

Geschäftszeichen:
353603/XXX.SP.25#0001

Osnabrück, 8. August 2025

Feststellungsbescheid über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG (Allgemeinverfügung)

Sehr geehrte Damen und Herren,

auf Grundlage von § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG) erlässt die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister („**Zentrale Stelle**“) im Wege der Allgemeinverfügung folgenden Bescheid:

Die Banderole aus Papier (Maße: 3 cm x 31 cm) mit dem Schriftzug „AM Folien GmbH“ zur anteiligen Umhüllung von 25 Stück aufgerollten Abfallsäcken aus Kunststoff mit einem Fassungsvermögen von je 120 Litern in der Gestaltung gemäß den Abbildungen in der Anlage zu diesem Bescheid ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG.

Gründe

Die AM Folien GmbH („**Antragstellerin**“) hat am 19. Februar 2025 eine Entscheidung über die Einordnung von unterschiedlichen Gegenständen, unter anderem von einer Papierbanderole um aufgerollte Abfallsäcke, als systembeteiligungspflichtige Verpackungen nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG beantragt.

Die Antragstellerin führt im Antrag aus, dass sie ihre Produkte nur an den Malerfachgroßhandel abgebe, welcher ausschließlich an Handwerksbetriebe verkaufen würde.

Die Entsorgung der Verpackungen erfolge daher typischerweise nicht über das duale System. Vielmehr sei für die Branche und Kundenstruktur eine gewerbliche Entsorgung seitens der Handwerksbetriebe oder eine Baustellenentsorgung üblich.

Die Papierbänderole hält die Antragstellerin für eine Transportverpackung. Sie diene in erster Linie als Transportschutz, um die Abfallsäcke vor einem Abrollen und einer späteren Beschädigung zu schützen. Zudem ermögliche die Papierbänderole im Rahmen des Packprozesses das Befüllen von Kartons mit mehreren Rollen Abfallsäcke durch einen Roboter.

Auf Aufforderung der Zentralen Stelle vom 20. März 2025 konkretisierte die Antragstellerin ihren Antrag unter anderem durch die postalische Übersendung der gewählten Verpackung, eingegangen bei der Zentralen Stelle am 10. Juni 2025.

Gegenstand der Beurteilung war die im Antrag beschriebene und auf den in der Anlage zu diesem Bescheid beigefügten Abbildungen gezeigte Bänderole aus Papier (Maße: 3 cm x 31 cm) mit dem Schriftzug „AM Folien GmbH“ zur anteiligen Umhüllung von 25 Stück aufgerollten Abfallsäcken aus Kunststoff mit einem Fassungsvermögen von je 120 Litern („**Prüfgegenstand**“).

Über die weiteren Antragsgegenstände der Antragstellerin entscheidet die Zentrale Stelle mit gesonderten Bescheiden.

Der Prüfgegenstand ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG.

Im Einzelnen:

Der Antrag ist zulässig.

Die Antragstellerin hat ein berechtigtes Interesse an der Entscheidung über die Systembeteiligungspflicht, da sie den Prüfgegenstand im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes in Verkehr bringt.

Der Prüfgegenstand war noch nicht Gegenstand eines Antrags auf Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG.

Der Prüfgegenstand ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG. Er ist eine Verkaufsverpackung, die nach Gebrauch auch typischerweise als Abfall beim privaten Endverbraucher anfällt.

1. Verpackung von Ware

Der Prüfgegenstand ist eine Verpackung im Sinne von § 3 Absatz 1 VerpackG.

Verpackungen sind gemäß § 3 Absatz 1 VerpackG aus beliebigen Materialien hergestellte Erzeugnisse zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Waren, die vom Rohstoff bis zum Verarbeitungserzeugnis reichen können und vom Hersteller an den Vertreiber oder Endverbraucher weitergegeben werden.

Der Prüfgegenstand erfüllt Verpackungsfunktionen im Sinne des § 3 Absatz 1 VerpackG bezogen auf die 25 Stück Abfallsäcke aus Kunststoff („**25 Stück Abfallsäcke**“) als Ware, da er insbesondere zu deren Aufnahme und Schutz dient.

