

Geschäftszeichen:  
353603/XXX.SP.22#0001

29. August 2024

## **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 Wickelhülse aus Kunststoff (Breite 80 mm, Lochweite 12 mm) zur Umwicklung mit zur Bedruckung in Kassendruckern bestimmtem Thermopapier mit einer Lauflänge von 88,2 mm in der Gestaltung gemäß den Abbildungen in der Anlage zu diesem Bescheid ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG.**

### **Gründe**

Die Papierverarbeitungswerk Franz Veit GmbH („**Antragstellerin**“) hat am 11. November 2022 eine Entscheidung über die Einordnung von mehreren Gegenständen, darunter auch Wickelhülsen aus Kunststoff in Kassenrollen, als systembeteiligungspflichtige Verpackungen nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG beantragt.

Die Antragstellerin hat ihren Antrag mehrfach ergänzt und auf Aufforderung der Zentralen Stelle mit E-Mail vom 27. Mai 2024 schließlich ausreichend konkretisiert.

Die Antragstellerin hält die Wickelhülsen schon deshalb für nicht systembeteiligungspflichtig, weil sie ihrer Ansicht nach keine Verpackungen sind.

Die Antragstellerin trägt zur Begründung vor, in den Kassenrollen befänden sich aus Funktionalitätsgründen Wickelhülsen. Die Wickelhülsen dienten nicht nur der Aufnahme des Thermopapiers. Sie seien vielmehr Teil der Rolle und für den technischen Druckvorgang erforderlich. Wickelhülse und Thermopapier bildeten während des Druckvorgangs eine funktionale Einheit. Auch gewährleiste die Wickelhülse einen störungsfreien Druckprozess und die erforderliche Stabilität, gerade wenn sich die Rolle sich dem Ende zuneige.

Die Antragstellerin beruft sich zudem auf die Ausnahme nach Nummer 2 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG, derzufolge Rollen, Röhren und Zylinder, die Teile einer Produktionsanlage sind, keine Verpackungen sind. Die Antragstellerin hält den Druckvorgang für einen solchen Produktionsprozess.

Die Antragstellerin bezieht sich insoweit auch auf Ausführungen auf der Internetseite des österreichischen Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie („**BMK**“)<sup>1</sup>, die sie aufgrund des europarechtlichen Bezugs für auf das deutsche Recht übertragbar hält. Die Antragstellerin schließt hieraus, dass die jeweilige Wickelhülse Teil einer Produktionsanlage ist.

Die Antragstellerin argumentiert weiter mit der neuen EU-Verpackungsverordnung<sup>2</sup> und weist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Regelungen zu Tee- und Kaffeebeuteln hin. Sie folgert aus den insoweit geplanten Regelungen, dass Wickelhülsen als Produktbestandteil anzusehen sein müssten.

Darüber hinaus stellt die Antragstellerin die Einordnung von Verpackungen von Kassenrollen aus Thermopapier als systembeteiligungspflichtige Verpackungen insgesamt in Frage. Sie hält insbesondere das Produktblatt 31-000-0010 für *sonstige Waren für Schule und Büro* im Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen nicht für anwendbar.

Sie trägt insoweit vor, Kassenrollen aus Thermopapier seien schon kein Büromaterial im Sinne der Produktgruppe *Bürobedarf*, der das Produktblatt zugeordnet ist.

Sie bringt gegen die Anwendung des Produktblatts 31-000-0010 weiter vor, Kassenrollen aus Thermopapier könnten nur in spezielle Kassen eingesetzt werden, welche überwiegend im großgewerblichen Bereich verwendet würden. Ihre Kunden seien daher vorwiegend große Supermarktketten. Demzufolge würden die Verpackungen ihrer Kassenrollen aus Thermopapier überwiegend bei diesen großgewerblichen Unternehmen anfallen. Sie würden daher auch von den Kunden selbst und nicht von den dualen Systemen entsorgt. Dieses Ergebnis vermutet die Antragstellerin auch bei einer Betrachtung des Gesamtmarktes. Nach Ansicht der Antragstellerin wäre aber auch ein bekannter tatsächlicher Vertriebsweg zu berücksichtigen.

Zuletzt stellt die Antragstellerin die Regelungswirkung des Katalogs insgesamt in Frage und stützt sich auch auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Trier<sup>3</sup>.

Gegenstand der Beurteilung in diesem Bescheid war die im Antrag beschriebene und auf den in der Anlage zu diesem Bescheid beigefügten Abbildungen gezeigte Wickelhülse aus Kunststoff (Breite 80 mm, Lochweite 12 mm) zur Umwicklung mit zur Bedruckung in Kassendruckern bestimmtem Thermopapier mit einer Lauflänge von 88,2 mm („**Prüfgegenstand**“).

