

Geschäftszeichen:
353603/XXX.SP.19#0048

11.11.2021

Feststellungsbescheid über die Einordnung von Verpackungen 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**“) und ihres Antrages vom 28.03.2019 erlässt die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister („**Zentrale Stelle**“) im Wege der Allgemeinverfügung folgenden Bescheid:

- 1) **Eine Sprühdose aus Blech, 0,3 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (farbig) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 1 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;**
- 2) **Ein Eimer aus Kunststoff, 5 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (Bleichaktivator) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 15 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;**
- 3) **Ein Hobbock aus Kunststoff, 25 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (Colorbeize für Moosgummiwalze) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 17 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;**
- 4) **Ein Eimer aus Kunststoff, 10 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (Colorbeize) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 23 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;**
- 5) **Ein Hobbock aus Metall (Blech), 25 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (Colorbeize) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 103 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;**

- 6) Eine Flasche aus Kunststoff, 1 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (HYDRO Farbstoffkonzentrat) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 450 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 7) Ein Kanister aus Kunststoff, 10 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (HYDRO Farbstoffkonzentrat) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 465 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 8) Ein Kanister aus Kunststoff, 5 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (OLDCOUNTRY Beize) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 680 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 9) Ein Eimer aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (HYDRO Pigmentkonzentrat) und der Bezeichnung „Hesse“, gemäß Anlage 1 Nummer 789 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 10) Ein Eimer aus Metall (Blech), 10 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (HYDRO Spezialbeize) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 829 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 11) Eine Dose aus Kunststoff, 1 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (Leim-Color) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 1.103 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 12) Ein Kanister aus Metall (Blech), 10 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (Spritzbeize) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 1.232 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 13) Ein Kanister aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (Rustikalbeize) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 1.368 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 14) Ein Hobbock aus Metall (Blech), 25 Liter, mit dem Inhalt Verdünnung (Verdünner für Lösungsmittel Beize) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 1.656 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 15) Ein Kanister aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Verdünnung (Verdünner für Lösungsmittel Beize) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 1.658 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 16) Ein Kanister aus Metall (Blech), 10 Liter, mit dem Inhalt Verdünnung (Verdünner für Lösungsmittel Beize) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 1.660 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 17) Ein Hobbock aus Metall (Blech), 25 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (PUR Hellgrund) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 1.706 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;

- 18) Eine Dose aus Metall (Blech), 3 Liter, mit dem Inhalt Lackfarbe (PUR Farblack) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 3.051 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 19) Ein Kanister aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (MEGA-PUR) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 6.337 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 20) Ein Eimer aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (PUR OPTI-BASE) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 6.370 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 21) Eine Dose aus Metall (Blech), 3 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (PUR OPTI-BASE) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 6.371 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 22) Ein Eimer aus Metall (Blech), 5 Liter, mit dem Inhalt Verdünnung (PUR Verdünner) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 6.754 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 23) Ein Hobbock aus Kunststoff, 25 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (HYDRO Folien-Primer) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 7.152 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 24) Ein Eimer aus Kunststoff, 5 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (HYDRO-PUR Naturholz-Grund) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 8.042 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 25) Ein Eimer aus Kunststoff, 10 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (HYDRO Folien-Primer) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 8.107 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 26) Ein Kanister aus Kunststoff, 5 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (HYDRO Primer) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 8.240 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 27) Ein Eimer aus Metall (Blech), 10 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (HYDRO-UV Walzgrund) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 8.588 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 28) Ein nicht näher beschriebenes „Lieferanten-Gebinde“ aus Metall (Blech), 0,3 Liter, mit dem Inhalt Lackspachtel (Hesse UP Ziehspachtel) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 9.645 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 29) Ein Fass aus Metall (Stahl), 200 Liter, mit dem Inhalt Grundierung (UV Spachtel farblos) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 10.037 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 30) Ein Eimer aus Metall (Blech), 10 Liter, mit dem Inhalt Verdünnung (UV Reinigungsverdünner) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 10.237 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;

- 31) Eine Dose aus Metall (Blech), 1 Liter, mit dem Inhalt Verdünnung (Reaktiv-Verdüner) und der Bezeichnung „Hesse“ gemäß Anlage 1 Nummer 10.239 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG
- 32) Die Prüfgegenstände gemäß Anlage 1 Nummer 8 und 9.646 unterliegen nach § 3 Absatz 8, § 12 Nummer 4 VerpackG nicht der Systembeteiligungspflicht.