2. Verkaufsverpackung

Der Prüfgegenstand ist eine Verkaufsverpackung gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VerpackG.

Verkaufsverpackungen sind gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Halbsatz 1 VerpackG Verpackungen, die typischerweise dem Endverbraucher als Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung angeboten werden.

Transportverpackungen sind gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 VerpackG Verpackungen, die die Handhabung und den Transport von Waren in einer Weise erleichtern, dass deren direkte Berührung sowie Transportschäden vermieden werden, und die typischerweise nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt sind.

Endverbraucher ist gemäß § 3 Absatz 10 VerpackG jeweils derjenige, der die Ware in der an ihn gelieferten Form nicht mehr gewerbsmäßig in Verkehr bringt, sie also gebraucht, verbraucht oder verarbeitet.

Der Prüfgegenstand bildet zusammen mit 25 Stück Abfallsäcken eine Verkaufseinheit aus Ware (25 Stück Abfallsäcke) und Verpackung (Banderole aus Papier), die dem Endverbraucher typischerweise so angeboten wird.

Nach dem Verpackungsgesetz ist bei der Einordnung einer Verpackung als Verkaufsverpackung – in Anlehnung an die entsprechende Definition in Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe a der EU-Verpackungsrichtlinie (Richtlinie 94/62/EG in der Fassung der Änderungen durch die Richtlinien 2004/12/EG, (EU) 2015/720 sowie (EU) 2018/852) – eine abstrakte Zuordnung nach der „typischen“ Verwendung vorgesehen (Bundestags-Drucksache 18/11274, Seite 81). Die Definition der Transportverpackung entspricht seit Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes ebenfalls weitgehend der europarechtlichen Vorgabe in Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe c der EU-Verpackungsrichtlinie, wobei auch hier ein Anfallstellenbezug beibehalten wurde (Bundestags-Drucksache 18/11274, Seite 82).

Die Zentrale Stelle hat auf Grundlage einer Gesamtmarktuntersuchung der GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH mit Sitz in Mainz zum typischen Anfall einer Verpackung eine Verwaltungsvorschrift in Form eines Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen („**Katalog**“) einschließlich eines Leitfadens

erlassen (Stand Juli 2023) und auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Katalog und Leitfaden zieht sie bundeseinheitlich als Grundlage für ihre Einordnungsentscheidungen heran.

Auf die Abfallsäcke ist das Produktblatt 22-000-0110 für Haushaltsfolien, Abfallbeutel, Müllsäcke in der Produktgruppe Haushalt (Produktgruppennummer 22-000) anzuwenden. Aus dem Sachvortrag der Antragstellerin ergeben sich keine verpackungsrechtlich relevanten Unterschiede zu den im Produktblatt genannten Produkten und deren Verpackungen. Die Abfallsäcke unterscheiden sich in Größe, Material und Form nicht von „haushaltsüblichen“ Abfallsäcken. Auch weist der Prüfgegenstand keine Besonderheiten auf, die ihn von Verpackungen haushaltsüblicher Abfallsäcke unterscheiden.

Gemäß dem Produktblatt 22-000-0110 fallen Verkaufsverpackungen und Umverpackungen von Haushaltsfolien, Abfallbeuteln und Müllsäcken bis einschließlich 1.500 Stück typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG als Abfall an.

Banderolen aus Papier, Pappe und Karton („**PPK**“) um 25 Stück Abfallsäcke sind ausdrücklich als systembeteiligungspflichtige Verkaufsverpackung im Produktblatt 22-000-0110 aufgeführt.

Das Ergebnis der Gesamtmarkt Betrachtung zum typischen Anfall von Verpackungen von Abfallsäcken lässt damit den Rückschluss zu, dass die Abfallsäcke mit der Banderole als Prüfgegenstand dem Endverbraucher auch typischerweise als Verkaufseinheit angeboten werden.

