

Klein/Mehdorn
Verpackungsgesetz

Verpackungsgesetz

Kommentar

von

Dr. Matthias Klein

Referatsleiter, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Bonn

Dr. Ilka Mehdorn

Rechtsanwältin,
Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Berlin

2025



Zitiervorschlag
Klein/Mehdorn/Bearbeiter/in § . . . Rn. . . .

beck.de

ISBN 978 3 406 74559 1

© 2025 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
info@beck.de

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark
Umschlag: Druckerei C.H.Beck Nördlingen



chbeck.de/nachhaltig
produktsicherheit.beck.de

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werks
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

Vorwort

Eine Erstkommentierung ist immer eine besondere Herausforderung. Das gilt ebenso für das Verpackungsrecht, das mit der VerpackV bereits eine 30-jährige Geschichte mit insgesamt sieben Novellen hinter sich hatte, bevor am 1.1.2019 das VerpackG in Kraft getreten ist und die VerpackV abgelöst hat. Dies stellte in gewisser Weise eine Zäsur dar und war deshalb auch Anlass für das vorliegende Werk. Das VerpackG hat das Verpackungsrecht nicht nur in ein formelles Gesetz überführt, sondern zugleich viele Neuerungen eingeführt, wie zB eine Zentrale Stelle, ein Verpackungsherstelleregister, neue Meldepflichten, anspruchsvollere Verwertungsquoten und ein Ausschreibungsverfahren für die Verpackungssammlung der dualen Systeme. Zugleich wurden aber auch viele Elemente aus der VerpackV fortgeführt, insbes. die haushaltsnahe Sammlung durch die dualen Systeme und die herstellerorganisierte Rücknahme der Gewerbeverpackungen. Daher werden in diesem Kommentar auch immer wieder Vergleiche zur früheren Rechtslage gezogen und auf Literatur und Rechtsprechung zur VerpackV Bezug genommen.

Verzögert wurde die Kommentierung durch zwei Novellen des VerpackG, welche die bereits in 2019 begonnene Bearbeitung unterbrochen haben. Gerade die zweite Novelle vom 9.6.2021, die vornehmlich der Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904 und der Art. 8, 8a der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG diente, hatte einschneidende Änderungen in dem fast fertigen Werk zur Folge, vor allem im Bereich der verpackungsrechtlichen Definitionen und bei der Umsetzung der erweiterten Produktverantwortung durch die Systeme. Umfangreiche Änderungen erfuhr außerdem Abschnitt 6 (Getränkeverpackungen), während Abschnitt 7 (Minderung des Verbrauchs bestimmter Einwegverpackungen) in Gänze hinzukam. Marktteilnehmer wie Bevollmächtigte, Fulfilment-Dienstleister und elektronische Marktplätze erhielten im Verpackungsrecht erstmals eigene Pflichten.

Am Horizont zeichnet sich schließlich seit dem 30.11.2022 schon die EU-Verpackungsverordnung ab. Deren Regelungen sind mit Stand 15.3.2024 in Grundzügen im vorliegenden Werk u.a. in der Einleitung sowie in den §§ 9 und 21 und in den Abschnitten 6 und 7 dargestellt.

Diese Kombination aus erstmaliger Bearbeitung und laufender Überarbeitung hat zu einem Werk von hoher Aktualität geführt, das neben den zahlreichen neuen Elementen im Verpackungsrecht auch immer die bewährte verpackungsrechtliche Tradition im Blick behält und zugleich die europarechtlichen Bezüge erläutert.

Hinzu kommt, dass wir als Autoren aus unterschiedlichen Perspektiven unmittelbar an der Entwicklung des VerpackG und seiner anschließenden Umsetzung beteiligt waren. Dadurch bedingt weichen unsere Auffassungen an einigen Punkten der Kommentierung voneinander ab. Auch dies ist ua der hohen Geschwindigkeit der Rechtsentwicklung im Verpackungsrecht geschuldet, zu dessen Grundlagen es an neuerer Rechtsprechung noch immer fehlt.

– Meine Kommentierung (Klein) beruht auf meiner über zehnjährigen Tätigkeit im Bundesumweltministerium, bei der ich zunächst an der Konzeption eines Wertstoffgesetzes und anschließend an der Erarbeitung des Verpackungsgesetzes mitgewirkt habe. Dabei habe ich mich nicht nur mit den komplexen juristischen

Fragen rund um das Verpackungsrecht befasst, sondern auch die politischen und fachlichen Diskussionen zu den verschiedenen Modellen zur Verpackungsentsorgung miterlebt. Zudem durfte ich auch die anschließende Umsetzung des VerpackG aus Bundessicht begleiten und an den ersten beiden Novellen des VerpackG mitarbeiten. Ich bin vor allem für die Kommentierung des ersten Teils des Gesetzes und für die §§ 22 und 23 verantwortlich.

Bedanken möchte ich mich bei meinen früheren Vorgesetzten, die mir immer wieder wertvolle Hintergrundinformationen aus der Zeit der VerpackV vermittelt haben. Das gilt zum einen für Herrn Dr. Rummeler, der zuletzt als Unterabteilungsleiter, das Verpackungsrecht von Beginn an begleitet und geprägt hat, und zum anderen ganz besonders für Herrn Schmid-Unterseh, der als zuständiger Referatsleiter nicht nur intensiv an der Entwicklung des VerpackG mitgearbeitet hat, sondern als fachkundiger und äußerst angenehmer und geduldiger Gesprächspartner immer wieder für Diskussionen zu allen Verpackungsfragen zur Verfügung stand. Sein früher Tod macht mich immer noch sehr betroffen. Darüber hinaus gilt mein Dank auch den Kolleginnen und Kollegen aus dem jetzigen Referat T II 5 und der gesamten Unterabteilung T II für den regelmäßigen Austausch zu allen verpackungs- und abfallrechtlichen Themen. Ein besonderer Dank geht dabei an Herrn Dr. Janz, der mir als Ingenieur immer wieder auch die fachlich-technischen Fragen der Verpackungsentsorgung erläutert hat und mich zudem bei der Formulierung der Passagen zu den Recyclinganforderungen und -verfahren unterstützt hat.

