten, damit ein bbs-Mitgliedsunternehmen als Erzeuger im Sinne der PPWR einzustufen ist. Dann wird die Anwendbarkeit der PPWR für die in der am 02. Juni 2025 übermittelten Excel-Tabelle genannten Verpackungselemente bewertet. Im Übrigen wird eine Standardklausel formuliert, mit der bbs-Mitgliedsunternehmen, die fertige Verpackungen einkaufen und verwenden (z. B. mit anderen Verpackungen kombinieren), gegenüber ihren Lieferanten eine Einhaltung der PPWR vertraglich regeln können.

Hinweis: Vorab ist festzuhalten, dass die Erzeugerdefinition der PPWR viele Unklarheiten aufweist, weshalb ein rechtlicher Graubereich existiert. In jedem Falle sollten die bbs-Mitgliedsunternehmen verfolgen, ob und wie die EU-Kommission zu der Erzeugerdefinition in den bereits angekündigten PPWR-Leitlinien Stellung bezieht. Ferner sollten die bbs-Mitgliedsunternehmen die Verantwortlichkeiten für die von ihnen eingesetzten Verpackungen durch vertragliche Regelungen gegenüber den Lieferanten der Verpackungen klar definieren.

II. Allgemeine Erläuterungen zu dem Begriff der Verpackung und des Verpackungsmaterials

Zur besseren Verständlichkeit der nachfolgenden Ausführungen wird zunächst allgemein erläutert, wie die Begriffe der Verpackung und des Verpackungsmaterials im Kontext der PPWR zu verstehen sind. Dabei ist hervorzuheben, dass die Anforderungen der PPWR und die Pflichten der Wirtschaftsakteure nur für fertige Verpackungen und nicht für Verpackungsmaterialien gelten. Die Verpackung wird in Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR wie folgt definiert:

Der Ausdruck „Verpackung“ bezeichnet einen Gegenstand, unabhängig davon, aus welchen Materialien dieser gefertigt ist, der zur Nutzung durch einen Wirtschaftsakteur zur Aufnahme oder zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Produkten an einen anderen Wirtschaftsakteur oder an einen Endabnehmer bestimmt ist und aufgrund seiner Funktion, seines Materials und seiner Gestaltung nach Verpackungsformat differenziert werden kann“

Damit ein Gegenstand als fertige Verpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR eingestuft werden kann, muss er demnach die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- Der Gegenstand muss bestimmungsgemäß mindestens eine **Verpackungsfunktion** erfüllen/ausüben können (Aufnahmefunktion, Schutzfunktion, Handhabungsfunktion, Lieferungsfunktion, Darbietungs- und Verkaufsfunktion).

- Der Gegenstand muss zudem dazu „bestimmt sein“, seine Funktion im **Zusammenhang mit einer Ware** zu erfüllen. Das heißt, dass die Funktion/Verpackungsfunktion des Gegenstands der Lieferung einer Ware an einen Dritten dienen soll.
- Der Gegenstand muss ferner aufgrund seiner Funktion, seines Materials und seiner Gestaltung **nach Verpackungsformat differenziert werden können**. Insoweit geht es darum, dass der Gegenstand einer Verpackungskategorie im Sinne der PPWR zugeordnet werden kann, siehe Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 PPWR (für Serviceverpackungen), Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 PPWR (für Primärproduktionsverpackungen), Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 PPWR (für Verkaufsverpackungen), Art. 3 Abs. 1 Nr. 6 PPWR (für Umverpackungen) und Art. 3 Abs. 1 Nr. 7 PPWR (für Transportverpackungen).
- Schließlich darf der Gegenstand **kein integraler Produktbestandteil** sein. Umhüllungen, die für die Verwendung der Ware während der Lebensdauer (der Ware) notwendig sind, sind als integraler Produktbestandteil und nicht als Verpackungen einzustufen. Beispiele hierfür sind etwa eine Wurstschale oder eine Tonerpatrone, siehe Ziffer 2 in Anhang I PPWR.

Vor diesem Hintergrund ist hervorzuheben, dass der Verpackungsbegriff sehr weit definiert wird. Verpackungen sind nicht nur Gegenstände, die eine Ware aufnehmen können (Beutel, Kartons, Umhüllungen etc.), sondern können auch Gegenstände wie Etiketten, Hangtags, Kleiderbügel und Füllmaterialien sein, siehe auch S. 1 in Informationspapier der ZSVR „[Abgrenzung Verpackung/Nicht-Verpackung](#)“.

Hinweis: In dem Katalog der ZSVR über systembeteiligungspflichtige Verpackungen wird zum Beispiel auch ein Kartenschutz als Verpackung eingestuft, siehe etwa [hier](#).

Eine Gesamtverpackung bzw. ein Verpackungskonzept wird in der Regel aus unterschiedlichen Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR bestehen, die von verschiedenen Verpackungserzeugern stammen. Deshalb muss immer bewertet werden, welche Gegenstände der Gesamtverpackung (z.B. Karton + Kartenschutz + Füllmaterialien) jeweils als Verpackungen einzustufen sind und welcher Akteur als Erzeuger der jeweiligen Verpackung agiert. Ferner ist hervorzuheben, dass es im Hinblick auf den Verpackungsbegriff im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR nicht darauf ankommt, ob die Verpackung bereits mit Ware befüllt ist oder nicht. Ausreichend ist vielmehr, dass der Gegenstand dazu bestimmt ist, eine Verpackungsfunktion im Zusammenhang mit einer Ware auszuüben. Dementsprechend fallen auch unbefüllte Verpackungen unter den Anwendungsbereich der PPWR, vgl. Art. 3 Abs. 1 Nr. 10 PPWR.

Hinweis zu den Erzeugerpflichten: Die jeweiligen Verpackungserzeuger werden durch die PPWR verpflichtet, die einschlägigen Anforderungen und Pflichten in Kapitel II, III und IV der PPWR zu erfüllen. Diese betreffen etwa Anforderungen an die Kennzeichnung, an die Recyclingfähigkeit, stoffliche Beschränkungen sowie die Ausstellung der EU-Konformitätserklärung für ihre Verpackung. Die Anforderungen hinsichtlich der Wiederverwendbarkeit und dem Leerraumverhältnis (Kapitel V PPWR) treffen hingegen die Wirtschaftsakteure, die die Verpackungen mit Ware befüllen und verwenden (bbs-Mitgliedsunternehmen).

Der Begriff des Verpackungsmaterials ist strikt von dem Begriff der Verpackung zu trennen und wird in der PPWR nicht definiert. In der Definition des Lieferanten (Art. 3 Abs. 1 Nr. 16 PPWR) wird jedoch zwischen Verpackungen und Verpackungsmaterial differenziert. Daraus ist zu schließen, dass Verpackungsmaterialien keine fertigen Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR sind. Verpackungsmaterialien sind Materialien wie etwa Kunststoffe, Papier, Karton, Glas oder Metalle, die erst noch im Rahmen einer weiteren Verarbeitung/Fertigung zu einer Verpackung „hergestellt“ werden. Verpackungsmaterialien sind daher Gegenstände, die erst nach einer weiteren Verarbeitung ihre Verpackungsfunktion ausüben können. Kunststoffmaterial, welches in einer Verpackungsmaschine erst noch zu einer Kunststoffschale gestanzt, geschnitten bzw. geformt wird, ist daher beispielsweise als Verpackungsmaterial und nicht als fertige Verpackung einzustufen. Erst die in der Verpackungsmaschine erzeugte Kunststoffschale stellt die Verpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR dar und unterliegt den Anforderungen der PPWR.

