

Allgemeiner Teil der Verwaltungsvorschrift der ZSVR zur Bestimmung der Systembeteiligungspflicht im Sinne von § 54 Abs. 1 S. 2 Nr. 33 VerpackDG

„Katalog systembeteiligungspflichtiger
Verpackungen“, gültig ab 12. August 2026

(Stand: 08/2026)

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Struktur und Geltung	4
3	Rechtsgrundlagen des Katalogs	4
4	Systembeteiligungspflicht	5
4.1	Rechtliche Grundlagen	5
4.2	Sachliche Grundlagen.....	6
5	Außerhalb des Katalogs zu klärende (Rechts-)Fragen	6
5.1	Erzeuger- und Herstellereigenschaft	6
5.2	Verpackungseigenschaft	6
5.3	Schadstoffhaltige Füllgüter	6
5.4	Pfandpflicht von Einweggetränkeverpackungen	8
5.5	Wiederverwendbare Verpackungen	8
5.6	Exporte	9
6	Verpackungsdefinitionen	9
6.1	Verkaufsverpackungen	9
6.1.1	Allgemeines	10
6.1.2	Systembeteiligungspflicht von Verkaufsverpackungen.....	10
6.2	Umverpackungen	11
6.2.1	Allgemeines	11
6.2.2	Systembeteiligungspflicht von Umverpackungen.....	12
6.3	Primärproduktionsverpackungen	13
6.3.1	Allgemeines	13
6.3.2	Systembeteiligungspflicht von Primärproduktionsverpackungen	14
6.4	Serviceverpackungen	14
6.4.1	Allgemeines	14
6.4.2	Systembeteiligungspflicht von Serviceverpackungen.....	15
6.5	Transportverpackungen	15
6.5.1	Allgemeines	15
6.5.2	Systembeteiligungspflicht von Transportverpackungen.....	16

1 Einleitung

Ab dem 12. August 2026 gilt in der Europäischen Union (EU) die Verordnung (EU) 2025/40 über Verpackungen und Verpackungsabfälle¹ (EU-Verpackungsverordnung – VO (EU) 2025/40). Zeitgleich wurde die Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle² (EU-Verpackungsrichtlinie) aufgehoben. Das Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG) diene der Umsetzung der EU-Verpackungsrichtlinie in nationales Recht. Das Verpackungsgesetz wurde daher mit Wirkung ab dem 12. August 2026 vom Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz³ (VerpackDG) abgelöst.

Zu den der beliebigen Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) zugewiesenen Aufgaben gehört nach dem Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz die Entscheidung über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig. Die ZSVR darf diesbezüglich Verwaltungsvorschriften erlassen (§ 54 Absatz 1 Satz 2 Nummer 33 VerpackDG).

Der Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen (*Katalog VerpackDG*) stellt diese Verwaltungsvorschrift dar. Der *Katalog VerpackDG* ermöglicht es der ZSVR, unter Geltung der EU-Verpackungsverordnung und des Verpackungsrecht-Durchführungsgesetzes, die ihr obliegende Aufgabe zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig rechtskonform, sachgerecht, effizient und nachvollziehbar nachzukommen. Zugleich können Hersteller durch die Veröffentlichung des *Katalogs VerpackDG* die zu erwartenden behördlichen Entscheidungen erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten.

Da sich die Systembeteiligungspflicht unmittelbar aus dem Gesetz ergibt und nicht von einer von der ZSVR durch Verwaltungsakt im Einzelfall getroffenen Feststellung abhängt, werden durch den *Katalog VerpackDG*, dem sich die voraussichtliche Entscheidung der ZSVR entnehmen lässt (antizipierte Verwaltungspraxis), eine Vielzahl von Einordnungsentscheidungen vorweggenommen⁴.

¹ Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 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, ABl. L 40 vom 22.01.2025, S. 1.

² Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, in der Fassung vom 4. Juli 2018, ABl. L 150 vom 14.06.2018, S. 10 ff.

³ Gesetz zur Anpassung des Verpackungsrechts und anderer Rechtsbereiche an die Verordnung (EU) 2025/40 vom 17. Juli 2026, BGBl. 2026 I Nr. 207 vom 17.07.2026.

⁴ Siehe hierzu die Entscheidung des BVerwG, Beschluss vom 21.08.2025 - 10 VR 5.25 (10 C. 6.25), noch zu § 7 Absatz 1 Satz 1 VerpackG. Im Hinblick auf die Systembeteiligungspflicht enthält das Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz keine grundlegenden inhaltlichen Änderungen.

2 Struktur und Geltung

Der *Katalog VerpackDG* besteht aus zwei Teilen, einem *Allgemeinen Teil* sowie einem *Besonderen Teil*.

Der *Allgemeine Teil* führt alle relevanten Definitionen ein und enthält grundlegende Ausführungen, die dem Verständnis dienen und Voraussetzung für eine korrekte Anwendung des *Besonderen Teils* sind. Er zeigt zudem die zu erwartende Entscheidungspraxis der ZSVR hinsichtlich der Systembeteiligungspflicht von Transportverpackungen auf.

