

Feststellungsbescheid zur 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 hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG) ergeht im Wege der Allgemeinverfügung folgender Bescheid:

Ein Vakuum-Kunststoff-Beutel (sog. Reifebeutel) des Herstellers A.F.G. Allgäu Fleisch GmbH, der

- 1. eine Färsen Hüfte mit einem Einzelgewicht von 2,840 kg, vakuumiert, enthält, gemäß der in der Anlage dargestellten Ausführung und Beschreibung (Foto 1) auf dem Etikett ohne Angabe zur Anschrift des der A.F.G. Allgäu Fleisch GmbH als Lebensmittelunternehmer und ohne Verwendungsbedingungen;**
- 2. eine Färsen Rolle mit einem Einzelgewicht von 3,000 kg, vakuumiert, enthält, gemäß der in der Anlage dargestellten Ausführung und Beschreibung (Foto 5), auf dem Etikett ohne Angabe zur Anschrift des der A.F.G. Allgäu Fleisch GmbH als Lebensmittelunternehmer und ohne Verwendungsbedingungen;**

und der aufgrund dieser Kennzeichnung jeweils nicht als vorverpacktes Lebensmittel im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e) der Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) in Verkehr gebracht werden darf, ist jeweils keine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG.

Gründe

Die Antragstellerin A.F.G. Allgäu Fleisch GmbH, ein Unternehmen der Tönnies-Unternehmensgruppe, betreibt einen Rinderschlachthof und Zerlegebetrieb und betreibt die Bearbeitung/Verarbeitung und den Handel mit Fleisch. Sie hat am 08.02.2019 die Einordnung von sogenannten Vakuum-Reifebeuteln beantragt, mit denen diverse Fleisch-Teilstücke von bei der Antragstellerin zerlegten Rindern vakuumiert werden. Am 12.03.2019 fand zur Erörterung der Sach- und Rechtslage ein Ortstermin mit Vertretern der Antragstellerin und Vertretern der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) in einer Betriebsstätte der Tönnies-Unternehmensgruppe in Rheda-Wiedenbrück statt.



Mit Antrag vom 14.05.2019, eingegangen bei der ZSVR am 20.05.2019 hat die Antragstellerin den am 08.02.2019 gestellten Antrag geändert. Sie beantragt nunmehr die Einordnung von Reifebeuteln, mit denen Färsen Hüften mit einem Einzelgewicht von 2,840 kg, von bei der Antragstellerin zerlegten Rindern, vakuumiert werden, als nicht systembeteiligungspflichtige Verpackung i.S.d. § 3 Absatz 8 VerpackG. Darüber hinaus beantragt sie nunmehr auch die Einordnung von Reifebeuteln für die Vakuumierung von Färsen Rollen mit einem Einzelgewicht von 3,000 kg, wie sie bei der Antragstellerin verwendet und versandt werden, als nicht systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 3 Absatz 8 VerpackG.

Gegenstand der Beurteilung waren die von der Antragstellerin mit ihrem Antrag vom 14.05.2019 in der Fotostrecke vom 09.05.2019 in Foto 1 abgebildete, in einem Reifebeutel aus Kunststoff vakuumierte Färsen Hüfte („**Prüfgegenstand 1**“) und in der Fotostrecke vom 09.05.2019 in Foto 5 abgebildete, in einem Reifebeutel aus Kunststoff vakuumierte Färsen Rolle („**Prüfgegenstand 2**“), vgl. die **Anlage** (gemeinsam „**Prüfgegenstände**“).

Ergänzend hat die Antragstellerin die Prüfgegenstände durch eine englische Kundenspezifikation und eine deutsche Konformitätserklärung des Herstellers der unbefüllten Reifebeutel beschrieben und ein Schreiben einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 14.01.2019 und ein ergänzendes Memorandum eines Rechtsanwaltes vom 13.05.2019 beigefügt.

Die Antragstellerin führt aus, dass die Reifebeutel in Größen bis zu 6,000 kg verwendet werden. Die Reifebeutel, die dem Prüfgegenstand 1 vergleichbar seien, würden zu 8 Stück Färsen Hüfte mit einem durchschnittlichen Einzelgewicht von 2,840 kg in eine E2-Kiste verpackt („**E2-Fleischkasten**“) und etwa 28 solcher E2-Fleischkästen würden auf einer Palette vertrieben, die mit Stretch-Folie umwickelt ausgeliefert würde. Die Reifebeutel, die dem Prüfgegenstand 2 vergleichbar seien, enthielten 6-8 Stück Färsen Rolle mit einem durchschnittlichen Einzelgewicht von 3,000 kg. Diese würden ebenfalls in einen E2-Fleischkasten verpackt und etwa 36 solcher E2-Fleischkästen würden auf einer Palette vertrieben, die mit Stretch-Folie umwickelt ausgeliefert würde.