III. Wesentliche Ergebnisse

- 1) Damit ein bbs-Mitgliedsunternehmen als Erzeuger im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR gilt, muss es zwingend einen Gegenstand hergestellt oder hergestellt/entwickelt haben lassen, der eine Verpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR ist, **Ziffer IV.1.**
- 2) „Herstellen einer Verpackung“ bedeutet die physische Fertigung/Produktion der jeweiligen Verpackung durch das bbs-Mitgliedsunternehmen, **Ziffer IV.2.**
- 3) Für ein „Herstellen lassen“ ist es nicht ausreichend, dass das bbs-Mitgliedsunternehmen dem Produzenten der Verpackung spezifische Vorgaben (z.B. betreffend Design und Labeling) zu den Verpackungen macht. Vielmehr muss das bbs-Mitgliedsunternehmen Kontrollbefugnisse über die Produktion der Verpackungen haben, damit ein „Herstellen lassen“ vorliegt. Es geht insoweit um Fälle, in denen der Produzent der Verpackungen als „verlängerte Werkbank“ des bbs-Mitgliedsunternehmens agiert, **Ziffer IV.3.**

- 4) Über die in Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR geregelte Variante des „Herstellen eines verpackten Produkts“ würden bbs-Mitgliedsunternehmen zum Verpackungserzeuger werden, sofern und soweit diese Verpackungsmaterialien (keine fertigen Verpackungen) geliefert bekommen und aus den Verpackungsmaterialien selbst die Verpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR produzieren (schneiden, stanzen, formen, verschweißen, bedrucken etc.) sowie anschließend mit der eigenen Ware befüllen. Ausschlaggebend ist auch insoweit die Frage, ob das bbs-Mitgliedsunternehmen selbst einen Gegenstand produziert („hergestellt“) hat, der als Verpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR einzustufen ist, **Ziffer IV.4.**
- 5) Ein bbs-Mitgliedsunternehmen gilt außerdem auch dann als Erzeuger, wenn die Verpackung ausschließlich mit dem Namen oder der Marke des bbs-Mitgliedsunternehmens gekennzeichnet ist oder wenn das bbs-Mitgliedsunternehmen eine bereits in den Verkehr gebrachte Verpackung wesentlich verändert. Ein bbs-Mitgliedsunternehmen würde eine wesentliche Änderung an einer gelieferten Verpackung vornehmen, wenn es die Beschaffenheit der Verpackung so verändert, dass die Konformität der gelieferten Verpackung mit den Anforderungen der PPWR beeinträchtigt werden kann. Ein Beispiel für eine wesentliche Änderung wäre etwa die Beschichtung eines Kartons aus Pappe mit Kunststoff, **Ziffer IV.5.**
- 6) Zur Vermeidung einer Erzeugerfiktion gemäß Art. 21 PPWR sollten die bbs-Mitgliedsunternehmen ab dem 12. August 2026 vor allem darauf achten und vertraglich sicherstellen, dass sich die Erzeuger auf den zu liefernden Verpackungen ordnungsgemäß kennzeichnen. Ist eine Erzeugerkennzeichnung auf der jeweiligen Verpackung nicht möglich (z.B. wegen der Beschaffenheit oder Größe), kann die Erzeugerkennzeichnung gemäß Art. 15 Abs. 6 PPWR ausnahmsweise in Begleitunterlagen zu dem verpackten bbs-Produkt bereitgestellt werden (siehe Art. 15 Abs. 6 PPWR), **Ziffer IV.5.**
- 7) Für eine Einstufung als Erzeuger ist es jedenfalls nicht ausreichend, wenn das bbs-Mitgliedsunternehmen fertige Verpackungen (z.B. Kartons, Big Bags, Paletten, Kisten/Boxen etc.) geliefert bekommt und diese anschließend nur mit Ware befüllt und verschließt. Diese Handlungen stellen kein „Herstellen einer Verpackung“ dar. Entsprechendes gilt für die „lose Kombination“ von verschiedenen Verpackungen zu einer Gesamtverpackung bzw. einem Verpackungskonzept (z.B. Kombination von Palette, Umreifungsband und Schrumpffolie) oder auch die Etikettierung einer Verpackung. Schließlich werden die bbs-Mitgliedsunternehmen durch eine „lose Kombination“ von einzelnen Verpackungen oder eine Etikettierung die betroffenen Verpackungen nicht wesentlich im Sinne von Art. 21 PPWR ändern oder eine neue Verpackung „herstellen“. Eine

Gesamtverpackung wird daher in der Regel aus verschiedenen Verpackungen bestehen, die wiederum von unterschiedlichen Erzeugern stammen können, **Ziffer IV.6.**

- 8) Die in der Excel-Tabelle genannten Verpackungselemente sind grundsätzlich als Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 PPWR einzustufen und fallen deshalb unter den Anwendungsbereich der PPWR. Dies gilt ebenfalls für Gegenstände zur Transportsicherung (z.B. Schrumpffolien und Umreifungsbänder), weil diese eine Verpackungsfunktion ausüben (Sicherungs- und Handhabungsfunktion) und für die Warenlieferung eingesetzt werden. In den allermeisten Fällen dürften die bbs-Mitgliedsunternehmen jedoch nicht als Verpackungserzeuger gelten, weil sie fertige Verpackungen geliefert bekommen und diese allenfalls „kombinieren“ sowie mit Ware befüllen und verschließen. Dies reicht für eine Einstufung als Erzeuger nicht aus, **Ziffer V.**
- 9) Mit Blick auf die in der Excel-Tabelle genannten Folienverpackungen könnte zunächst bei einer engen Auslegung des Verpackungsbegriffs und einer weiten Auslegung des Begriffs des „Herstellens“ argumentiert werden, dass es sich bei den gelieferten „Folienrollen“ nur um Verpackungsmaterial handelt, welches erst die bbs-Mitgliedsunternehmen durch das „Zurechtschneiden“ bzw. „Umwickeln“ der Folien zu einer Verpackung verarbeiten („herstellen“). Da jedoch das bloße „Zurechtschneiden“ bzw. „Umwickeln“ der Folien deren Konformität mit den PPWR-Anforderungen nicht beeinflusst, sprechen die besseren Argumente dafür, dass die bbs-Mitgliedsunternehmen durch das „Umwickeln“ bzw. „Zurechtschneiden“ von Folien keine Verpackung herstellen und damit nicht als Erzeuger agieren, **Ziffer V.6.**
- 10) Zementsäcke, die dazu geeignet sind, gemeinsam mit dem Zement verarbeitet zu werden und sich während der Verarbeitung (dem „Mischen“) des Zements auflösen, sind ebenfalls als Verpackung einzustufen und kein integraler Bestandteil des Zements, weil der Zement auch ohne den Zementsack verarbeitet und verwendet werden kann, **Ziffer V.7.**
- 11) Der Verpackungsbegriff wird in Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR sehr weit definiert. In Zweifelsfällen sollten die bbs-Mitgliedsunternehmen für sämtliche Erzeugnisse, die eine Verpackungsfunktion erfüllen (Aufnahme, Schutz, Handhabung, Lieferung oder Darbietung von Produkten) und für die Warenlieferung eingesetzt werden, insbesondere mit dem jeweiligen Lieferanten der Erzeugnisse die Verantwortlichkeiten im Kontext der PPWR abklären, **Ziffer II. und Ziffer V.6.**

IV. Rechtliche Voraussetzungen für eine Einstufung als Erzeuger von Verpackungen

1. Relevante Handlungen für Begründung einer Erzeugereigenschaft

Die Handlungen, die ein bbs-Mitgliedsunternehmen vornehmen müsste, um als Erzeuger eingestuft zu werden, ergeben sich aus der Definition des Erzeugers. In Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR wird der Erzeuger wie folgt definiert:

„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.*

Ausgehend von dem Gesetzeswortlaut sind damit aus der Perspektive der bbs-Mitgliedsunternehmen die folgenden Handlungen ausschlaggebend für die Begründung einer Erzeugereigenschaft:

- Herstellen einer Verpackung oder eines verpackten Produkts;
- Herstellen oder entwickeln lassen einer Verpackung oder eines verpackten Produkts unter eigenen Namen oder eigener Marke.