Dem *Besonderen Teil* lässt sich die Entscheidungspraxis hinsichtlich der Systembeteiligungspflicht von Verkaufs- und Umverpackungen entnehmen. Da Verkaufs- und Umverpackungen unter Berücksichtigung des verpackten Produkts beurteilt werden, ist der *Besondere Teil* nach Produkten in Produktblätter untergliedert.

Die Produktblätter bestehen wiederum aus einem „Definitionsblatt“ und den Tabellen „Kurzübersicht zur Systembeteiligungspflicht“ sowie „Übersicht Systembeteiligungspflicht im Detail“. Entscheidend ist der Begründungstext im jeweiligen Definitionsblatt. In den beiden Übersichten werden lediglich markttypische Verpackungsbeispiele des jeweiligen Produkts mit Angaben zu Material, Ausprägung/Form und Füllgröße genannt. Diese Beispiele dienen zur Orientierung und sind nicht abschließend.

Der *Katalog VerpackDG* gilt ab dem 12. August 2026.

3 Rechtsgrundlagen des Katalogs

Die Rechtsgrundlage für die Erstellung des *Katalogs VerpackDG* ist § 54 Absatz 1 Satz 2 Nummer 33 Halbsatz 2 VerpackDG. Danach darf die ZSVR im Rahmen der Aufgabe, auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig zu entscheiden, Verwaltungsvorschriften erlassen. Die Zuordnung einer Verpackung zu einer Verpackungsart ist anhand der Vorgaben der EU-Verpackungsverordnung vorzunehmen (§ 1 VerpackDG in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 Nummern 1 bis 8 VO (EU) 2025/40). Welche Verpackungen systembeteiligungspflichtig sind, bestimmt § 3 Absatz 6 VerpackDG.

Der *Katalog VerpackDG* ist nicht abschließend. Ist eine Verpackung oder ein Produkt im Katalog nicht aufgeführt, kann hieraus nicht gefolgert werden, dass keine Systembeteiligungspflicht besteht. Vielmehr kann die Systembeteiligungspflicht in diesem Fall unter anderem im Wege eines Einordnungsverfahrens geklärt werden.

4 Systembeteiligungspflicht

4.1 Rechtliche Grundlagen

§ 7 Absatz 1 Satz 1 VerpackDG bestimmt, dass bezogen auf systembeteiligungspflichtige Verpackungen die Pflicht besteht, sich zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme an einem oder mehreren Systemen zu beteiligen⁵.

Systembeteiligungspflichtige Verpackungen sind in § 3 Absatz 6 VerpackDG definiert als

„Verkaufs- und Umverpackungen, Primärproduktionsverpackungen sowie Transportverpackungen, die nach Gebrauch, bezogen auf den Gesamtmarkt typgleicher Verpackungen, typischerweise mehrheitlich in privaten Haushaltungen oder bei vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen, sowie Serviceverpackungen.“

Die Definitionen der in § 3 Absatz 6 VerpackDG einzeln aufgeführten Verpackungsarten finden sich in der EU-Verpackungsverordnung. Die Zuordnung einer Verpackung zu einem bestimmten Verpackungsformat erfolgt nach Artikel 3 Absatz 1 Nummer 1 der EU-Verpackungsverordnung ausgehend von Funktion, Material und Gestaltung.

§ 3 Absatz 7 VerpackDG zeigt auf, welche Anfallstellen vergleichbare Anfallstellen sind und nennt eine Vielzahl von vergleichbaren Anfallstellen.

Grundlage der Einordnung von Verkaufs- und Umverpackungen, Primärproduktionsverpackungen sowie Transportverpackungen als systembeteiligungspflichtig ist gemäß § 3 Absatz 6 VerpackDG der typische Anfall als Abfall nach Gebrauch, und zwar – nun ausdrücklich durch den Gesetzgeber klargestellt⁶ – bezogen auf den Gesamtmarkt typgleicher Verpackungen. Eine Betrachtung von individuellen Distributionsstrukturen eines Herstellers scheidet damit aus. Sobald mehr als die Hälfte als typgleich identifizierter Verpackungen bezogen auf den Gesamtmarkt in privaten Haushaltungen oder vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfällt, gelten alle Verpackungen dieses Typs als systembeteiligungspflichtig.⁷ Typgleich in diesem Sinne sind Verpackungen, die nach abstrakten, objektiven Kriterien wie Gestaltungsmerkmalen, insbesondere ihrer Form, sowie ihrem Material vergleichbar sind. Bei der Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig ist bei Verkaufs- und Umverpackungen das Füllgut bei der Bestimmung der Vergleichsgruppe einzubeziehen.

Den Produktblätter ist für eine Vielzahl von Verkaufs- und Umverpackungen zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen eine Systembeteiligungspflicht besteht.