Gründe

A. Zum Sachverhalt

I. Vorbringen der Antragstellerin

Die Hesse GmbH & Co. KG („**Antragstellerin**“) hat mit Schreiben ihres Verfahrensbevollmächtigten vom 28.03.2019 beantragt, die Zentrale Stelle möge gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG entscheiden, dass es sich bei verschiedenen, in einer Anlage 2 zu dem Schreiben aufgeführten Artikeln aus dem Bereich Bauchemie nicht um systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne von § 3 Absatz 8 VerpackG handelt.

Die Zentrale Stelle hat die Antragstellerin in Telefongesprächen mit dem Verfahrensbevollmächtigten der Antragstellerin am 25.04.2019 und 03.06.2019 darauf hingewiesen, dass die in dem Schreiben vom 28.03.2019 übermittelten Angaben zu den antragsgegenständlichen Verpackungen in diesem und weiteren von dem Verfahrensbevollmächtigten geführten Verfahren mit im Wesentlichen gleichlautenden Antragsschriftsätzen für den Erlass einer Einordnungsentscheidung nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG nicht ausreichen, weil sie keine hinreichende Individualisierung der antragsgegenständlichen Verpackungen erlauben. Daraufhin hat die Antragstellerin mit Schreiben vom 13.09.2019 ihren bisherigen Vortrag ergänzt und die im Antrag vom 28.03.2019 in Bezug genommene Anlage 2 als PDF-Datei übermittelt. Die Anlage 2 enthält eine Auflistung insgesamt mehrerer Tausend nicht nummerierter Artikel. Die Auflistung enthält auch keine näheren Angaben zu den Füllgütern der Artikel. Zudem hatte die Antragstellerin zwar vorgetragen, dass ein Teil der Füllgüter schadstoffhaltig im Sinne des § 3 Absatz 7 in Verbindung mit Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG sei. Die Auflistung enthielt jedoch keine näheren Angaben, die eine Beurteilung der Schadstoffhaltigkeit erlaubt hätten. Die Zentrale Stelle hat die Antragstellerin daraufhin in einem weiteren Gespräch mit dem Verfahrensbevollmächtigten am 06.12.2019 sowie mit Schreiben vom 19.12.2019 darauf hingewiesen, dass eine Individualisierung der antragsgegenständlichen Verpackungen auf dieser Basis nach wie vor nicht möglich sei, und auch eine Beurteilung der Schadstoffhaltigkeit der Füllgüter nicht erfolgen könne. Die Zentrale Stelle erbat außerdem die Übermittlung der Auflistung der antragsgegenständlichen Verpackungen in Excel-Form, um diese für eine Bezugnahme nummerieren zu können.

Mit Schreiben vom 09.03.2020 hat die Antragstellerin ihren Vortrag weiter ergänzt und eine neue, von ihr als nunmehr allein maßgeblich bezeichnete Auflistung der einzuordnenden Gegenstände in einem schreibgeschützten Excel-Dokument vorgelegt (Anlage 3 zum Schreiben vom 09.03.2020, im Folgenden auch kurz „**Anlage 3 der Antragstellerin**“). Die Liste in Anlage 3 der Antragstellerin enthält insgesamt 10.670 Artikel bzw. Verpackungen. Sie enthält ferner eine Präzisierung des Inhaltes der Verpackungen entsprechend den Produktkategorien des auf Grundlage der von der Zentralen Stelle in Auftrag gegebenen Untersuchungen der GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung („**GVM**“) entwickelten und von der Zentralen Stelle veröffentlichten „Kataloges systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“ („**Katalog**“). Namentlich waren dies die

Angaben „Lackfarben“, „Verdünnungen“ und „Grundierung“. Außerdem enthielt die Anlage 3 der Antragstellerin Angaben zur Schadstoffhaltigkeit der Artikel anhand von H-Sätzen zur GefahrstoffEinstufung.