Die Antragstellerin trägt vor, dass im Jahre 2018 ein Anteil von rund 80 % der Gesamtmenge an vakuumierter Ware an Industrieunternehmen geliefert und der übrige Anteil der Ware an Handelsunternehmen geliefert wurde, bei denen die Reifebeutel nochmals ausgepackt und die Ware bearbeitet worden seien.

Die Prüfgegenstände sind keine systembeteiligungspflichtigen Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG, da sie nach Gebrauch nicht typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen.

Im Einzelnen:

Der Antrag ist zulässig. Die Prüfgegenstände waren noch nicht Gegenstand eines Antrages nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG.

Systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG sind

- mit Ware befüllte
- Verkaufs- und Umverpackungen,
- die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen.

1. Prüfgegenstände sind jeweils mit Ware befüllte Verpackungen

Bei den Prüfgegenständen in der Form, wie sie in der **Anlage** (Foto 1 und Foto 5) abgebildet sind, handelt es sich zunächst jeweils um mit Ware befüllte Verpackungen. Verpackungen sind 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 im Sinne von § 3 Absatz 1 VerpackG weitergegeben werden.

2. Prüfgegenstände sind keine systembeteiligungspflichtigen Verpackungen

Bei den Prüfgegenständen handelt es sich um Verkaufsverpackungen. Verkaufsverpackungen sind Verpackungen, die typischerweise dem Endverbraucher als Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung angeboten werden, § 3 Absatz 1 Nummer 1 VerpackG. **Endverbraucher** ist hierbei derjenige, der die Ware in der an ihn gelieferten Form **nicht mehr gewerbsmäßig in Verkehr bringt** (§ 3 Absatz 10 VerpackG), **sie also gebraucht, verbraucht oder verarbeitet**. Hierzu zählen auch industrielle Endverbraucher, die die Antragstellerin nach ihren Angaben mit den Verpackungen überwiegend beliefert.

Die Verpackungen sind dennoch nicht systembeteiligungspflichtig. Verkaufsverpackungen sind systembeteiligungspflichtig, wenn sie nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen, § 3 Absatz 8 VerpackG. Das ist bei den Prüfgegenständen nicht der Fall.

a) Gesamtmarkt Betrachtung zur Auslegung des Merkmals „typischerweise“ und grundsätzliche Einordnung von Verpackungen für Frischfleisch

Die Antragstellerin schließt aus der gemäß ihrem Vorbringen ausschließlichen Belieferung von Industrie- und Handelsunternehmen, von denen die Verpackungen geöffnet und weiterverarbeitet werden, dass die Verpackungen typischerweise **nicht dem privaten Endverbraucher angeboten** werden, § 3 Absatz 1 Nummer 1 VerpackG, **und dementsprechend typischerweise nicht beim privaten Endverbraucher anfallen**, § 3 Absatz 8 VerpackG. Für die Beurteilung der Systembeteiligungspflicht ist jedoch nicht die von der Antragstellerin vorgetragene Einzelfallbetrachtung ihrer Kundenstruktur maßgeblich.

Bezugsrahmen für den typischen Anfall einer Verpackung bildet **nicht das Schicksal der einzelnen Verpackung eines einzelnen Herstellers innerhalb der Tönnies-Gruppe (Einzelfallbetrachtung), sondern** in Anbetracht der bundesweit geltenden Einordnungsbefugnis der ZSVR **eine gesamtmarktbezogene Betrachtung**. Eine solche **Gesamtmarkt Betrachtung** hat die ZSVR mit dem Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen vorgenommen. Danach fallen Verpackungen von Frischfleisch in Verkaufseinheiten bis 3,900 kg mehrheitlich bei privaten Endverbrauchern als Abfall an (Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, Stand: September 2019, Produktgruppenblatt 02-050 Fleisch, Wurst, Fisch, Produktgruppennummer 02-050-0010 Frischfleisch) und werden diesen vorgelagert dementsprechend auch typischerweise in diesen Verkaufseinheiten angeboten.