⁵ Gemäß § 8 VerpackDG besteht alternativ die Möglichkeit zur Rücknahme und Verwertung über eine bei der ZSVR angezeigte Branchenlösung.

⁶ Vgl. BT-Drs. 21/5346, S. 88.

⁷ Vgl. BT-Drs. 21/5346, S. 88; so auch schon während der Geltung des Verpackungsgesetzes, vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 11. Februar 2025 - 7 A 157/23, S. 19 und VG Gelsenkirchen, Urteil vom 28. November 2025 - 9 K 539/22, S. 38 ff.

Für Serviceverpackungen ist in § 3 Absatz 6 VerpackDG vorgegeben, dass sie stets systembeteiligungspflichtig sind.

4.2 Sachliche Grundlagen

Aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Typisierung mit dem Bezugspunkt des deutschen Gesamtmarkts hat die ZSVR die GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH mit Sitz in Mainz beauftragt, für eine Vielzahl von Verpackungen Analysen zu deren typischen Anfall als Abfall durchzuführen und dabei die mit der EU-Verpackungsverordnung einhergehenden Änderungen zu berücksichtigen.

Die Ergebnisse der Analysen in Bezug auf Verkaufs- und Umverpackungen finden sich in den Produktblättern des *Besonderen Teils*. Das Vorgehen in Bezug auf Transport- und Primärproduktionsverpackungen findet sich im *Allgemeinen Teil*.

5 Außerhalb des Katalogs zu klärende (Rechts-)Fragen

5.1 Erzeuger- und Herstellereigenschaft

Der *Katalog VerpackDG* trifft keine Aussage zu der Frage, wer zur Systembeteiligung verpflichtet ist.

5.2 Verpackungseigenschaft

Die ZSVR ist für die Entscheidung über die Verpackungseigenschaft im Rahmen einer Einordnungsentscheidung zuständig.⁸ Der *Katalog VerpackDG* regelt diese Frage jedoch nicht. Dessen Regelungen beziehen sich ausschließlich auf die Entscheidung über die Systembeteiligungspflicht einer bestimmten Verpackung, mithin eines Gegenstands, der nach der EU-Verpackungsverordnung als Verpackung anzusehen ist. Die Anwendung des Katalogs setzt voraus, dass die Verpackungseigenschaft besteht.

5.3 Schadstoffhaltige Füllgüter

Gemäß § 11 Nummer 3 VerpackDG sind Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter von der Systembeteiligungspflicht ausgenommen. Die Regelung gilt

⁸ Vgl. VG Osnabrück, Urteil vom 03.12.2024 – 7 A 152/23, S. 8 ff.; VG Osnabrück, Urteil vom 04.11.2025 – 7 A 229/23, S. 10 ff.; aufgrund der Regelung des § 54 Absatz 1 Satz 2 Nummer 33 VerpackDG ist von einer Fortgeltung auszugehen.

ausschließlich für Verkaufsverpackungen, die mit dem schadstoffhaltigen Füllgut im unmittelbaren Kontakt stehen.⁹

Das Vorliegen eines schadstoffhaltigen Füllguts in diesem Sinne bestimmt § 3 Absatz 5 VerpackDG in Verbindung mit der Anlage 1 zu § 3 Absatz 5 VerpackDG. Die Liste der Stoffe und Gemische in den Nummern 1 bis 4 der Anlage 1 zu § 3 Absatz 5 VerpackDG ist abschließend.

Der *Katalog VerpackDG* trifft keine Entscheidung dahingehend, ob ein konkretes Füllgut schadstoffhaltig in diesem Sinne ist. Besteht bei einzelnen oder allen Produkten in einem Produktblatt des *Besonderen Teils* die Möglichkeit, dass es sich um ein schadstoffhaltiges Füllgut handelt, so wird hierauf unter „Besonderheiten“ hingewiesen.

Vor der Anwendung eines Produktblatts des *Besonderen Teils* auf eine Verkaufsverpackung eines Produkts, das als schadstoffhaltiges Füllgut in Frage käme, ist zu prüfen, ob einer der Tatbestände der Anlage 1 zu § 3 Absatz 5 VerpackDG Anwendung findet:

- Das Füllgut ist ein Stoff oder Gemisch, das bei einem Vertrieb im Einzelhandel dem Selbstbedienungsverbot nach § 8 Absatz 4 der Chemikalien-Verbotsverordnung (ChemVerbotsV) unterliegen würde. Erfasst sind Stoffe und Gemische, die in den Normen, auf die verwiesen wird, konkret genannte Gefahrenpiktogramme und Gefahrenhinweise tragen.
- Das Füllgut ist ein Pflanzenschutzmittel, welches nach dem Pflanzenschutzgesetz nur für die Anwendung durch berufliche Anwender zugelassen ist.
- Das Füllgut ist ein in einer Druckgaspackung in Verkehr gebrachtes Gemisch mit einer Kennzeichnungspflicht mit dem H-Satz 334. Diese Ausnahme erfasst sog. PU-Schaumdosen („Bauschaumkartuschen“).
- Das Füllgut ist ein Öl, ein flüssiger Brennstoff oder ein ölbürtiges Produkt, das bei einer Systembeteiligungspflicht seiner Verpackung aufgrund von Restanhaftungen ein unzumutbares Umwelt- und Gesundheitsrisiko mit sich bringen würde. Erfasst sind nur Produkte, die im Falle ihrer Entsorgung bestimmten Abfallschlüsseln der Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis (Abfallverzeichnis-Verordnung – AVV) unterfallen würden, wie beispielsweise Bremsflüssigkeit (Abfallschlüssel 16 01 13) sowie Frostschutzmittel (Abfallschlüssel 16 01 14). Bei der Prüfung ist immer eine konkrete Auseinandersetzung mit den Eigenschaften des Füllguts und der sich hieraus ergebenden Zuordnung zu einzelnen Kapiteln und Abfallschlüsseln der AVV erforderlich. Veränderungen des Füllguts aufgrund seiner bestimmungsgemäßen Nutzung sind nicht zu berücksichtigen. Dies wäre vom Zweck der Norm, der die Ausnahme auf eine Kontaminierung der Verpackung stützt, nicht gedeckt.

⁹ Folglich ist beispielsweise eine Faltschachtel um eine Kunststoffflasche nicht erfasst.

5.4 Pfandpflicht von Einweggetränkeverpackungen

Einweggetränkeverpackungen können der Pfandpflicht nach § 46 VerpackDG unterliegen.¹⁰ Aus einer Pfandpflicht ergibt sich nach § 11 Nummer 2 VerpackDG eine Ausnahme von der Systembeteiligungspflicht.

Der *Katalog VerpackDG* regelt die Einordnung von Einweggetränkeverpackungen nicht. Eine abschließende Entscheidung über die Pfandpflicht einer Einweggetränkeverpackung setzt häufig detaillierte Kenntnisse der Inhaltsstoffe bzw. der Zusammensetzung des Getränks voraus.¹¹

Dennoch sind auch pfandpflichtige Einweggetränkeverpackungen im *Besonderen Teil* des *Katalogs VerpackDG* in einigen Produktblättern für Getränke aufgeführt.

Zum einen, weil beispielsweise die Systembeteiligungspflicht von Bündelungsfolien so präziser dargestellt werden kann. Zum anderen, weil es bei bestimmten Getränken für die Einordnung der Verpackung auf die Form bzw. das Material der Verpackung (Getränkedosen und Einweggetränkekunststoffflaschen) ankommt und durch die Darstellung auch der pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen dem Anwender die Zuordnung erleichtert wird.

5.5 Wiederverwendbare Verpackungen

Wiederverwendbare Verpackungen im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 VO (EU) 2025/40 sind gemäß § 11 Nummer 1 VerpackDG generell von der Systembeteiligungspflicht ausgenommen.

Die Einordnung einer Verpackung als wiederverwendbare Verpackung wird im *Katalog VerpackDG* nicht geregelt.¹²

Da die im *Katalog VerpackDG* gelisteten Verpackungen abstrakt beschrieben sind, können Verpackungen dieses Verpackungsformats im Einzelfall die gesetzlichen Voraussetzungen einer wiederverwendbaren Verpackung im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 VO (EU) 2025/40 erfüllen.

¹⁰ Das Pfand- und Rücknahmesystem gemäß Artikel 50 der EU-Verpackungsverordnung betreibt in Deutschland die DPG Deutsche Pfandsystem GmbH mit Sitz in Berlin (<https://dpg-pfandsystem.de/>).

¹¹ Für die verbindliche Einordnung einer Einweggetränkeverpackung als pfandpflichtig ist das Verfahren nach § 54 Absatz 1 Satz 2 Nummer 35 VerpackDG vorgesehen.

¹² Für die verbindliche Einordnung einer Verpackung als wiederverwendbare Verpackung ist das Verfahren nach § 54 Absatz 1 Satz 2 Nummer 34 VerpackDG vorgesehen.

5.6 Exporte

Systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne von § 3 Absatz 6 VerpackDG sind nach § 11 Nummer 4 VerpackDG von der Systembeteiligungspflicht dann nicht betroffen, wenn sie nachweislich nicht im deutschen Bundesgebiet an Endabnehmer abgegeben werden. Es ist in diesem Fall zu erwarten, dass sie nach Gebrauch nicht in Deutschland als Abfall anfallen und von den Systemen entsorgt werden müssen. Den Nachweis eines Exports muss der Verpflichtete gegenüber Behörden oder im Rahmen der Vollständigkeitserklärung erbringen können.

6 Verpackungsdefinitionen

Der Verpackungsbegriff sowie die Definitionen der Verpackungsarten sind mit Inkrafttreten der EU-Verpackungsverordnung nicht mehr Gegenstand der nationalen Gesetzgebung. Das Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz verweist daher insoweit in § 1 VerpackDG auf die EU-Verpackungsverordnung.