2. Herstellen bedeutet die physische Fertigung/Produktion der Verpackung

Es sprechen sehr gute Argumente dafür, dass mit dem „Herstellen“ die physische Produktion bzw. Fertigung von Gegenständen gemeint ist, die als Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR einzustufen sind (vgl. zum Begriff des Herstellens im Produktsicherheitsrecht: Piovano, Der Hersteller im europäischen Produktsicherheitsrecht, 2020, S. 99). Das „Herstellen“ einer Verpackung bezieht sich damit auf den Fertigungsprozess der Verpackung.

*Hinweis: Welche Erzeugnisse als Verpackungen einzustufen sind, folgt aus der Verpackungsdefinition in Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR, siehe hierzu auch oben **Ziffer II.** und unten **Ziffer V.5.***

Dies ergibt sich aus den folgenden rechtlichen Erwägungen:

a. Wortlautbedeutung und Berücksichtigung der PPWR-Erwägungsgründe

Diese Auslegung entspricht vor allem dem allgemeinen Verständnis über den Begriff des „Herstellens“ sowie dem Erwägungsgrund-Nr. 76 der PPWR:

„Weil der Erzeuger den Entwurfs- und Fertigungsprozess in allen Einzelheiten kennt, ist er am besten für die Durchführung der Konformitätsbewertung gemäß dieser Verordnung geeignet. Die Konformitätsbewertung gemäß dieser Verordnung sollte daher weiterhin ausschließlich dem Erzeuger obliegen.“

Damit geht der EU-Gesetzgeber davon aus, dass es sich bei dem Erzeuger um den Wirtschaftsakteur handelt, der den Entwurf und die Fertigung der jeweiligen Verpackung vorgenommen hat. Dieser Erwägungsgrund ist damit ein starkes Argument dafür, dass auch der EU-Gesetzgeber mit dem „Herstellen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR die Fertigung bzw. Produktion von solchen Gegenständen meint, die als Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR einzustufen sind.

*Hinweis: Wie bereits oben in **Ziffer II.** ausgeführt, kann eine Gesamtverpackung bzw. ein Verpackungskonzept aus unterschiedlichen Gegenständen bestehen, die jeweils für sich genommen schon als eine Verpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR einzustufen sind. Eine Gesamtverpackung kann daher aus mehreren Verpackungen bestehen, die jeweils von unterschiedlichen Erzeugern stammen.*

b. Systematische Erwägungen nach Pflichtenstruktur

Dass mit dem „Herstellen“ die physische Fertigung/Produktion von Gegenständen gemeint ist, die Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR sind, ergibt sich darüber hinaus aus systematischen Erwägungen.

Schließlich setzt die Erzeuger-Pflichtenstruktur eine Produktion von Verpackungen durch den Erzeuger voraus. Insoweit ist zum Beispiel auf den Art. 15 Abs. 4 PPWR hinzuweisen. Hiernach müssen die Erzeuger im Falle einer Serienfertigung, was für Verpackungen der Regelfall sein wird, stets die Konformität der Verpackungen mit der PPWR sicherstellen. Ferner ist exemplarisch auch auf Anhang VII Ziffer 3 PPWR hinzuweisen, wonach der Erzeuger alle erforderlichen Maßnahmen treffen muss, damit der Herstellungsprozess und seine Überwachung die Konformität der Verpackung mit den Anforderungen der PPWR gewährleisten. Die genannten Erzeugerpflichten setzen damit voraus, dass der Erzeuger die Produktion/Fertigung der Verpackungen vornimmt.

c. Sinn und Zweck unter Betrachtung des Effizienzgebots

Gemäß dem Effizienzgebot sollen EU-Normen eine möglichst optimale Wirkungskraft haben, um die mit der Norm verfolgten Ziele bestmöglich zu erreichen (EuGH 17.9.2002 - C-253/00). Die Erzeugerdefinition ist unter dieser Prämisse so auszulegen, dass die Ziele der PPWR möglichst effektiv erreicht werden können. In diesem Zusammenhang sind insbesondere auch Aspekte einer möglichst effektiven Marktüberwachung zu berücksichtigen. Die Marktüberwachungsbehörden werden die Aufgabe haben, die Verpackungsanforderungen der PPWR zu kontrollieren und insbesondere gegenüber den Erzeugern durchzusetzen, da primär die Erzeuger die Verantwortung für die Einhaltung der Anforderungen aus der PPWR tragen. Die Verpackungsanforderungen der PPWR, zum Beispiel die Anforderungen an den Mindestzyklanteil für Kunststoffverpackungen oder an die Recyclingfähigkeit, lassen sich am effektivsten gegenüber den Wirtschaftsakteuren durchsetzen, die die jeweilige Verpackung produziert haben. Schließlich wird die Konformität der Verpackung mit den einschlägigen Anforderungen der PPWR durch die Entwicklung und deren Produktion bestimmt.

3. Fälle einer „verlängerten Werkbank“ (Herstellen lassen/Entwickeln lassen)

Neben den Varianten des „Herstellen einer Verpackung“ sieht Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 lit. a) PPWR eine weitere Handlung für die Begründung einer Erzeugereigenschaft vor. Hiernach bezeichnet der Begriff des Erzeugers ebenfalls bbs-Mitgliedsunternehmen, die eine Verpackung oder ein verpacktes Produkt unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke entwickeln oder herstellen lassen.

Hinweis: Gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 lit. b) PPWR ist aber selbst in Fällen eines „Herstellen lassen“ ausnahmsweise der Verpackungslieferant der Erzeuger, wenn er die Verpackung an ein Kleinunternehmen gemäß der Empfehlung 2003/361/EG liefert und der Lieferant seinen Sitz in demselben Mitgliedsstaat wie der Kleinunternehmer hat. Diese Konstellation dürfte aber für bbs-Mitgliedsunternehmen nicht relevant sein, da diese weit überwiegend nicht als Kleinunternehmen agieren (bis zu 10 Mitarbeiter und Umsatz von bis zu 2 Mio. EUR).

Die Begründung der Erzeugereigenschaft durch ein „Herstellen“ bzw. „Entwickeln“ lassen einer Verpackung entspricht der „Muster-Herstellerdefinition“ in Anhang I Art. R1 Nr. 3 des [Beschlusses Nr. 768/2008/EG](#). Es handelt sich um eine im EU-Produktrecht typische Definition, vgl. etwa Art. 2 Nr. 19 [EU-Bauproduktenverordnung](#). Voraussetzung für die Annahme eines „Herstellen/Entwickeln lassen“ ist im Einklang mit anderen EU-Produktsrechtsakten, dass der Wirtschaftsakteur ein Mindestmaß an (substanzbezogenem) Einfluss auf die Konzipierung und die Festlegung der relevanten Eigenschaften der

Verpackung hat (vgl. zum Produktsicherheitsgesetz: Ehring/Taeger, Produkthaftungs- und Produktsicherheitsrecht, § 2 ProdSG, Rn. 10).