Die Entscheidung über die Einordnung einer etikettierten Faltschachtel aus Wellpappe (Länge x Breite x Höhe: 398 mm x 398 mm x 159 mm) zur Befüllung mit 30 Stück Kassenrollen aus Thermopapier erfolgt mit gesondertem Bescheid.

---

<sup>1</sup> Vgl. [https://www.bmk.gv.at/themen/klima\\_umwelt/abfall/Kreislaufwirtschaft/verpackungen/einstufung/verpackungen.html](https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/abfall/Kreislaufwirtschaft/verpackungen/einstufung/verpackungen.html), abgerufen am 16. Juli 2024.

<sup>2</sup> VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG.

<sup>3</sup> VG Trier; Urteil vom 22. Juni 2022 – 9 K 931/22. TR.

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

#### **Im Einzelnen:**

Der Antrag ist zulässig.

Die Antragstellerin hat ein berechtigtes Interesse an einer Entscheidung über das Bestehen einer 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 keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG. Er ist zwar eine Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 1 VerpackG und auch eine Verkaufsverpackung im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Halbsatz 1 VerpackG. Er fällt jedoch nach Gebrauch nicht typischerweise als Abfall beim privaten Endverbraucher an.

#### **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. Gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 VerpackG wird die Begriffsbestimmung durch die in der Anlage 1 genannten Kriterien ergänzt. Die dort aufgeführten Gegenstände sind Beispiele für die Anwendung dieser Kriterien.

##### **a) Verpackungsfunktionen in Zusammenhang mit einer Ware**

Der Prüfgegenstand erfüllt Verpackungsfunktionen im Sinne des § 3 Absatz 1 VerpackG in Bezug auf das zur Bedruckung in Kassendruckern bestimmte Thermopapier mit einer Lauflänge von 88,2 mm („**Thermopapierrolle für Kassen**“) als Ware.

Der Prüfgegenstand besitzt bereits bei der Weitergabe vom Hersteller an Vertreiber oder Endverbraucher eine Schutz- und Darbietungsfunktion bezogen auf die Thermopapierrolle für Kassen<sup>4</sup>. Die Antragstellerin geht selbst von einer Aufnahmefunktion des Prüfgegenstands aus.

##### **b) Kein integraler Teil des Produkts**

Ein Gegenstand, der Verpackungsfunktionen im Sinne des § 3 Absatz 1 VerpackG erfüllt, ist gemäß Nummer 1 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG nur dann keine Verpackung, wenn der Gegenstand integraler Teil des Produkts ist, der zur Umschließung, Unterstützung oder Konservierung dieses Produkts während dessen gesamter Lebensdauer benötigt wird, und alle Komponenten für die gemeinsame Verwendung, den gemeinsamen Verbrauch oder die gemeinsame Entsorgung bestimmt sind.

---

<sup>4</sup> Vgl. auch EuGH, Urteil vom 10. November 2016 – C-313/15 und C-530/15 („**Rollenkernurteil**“).

Der Prüfgegenstand ist kein integraler Teil der Thermopapierrolle für Kassen als Ware.

Aus dem Wortlaut der Nummer 1 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG ergibt sich, dass ein Gegenstand, der Verpackungsfunktionen bezogen auf eine Ware erfüllt, nur ausnahmsweise aus dem Anwendungsbereich des Verpackungsgesetzes ausgenommen sein soll.

Dies folgt aus dem mit „es sei denn“ beginnenden Nebensatz, aus dem sich ein Regel-Ausnahme-Verhältnis ergibt, sowie auch aus der Verwendung des Begriffes „integraler Teil“. Das Wort „integral“ bedeutet „zu einem Ganzen dazugehörend und es erst zu dem machend, was es ist“<sup>5</sup>. Eine bloße Nützlichkeit für die Ware, eine produktspezifische Üblichkeit oder nur eine zeitweise Verbindung kann ausgehend von dem Wortsinn und dem Gesetzeszusammenhang demzufolge nicht genügen, um einen Gegenstand als integralen Teil des Produkts anzusehen. Vielmehr ist es erforderlich, dass durch die konkrete Kombination der Komponenten eine Einheit entsteht, die nur in ihrer Gesamtheit dem objektiv angestrebten Zweck gerecht wird.

Eine Verbindung zwischen dem Prüfgegenstand und der Thermopapierrolle für Kassen, die den Anforderungen der in Nummer 1 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG genügt, ist nicht ersichtlich.

Die bestimmungsgemäße Nutzung der Thermopapierrolle für Kassen ist die Bedruckung in einem geeigneten Kassendrucker mit dem Ziel der Erstellung eines Kassenbons.

#### **aa) Verbrauchsgut**

Die Thermopapierrolle für Kassen ist ein Verbrauchsgut. Sie wird nach und nach verbraucht, indem sie abschnittsweise bedruckt, der bedruckte Teil abgetrennt und anschließend als Kassenbon ausgegeben wird.