Die Definitionen in der EU-Verpackungsverordnung stellen für die Zuordnung von Verpackungen zu den einzelnen Verpackungsarten auf Gestaltungs- und Beschaffenheitsmerkmale sowie die Bestimmung („konzipiert und vorgesehen“, „gestaltet und bestimmt“, „konzipiert“) und auf funktionale Aspekte bzw. eine konkrete näher beschriebene Verwendung ab.

Dies folgt dem in Artikel 3 Absatz 1 Nummer 1 VO (EU) 2025/40 statuierten Grundsatz, dass Verpackungen nach ihrer Funktion, ihrem Material und ihrer Gestaltung Verpackungsformaten zuzuordnen sind. Da sich je nach Zweck einer Verpackung die Anforderungen an die Verpackung unterscheiden, lässt sich aus spezifischen Merkmalen, insbesondere der Gestaltung und dem Material, häufig die Verpackungsart ableiten. Gestaltungsmerkmale sind ausgehend von Artikel 3 Absatz 1 Nummer 1 VO (EU) 2025/40 weit zu verstehen. Die Gestaltung umfasst alle Merkmale, die den Charakter einer Verpackung prägen, wie beispielsweise Form und Größe.

Die Anwendung des *Besonderen Teils* setzt voraus, dass die einzuordnende Verpackung zuvor der richtigen Verpackungsart nach der EU-Verpackungsverordnung zugeordnet wird.

6.1 Verkaufsverpackungen

Verkaufsverpackungen sind in Artikel 3 Absatz 1 Nummer 5 VO (EU) 2025/40 definiert als

„Verpackungen, die so konzipiert sind, dass sie für die Endabnehmer in der Verkaufsstelle eine Verkaufseinheit aus Produkten und Verpackungen bilden“.

6.1.1 Allgemeines

Aus der in der Definition beschriebenen Beziehung zwischen Produkt und Verpackung („Verkaufseinheit“¹³ aus Produkten und Verpackungen“) ergibt sich, dass eine Verkaufsverpackung immer mit dem jeweils enthaltenen Füllgut beurteilt wird. Eine Verkaufseinheit kann auch mehrere Produkte enthalten. Verkaufsverpackungen können sich aufgrund der Vielfalt an verpackten Produkten, der unterschiedlichen Eigenschaften von Produkten sowie auch der diversen möglichen Zusammenstellungen in Material und Gestaltungsmerkmalen im Detail erheblich unterscheiden.

Aus der Bestimmung für eine Nutzung „in der Verkaufsstelle“ und „für die Endabnehmer“ lassen sich weitere Merkmale von Verkaufsverpackungen ableiten.

Der Begriff *Verkaufsstelle* („point of sale“) ist in der EU-Verpackungsverordnung nicht definiert. Unter Berücksichtigung der Inhalte der EU-Verpackungsverordnung umfasst der Begriff neben den Verkaufsräumen auch zugehörige Warenlager.

Endabnehmer ist in Artikel 3 Absatz 1 Nummer 23 VO (EU) 2025/40 als

„jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Niederlassung in der Union, der ein Produkt entweder als Verbraucher oder als beruflicher Endabnehmer im Rahmen ihrer gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit bereitgestellt wird und die das genannte Produkt in der an sie gelieferten Form nicht erneut auf dem Markt bereitstellt“

legaldefiniert.

Hieraus ergibt sich, dass nicht nur Verbraucher im Sinne von Privatpersonen und Privathaushalten Endabnehmer sind, sondern auch gewerbliche Endabnehmer, die ihren Bedarf im Großhandel decken.

6.1.2 Systembeteiligungspflicht von Verkaufsverpackungen

Bei Verkaufsverpackungen ist für die Bestimmung der Systembeteiligungspflicht gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 VerpackDG relevant, bei welchen Endabnehmern die Verkaufsverpackung bezogen auf den Gesamtmarkt typgleicher Verpackungen mehrheitlich anfällt.

Den Produktblättern kann die Systembeteiligungspflicht von Verkaufsverpackungen des jeweiligen Produkts entnommen werden. Unter „Systembeteiligungspflicht im Detail“ sind verschiedene Verpackungsformate aufgeführt, die typische Verkaufsverpackungen des Produkts sind, und deren Systembeteiligungspflicht wird bestimmt.

¹³ Hervorhebung durch den Verfasser.

Wesentliches Element bei der Einordnung sind produktbezogene Abgrenzungskriterien wie die Füllgröße.

Die Füllgröße ist in einer Maßeinheit, wie Kilogramm (oder Gramm), Liter (oder Milliliter) oder in Stück angegeben. Sofern das Produkt nicht in der im Produktblatt angegebenen Maßeinheiten in Verkehr gebracht wird, ist über die spezifische Dichte auf die im *Katalog VerpackDG* angegebene Maßeinheit umzurechnen.