Für ein „Herstellen lassen“ ist es aber nicht ausreichend, dass das bbs-Mitgliedsunternehmen dem Produzenten Vorgaben über die zu erreichenden Eigenschaften, Spezifikationen und/oder dem Outlet/Design macht. Hinzukommen müssen vielmehr (z.B. vertraglich zugesicherte) Kontrollbefugnisse des bbs-Mitgliedsunternehmens über die Produktion der Verpackungen, damit ein „Herstellen lassen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 lit. a) PPWR vorliegt. Es handelt sich daher um Fälle, in denen die Verpackungen von dem Produzenten als „verlängerte Werkbank“ für das bbs-Mitgliedsunternehmen gefertigt werden (vgl. zum Begriff des „Herstellen lassen“: Berliner Kommentar zum Energierecht Nusser/Fehse § 2 EVPG Rn. 42).

4. Die Variante des „Herstellens eines verpackten Produkts“ hat nur eine klarstellende Funktion

Unglücklich ist der Zusatz des „Herstellens eines verpackten Produkts“ in Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR, weil nicht geregelt ist, in welchem Verhältnis das „Herstellen einer Verpackung“ zu dem „Herstellen eines verpackten Produkts“ stehen soll. Vieles spricht dafür, dass die Variante des „Herstellens eines verpackten Produkts“ in Anbetracht des Anwendungsbereiches der PPWR nur eine klarstellende Funktion hat. Die Variante des „Herstellens eines verpackten Produkts“ erfasst Fälle, in denen der Produkthersteller keine fertigen Verpackungen, sondern Verpackungsmaterial (zum Beispiel „Kunststoffmaterial“) geliefert bekommt, und aus dem Verpackungsmaterial selbst die Verpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR produziert sowie anschließend mit seinen Produkten befüllt.

*Hinweis: Siehe erläuternd zu den Begriffen der Verpackung und des Verpackungsmaterials oben in **Ziffer II**.*

Die Erzeugereigenschaft beruht in dieser Konstellation jedoch keineswegs auf dem Vorgang des Befüllens und Verschließens der Verpackung oder der Kombination von verschiedenen Verpackungen zu einer Gesamtverpackung, sondern auf der Tatsache, dass der Produkthersteller Materialien, die gerade noch keine Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR sind, weiterverarbeitet und dadurch aus den Materialien selbst (in eigener Verantwortung) eine Verpackung herstellt. Ausschlaggebend ist damit auch in den Fällen des „Herstellens eines verpackten Produkts“ die Frage, welcher Akteur die Verpackung physisch „hergestellt hat“, siehe hierzu oben **Ziffer III.2**.

5. Erzeugerfiktion und wesentliche Änderung nach Art. 21 PPWR

Abschließend ist im Zusammenhang mit dem Erzeugerbegriff auf die Erzeugerfiktion in Art. 21 PPWR einzugehen. Gemäß Art. 21 PPWR gelten Importeure und Vertreiber als Erzeuger, wenn sie Verpackungen unter eigenen Namen oder eigener Marke in den Verkehr bringen. Auch mit Blick auf diese Erzeugerfiktion bestehen Parallelen zu anderen EU-Harmonisierungsrechtsvorschriften (insbesondere CE-Rechtsakten), siehe etwa Art. 15 [EU-Bauproduktenverordnung](#).

Wenn jedoch eine andere natürliche oder juristische Person als Erzeuger gem. Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR erkennbar ist oder jedenfalls durch Auslegung identifiziert werden kann, führt die Kennzeichnung der Verpackungen mit dem Namen oder der Marke eines bbs-Mitgliedsunternehmens nicht zu einer Erzeugerfiktion zu Lasten des bbs-Mitgliedsunternehmens (vgl. zur Verordnung (EU) 2023/988: Schucht/Wiebe, EU-Produktsicherheitsverordnung, Art. 13, Rn. 15). Sollte ein bbs-Mitgliedsunternehmen daher als einziger Akteur auf der jeweiligen Verpackung gekennzeichnet sein, so wäre das betroffene bbs-Mitgliedsunternehmen wegen der Erzeugerfiktion nach Art. 21 PPWR als Erzeuger der jeweiligen Verpackung einzustufen. Die bbs-Mitgliedsunternehmen sollten daher zur Vermeidung einer Erzeugerfiktion sicherstellen, dass alle an die bbs-Mitgliedsunternehmen gelieferten Verpackungen ab dem 12. August 2026 eine rechtskonforme Erzeugerkennzeichnung aufweisen. Gemäß Art. 15 Abs. 6 PPWR müssen sich die Verpackungserzeuger grundsätzlich auf der jeweiligen Verpackung selbst mit ihrem Namen, ihrem eingetragenen Handelsnamen oder ihrer eingetragenen Handelsmarke sowie ihrer Postanschrift und gegebenenfalls elektronischem Kommunikationsmittel (sofern vorhanden) kennzeichnen. Die Erzeugerkennzeichnung kann im Einklang mit Art. 15 Abs. 6 PPWR dabei auch über einen QR-Code erfolgen. Sofern und soweit eine Erzeugerkennzeichnung auf der Verpackung selbst nicht möglich sein sollte, kann die Erzeugerkennzeichnung auch über Begleitunterlagen zu dem verpackten bbs-Produkt bereitgestellt werden. Eine Bereitstellung der Erzeugerkennzeichnung über Begleitunterlagen zum verpackten bbs-Produkt könnte etwa für Etiketten erwogen werden, falls diese nicht genügend Platz haben, um die PPWR-Erzeugerkennzeichnung abzubilden (platzsparende QR-Code-Optionen sind aber möglich). Verpackungen wie Folien, Kisten, Paletten oder Kartons sollten in der Regel eine hinreichende Größe für eine Erzeugerkennzeichnung haben, so dass die Ausnahmeregelung in Art. 15 Abs. 6 PPWR für diese Verpackungen häufig nicht greifen wird.

bbs-Mitgliedsunternehmen wären zudem auch dann als Erzeuger einzustufen, wenn sie eine bereits in den Verkehr gebrachte Verpackung wesentlich verändern, so dass die

Konformität der Verpackung mit den einschlägigen Anforderungen der PPWR beeinträchtigt wird.

Hinweis: Ein Beispiel für eine wesentliche Änderung wäre etwa die Anbringung einer Kunststoffsicht an einer bereits in den Verkehr gebrachten Verpackung aus Karton, weil dadurch ggf. eine Verbundverpackung entsteht, deren Kunststoffanteil den Anforderungen an den Rezyklatanteil gemäß Art. 7 PPWR entsprechen muss. Eine Vornahme von wesentlichen Änderungen durch bbs-Mitgliedsunternehmen dürfte in der Praxis jedoch selten vorkommen. Das bloße Befüllen und Verschließen von Verpackungen oder deren „Kombination“ rechtfertigt die Annahme einer wesentlichen Änderung in der Regel jedenfalls nicht.