#### **bb) Keine Notwendigkeit zum Verbrauch**

Der Prüfgegenstand wird nicht zum Verbrauch der Thermopapierrolle für Kassen während deren gesamter Lebensdauer im Sinne der Nummer 1 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG benötigt.

Eine Wickelhülse wie der Prüfgegenstand ist für die bestimmungsgemäße Nutzung einer Thermopapierrolle für Kassen nicht zwingend erforderlich. Zum einen ist eine Bedruckung einer Thermopapierrolle für Kassen faktisch auch ohne einen Innenkern möglich. Zum anderen fehlt es auch an der Notwendigkeit während der gesamten Lebensdauer der Thermopapierrollen für Kassen.

Die Thermopapierrolle für Kassen wird während des Druckvorgangs Stück für Stück vom Prüfgegenstand abgewickelt und damit vom Prüfgegenstand entfernt. Andernfalls könnten Kassenbons gar nicht erstellt werden. Damit muss die Verbindung zwischen der Thermopapierrolle für Kassen und dem Prüfgegenstand gerade aufgehoben werden, um die bestimmungsgemäße Nutzung der Thermopapierrolle für Kassen zu ermöglichen.

Die Thermopapierrolle für Kassen verliert ohne den Prüfgegenstand auch ihren spezifischen Charakter nicht oder wird umgekehrt durch diesen entscheidend geprägt. Die Thermopapierrolle für Kassen besitzt für sich betrachtet, das heißt unabhängig vom Vorhandensein eines Innenkerns wie dem Prüfgegenstand, bereits die für eine Kassenrolle wesentypische Rollenform. Die fehlende

---

<sup>5</sup> Siehe <https://www.duden.de/rechtschreibung/integral>, abgerufen am 23. Juli 2024.

Notwendigkeit zeigt sich zudem daran, dass auch kern- bzw. hülsenlose Thermorollen angeboten werden („coreless“<sup>6</sup>).

Der Prüfgegenstand und die Thermopapierrolle für Kassen sind damit kein einheitliches, aus beiden Komponenten bestehendes Produkt, das einen gemeinsamen Produktnutzen besitzt, der gerade durch das Zusammenwirken der beiden Komponenten verwirklicht wird und bei dem der Prüfgegenstand eine entscheidende Rolle spielt.

Der Thermopapierrolle für Kassen und dem Prüfgegenstand fehlt es auch an einer gemeinsamen Lebensdauer. Die Thermopapierrolle für Kassen als eine der bei der Anwendung der Nummer 1 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG zu betrachtenden Komponenten wird bereits selbst abschnittsweise verwendet und hat damit bereits für sich betrachtet – wie für Verbrauchsgüter allgemein üblich – keine einheitliche Lebensdauer.

### **cc) Keine gemeinsame Bestimmung**

Der Prüfgegenstand und die Thermopapierrolle für Kassen sind auch nicht für die gemeinsame Verwendung, den gemeinsamen Verbrauch oder die gemeinsame Entsorgung im Sinne der Nummer 1 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG bestimmt.

Ein gemeinsamer Verbrauch beziehungsweise eine gemeinsame Entsorgung scheiden bereits faktisch aus. Die Thermopapierrolle für Kassen wird nach und nach bedruckt und dabei verbraucht. Der Prüfgegenstand bleibt nach dem Verbrauch des Thermopapiers allein zurück und muss – völlig unabhängig von den aus der Thermopapierrolle für Kassen entstehenden Kassenbons – entsorgt werden.

Es liegt auch keine Bestimmung für die gemeinsame Verwendung vor.

Eine Bestimmung für die gemeinsamen Verwendung ist üblicherweise nur bei Gebrauchsgütern anzunehmen, die über einen längeren Zeitraum in immer gleicher Art und Weise zum Einsatz kommen und damit im Wortlautsinn „verwendet“ statt „verbraucht“ werden. Dementsprechend steht der „gemeinsamen Verwendung“ in Nummer 1 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG grundsätzlich der „gemeinsame Verbrauch“ gegenüber.

Um Wertungswidersprüche zu vermeiden kann auch bei Verbrauchsgütern ausnahmsweise eine Bestimmung für die gemeinsame Verwendung angenommen werden. Der zu beurteilende Gegenstand muss hierzu jedoch bei der spezifischen Art des Verbrauchs objektiv eine so grundlegende Bedeutung haben, dass ohne ihn die gesamte Einheit ihrem angestrebten Zweck nicht gerecht werden würde, durch die Kombination der verschiedenen Bestandteile also eine andere Ware mit einer eigenen Zwecksetzung entsteht.