- Zu den privaten Endverbrauchern zählen dabei gemäß § 3 Absatz 11 VerpackG neben privaten Haushalten u.a. auch Gaststätten, Hotels, Raststätten, Kantinen, Verwaltungen, Kasernen, Krankenhäuser. Ebenfalls dazu zählen Handwerksbetriebe (auch fleischverarbeitende), soweit deren Verpackungsabfälle mittels haushaltsüblicher Sammelgefäße für Papier, Pappe und Karton als auch für Kunststoff-, Metall-, und Verbundverpackungen, jedoch maximal mit einem 1.100-Liter-Umleerbehälter je Sammelgruppe, im haushaltsüblichen Abfuhrhythmus entsorgt werden können (sogenanntes Mengenkriterium).

- Nicht zu den privaten Endverbrauchern zählen industrielle Endverbraucher oberhalb des Mengenkriteriums, und der Handel.

Soweit **im Einzelfall eines Herstellers** eine abweichende Praxis des Inverkehrbringens erfolgt und z.B. vom konkreten Hersteller nur an fleischverarbeitende Industriebetriebe oder den Handel geliefert wird, der die Fleischbeutel nicht in gelieferten Reifebeuteln weitervertriebt und daher nicht privater Endverbraucher ist, ist dies für die Einordnungsentscheidung unerheblich. Nach dem VerpackG 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 (BT-Drs. 18/11274, S. 81). Ein anderweitiges Inverkehrbringen stellt demgegenüber keine typische Verwendung dar und ist für die Einordnung insoweit unbeachtlich.

b) Die Prüfgegenstände dürfen nicht als vorverpackte Lebensmittel angeboten werden und fallen daher typischerweise nicht beim privaten Endverbraucher als Abfall an

Die hier zu prüfenden Reifebeutel sind in ihrer konkreten Ausgestaltung gleichwohl nicht systembeteiligungspflichtig. Denn die Verpackungen fallen mangels Erfüllung der hierfür erforderlichen lebensmittelrechtlichen Kennzeichnungsanforderungen in ihrer konkreten Ausgestaltung typischerweise nicht beim **privaten Endverbraucher** im Sinne des § 3 Absatz 11 VerpackG an (vgl. hierzu auch Ziffer 7.8 des Leitfadens zur Anwendung des Kataloges systembeteiligungspflichtiger Verpackungen).

aa) Kennzeichnungsvorgaben für vorverpackte Lebensmittel

Einem Lebensmittel, das für die Lieferung an Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung im Sinne des Lebensmittelrechts bestimmt ist, sind grundsätzlich bestimmte verpflichtende Informationen nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 vom 25.10.2011, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S.18, in der jeweils aktuellen Fassung (Lebensmittelinformationsverordnung – LMIV) beizufügen (Artikel 9 und 10 der LMIV). Bei sogenannten **vorverpackten Lebensmitteln** sind die verpflichtenden Informationen über Lebensmittel grundsätzlich direkt auf der Verpackung oder auf einem an der Verpackung befestigten Etikett anzubringen (Artikel 12 Absatz 2 LMIV). Bei Abgabe vorverpackter Lebensmittel an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung genügt unter bestimmten Voraussetzungen das Erscheinen einiger weniger verpflichtender Angaben auf der Außenverpackung (Artikel 7 Absatz 8 LMIV). Für nicht dementsprechend gekennzeichnete vorverpackte Lebensmittel besteht ein Verkehrsverbot nach § 5 der Lebensmittelinformationsdurchführungsverordnung (LMIDV).

Ein „vorverpacktes Lebensmittel“ gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e) LMIV ist

„jede Verkaufseinheit, die als solche an den Endverbraucher und an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung abgegeben werden soll und die aus einem Lebensmittel und der Verpackung besteht, in die das Lebensmittel vor dem Feilbieten verpackt worden ist, gleichviel, ob die Verpackung es ganz oder teilweise umschließt, jedoch auf solche Weise, dass der Inhalt nicht verändert werden kann, ohne dass die Verpackung geöffnet werden muss oder eine Veränderung erfährt; [...]“

Die Prüfgegenstände erfüllen nicht die Kennzeichnungsanforderungen der LMIV für vorverpackte Lebensmittel. Auf dem Etikett der Prüfgegenstände fehlen ausweislich der **Anlage** einige der für die Abgabe an Endverbraucher im Sinne der LMIV erforderlichen Angaben.