Eine Besonderheit kann zum Beispiel aufgrund lebensmittelrechtlicher Kennzeichnungsvorgaben bestehen. Kennzeichnungspflichten nach anderen Rechtsnormen haben regelmäßig keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Einordnung nach dem Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz. Eine Ausnahme besteht dann, wenn es rechtlich geboten ist, sie zu berücksichtigen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Vorgaben nach der Lebensmittelinformationsverordnung – LMIV¹⁴ nicht erfüllt sind und daher eine Abgabe an private Haushaltungen und vergleichbare Anfallstellen im Sinne des § 3 Nummer 7 VerpackDG unzulässig ist. Die Verpackungsgestaltung muss folglich auch eine Abgabe beispielsweise an Gaststätten, Restaurants, Kantinen oder an kleinere Betriebe des Lebensmittelhandwerks rechtlich unzulässig machen, damit eine Verkaufs- oder Umverpackung unabhängig von einem Abgrenzungskriterium im Katalog, insbesondere ihrer Füllgröße, nicht systembeteiligungspflichtig ist.

6.2 Umverpackungen

6.2.1 Allgemeines

Umverpackungen sind in Artikel 3 Absatz 1 Nummer 6 VO (EU) 2025/40 definiert als

„Verpackungen, die so konzipiert sind, dass sie in der Verkaufsstelle eine Zusammenstellung von Verkaufseinheiten enthalten, unabhängig davon, ob diese Zusammenstellung von Verkaufseinheiten als solche an Endabnehmer abgegeben wird oder ob sie allein zur Erleichterung des Wiederauffüllens der Verkaufsregale in der Verkaufsstelle oder zur Bildung einer Lager- oder Vertriebseinheit dient, und die von dem Produkt entfernt werden kann, ohne dessen Eigenschaften zu beeinträchtigen“.

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission, in der Fassung vom 1. April 2025, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18 ff.

Allen Umverpackungen ist gemeinsam, dass sie mehrere Verkaufseinheiten zu einer größeren Zusammenstellung von Verkaufseinheiten bündeln. Im Übrigen können Umverpackungen unterschiedliche Funktionen haben und sich anhand der Bestimmung wie folgt unterscheiden:

Umverpackungen, die zur Abgabe an den Endabnehmer konzipiert sind, lassen sich insbesondere über Gestaltungsmerkmale identifizieren, aus denen sich die Bestimmung für den Endabnehmer ergibt, wie:

- Tragehilfen (wie beispielsweise bei Flaschenträgern),
- eine farbige, werbende Aufmachung¹⁵ oder
- Kennzeichnungen, Anleitungen oder Anwendungshinweise, die sich objektiv an den Endabnehmer richten.

Umverpackungen, die die Befüllung der Verkaufsregale erleichtern sollen, weisen häufig Gestaltungsmerkmale auf, die das Befüllen der Verkaufsregale schnell und einfach ermöglichen oder unterstützen.

Umverpackungen zu Lager- und Vertriebszwecken erfüllen ihre Bündelungsfunktion allein zu diesem Zweck.

6.2.2 Systembeteiligungspflicht von Umverpackungen

Die funktionalen Unterschiede von Umverpackungen wirken sich auf den typischen Anfall und damit auf die Einordnung hinsichtlich der Systembeteiligungspflicht aus.

Die Produktblätter des *Besonderen Teils* regeln die Systembeteiligungspflicht der Umverpackungen, die dazu konzipiert sind, an Endabnehmer abgegeben zu werden. Es ist für die Annahme einer solchen Konzeptionierung nicht erforderlich, dass die Umverpackung ausschließlich für die Abgabe an Endabnehmer bestimmt ist oder genutzt wird.

Die Ausführungen zu den Abgrenzungskriterien und zu Auswirkungen von Kennzeichnungsvorgaben unter 6.1.2 gelten für die erfassten Umverpackungen entsprechend.

¹⁵ Da der Begriff des Endabnehmers auch gewerbliche Endabnehmer umfasst, kann aus der Schlichtheit der Umverpackung bzw. dem Fehlen einer besonderen Aufmachung nicht geschlossen werden, dass keine Umverpackung für Endabnehmer vorliegt.

6.3 Primärproduktionsverpackungen

6.3.1 Allgemeines

Der Begriff der Primärproduktionsverpackungen wurde mit der EU-Verpackungsverordnung eingeführt.

Primärproduktionsverpackungen sind in Artikel 3 Absatz 1 Nummer 4 VO (EU) 2025/40 definiert als

„Gegenstände, die als Verpackung für unverarbeitete Erzeugnisse aus Primärproduktion [...] gestaltet und bestimmt sind“.

Für die Einordnung einer Verpackung als Primärproduktionsverpackung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Nummer 4 VO (EU) 2025/40 ist ausschlaggebend, für welche Produkte (Produkte der Primärproduktion) und wann in der Produktionskette (Primärproduktionsprozess) eine bestimmte Verpackung zum Einsatz kommt.