Eine derart besondere Bedeutung hat der Prüfgegenstand bei verständiger Würdigung nicht.

Die Thermopapierrolle für Kassen hat auch für sich betrachtet bereits die für Kassenrollen prägende Rollenform.

Der Prüfgegenstand ist bei der bestimmungsgemäßen Nutzung der Thermopapierrolle für Kassen, dem abschnittswisen Bedrucken, nicht unmittelbar beteiligt. Der gerade bedruckte Teil der Thermopapierrolle für Kassen wird bei der Erstellung eines Kassenbons von der übrigen Thermopapierrolle für Kassen und auch vom Prüfgegenstand entfernt.

---

<sup>6</sup> Vgl. z. B. <https://www.jennerjahn.com/de/kernlose-pos-rollen/>, abgerufen am 23. Juli 2024.

Selbst wenn der Prüfgegenstand die Thermopapierrolle für Kassen stabilisieren sollte, würde dies keine Einordnung als integraler Teil begründen.

Das kleine Stück Thermopapier im Innern der Thermopapierrolle für Kassen, das unmittelbar mit dem Prüfgegenstand verbunden ist und auf das sich die Antragstellerin im Hinblick auf eine stabilisierende Wirkung ausdrücklich bezieht, dürfte häufig mangels Eignung für einen vollständigen Kassenbon gar nicht mehr verwendet werden können.

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass in Kassendruckern Vorrichtungen vorhanden sind, in bzw. auf die die Thermopapierrolle für Kassen eingesetzt wird, die ebenfalls ausreichend stabilisierend wirken. Andernfalls könnten Kassenrollen ohne Rollenkern nicht verwendet werden.

#### **dd) Beispiel „Rollen, Röhren und Zylinder, um die flexibles Material aufgespult ist“**

Ein Anwendungsbeispiel in Nummer 2 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG spricht klar für die Einordnung des Prüfgegenstands als Verpackung.

Danach gelten

*„Rollen, Röhren und Zylinder, um die flexibles Material aufgespult ist (z. B. Kunststoffolie, Aluminium, Papier)“, ausgenommen Rollen, Röhren und Zylinder, die Teile einer Produktionsanlage sind und nicht zur Aufmachung eines Produkts als Verkaufseinheit verwendet werden“,*

als Verpackung.

Der Prüfgegenstand entspricht von Form und Gestaltung den in dem Beispiel genannten Gegenständen. Auch ist Thermopapier als Spezialpapier einer der ausdrücklich genannten flexiblen Materialien, Papier, eindeutig zuzuordnen.

Unabhängig von der Frage, ob sich die Vorschrift auf die Produktionsanlage der Kassenrolle selbst bezieht oder auf eine Produktionsanlage, in die Material auf Rollen zu Produktionszwecken eingesetzt wird, ist der Prüfgegenstand jedenfalls kein Teil einer Produktionsanlage und damit keinesfalls von der entsprechenden Ausnahme umfasst. Er bündelt vielmehr die Thermopapierrolle für Kassen – wie auch für Verpackungen üblich – auf produktspezifische Art und Weise zu einer Verkaufseinheit<sup>7</sup>.

Eine Kasse mit integriertem Drucker ist unabhängig von ihrer Größe und ihrer individuellen Gestaltung bereits nach dem allgemeinen Begriffsverständnis keine Produktionsanlage. Sie dient ausgehend von ihren Funktionen und ihrer Zweckbestimmung nicht der Produktion. Unter Produktion wird die Erzeugung bzw. Herstellung von Waren und Gütern verstanden<sup>8</sup>. Kassenbons sind keine Waren beziehungsweise Güter, sondern zur Dokumentation dienende Belege ohne Warenwert<sup>9</sup>.

Eine Kasse mit integriertem Drucker ist vielmehr ein funktionsfähiges (Elektro-)Gerät, das Daten verarbeitet bzw. Daten und Ergebnisse mit einem integrierten Drucker druckt. Aufgrund der funktionalen Unabhängigkeit ist eine Kasse mit integriertem Drucker auch keine Anlage oder Teil einer solchen.

<sup>7</sup> Details siehe 2. c) *Bestimmung der Verpackungsart*.

<sup>8</sup> Vgl. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Produktion>, abgerufen am 23. Juli 2024.

<sup>9</sup> Vgl. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Kassenbon>, abgerufen am 23. Juli 2024; aaO genannte Synonyme: Kassenzettel, Rechnung.

Darüber hinaus wäre der Prüfgegenstand – selbst wenn eine Kasse mit integriertem Drucker eine Produktionsanlage wäre – kein weiterer Teil der Produktionsanlage.