- So fehlt auf dem Etikett der Reifebeutel die Anschrift des Lebensmittelunternehmers, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel vermarktet wird, Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe h) LMIV.
- Weiter fehlen Anweisungen für die Verwendung und Aufbewahrung, Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe g) in Verbindung mit Artikel 25 LMIV, wie z.B. Durcherhitzungshinweise, da die Färsen Rolle nicht zum Rohverzehr geeignet sein dürfte.
- Die Angabe des Mindesthaltbarkeitsdatums erfolgt zudem nicht in Verbindung mit der Angabe der Lagertemperatur, wie dies erforderlich sein dürfte (vgl. *Rathke*, in: *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, Stand: 172. EL November 2018, LMIV, Art. 24 Rn. 26), Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe f).
- Auch die gemäß Artikel 8 Absatz 7 LMIV in bestimmten Fällen für die Abgabe von vorverpackten Lebensmitteln an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung reduzierten Vorgaben für die auf der Außenverpackung – hier der E2-Fleischkasten – anzubringenden Pflichtangaben sind vorliegend nicht erfüllt, da hierzu unter anderem die Angaben nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben f), g) und h) gehören.

bb) Kein Anfall beim privaten Endverbraucher, § 3 Absatz 8 VerpackG

Die Prüfgegenstände dürfen somit nach den lebensmittelrechtlichen Vorgaben nicht für die Abgabe an Endverbraucher oder an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung im Sinne der LMIV bestimmt sein, da sie ansonsten einem Verkehrsverbot unterliegen würden.

Endverbraucher in diesem Sinne meint gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a) LMIV in Verbindung mit Artikel 3 Nummer 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002

„den letzten Verbraucher eines Lebensmittels, der das Lebensmittel nicht im Rahmen der Tätigkeit eines Lebensmittelunternehmens verwendet“,

wobei der Begriff des Lebensmittelunternehmens gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a) LMIV in Verbindung mit Artikel 3 Nummer 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002

„alle Unternehmen, gleichgültig, ob sie auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind oder nicht und ob sie öffentlich oder privat sind, die eine mit der Produktion, der Verarbeitung und dem Vertrieb von Lebensmitteln zusammenhängende Tätigkeit ausführen“

umfasst. Unter den Begriff „Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung“ fallen gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d) LMIV

„Einrichtungen jeder Art (darunter auch Fahrzeuge oder fest installierte oder mobile Stände) wie Restaurants, Kantinen, Schulen, Krankenhäuser oder Catering-Unternehmen, in denen im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit Lebensmittel für den unmittelbaren Verzehr durch den Endverbraucher zubereitet werden“.

Verpackungen mit Etiketten, die **nicht** für den Endverbraucher oder den Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung **im Sinne des Lebensmittelrechts** bestimmt sind, werden nach ihrer Zweckbestimmung vielmehr an direktverarbeitende Industriebetriebe abgegeben. Sie fallen daher in ihrer konkreten Form typischerweise bei direkt verarbeitenden Industriebetrieben und damit typischerweise nicht bei privaten Endverbrauchern im Sinne des VerpackG an.

Die Prüfgegenstände 1 und 2 sind daher nicht systembeteiligungspflichtig. Sie unterliegen den Vorgaben des § 15 VerpackG. Dies gilt auch für zugehörige Etiketten; Verpackungskomponenten gelten nach Ziffer 1 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 ZSVR veröffentlicht auf Antrag ergangene Einordnungsentscheidungen auf ihrer Webseite ohne Angabe der persönlichen Daten des Antragstellers.

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

Foto 1: Prüfgegenstand 1: Rindfleisch, Färsen Hüfte, 2,840 kg, vakuumiert mit innenliegendem Etikett.



Foto 2: Prüfgegenstand 1 und weitere vakuumverpackte Fleischstücke in einem E2-Fleischkasten



Foto 3: Etikett eines E2-Fleischkastens



Foto 4: Palette mit E2-Fleischkästen im Sinne von Foto 2 und Foto 3



Foto 5: Prüfgegenstand 2: Rindfleisch, Färsen Rolle, 3,000 kg, vakuumiert mit innenliegendem Etikett



Foto 6: Prüfgegenstand 2 und weitere verpackte Fleischstücke in einem E2-Fleischkasten



Foto 7: Etikett eines E2-Fleischkastens



Foto 8: Palette mit E2-Fleischkästen im Sinne von Foto 6 und Foto 7