Soweit im Einzelfall rein tatsächlich eine abweichende Praxis vom abstrakt zu bestimmenden Angebot bzw. Inverkehrbringen erfolgt und z.B. vom konkreten Hersteller nur an Zwischenhändler geliefert wird, die Abfallsäcke gewerbsmäßig anbieten bzw. weiterverkaufen, ist dies für die Einordnungsentscheidung unerheblich. Maßgeblich ist daher die oben dargestellte Betrachtung, ob die Verkaufseinheit aus Ware (Abfallsäcke) und Verpackung (Banderole) typischerweise – im Rahmen einer Gesamtmarkt Betrachtung – am Ende der Lieferkette denjenigen Abnehmern angeboten wird, die diese nicht mehr in der an sie gelieferten Form gewerbsmäßig in Verkehr bringen.

Der Prüfgegenstand ist ausweislich aller vorliegenden Informationen keine Transportverpackung im Sinne der gesetzlichen Definition in § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 VerpackG. Kennzeichnend für Transportverpackungen ist danach, dass sie typischerweise nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt sind, also typischerweise im Handel verbleiben. Die Abfallsäcke werden jedoch typischerweise mit der Banderole, beispielsweise an Handwerksbetriebe geliefert. Diese nutzen die Abfallsäcke und bringen sie daher nicht mehr in der an sie gelieferten Form im Sinne des § 3 Absatz 10 VerpackG in Verkehr.

Eine Schutzfunktion allein begründet die Einordnung als Transportverpackung ebenfalls nicht. Die Schutzfunktion ist auch im allgemeinen Teil des § 3 Absatz 1 VerpackG aufgeführt und damit nicht explizit einer bestimmten Verpackungsart zuzuordnen. Eine spezielle Schutzfunktion des Prüfgegenstands vor Transportschäden ist zudem nicht ersichtlich, da er die Abfallsäcke nicht vollständig umhüllt.

Auch die geschilderte Bedeutung im Packprozess, dass die Bänderolen das Abwickeln der Abfallsäcke verhindern und so Roboter in die Lage versetzen mehrere Rollen Abfallsäcke in einen Karton zu füllen, ändert an der Einordnung nichts. Die Handhabung ist wie die Schutzfunktion ebenfalls als neutrale Verpackungsfunktion in § 3 Absatz 1 VerpackG genannt und keiner bestimmten Verpackungsart zuzurechnen. Vielmehr ist es insbesondere auch für Verkaufsverpackungen üblich, dass diese im Rahmen der Packprozesse hilfreich sind, da sie die enthaltenen Waren zusammenhalten.

3. Typischer Anfall als Abfall beim privaten Endverbraucher

Eine Systembeteiligungspflicht von Verkaufsverpackungen besteht nur dann, wenn diese im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG nach Gebrauch auch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen.

Private Endverbraucher sind gemäß § 3 Absatz 11 Satz 1 VerpackG private Haushaltungen und diesen nach der Art der dort typischerweise anfallenden Verpackungsabfälle vergleichbaren Anfallstellen. Vergleichbare Anfallstellen sind gemäß § 3 Absatz 11 Satz 3 VerpackG insbesondere Handwerksbetriebe, deren Verpackungsabfälle mittels haushaltsüblicher Sammelgefäße, jedoch maximal mit einem 1 100-Liter-Umleerbehälter je Sammelgruppe, im haushaltsüblichen Abfuhrhythmus entsorgt werden können.

Der Prüfgegenstand fällt nach Gebrauch auch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall an.

Gemäß dem Produktblatt 22-000-0110 in der Produktgruppe Haushalt (Produktgruppennummer 22-000) sind, Verkaufsverpackungen und Umverpackungen von Haushaltsfolien, Abfallbeuteln und Müllsäcken bis einschließlich 1.500 Stück systembeteiligungspflichtig, weil sie typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG wie Gastronomiebetrieben anfallen.