6. Weitergehende Erläuterung anhand von Fallbeispielen

Die für die Begründung einer Erzeugerstellung relevanten Handlungen werden nachfolgend anhand von Fallbeispielen weitergehend erläutert und konkretisiert:

a) Lose Kombination von verschiedenen Verpackungen zu einer Gesamtverpackung

In der Praxis wird es sehr häufig vorkommen, dass bbs-Mitgliedsunternehmen verschiedene Verpackungen geliefert bekommen und diese Verpackungen lose miteinander kombinieren bzw. zusammenfügen. Es kann sich hierbei zum Beispiel aus einer Kombination von Schrumpffolie, Umreifungsband und Palette handeln.

Die bloße Kombination von Verpackungen zu einem Verpackungskonzept bzw. einer Gesamtverpackung begründet keine Erzeugereigenschaft gegenüber den bbs-Mitgliedsunternehmen. Insbesondere wird die lose Kombination verschiedener Verpackungen nicht deren Konformität mit den Anforderungen der PPWR beeinträchtigen. Die von einem bbs-Mitgliedsunternehmen zusammengefügte/kombinierte Gesamtverpackung wird daher in der Regel jeweils aus unterschiedlichen Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR bestehen, die wiederum von verschiedenen Erzeugern stammen.

Hinweis: Etwas anderes würde aber gelten, sofern das bbs-Mitgliedsunternehmen verschiedene Verpackungen so „kombiniert“, dass diese nicht mehr voneinander getrennt werden können und damit eine einheitliche Verpackung bilden. Denn dann kann vor allem die Recyclingfähigkeit der Gesamtverpackung beeinträchtigt sein. Eine derartige Kombination von unterschiedlichen Verpackungen dürfte in der Praxis aber von den bbs-Mitgliedsunternehmen allenfalls sehr selten vorkommen.

b) Befüllen und Verschließen einer Verpackung

Es sprechen sehr gute Argumente dafür, dass das bloße Befüllen und Verschließen von Verpackungen nicht ausreichend für die Begründung einer Erzeugerrolle sind, weil das Befüllen und Verschließen von Verpackungen nicht als „Herstellen einer Verpackung“ anzusehen ist und nicht zu einer wesentlichen Änderung der Verpackungen führt. Im Übrigen können bbs-Mitgliedsunternehmen, die fertige Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR geliefert bekommen und diese lediglich verwenden (kombinieren, befüllen und verschließen), die Konformität der Verpackung mit den Anforderungen der PPWR ohnehin nicht beeinflussen. Es ist daher nicht gerechtfertigt, diese Unternehmen als Erzeuger einzustufen.

c) Vornahme von Veränderungen an gelieferten Verpackungen/Etikettierung

Es kann vorkommen, dass bbs-Mitgliedsunternehmen fertige Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR (Kartons, Paletten, Füllmaterialien, Kantenschützer etc.) geliefert bekommen und diese nachträglich ändern. Mit Blick auf den Art. 21 PPWR (Erzeugerfiktion, siehe oben **Ziffer IV.5.**) ist aus der Perspektive der bbs-Mitgliedsunternehmen zu bewerten, welche Änderungen die Konformität der gelieferten Verpackung mit den Anforderungen der PPWR beeinträchtigen können und deshalb gemäß Art. 21 PPWR zu einer Erzeugerstellung führen.

Hinweis: In der Praxis sind mannigfaltige Änderungen an gelieferten Verpackungen denkbar, welche vorliegend nicht alle berücksichtigt und bewertet werden können.

Die Anbringung von Etiketten auf Verpackungen sind jedenfalls nicht als wesentliche Änderungen im Sinne von Art. 21 PPWR einzustufen und begründen deshalb keine Erzeugerstellung gegenüber dem bbs-Mitgliedsunternehmen, welches das jeweilige Etikett auf der Verpackung anbringt. Insbesondere lässt sich aus der Definition der Verbundverpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 24 PPWR schließen, dass die Anbringung eines Etiketts auf einer anderen Verpackung (z.B. Folie/Karton) nur eine unwesentliche Änderung der betroffenen Verpackung darstellt. So folgt aus der Definition der Verbundverpackungen in Art. 3 Abs. 1 Nr. 24 PPWR, dass Verpackungseinheiten, die aus einem Material bestehen (z.B. Folien aus Kunststoff oder Kartons aus Pappe) durch eine Etikettierung nicht zu einer Verbundverpackung werden, die aus zwei oder mehr unterschiedlichen Materialien bestehen. Damit ist festzuhalten, dass die Anbringung eines Etiketts die Beschaffenheit der Verpackung, an dem das Etikett angebracht wird, nur unwesentlich verändert und keine wesentliche Änderung im Sinne von Art. 21 PPWR darstellt.

Entsprechendes gilt für die Anbringung von Kennzeichnungselementen wie dem CE-Zeichen oder von Warnhinweisen. Diese Tätigkeiten werden die Konformität der Verpackung mit den Anforderungen der PPWR zum einen nicht beeinträchtigen und sind zum anderen teilweise gesetzlich vorgeschrieben.

Etwas anderes gilt aber, sofern und soweit bbs-Mitgliedsunternehmen beispielsweise einen Karton aus Pappe mit Kunststoff beschichten würden. In diesen Fällen könnte das bbs-Mitgliedsunternehmen zum einen aus der ursprünglichen Verpackung, die nur aus Pappe bestand, eine Verbundverpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 24 PPWR hergestellt haben, die nunmehr aus Pappe und Kunststoff besteht. Außerdem kann diese Handlung die Konformität des Kartons aus Pappe mit den Anforderungen der PPWR beeinträchtigen. Schließlich können für den Karton durch die Beschichtung mit Kunststoff nunmehr die Anforderungen an den Mindestrezyklatanteil (Art. 7 PPWR) gelten und die Recyclingfähigkeit des Kartons könnte beeinträchtigt sein.

Hinweis: In der Regel dürften bbs-Mitgliedsunternehmen jedoch keine wesentlichen Änderungen im Sinne von Art. 21 PPWR vornehmen. Insbesondere stellt die „lose Kombination“ von unterschiedlichen Verpackungen zu einer Gesamtverpackung bzw. einem Verpackungskonzept keine wesentliche Änderung der miteinander kombinierten Verpackungen dar. So sind etwa Füllmaterialien gerade dazu bestimmt, mit einem Karton „kombiniert“ zu werden.

d) Verarbeitung von Verpackungsmaterialien zu einer Verpackung

Die oben behandelten Fälle sind von solchen Fällen abzugrenzen, in denen ein bbs-Mitgliedsunternehmen keine fertigen Verpackungen, sondern Verpackungsmaterialien (Pappe, Kunststoffe, Glas, Metalle etc.) geliefert bekommt und aus diesen Materialien selbst die Verpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR produziert/herstellt, siehe zum Begriff des Verpackungsmaterials oben in **Ziffer II**.

Hinweis: In der Praxis wird die Abgrenzung zwischen Verpackungsmaterialien und Gegenständen, die bereits fertige Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR sind, oftmals sehr schwierig sein. Dies liegt nicht nur an der komplexen Definition der Verpackung, sondern gerade auch daran, dass der Begriff des Verpackungsmaterials in der PPWR nicht definiert wird. Die bbs-Mitgliedsunternehmen sollten vor allem in Zweifelsfällen daher die Verantwortlichkeiten mit den Lieferanten klar vertraglich regeln.