Der Begriff der Primärproduktionsverpackungen ist damit eng gefasst und auf Verpackungen beschränkt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Produktion von Primärprodukten verwendet werden.

Nach Erwägungsgrund 12 der EU-Verpackungsverordnung soll die Einführung der Begriffsbestimmung „Primärproduktionsverpackung“ nicht dazu führen, dass mehr Produkte als Verpackungen gelten. Vielmehr sollen durch die Einführung Unternehmen des Primärsektors entlastet werden. Entsprechend sind Primärproduktionsverpackungen trotz der Verwendung für ein Primärprodukt im Primärproduktionsprozess als Verkaufsverpackung, Umverpackung oder Transportverpackung konzipiert und einer dieser Verpackungsarten zuzuordnen.

Die EU-Verpackungsverordnung verweist in Bezug auf die Definition der Primärproduktion auf die Verordnung (EG) 178/2002¹⁶. Nach Artikel 3 Nummer 17 VO (EG) 178/2002 ist unter Primärproduktion „die Erzeugung, die Aufzucht oder der Anbau von Primärprodukten einschließlich Ernten, Melken und landwirtschaftlicher Nutztierproduktion vor dem Schlachten“ sowie „das Jagen und Fischen und das Ernten wild wachsender Erzeugnisse“ zu verstehen.

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, zuletzt geändert durch Artikel 1 Verordnung (EU) 2025/2457 vom 26. November 2025, ABl. L 31 vom 01.02.2002, S. 1 ff.

6.3.2 Systembeteiligungspflicht von Primärproduktionsverpackungen

Als Primärproduktionsverpackungen verwendete Verpackungen können systembeteiligungspflichtig sein.

Die Systembeteiligungspflicht von Primärproduktionsverpackungen richtet sich danach, ob die Verpackung als Verkaufsverpackung, Umverpackung oder Transportverpackung konzipiert ist. Die Zuordnung zu einer dieser Verpackungsarten ist Grundlage der Bestimmung der Systembeteiligungspflicht.

6.4 Serviceverpackungen

6.4.1 Allgemeines

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe d) VO (EU) 2025/40 ist eine Serviceverpackung ein Gegenstand,

„der für die Befüllung in der Verkaufsstelle zur Übergabe des Produkts konzipiert und vorgesehen ist“.

In Artikel 3 Absatz 1 Nummer 3 VO (EU) 2025/40 werden als Unterart gesondert die „Verpackungen zum Mitnehmen“ definiert als

„Serviceverpackungen, die an mit Personal ausgestatteten Verkaufsstellen mit Getränken oder zubereiteten Lebensmitteln befüllt werden, die zum Transport und sofortigen Verzehr an einem anderen Ort, ohne dass eine weitere Zubereitung erforderlich ist, verpackt und typischerweise aus der Verpackung verzehrt werden“.

Serviceverpackungen können für unterschiedliche Produkte zum Einsatz kommen und variieren daher in ihrer Gestaltung und ihrem Material.

Serviceverpackungen ähneln in ihrer Funktion zudem teils Gegenständen, wie beispielsweise (Einweg-)Geschirr oder Behältnissen, die als Produkte in Haushalten, Unternehmen oder Laboren verwendet werden, ohne dass in ihnen ein Produkt innerhalb der Vertriebskette verpackt übergeben wird.

Daher wird im Erwägungsgrund Nummer 11 der EU-Verpackungsverordnung ausgeführt, dass Becher, Lebensmittelbehälter und Brottüten nur dann als Verpackung betrachtet werden sollen, wenn sie für die Befüllung in der Verkaufsstelle ausgelegt und vorgesehen sind.

Gegenstände, die in der konkreten Gestaltung in Kombination mit dem konkreten Material üblicherweise nicht bei der gewerbsmäßigen Abgabe eines Produkts verwendet werden, sind folglich regelmäßig keine Serviceverpackungen.

Aufgrund der Bestimmung von Serviceverpackungen zur Übergabe des Produkts in der Verkaufsstelle, zeichnet Serviceverpackungen allgemein aus, dass sie auf eine einfache und schnelle Befüllung ausgerichtet und mitnahmegeeignet sind.

Es gibt Gegenstände, die in ihrer Gestaltung und ihrem Material, insbesondere in Kombination von Form und Material, regelmäßig bei der Übergabe von Produkten in der Verkaufsstelle wie im Einzelhandel oder der Gastronomie zum Einsatz kommen.

Zu den Kriterien, aus denen sich – häufig auch im Zusammenspiel – die Einordnung eines Gegenstands als Serviceverpackung ergibt, zählen beispielsweise bestimmte Aufdrucke wie die Marke der Bäckerei auf Brottüten oder Werbeslogans auf Permanenttragetaschen sowie typische Verpackungsformate wie Pizzakartons, Coffee-to-go-Becher oder aufklappbare Burgerschachteln.

6.4.2 Systembeteiligungspflicht von Serviceverpackungen

Serviceverpackungen sind gemäß § 3 Absatz 6 VerpackDG stets systembeteiligungspflichtig, da sie ausschließlich in privaten Haushaltungen oder vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen¹⁷.