Die in Anlage 3 der Antragstellerin aufgeführten Artikel bzw. Verpackungen sowie die weiteren Angaben der Antragstellerin dazu sind in **Anlage 1** zu diesem Bescheid (im Folgenden auch kurz: „**Anlage 1**“) wiedergegeben. **Anlage 1** entspricht insoweit vollständig der Anlage 3 der Antragstellerin, ist zur einfacheren Handhabung jedoch fortlaufend nummeriert. Die Nummerierung entspricht dabei der Reihenfolge der Verpackungen in Anlage 3 der Antragstellerin. Die Auflistung in **Anlage 1** enthält auch die im Tenor dieses Bescheids genannten Verpackungen (im Folgenden: „**Prüfgegenstände**“).

Die Antragstellerin hat in ihrem Schreiben vom 09.03.2020 zur Anlage 3 der Antragstellerin ausgeführt, dass es sich „bei jeder Verpackung um einen eigenen, rechtlich selbständigen Einordnungsantrag“ handle, über welchen die Zentrale Stelle individuell zu befinden haben werde (Seite 6 des Schreibens vom 09.03.2020).

Mit Schreiben vom 18.06.2021 hat die Zentrale die Antragstellerin unter Übermittlung eines Entwurfes dieses Entscheides angehört und sie dazu aufgefordert näher bezeichnete Sicherheitsdatenblätter zu übermitteln und zu Unklarheiten der mit Schreiben vom 09.03.2020 übermittelten Anlage 3 Stellung zu nehmen (vgl. A.II.). Daraufhin hat die Antragstellerin mit Schreiben vom 09.08.2021 in einer Anlage 5 zu ihrem Schreiben eine Vielzahl von Sicherheitsdatenblättern übermittelt.

Mit Schreiben vom 23.08.2021 hat die Antragstellerin außerdem den Antrag teilweise, und zwar in Bezug auf 28, in einer Anlage 6 zu ihrem Schreiben näher bezeichnete Verpackungen zurückgenommen. Diese Verpackungen sind in der **Anlage 1** unter Aufrechterhaltung der von der Antragstellerin in ihrer der **Anlage 1** zugrundeliegenden Anlage 3 gewählten Reihenfolge entfernt.

Die Zentrale Stelle hat die Antragstellerin mit Hinweisschreiben vom 27.10.2021 darauf hingewiesen, dass für die Verpackungen Nummer 5.052 und 6.246 (Zeilen 5.053 und 6.247) der **Anlage 1** weiterhin keine Sicherheitsdatenblätter vorgelegt wurden.

Mit Schreiben vom 18.06.2021 sowie 27.10.2021 hat die Zentrale Stelle außerdem Zweifel an der Wirksamkeit der Bevollmächtigung des Verfahrensbevollmächtigten geäußert, die innerhalb einer hierfür gesetzten Frist nicht ausgeräumt wurden. Der Verwaltungsakt wird daher der Antragstellerin unmittelbar zugestellt.

II. Umgang mit Unklarheiten im Antrag

Soweit zu **Anlage 1** Nummer 103 ein „Weißblech-Hobbock“ bezeichnet ist, in der Angabe zur Artikelbeschreibung aber angegeben ist, dass es sich bei dem Verpackungsmaterial um „Kunststoff“ handle, geht die Zentrale Stelle davon aus, dass die Angabe fehlerhaft ist und es sich tatsächlich um „Blech“ handelt, während es sich umgekehrt beim Verpackungsmaterial zu **Anlage 1** Nummer 104, für das die Antragstellerin in deren Anlage 3 „Blech“ angegeben hatte, tatsächlich um „Kunststoff“ handelt. Entsprechendes gilt beispielsweise für die Angaben „Kunststoff“ und „Blech“ in **Anlage 1** Nummern 411 und 412 sowie 789 und 790, die offenbar ebenfalls vertauscht wurden. In sämtlichen aus der **Anlage 1** insoweit ersichtlichen Fällen hat die Zentrale Stelle die detaillierte Angabe zur Gestaltung der Verpackung als maßgeblich zugrunde gelegt und nicht die jeweilige Materialangabe. Mit Schreiben vom 09.08.2021 hat die Antragstellerin klargestellt, dass bei einem Widerspruch von Angaben die Angaben zu der „Verpackungsart“ maßgeblich sein sollen und hat die dargestellte Auslegung der Zentralen Stelle damit bestätigt.