Im Rahmen der durchgeführten und dem Katalog zugrunde liegenden Gesamtmarktbeurteilung für jeweils gleichartige Verpackungen wurde für Verpackungen von Abfallsäcken in der Ausprägung/Form, dem Material sowie mit der Füllgröße des Prüfgegenstands gerade kein überwiegender Verbleib im Handel festgestellt, so dass keine nicht systembeteiligungspflichtige (Transport-)Verpackung vorliegt.

Nach der Gesamtmarkt Betrachtung sind alle Banderolen aus PPK um bis zu einschließlich 1.500 Stück Abfallsäcke unabhängig von ihren konkreten Abmessungen oder ihrer individuellen Gestaltung systembeteiligungspflichtig. Erst oberhalb von 1.500 Stück wären sie nicht systembeteiligungspflichtig.

Kommt man wie vorliegend zu dem Ergebnis, dass bestimmte Verpackungen von Abfallsäcken mehrheitlich bei privaten Endverbrauchern anfallen werden, so sind diese Verpackungen vollumfänglich systembeteiligungspflichtig, auch wenn einzelne Verpackungen später tatsächlich bei anderen als privaten Endverbrauchern als Abfall anfallen sollten. Eine Aufspaltung von identischen Verpackungen in eine systembeteiligungspflichtige und eine gewerbliche Menge ist nicht zulässig (Bundestagsdrucksache. 18/11274, Seite 83 f.). Entscheidend für die Bestimmung des typischen Anfalls ist das Ergebnis der Betrachtung des Gesamtmarktes. Auf das Vorbringen der Antragstellerin, sie liefere nur an gewerbliche Kunden, kommt es daher nicht an.

Die vom Gesetzgeber vorgesehene, typisierende Gesamtmarkt Betrachtung ist erforderlich, um eine einheitliche, gleichförmige Gesetzesanwendung zu erreichen, die die Gleichbehandlung der Hersteller im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes sicherstellt.

Auch der Vortrag der Antragstellerin, die Entsorgung erfolge bei ihren Produkten und deren Verpackungen nicht über die dualen Systeme, sondern beispielsweise als „Baustellenentsorgung“, führt zu keiner anderen Einschätzung.

Die tatsächliche Entsorgung ist nach den gesetzlichen Vorschriften für die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig nicht entscheidend.

Nach § 3 Absatz 8 VerpackG kommt es darauf an, ob die betrachteten, nach Füllgut, Gestaltung, Material sowie Ausprägung und Form vergleichbaren (typgleichen) Verpackungen nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher (Privathaushalte und vergleichbare Anfallstellen, wie bestimmte Handwerksbetriebe) als Abfall anfallen.

Die Entsorgung einer Verpackung und deren Anfall als Abfall sind nach dem gesetzgeberischen Willen nicht gleichzusetzen. Der Begriff „Entsorgung“ wird sowohl im Verpackungsgesetz als auch in dem Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) an anderer Stelle beziehungsweise in anderem Zusammenhang verwendet. Die Entsorgung einer Verpackung ist damit von deren Anfall als Abfall zu unterscheiden und ihm nach dem Gesetzeszusammenhang regelmäßig nachgelagert. Die Entsorgung bzw. der Entsorgungsweg kann damit für die Beurteilung der Systembeteiligungspflicht nicht herangezogen werden.

Etwaige Verpackungskomponenten und Zusatzelemente, die in eine Verpackung integriert sind, gelten nach Nummer 1 Buchstabe c der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG als Teil der Verpackung, in die sie integriert sind.

Für diesen Bescheid entstehen keine Kosten.

Dieser Verwaltungsakt wurde mit Hilfe einer Datenverarbeitungsanlage gefertigt und ist ohne Unterschrift gültig.

Die Zentrale Stelle veröffentlicht Einordnungsentscheidungen ohne persönliche Daten auf ihrer Internetseite.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch bei der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister, Osnabrück, erhoben werden. Die Frist wird auch durch Einlegung des Widerspruchs bei der Widerspruchsbehörde (Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau) gewahrt.

Stiftung Zentrale Stelle

Verpackungsregister

gez.

Gunda Rachut

Vorstand

Anlage