- Der Teil meiner Kommentierung (Mehdorn), der sich vornehmlich mit Aufgaben der Zentralen Stelle, den Getränkeverpackungen und der Vermeidung von Einwegverpackungen befasst, basiert auf meiner Tätigkeit als anwaltliche Beraterin bei der Errichtung der Zentralen Stelle. Schon unter der Verpackungsverordnung durfte ich außerdem bei der Entwicklung des deutschen Einwegpfandsystems als Anwältin mitwirken. Beide Projekte betrachte ich als Privileg und unschätzbaren Glücksfall in meiner beruflichen Tätigkeit. Aus dem auf dieser Grundlagenarbeit basierenden Fundus konnte ich für die Kommentierung gewinnbringend schöpfen.

Mein Dank gilt über die Jahre der Entstehung der Kommentierung den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen Jessica Kaiser, Johanna Jung und dem wissenschaftlichen Mitarbeiter Anton Sauder für die Recherche und redaktionelle Unterstützung bei der Umsetzung der Beck'schen Zitier- und Redaktionsrichtlinien. Nicht zuletzt gilt Dank meinen anwaltlichen Kollegen Dr. Norman Hölzel, Dr. Wolfram Krohn und meiner Kollegin Johanna Flor-Ohleyer. Sie haben meine Arbeit bei der Auslegung des neuen VerpackG über Jahre mitgeprägt und nicht zuletzt durch ihre Unterstützung den nötigen Freiraum für das parallele wissenschaftliche Arbeiten geschaffen.

Besonderer Dank für ihre Geduld und immerwährendes großes Verständnis gilt unseren Ehepartnern, Kindern und Eltern.

Düsseldorf/Berlin, November 2024

*Dr. Matthias Klein
Dr. Ilka Mehdorn*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	IX
Literaturverzeichnis	XXV

Einleitung	1
A. Entwicklung der nationalen Verpackungsgesetzgebung	1
I. Verpackungsverordnung (VerpackV)	1
II. Wertstoffgesetz-Entwurf (WertstoffG-E)	2
III. Verpackungsgesetz (VerpackG)	3
B. Entwicklung der europäischen Verpackungsgesetzgebung	4
I. Verpackungsrichtlinie (RL 94/62/EG)	4
II. Abfallrahmenrichtlinie (RL 2008/98/EG)	5
III. Einwegkunststoffrichtlinie (RL (EU) 2019/904)	6
IV. Entwurf einer EU-Verpackungsverordnung (EU-VerpackVO-E)	7

Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG)

Abschnitt 1. Allgemeine Vorschriften

§ 1 Abfallwirtschaftliche Ziele	9
§ 2 Anwendungsbereich	31
§ 3 Begriffsbestimmungen	54
§ 4 Allgemeine Anforderungen an Verpackungen	112
§ 5 Beschränkungen des Inverkehrbringens	117
§ 6 Kennzeichnung zur Identifizierung des Verpackungsmaterials	125

Abschnitt 2. Inverkehrbringen von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen

§ 7 Systembeteiligungspflicht	127
§ 8 Branchenlösung	148
§ 9 Registrierung	166
§ 10 Datenmeldung	195
§ 11 Vollständigkeitserklärung	200
§ 12 Ausnahmen	213

Abschnitt 3. Sammlung, Rücknahme und Verwertung

§ 13 Getrennte Sammlung	217
§ 14 Pflichten der Systeme zur Sammlung, Verwertung und Information	220
§ 15 Pflichten der Hersteller und Vertreiber zur Rücknahme und Verwertung	235
§ 16 Anforderungen an die Verwertung	254
§ 17 Nachweispflichten	266

Inhaltsverzeichnis

Abschnitt 4. Systeme	
§ 18	Genehmigung und Organisation 273
§ 19	Gemeinsame Stelle 295
§ 20	Meldepflichten 301
§ 21	Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte 314
§ 22	Abstimmung 338
§ 23	Vergabe von Sammelleistungen 388
Abschnitt 5. Zentrale Stelle	
§ 24	Errichtung und Rechtsform; Stiftungssatzung 419
§ 25	Finanzierung 433
§ 26	Aufgaben 447
§ 27	Registrierung von Sachverständigen und sonstigen Prüfern . 483
§ 28	Organisation 493
§ 29	Aufsicht und Finanzkontrolle 500
§ 30	Teilweiser Ausschluss des Widerspruchsverfahrens und der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage; Widerspruchsbehörde 504
Abschnitt 6. Getränkeverpackungen	
§ 30a	Mindestrezyklatanteil bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen 507
§ 31	Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen 514
§ 32	Hinweispflichten 555
Abschnitt 7. Minderung des Verbrauchs bestimmter Einwegverpackungen	
§ 33	Mehrwegalternative für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebecher 560
§ 34	Erleichterungen für kleine Unternehmen und Verkaufsautomaten 569
Abschnitt 8. Schlussbestimmungen	
§ 35	Beauftragung Dritter und Bevollmächtigung 572
§ 36	Bußgeldvorschriften 581
§ 37	Einziehung 594
§ 38	Übergangsvorschriften 597
Anlage 1 (zu § 3 Absatz 1) 607	
Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) 610	
Anlage 3 (zu § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2) 611	
Anlage 4 (zu § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4) 613	
Anlage 5 (zu § 6) 614	
Sachverzeichnis 617	