Der Prüfgegenstand ist bei verständiger Würdigung funktional und sachlich der Thermopapierrolle für Kassen zuzuordnen. Die Thermopapierrolle für Kassen ist das Verbrauchsmaterial, das selbst bei einer Einordnung der Bedruckung als Produktionsvorgang kein Teil der Anlage mit der Zweckbestimmung, Güter oder Waren herzustellen, wäre. Die Thermopapierrolle für Kassen wäre das Material, aus dem die Güter bzw. Waren entstehen.

Die fehlende Zuordnung zur Kasse mit integriertem Drucker zeigt sich auch daran, dass ein Rollen Kern nach dem Aufbrauchen des um ihn gewickelten Materials entsorgt werden muss, während in die Kasse die nächste Thermopapierrolle für Kassen eingelegt wird. Es fehlt also jedem Rollen Kern eine auf Dauer angelegte Verbindung mit der Kasse mit integriertem Drucker, die eine Einordnung als deren Teil begründen könnte bzw. rechtfertigen würde.

Auch die abfallrechtliche Betrachtung unter Berücksichtigung der dem Verpackungsgesetz zugrunde liegenden EU-Verpackungsrichtlinie und der in diesem Zusammenhang durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) getroffenen Entscheidung ergibt nichts Anderes. Der EuGH hat im „Rollenkernurteil“<sup>10</sup> in Zusammenhang mit der Ergänzung des Beispiels zu „*Rollen, Röhren und Zylinder, um die flexibles Material gewickelt ist*“ in Anhang I der EU-Verpackungsrichtlinie<sup>11</sup>, bezogen auf diverse Rollenkerne, zum Beispiel solche in Kunststoffolie, in Aluminiumfolie sowie in Toiletten- oder Saugpapier entschieden, dass solche Rollenkerne Verpackungen sind. Folglich sieht der EuGH Rollenkerne in Verbrauchsmaterialien nicht integralen Teil des Produkts und auch nicht als Teil einer Produktionsanlage an.

Gründe, warum Rollenkerne in Thermopapierrollen für Kassen wie der Prüfgegenstand anders zu beurteilen sein sollten, als solche in anderen Papieren und Folien, die jeweils als Verbrauchsmaterial händisch oder maschinell nach und nach vom enthaltenen Rollen Kern abgewickelt werden, sind nicht erkennbar.

Die Sachverhalte, die der Entscheidung des EUGH zugrunde lagen, sind dem vorliegenden vergleichbar. Ein tragender Grund der Entscheidung, die Tatsache, dass der Rollen Kern nach dem Verbrauch des um ihn gewickelten Materials als Abfall zurückbleibt, trifft hier ebenfalls gleichermaßen zu.

## **ee) Keine andere Beurteilung aufgrund der Argumente der Antragstellerin**

### **(1) Ausführungen des BMK**

Aus den von der Antragstellerin zitierten Ausführungen des BMK ergibt sich nichts Anderes.

Der von der Antragstellerin gezogene Rückschluss ist so weder möglich noch in dem gefundenen Ergebnis zwingend.

Die Ausführungen des BMK sind allgemeiner Natur. Inwieweit das BMK die Erstellung eines Kassenbons als „*Weiterverarbeitung bzw. Bearbeitung*“ der Thermopapierrolle für Kassen „*im Rahmen eines maschinellen Produktionsprozesses*“ ansehen würde, ergibt sich aus den Ausführungen nicht. Eine solche Sichtweise ist angesichts der unter 1. b) dd) dieses Bescheides gemachten Ausführungen auch nicht zu erwarten.

---

<sup>10</sup> EuGH, Urteil vom 10. November 2016 – C-313/15 und C-530/15.

<sup>11</sup> Ergänzung des Anhang I durch die Richtlinie 2013/2.

Selbst wenn das BMK Wickelhülsen in Kassenrollen eindeutig als Teil der Kasse in einer Funktion als Produktionsanlage von Kassenbons ansehen würde, wäre die Meinung des BMK als österreichischer Behörde für die Zentrale Stelle nicht um unmittelbar bindend.

Gesetze von EU-Mitgliedsstaaten, die EU-Richtlinien umsetzen, sind zwar im Lichte der zugrunde liegenden Richtlinie auszulegen, um eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten (Rechtsgrundsatz des „*effet utile*“ des EuGH). Eine unmittelbare Bindungswirkung der Entscheidungen von Behörden in Drittstaaten besteht jedoch nicht.

Dementsprechend sind bei der Auslegung der Vorschriften des Verpackungsgesetzes die Vorgaben in der EU-Verpackungsrichtlinie<sup>12</sup> und die dieser zugrunde liegende Zielsetzungen zu berücksichtigen.

Die entsprechende Auslegung der nationalen Vorschriften obliegt den im jeweiligen Mitgliedstaat zuständigen Behörden. Die Zentrale Stelle kann und darf damit als die gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG zuständige deutsche Behörde entscheiden, ohne etwaige Meinungen und sogar ohne Entscheidungen eines anderen Mitgliedsstaats unmittelbar berücksichtigen zu müssen.