Sofern ein bbs-Mitgliedsunternehmen Verpackungsmaterial liefert („mehrere hundert Meter Kunststoffrolle“) bekommt und das Material zum Beispiel in einer eigenen Verpackungsmaschine zu einer Kunststoffschale schneidet und formt, würde das jeweilige bbs-Mitgliedsunternehmen aus dem Kunststoffmaterial/Verpackungsmaterial eine

Kunststoffverpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 PPWR herstellen und für diese Verpackung als Erzeuger agieren. Derartige Fälle kommen beispielsweise häufiger in der Lebensmittelbranche vor, dürften aber für bbs-Mitgliedsunternehmen eher selten relevant sein.

V. Anwendbarkeit der PPWR für die in der Excel-Tabelle genannten Erzeugnisse

Vor diesem Hintergrund wird für die in der Excel-Tabelle genannten Erzeugnisse beurteilt, ob diese jeweils als Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR einzustufen sind, siehe zur allgemeinen Erläuterung des Verpackungsbegriffs oben **Ziffer II**.

1. Big Bags/FIBCs (Flexible Intermediate Bulk Containers) sind fertige Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR

Die von den bbs-Mitgliedsunternehmen verwendeten Big Bags/FIBCs sind als Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR einzustufen und unterliegen damit (unbefüllt und befüllt) dem Anwendungsbereich der PPWR. Schließlich erfüllen diese bestimmungsgemäß eine Verpackungsfunktion (insbesondere Lieferfunktion/Handhabungsfunktion) bei der Warenlieferung und lassen sich einer Verpackungskategorie der PPWR (Transportverpackungen) zuordnen.

In der Regel werden die bbs-Mitgliedsunternehmen diese Verpackungen fertig geliefert bekommen und diese lediglich mit Ware befüllen/verschließen oder mit anderen Verpackungen „kombinieren“. Eine Einstufung der bbs-Mitgliedsunternehmen als Erzeuger der Big Bags/FIBCs ist somit nicht gerechtfertigt, weil die bbs-Mitgliedsunternehmen durch diese Handlungen die Big Bags/FIBCs weder „herstellen“ noch wesentlich verändern, sondern nur (bestimmungsgemäß) verwenden, siehe hierzu oben **Ziffer IV.6.a)**.

Hinweis: Etwas anderes gilt gemäß Art. 21 PPWR aber, wenn die Big Bags ausschließlich mit dem Namen/der Marke des bbs-Mitgliedsunternehmens gekennzeichnet wären oder wenn das bbs-Mitgliedsunternehmen die Big Bags herstellen lässt („verlängerte Werkbank“). Jedoch dürfte insbesondere ein „Herstellen lassen“ von Big Bags im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 lit. a) PPWR durch bbs-Mitgliedsunternehmen in der Regel nicht stattfinden.

2. Paletten sind fertige Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR

Die Ausführungen in **Ziffer V.1.** gelten entsprechend für die in der Excel-Tabelle erwähnten Paletten. In der Regel dürften die bbs-Mitgliedsunternehmen nicht als Erzeuger der

Paletten einzustufen sein, da sie die Paletten nicht selbst herstellen (fertigen/produzieren) oder durch einen externen Produzenten als „verlängerte Werkbank“ herstellen lassen.

3. Papiersäcke/Plastiksäcke sind fertige Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR

Die Ausführungen in **Ziffer V.1.** gelten entsprechend für die in der Excel-Tabelle erwähnten Papiersäcke und Plastiksäcke. Die bbs-Mitgliedsunternehmen dürften in der Regel nicht als Erzeuger agieren.

4. Auch Plastikschläuche sind als Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR einzustufen, wenn sie im Zusammenhang mit der Warenlieferung eine Verpackungsfunktion (z.B. Aufnahme- oder Schutzfunktion) ausüben sollen und kein integraler Produktbestandteil sind.

Plastikschläuche wären jedoch keine Verpackung im Sinne der PPWR, wenn sie ein integraler Produktbestandteil wären. Dies wäre dann der Fall, wenn die Plastikschläuche dazu dienen würden, die Ware während der gesamten Waren-Lebensdauer zu umschließen und die Plastikschläuche mit der Ware gemeinsam verwendet, verbraucht oder entsorgt werden müssten, siehe hierzu auch S. 3 in Informationspapier der ZSVR [„Abgrenzung Verpackung/Nicht-Verpackung“](#).

5. Transportsicherung (Umreifungsbänder/Schnüre), Eimer, Dosen, Kartuschen, Kanister, Flaschen, Fässer: aus Kunststoff, Weißblech und Aluminium, Kisten/Boxen (z.B. für Fertigteile oder separat verpackte Produkte) sowie Lade- und Packhilfsmittel sind ebenfalls Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR

Umreifungsbänder, Schnüre, Eimer, Dosen, Kartuschen, Kanister, Fässer, Kisten, Boxen sowie Lade- und Packhilfsmittel üben im Zusammenhang mit der Lieferung von Waren eine Verpackungsfunktion aus (z.B. Handhabungsfunktion, Schutzfunktion und Lieferungsfunktion) und lassen sich einer Verpackungskategorie im Sinne der PPWR zuordnen (Transport- und Verkaufsverpackungen). Im Übrigen ordnet auch die ZSVR Umreifungsbänder, Packhilfsmittel (z.B. Klebebänder), Kanister, Fässer sowie „Rutschsicherungen und sonstiges Füllmaterial“ als Verpackungen ein, vgl. jeweils im [Leitfaden der ZSVR zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen](#).

Hinweis: Mit Blick auf Kartuschen ist eine Verpackungseigenschaft jedoch abzulehnen, sofern und soweit es sich bei den Kartuschen um einen integralen

*Produktbestandteil der Ware handeln sollte, siehe hierzu auch oben in **Ziffer V.4.** und **Ziffer II.** Eine Verpackungseigenschaft wäre ferner für leere Fässer, Kanister, Boxen und Eimer abzulehnen, die von bbs-Mitgliedsunternehmen für Endnutzer angeboten werden. Denn in diesen Fällen würde es sich bei den leeren Fässern, Kanistern, Boxen und Eimern um Ware und nicht um Verpackungen handeln.*

In der Regel dürften die bbs-Mitgliedsunternehmen diese Verpackungen aber fertig geliefert bekommen und werden diese nur verwenden (z.B. mit anderen Verpackungen kombinieren und anschließend mit der Ware versenden/liefern). Dies reicht für eine Einstufung als Erzeuger nicht aus.

6. Die an bbs-Mitgliedsunternehmen gelieferten Folien/Schrumpffolien sind bereits als Verpackungen einzustufen und werden von den bbs-Mitgliedsunternehmen in der Regel nicht wesentlich verändert

Folienverpackungen/Schrumpffolie, die zur Bündelung von Verkaufseinheiten zu einer Transporteinheit verwendet werden („Transportsicherung“), sind als Transportverpackungen/Umverpackungen im Sinne der PPWR einzustufen, siehe auch Ziffer 7.2. im [Leitfaden der ZSVR zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen](#).

Fraglich ist in diesem Zusammenhang aber, ob bereits die an die bbs-Mitgliedsunternehmen gelieferte „Folienrolle“, welche etwa mehrere Meter lang sein kann, die Verpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR ist oder ob erst die über die Verkaufseinheiten gewickelte Folie die Verpackung ist.