6.5 Transportverpackungen

6.5.1 Allgemeines

Transportverpackungen sind in Artikel 3 Absatz 1 Nummer 7 VO (EU) 2025/40 definiert als

„Verpackungen, die so konzipiert sind, dass sie die Handhabung und den Transport von einer oder mehreren Verkaufseinheiten oder einer Zusammenstellung von Verkaufseinheiten in einer Weise erleichtern, dass eine Beschädigung des Produkts durch Handhabung und Transport vermieden wird, mit Ausnahme von Containern für den Straßen-, Schienen-, See- und Luftverkehr“.

Die Einordnung einer Verpackung als Transportverpackung erfolgt anhand ihrer Gestaltung und ihrem Material zu den in Artikel 3 Absatz 1 Nummer 7 VO (EU) 2025/40 genannten Zwecken:

- Der Handhabung und dem Transport von Verkaufseinheiten und Zusammenstellungen von Verkaufseinheiten sowie
- dem Schutz des verpackten Produkts währenddessen, und zwar zum Schutz vor Transportschäden.

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 21/5346, S. 88.

Eine Transportverpackung muss folglich objektiv geeignet sein, den Schutz der Produkte während des Transports vom Hersteller bis zur Verkaufsstelle oder bis zum Endabnehmer zu gewährleisten, wobei die konkreten Anforderungen abhängig vom Produkt und dessen Schutzbedürfnis sein dürften.

Verpackungen für den elektronischen Handel sind eine Unterart der Transportverpackungen gemäß Artikel 3 Absatz 1 Nummer 7 VO (EU) 2025/40. Sie besitzen die Funktionen wie den Schutz des Produkts vor Transportschäden, werden aber bei bestimmten Handelsgeschäften verwendet und gelangen typischerweise zum Endabnehmer.

Verpackungen für den elektronischen Handel sind in Artikel 3 Absatz 1 Nummer 8 VO (EU) 2025/40 definiert als

„Transportverpackungen, die für die Lieferung von Produkten im Rahmen von Online-Verkäufen oder über andere Formen des Fernabsatzes an den Endabnehmer verwendet werden“.

Zu den Transportverpackungen im Sinne des Artikel 3 Absatz 1 Nummer 7 VO (EU) 2025/40 zählen auch Verpackungen, die zum Versand von Produkten an Kunden konzipiert sind.

6.5.2 Systembeteiligungspflicht von Transportverpackungen

Transportverpackungen im Sinne des Artikel 3 Absatz 1 Nummer 7 VO (EU) 2025/40 können systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 6 VerpackDG sein.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich im Rahmen der Bestimmung der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen in § 3 Absatz 6 VerpackDG nicht auf die Unterart der Transportverpackungen, die Verpackungen für den elektronischen Handel, bezogen. Vielmehr hat er bewusst die Transportverpackungen als Grundtyp in die Aufzählung des § 3 Absatz 6 VerpackDG aufgenommen. Hiermit wollte er erreichen, dass auch solche Verpackungen, die nach Abschluss eines Vertrages bei gleichzeitiger physischer Anwesenheit (kein Fernabsatz) genutzt werden, um Produkte zu versenden, erfasst sind.¹⁸ Diese sind aufgrund der definitorischen Beschränkung auf den Fernabsatzhandel nicht von den Verpackungen für den elektronischen Handel umfasst. Sie können gleichwohl typischerweise in privaten Haushaltungen und bei vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen.

Entsprechend wurden die im Wege einer Gesamtmarktbetrachtung zu betrachtenden Vergleichsgruppen innerhalb der Transportverpackungen danach zugeschnitten, wie der Transport beziehungsweise die Lieferung erfolgt. Konkret wird nach der Art des

¹⁸ Vgl. BT-Drs. 21/5346, S. 87.

Transports bzw. der Lieferung differenziert, für die die Verpackung konzipiert ist. Insoweit besteht eine der Vergleichsgruppen aus allen Verpackungen, die zum Versand von Produkten bestimmt sind. Die Einordnung der Transportverpackung als Verpackung für den elektronischen Handel im Sinne des Artikel 3 Absatz 1 Nummer 8 VO (EU) 2025/40 ist nicht entscheidungserheblich.

Transportverpackungen, die für eine Lieferung von (verpackten) Produkten im Wege des Versands konzipiert sind, sind systembeteiligungspflichtig. Dies folgt daraus, dass diese mehrheitlich in privaten Haushaltungen und bei vergleichbaren Anfallstellen als Abfall anfallen.

Transportverpackungen, die für den Transport von (verpackten) Produkten auf anderen Wegen, insbesondere für deren Handhabung und Transport mittels einer Spedition, konzipiert sind, fallen mehrheitlich bei anderen Anfallstellen als privaten Haushaltungen und vergleichbaren Anfallstellen an und sind nicht systembeteiligungspflichtig.