## **(2) Inhalte der geplanten EU-VerpackV**

Zwar wurde der *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG (EU-VerpackV)* am 24. April 2024 vom Europäischen Parlament gebilligt.

Die EU-VerpackV ist im Rahmen der hier zu treffenden Entscheidung jedoch nicht anzuwenden beziehungsweise nicht bindend. Sie muss erst vom Rat förmlich gebilligt werden und enthält Bestimmungen zu ihrem Inkrafttreten<sup>13</sup>. Bis dahin gilt weiterhin das auf der aktuell geltenden EU-Verpackungsrichtlinie basierende Verpackungsgesetz.

Darüber hinaus bieten die geplanten Regelungen, insbesondere diejenigen zu Kaffee- und Teebeuteln bzw. zu Getränkesystemkapseln befüllt mit Kaffee- oder Teepulver, auch keine Anhaltspunkte für den von der Antragstellerin gezogenen Schluss.

Eine für die Übertragung ausreichende Vergleichbarkeit ist bereits sachlich äußerst fraglich, da die betrachteten Komponenten völlig unterschiedlich sind (Umhüllung versus Innenkern; Lebensmittel als Einzelportion versus Papierrolle mit größerer Lauflänge).

Die Beantwortung der Frage, ob ein Gegenstand integraler Teil des Produkts ist, setzt aufgrund der Vielzahl von Produkten und möglicher Verpackungen immer eine einzelfallbezogene Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen unter Berücksichtigung von produktspezifischen Besonderheiten und der Gestaltungs- und Beschaffenheitsmerkmale des betrachteten Gegenstands voraus.

Die von der Antragstellerin vorgebrachte Sonderregelung in der EU-VerpackV, die die Behandlung von als integraler Teil des Produkts angesehenen *Tee- und Kaffeebeuteln* sowie *Einzelportionseinheiten für Kaffee- oder Teesysteme* als Verpackung ermöglicht:

*„[...] Angesichts des Entsorgungsverhaltens der Verbraucher in Bezug auf Tee- und Kaffeebeutel sowie Einzelportionseinheiten für Kaffee- oder Teesysteme, die in der Praxis*

<sup>12</sup> Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle in der Fassung vom 04. Juli 2018.

<sup>13</sup> Vgl. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240419IPR20589/neue-eu-vorschriften-weniger-verpackungen-mehr-wiederverwendung-und-recycling>, abgerufen am 25. Juli 2024.

*zusammen mit dem Produktrückstand entsorgt werden, was zu einer Kontamination der Kompost- und Recyclingströme führt, **sollten diese speziellen Gegenstände jedoch als Verpackung behandelt werden.** [...]*“

hat keine Aussagekraft hinsichtlich der Vorfrage, ob eine Gegenstand im Einzelfall ein integraler Teil des Produkts ist.

Der von der Antragstellerin gezogene Schluss lässt sich der EU-VerpackV auch im Übrigen nicht entnehmen. Dies zeigt sich an den weiterhin sehr differenzierten Regelungen in Bezug auf die Abgrenzung von Verpackung und Produkt<sup>14</sup>. Gegen die Annahme der Antragsstellerin spricht darüber hinaus , dass die die bisherigen Regelungen zu Rollenkerne, deren Heranziehung bei dem Prüfgegenstand und der Thermopapierrolle für Kassen bei objektiver Betrachtung sachnäher ist, bestehen bleiben.<sup>15</sup>

• Nach alledem ist der Prüfgegenstand eine Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 1 VerpackG und kein integraler Teil des Produkts.

## 2. Verkaufsverpackung

Der Prüfgegenstand ist eine Verkaufsverpackung im Sinne des § 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.

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

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 und (EU) 2015/720) – eine abstrakte Zuordnung nach der „typischen“ Verwendung vorgesehen (Bundestags-Drucksache 18/11274, Seite 81).

Der Prüfgegenstand bildet zusammen mit der Thermopapierrolle für Kassen eine, konkret die kleinstmögliche, Verkaufseinheit aus Ware (Thermopapierrolle für Kassen) und Verpackung (Wickelhülse aus Kunststoff), die dem Endverbraucher typischerweise so angeboten wird.

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 Thermopapierrollen für Kassen gewerbsmäßig anbieten bzw. weiterverkaufen, ist dies für die Einordnungsentscheidung unerheblich. Maßgeblich ist daher die oben dargestellte Betrachtung, ob die Verkaufseinheit aus Ware (Thermopapierrolle für Kassen) und Verpackung (Wickelhülse aus Kunststoff) typischerweise – im Rahmen einer Gesamtmarkt Betrachtung – am Ende der Lieferkette

---

<sup>14</sup> Kaffee- und Tee-Folienbeutel gelten nach der EU-VerpackV als Verpackungen; die Regelungen, auf die sich die Antragstellerin bezieht, betreffen nur Kaffee- und Teebeutel, die auch mit dem Produkt entsorgt werden. Bei der fehlenden gemeinsamen Entsorgung ist nicht von einem integralen Teil auszugehen, so dass die entsprechende Regelung insoweit überflüssig ist.