Nach unserem Verständnis werden die bbs-Mitgliedsunternehmen die „Folienrollen“ für die jeweilige Verwendung jeweils zurechtschneiden/wickeln. Bei einer weiten Auslegung des Begriffs des „Herstellens einer Verpackung“ und einer engen Auslegung des Verpackungsbegriff könnte zunächst argumentiert werden, dass es sich bei den an die bbs-Mitgliedsunternehmen gelieferten „Folienrollen“ nur um Verpackungsmaterial handelt, welches erst durch das jeweilige bbs-Mitgliedsunternehmen zu einer Verpackung weiterverarbeitet („hergestellt“) wird.

Unseres Erachtens sprechen aber die besseren Argumente auch in dieser Konstellation gegen die Annahme einer Erzeugereigenschaft. Schließlich lässt sich sehr gut argumentieren, dass bereits die an die bbs-Mitgliedsunternehmen gelieferte „Folienrolle“ eine Verpackungsfunktion ausüben kann und als Mittel zur Transportsicherung auch bestimmungsgemäß ausüben soll. Zur Erreichung der Verpackungsfunktion muss die Folie gerade nicht (wesentlich) verändert oder „weiterverarbeitet“ werden. Insbesondere

beeinflusst das bloße Zurechtschneiden bzw. das Umwickeln der Folie nicht die Konformität der Folie mit den Anforderungen der PPWR. Dies gilt vor allem für die Anforderungen an den Mindestrezyklatanteil oder an die Recyclingfähigkeit. Daher kann argumentiert werden, dass das „Zurechtschneiden“ und „Umwickeln“ einer zur Transportsicherung bestimmten Schrumpffolie nur die Verwendung einer bereits fertigen Verpackung darstellt und gerade nicht mit dem „Herstellen“ einer Verpackung gleichzusetzen ist.

*Hinweis: Dieses Beispiel zeigt exemplarisch, dass die Abgrenzung zwischen Verpackungsmaterial und Verpackung im Einzelfall oftmals komplex ist. Den bbs-Mitgliedsunternehmen ist insoweit zu empfehlen, Kontakt mit den Lieferanten aufzunehmen und die Verantwortlichkeiten vertraglich klar zu regeln. Mit Blick auf die Folienverpackungen wäre gegenüber den Lieferanten zu argumentieren, dass es sich bereits bei der gelieferten Folie um die Verpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR handelt, weshalb die Lieferanten sicherstellen müssen, dass die Erzeugerpflichten für diese Verpackungen erfüllt werden, siehe hierzu auch unten **Ziffer VI**.*

7. Auch Zementsäcke, die gemeinsam mit dem Zement verarbeitet („gemischt“) werden, sind als Verpackung einzustufen

Auch Zementsäcke, die dazu bestimmt sind, gemeinsam mit dem Zement verarbeitet zu werden und sich während der Verarbeitung (dem „Mischen“) des Zements auflösen, sind ebenfalls als Verpackung einzustufen. Insbesondere sind diese Zementsäcke nicht als integraler Produktbestandteil der Ware (dem Zement) anzusehen. Für die Annahme eines integralen Produktbestandteils ist unter anderem zu fordern, dass der betroffene Gegenstand (hier der Zementsack) für die Verwendung bzw. den Verbrauch der Ware (hier der Zement) während deren gesamter Lebensdauer notwendig ist (so etwa eine Wurstschale oder auch Waschmittel-Tabs, Druckerpatronen). Mit Blick auf die erwähnten Zementsäcke trifft dies jedoch nicht zu, da der Zement prinzipiell auch ohne den Zementsack verwendet und verarbeitet werden kann. Aus diesem Grund ist die Eigenschaft des Zementsacks als integraler Produktbestandteil abzulehnen, vgl. hierzu auch S. 4-5 im Informationspapier der ZSVR „[Abgrenzung Verpackung/Nicht-Verpackung](#)“.

VI. Vorschlag für eine Standardklausel inkl. Freistellungsvereinbarung

Im Hinblick auf den Einkauf und die Verwendung von Verpackungsmaterial und fertigen Verpackungen durch bbs-Mitgliedsunternehmen sind eine Vielzahl von unterschiedlichen Sachverhalten denkbar. Es ist mit Blick auf den Stichtag des 12. August 2026 wichtig, die Verantwortlichkeiten in der Lieferkette abzuklären. Dies sollte vor allem mittels

vertraglicher Vereinbarungen erfolgen. Die folgende Standardklausel berücksichtigt ausschließlich Fälle, in denen fertige Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR an das jeweilige bbs-Mitgliedsunternehmen geliefert werden. Zur Vermeidung einer Erzeugereigenschaft gemäß Art. 21 PPWR wird u.a. geregelt, dass der Erzeuger die Verpackung gemäß Art. 15 Abs. 6 PPWR kennzeichnen muss. Dies kann auch über einen QR-Code geschehen.

Hinweis: Eine ungeprüfte Übernahme der Standardklausel sollte nicht erfolgen. Vor jeder Verwendung muss vielmehr geprüft werden, ob die Standardklausel dem Einzelfall gerecht wird. Bei der „Käuferin“ handelt es sich um das jeweilige bbs-Mitgliedsunternehmen. Die Lieferantin ist der Verkäufer der Verpackungen (unbefüllt/befüllt).

Vereinbarung über die Konformität der Verpackungen gemäß Verordnung (EU) 2025/40 (PPWR)

Zwischen der

.....

nachfolgend als Käuferin bezeichnet

und der

....

nachfolgend als Lieferantin bezeichnet

Präambel

Die PPWR stellt neue und weitreichende Anforderungen an das Inverkehrbringen von Verpackungen auf dem EU-Binnenmarkt auf. Die PPWR gilt sowohl für unbefüllte als auch mit Ware befüllte Verpackungen. Die Käuferin erwirbt von der Lieferantin Verpackungen (befüllt/unbefüllt) und verwendet diese für den eigenen Warenvertrieb. Im Hinblick auf die Konformität der zu liefernden Verpackungen mit den Anforderungen der PPWR, welche ab dem 12. August 2026 EU-weit gelten wird, schließen die Käuferin und die Lieferantin die folgende Vereinbarung:

PPWR-Lieferantenvereinbarung

- 1) Die Lieferantin versichert (Beschaffenheitsvereinbarung), dass die von ihr zu liefernden Verpackungen ab dem 12. August 2026 zum Zeitpunkt der Lieferung an die Käuferin den jeweils einschlägigen Vorgaben der PPWR entsprechen. Dies gilt sowohl für die Lieferung von unbefüllten Verpackungen als auch für die Lieferung von bereits mit Ware befüllten Verpackungen durch die Lieferantin an die Käuferin.

Optional kann als Ziffer 1 zunächst folgendes geregelt werden:

„1) Die von dieser Vereinbarung erfassten Verpackungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 PPWR werden im Anhang der Vereinbarung genannt. Der Anhang kann nachträglich im beidseitigen Einvernehmen durch schriftliche Zusatzvereinbarungen ergänzt werden.“

- 2) Die Lieferantin muss sicherstellen, dass sich der Erzeuger im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR für die jeweilige Verpackung ab dem 12. August 2026 ordnungsgemäß nach Art. 15

Abs. 6 PPWR gekennzeichnet hat. Der jeweilige Erzeuger der Verpackung muss auf der Verpackung oder auf einem QR-Code oder einem anderen Datenträger seinen Namen, seinen eingetragenen Handelsnamen oder seine eingetragene Handelsmarke sowie seine Postanschrift und gegebenenfalls elektronische Kommunikationsmittel angeben, über die er erreicht werden kann. Ist dies nicht möglich, so werden die erforderlichen Angaben zusammen mit den Informationen über den in Art. 12 Abs. 2 PPWR genannten QR-Code oder andere standardisierte und offene digitale Datenträger zur Verfügung gestellt, oder in Begleitunterlagen zu dem verpackten Produkt bereitgestellt. Bei dem kennzeichnungspflichtigen Erzeuger der Verpackungen kann es sich in Abhängigkeit von dem jeweiligen Einzelfall um einen Dritten oder auch um die Lieferantin selbst handeln.