<sup>15</sup> Unter „Verpackungen“ sind in Anhang I aufgeführt *„Rollen, Röhren und Zylinder, um die flexibles Material gewickelt ist (z. B. Kunststoffolie, Aluminium, Papier), ausgenommen Rollen, Röhren und Zylinder, die Teile einer Produktionsanlage sind und nicht zur Präsentation eines Produkts als Verkaufseinheit verwendet werden“.*

denjenigen Abnehmern angeboten wird, die diese nicht mehr in der an sie gelieferten Form gewerbsmäßig in Verkehr bringen.

### 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 2 VerpackG beispielsweise Verwaltungen, Gaststätten und Kinos.

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

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 – zulässiger Weise – bundeseinheitlich als Grundlage für ihre Einordnungsentscheidungen heran.

#### a) Zulässigkeit von Verwaltungsvorschriften und der Gesamtmarktbetrachtung

Katalog und Leitfaden sind Verwaltungsvorschriften, die eine Aussage darüber treffen, wie die Zentrale Stelle im Rahmen eines Einordnungsverfahrens voraussichtlich bezüglich bestimmter Produkte und deren Verpackungen entscheiden wird<sup>16</sup>.

Die Zulässigkeit von Verwaltungsvorschriften in Zusammenhang mit der Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG hat der Gesetzgeber bestätigt, indem er im Zuge der Novellierung des Verpackungsgesetzes zum 01. Juli 2022 die Ermächtigungsgrundlage zur Einordnung von Verpackungen um einen entsprechenden Passus ergänzt hat<sup>17</sup>.

Ebenso ist die von der Zentralen Stelle bei der Einordnung von Verpackungen jeweils zugrunde gelegte Gesamtmarktbetrachtung zulässig und nach den gesetzlichen Vorgaben auch zwingend erforderlich.

Ob eine Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG typischerweise beim privaten Endverbraucher anfällt, ist nach der Gesetzesbegründung vornehmlich nach quantitativen Aspekten zu entscheiden (vgl. Bundestags-Drucksache 18/11274, Seite 81), also danach, ob die Verpackung „mehrheitlich“ bei privaten Endverbrauchern anfällt (vgl. Bundestags-Drucksache 18/11274, Seite 83). Dementsprechend hebt die Gesetzesbegründung auch hervor, dass bei der Einordnung eine Aufspaltung identischer Verpackungen in eine systembeteiligungspflichtige und eine gewerbliche Menge nicht zulässig ist (vgl. Bundestags-Drucksache 18/11274, Seite 83 f.). Folglich ist ein „Mengensplitting“, wie beispielsweise die nur anteilige Beteiligung von an bestimmte Kunden gelieferten Verpackungsmengen eines Verpackungstyps nicht zulässig.

<sup>16</sup> Vgl. Ziffer 1.4.3 des Leitfadens zum Katalog, Seite 6.

<sup>17</sup> [...] „sie kann hierzu Verwaltungsvorschriften erlassen“, [...].

Maßgeblich für die Einordnung sind abstrakte, objektive Kriterien, wie der Inhalt, d.h. das Füllgut, und die Gestaltung, d.h. Material (Packstoff wie Kunststoff, Metalle, Glas, PPK) sowie die Ausprägung/Form wie z.B. Kanister, Tube, Dose, Eimer (vgl. Bundestags-Drucksache 18/11274, Seite 83).

Aus der Vorgabe, dass die Einordnung einer Verpackung nach den genannten objektiven Kriterien zu erfolgen hat, lässt sich ableiten, dass die Entscheidung, ob eine Verpackung im Sinne des Verpackungsgesetzes typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt, auf Grundlage einer Betrachtung des Gesamtmarkts typgleicher – d.h. in Bezug auf die genannten Kriterien übereinstimmender – Verpackungen zu treffen ist, mithin im Wege einer typisierenden Gesamtmarkt Betrachtung. Maßgeblich ist, ob die Gesamtheit derartiger typgleicher Verpackungen, die im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes in Verkehr gebrachten werden, mehrheitlich bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfällt. Auch können nur bei einer Gesamtmarkt Betrachtung bisherige Erfahrungen mit vergleichbaren Verpackungen und Produkten einbezogen werden, wie dies die Gesetzesbegründung vorsieht (vgl. Bundestags-Drucksache 18/11274, Seite 83).

Eine solche Gesamtmarkt Betrachtung ist auch erforderlich, um eine einheitliche, gleichförmige Gesetzesanwendung zu erreichen, die die Gleichbehandlung der Hersteller im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes sicherstellt.

Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Trier<sup>18</sup>, auf das die Antragstellerin sich bezieht. Der zitierte Absatz beschreibt abstrakt die dargelegten und sich aus der Gesetzesbegründung ergebenden Grundsätze und Entscheidungsparameter. Die Forderung nach oder gar die Notwendigkeit einer hersteller-individuellen Betrachtung lässt sich daraus nicht ableiten. Ein hersteller-individuelle Betrachtung wäre mit nicht hinzunehmenden Rechtsunsicherheiten verbunden.

Dementsprechend kann und muss hinsichtlich der Bestimmung der Systembeteiligungspflicht von Verpackungen von Thermopapierrollen für Kassen auf Basis einer Gesamtmarkt Betrachtung entschieden werden.

## **b) Einordnung von Verpackungen von Kassenrollen aus Thermopapier**

Auf Thermopapierrollen für Kassen ist kein Produktblatt im Katalog anwendbar. Dies gilt insbesondere für das Produktblatt 31-000-0110 für *sonstige Waren für Schule und Büro* in der Produktgruppe *Bürobedarf* (Produktgruppennummer 31-000).

Zwar sind „Kassenrollen, Buchungsrollen“ im Produktblatt 31-000-0110 unter „Produkt im Detail“ als Produktbeispiel ausdrücklich genannt. Die aufgeführten genannten typischen Anfallstellen, wie Bildungseinrichtungen, Verwaltungen und Verwaltungsbereiche von Unternehmen, sind jedoch nicht die typischen Anfallstellen von Verpackungen von Thermopapierrollen für Kassen, auch wenn Thermopapierrollen für Kassen im Einzelfall auch an diesen Anfallstellen als Abfall anfallen können.

Thermopapier ist ein „für ein bestimmtes Druckverfahren benötigtes Spezialpapier mit einer Schicht, die sich unter Wärmeeinwirkung verfärbt (z. B. für Faxgeräte)“.<sup>19</sup>

Anders als Kassen- und Buchungsrollen aus Normalpapier, werden Thermopapierrollen für Kassen nicht typischerweise von vergleichbaren Anfallstellen im Sinne des § 3 Absatz 11 VerpackG zur Erstellung von Belegen für Waren bzw. Dienstleistungen genutzt. Für die Bedruckung von

<sup>18</sup> VG Trier, Urteil vom 22. Juni 2022 - 9 K 391/22.TR.

<sup>19</sup> Vgl. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Thermopapier>, abgerufen am 17. Juli 2024.

Thermopapierrollen für Kassen sind Thermodrucker und damit spezielle Kassen erforderlich, wie sie vorwiegend im Handel verwendet werden.

Die durchgeführte Gesamtmarkt Betrachtung für jeweils gleichartige Verpackungen von Thermopapierrollen für Kassen hat für alle Verkaufs- und Umverpackungen von Thermopapierrollen für Kassen einen überwiegenden Anfall im Handel als Endverbrauchern ergeben. Dies gilt insbesondere für Verpackungen von Thermopapierrollen für Kassen in der Ausprägung/Form und dem Material des Prüfgegenstands. Entsprechend sind alle Wickelhülsen in Thermopapierrollen für Kassen, unabhängig von ihren konkreten Abmessungen oder ihrer individuellen Gestaltung, nicht systembeteiligungspflichtig.

Der Handel ist in Bezug auf Kassenrollen kein privater Endverbraucher im Sinne des § 3 Absatz 11 VerpackG. Das Kassieren, einschließlich der Erstellung eines Kassensbons, erfolgt in Ausübung der Handelsfunktion. Die Erstellung von Kassensbons ist damit nicht den Bereichen des Handels zuzuordnen, die als vergleichbare Anfallstellen einzuordnen wären, wie eine Kantine oder die zentrale Verwaltung eines Handelsunternehmens.

Kommt man wie vorliegend zu dem Ergebnis, dass bestimmte Verpackungen von Thermopapierrollen für Kassen mehrheitlich bei anderen als privaten Endverbrauchern anfallen werden, so sind diese Verpackungen vollumfänglich nicht systembeteiligungspflichtig, auch wenn einzelne Verpackungen später tatsächlich bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfallen sollten. Eine Aufspaltung von identischen Verpackungen in eine systembeteiligungspflichtige und eine gewerbliche Menge ist nicht zulässig (Bundestags-Drucksache 18/11274, Seite 83 f.). Entscheidend für die Bestimmung des typischen Anfalls ist das Ergebnis der Betrachtung des Gesamtmarktes.

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