- 3) Nimmt der tatsächliche Erzeuger der Verpackung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 13 PPWR die Erzeugerkennzeichnung nicht vor, ist jedenfalls die Lieferantin verpflichtet, sich im Einklang mit Art. 15 Abs. 6 PPWR als Erzeugerin der Verpackung zu kennzeichnen. Die Lieferantin gilt in diesem Fall gemäß Art. 21 PPWR als Erzeugerin und muss die Erzeugerpflichten der PPWR erfüllen.
- 4) Für die zu liefernden Verpackungen (befüllt/unbefüllt) muss die Lieferantin ab dem 12. August 2026 sicherstellen, dass die Technische Dokumentation gemäß Anhang VII PPWR für die jeweilige Verpackung erstellt worden ist. Auf Anfrage muss die Lieferantin der Käuferin unverzüglich eine Kopie der Technischen Dokumentation über die zu liefernden Verpackungen übermitteln. Ab dem 12. August 2026 ist die Lieferantin außerdem verpflichtet, der Käuferin unverzüglich auf Anfrage eine EU-Konformitätserklärung für die zu liefernden Verpackungen gemäß Anhang VIII der PPWR zu übermitteln.
- 5) Die Lieferantin informiert die Käuferin ab dem 12. August 2026 unverzüglich über jeden ihr bekannt gewordenen Umstand hinsichtlich einer festgestellten oder befürchteten Nichtkonformität der Verpackungen mit den einschlägigen Anforderungen der PPWR.
- 6) Die Lieferantin stellt die Käuferin von allen Ansprüchen Dritter frei, die auf der Verletzung einer Lieferantenpflicht gemäß dieser Vereinbarung oder auf einer Verletzung der PPWR beruhen. Hierzu gehören ebenfalls etwaige Bußgelder und Kosten einer Rechtsverteidigung.
- 7) Im Zweifelsfall hat die Lieferantin die Einhaltung der jeweils einschlägigen Anforderungen der PPWR für die zu liefernden Verpackungen gegenüber der Käuferin nachzuweisen. Die Kosten eines solchen Nachweises trägt die Lieferantin.

- 8) Diese Vereinbarung lässt weitere etwaig zwischen der Käuferin und der Lieferantin bestehenden Vereinbarungen, die die zu liefernden Produkte als solche betreffen, unberührt.
- 9) Sollten einzelne Bestimmungen dieser Vereinbarung unwirksam oder undurchführbar sein oder nach Vertragsschluss unwirksam oder undurchführbar werden, bleibt davon die Wirksamkeit der Vereinbarung im Übrigen unberührt. Entsprechendes gilt, falls diese Vereinbarung als Ergänzung zu einem bereits bestehenden Vertrag mit dem Lieferanten getroffen werden sollte.

Ort, Datum

Ort, Datum

Anlage: Verpackungen der Baustoff-Steine-Erden-Industrie

Folienverpackungen

Palettenverpackung PE-Folien (Polyethylen)

Üblich für palettierte Produkte wie Pflastersteine, Betonelemente, Dämmstoffe, feuerfeste Produkte, etc.

Dient der Stabilisierung und dem Schutz vor Feuchtigkeit/Schmutz, insbesondere bei Außenlagerung

Typen: Schrumpfhäube, Stretchhäube, Stretchfolie, Haubendeckel, Luftpolsterfolie, Deckblattfolie, Unterlagsfolie, Flachslauchfolie, Dehnschlauch

Produktverpackungen (PE-LD Folie, PE-PP koextrudierte Folie, PE-HD Folie)

Typen: als Produktverpackung (z.B. für Rollen und Paletten), als Transportverpackung oder als "subnits" zur Komprimierung, für Handling und Palettierung

Big Bags / FIBCs (Flexible Intermediate Bulk Containers)

Einweg / Mehrweg und mit / ohne Inliner

Ausführung mit Einlauf / Auslauf / Schürze

Einsatz für Trockenmischungen wie Estrich, Trockenbeton, Mörtel, ungeformte feuerfeste Produkte

Fassungsvermögen meist 500 kg bis 1.500 kg; einfach zu lagern, häufig als Staubschutz

Paletten

Holzpaletten (Standard für den Transport von Fertigteilen, Sackware, sonstige Bauprodukte)

Einweg / Mehrweg

Mehrweg für interne oder externe Anwendungen (z.B. GKP für Gipsplatten)

Typen: Euro Palette, CP1 Palette, CP3 Palette, CP9 Palette, TAM Palette, USA Palette, GKP-Palette, Einwegpaletten (diverse Ausführungen), Vierwege-Palette, Palette Feuerfest-Industrie

Verbundpaletten / Kunststoffpaletten: wenn Langlebigkeit oder Hygiene eine Rolle spielen

Papiersäcke / Plastiksäcke / Plastikschläuche

Papiersäcke (z.B. für Zement, Trockenbeton, Mörtel, ungeformte feuerfeste Produkte)

Einlagig (ohne PE-Innenlage) oder **Mehrlagig** (mit PE-Innenlage zum Feuchtigkeitsschutz)
Mehrlagig mit/ohne verschweißbarem Ventil

Plastiksäcke / Plastikschläuche

aus Polyethylen (z.B. bei Produkten mit langer Lagerdauer oder ungeformten Produkten)

Umreifungsbänder / Schnüre

Polyester (PET) oder Polypropylen (PP) Zur zusätzlichen Sicherung der Palettenladung

Stahlbänder kommen seltener zum Einsatz, eher bei besonders schweren Lasten

Etiketten / Barcode-Labels / Leporellos (Faltbooklet)

Für Produktidentifikation, Produktionschargen und Rückverfolgbarkeit
oft wasser- und UV-beständig, je nach Lagerungsbedingungen

Anlage: Verpackungen der Baustoff-Steine-Erden-Industrie

Eimer, Dosen, Kartuschen, Kanister, Flächen, Fässer: aus Kunststoff, Weißblech und Aluminium

PP-Gefäße, teilweise aus Recyclat-Kunststoffen

Gefäß-Varianten: mit/ohne Bügel aus Metall/Kunststoff - teilweise mit extra Kunststoffgriff; mit/ohne Deckel

Einweg / Mehrweg

Kisten / Boxen (z.B. für Fertigteile oder separat verpackte Produkte)

Gitterboxen (Metall)

Holzkisten

Lade- und Packhilfsmittel

Zurrgurte, Umfüllsäcke, Antirutschmatten, Antirutschpapier, Winkel zum Kantenschutz aus Kunststoff, Pappe oder Metall,

Pappelschäl furnier, Papierlagen, Kartonagen, Schachteln, Klebebänder, Unterlegfolie, Kanthölzer und Bretter (teilweise wärmebehandelt)

PE-Schaumstoff, PUR-Schaumstoff oder EPS-Dämmung (Polsterung)

Nachhaltige Alternativen (zur Erfüllung ökologischer Standards)

biologisch abbaubare Folien

recycelte Materialien