Des Weiteren hat die Antragstellerin in ihrer Beschreibung unterschiedliche Verpackungen für Artikel benannt, deren Artikelnummer gemäß Anlage 3 der Antragstellerin jedoch identisch ist. Dies betrifft beispielsweise die Verpackungen der Nummern 14 und 15 der **Anlage 1** (jeweils BA 811), der Nummern 5786 und 5787 (DB 48885-B0031), der Nummern 5788 bis 5790 (DB 48885-B0032), der Nummern 5791 und 5792 (DB 48885-B0032) oder 8.588 bis 8.590 (HUW 8831). Die Zentrale Stelle hat diese Verpackungen trotz der identischen Artikelnummern als einzelne Verpackungen betrachtet. Die dargestellte Auslegung hat die Antragstellerin mit Schreiben vom 09.08.2021 bestätigt.

Schließlich hat die Antragstellerin teilweise Verpackungen dem Füllgut „Lackfarben“ zugeordnet, obwohl es sich nach ihrer Bezeichnung um „Verdünnungen“ handelt. Dies betrifft u.a. die Verpackungen 1.660 (gemäß Ziffer 16 des Tenors) und Nr. 10.237 (gemäß Ziffer 30 des Tenors) und die weiteren Verpackungen 1.661 und 1.662 sowie 6.697 bis 6.700, 6.706, 6.725, 6.726, 6.733 bis 6.736, 6.739, 6.740, 6.743, 6.744, 6.749, 6.751, 6.752, 6.768 bis 6.772, 6.781, 7.358 bis 7.361, 8.875 bis 8.879, 9.410 bis 9.418, 9.422, 9.423, 9.433 bis 9.436, 9.438 bis 9.442, 9.444, 9.619 bis 9.621, 9.760 bis 9762, 9764 und 10238. Die Zentrale Stelle hat diese Verpackungen dem Füllgut „Verdünnungen“ zugeordnet. Diese Zuordnung hat die Antragstellerin mit Schreiben vom 09.08.2021 bestätigt.

III. Auswahl der Prüfgegenstände für eine Einordnung nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG

Angesichts der Vielzahl der von der Antragstellerin zur Einordnung gestellten Verpackungen – insgesamt 10.670 Verpackungen, nach teilweiser Antragsrücknahme der Antragstellerin mit Schreiben vom 23.08.2021 nunmehr 10.662 Verpackungen – hat die Zentrale Stelle die im Tenor dieses Bescheids näher bezeichneten Prüfgegenstände als **Muster-Prüfgegenstände** ausgewählt.

Die Auswahl beruht darauf, dass sich ein Großteil der zur Einordnung gestellten Verpackungen in Bezug auf die für die Einordnung maßgeblichen Kriterien nicht voneinander unterscheidet.

Nach § 3 Absatz 8 VerpackG kommt es für die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig darauf an, ob sie „typischerweise“ beim privaten Endverbraucher (d.h. in privaten Haushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG) als Abfall anfallen. Maßgeblich ist folglich die „typische“ Anfallstelle der jeweiligen Verpackung. Ob eine Verpackung in diesem Sinne „typischerweise“ beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt, ist vornehmlich nach quantitativen Aspekten zu entscheiden, d.h. ob Verpackungen der betreffenden Art mehrheitlich bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfallen. Maßgeblich für die Einordnung sind dabei nach der Gesetzesbegründung abstrakte objektive Kriterien, wie der **Inhalt**, d.h. das Füllgut, die **Gestaltung**, d.h. der Packstoff (Kunststoff, Metalle, Glas, PPK) beziehungsweise die Ausprägung/Form (z.B. Kanister, Tube, Dose, Eimer) sowie die Größe, d.h. die Füllgröße der Verpackung (vgl. dazu auch unter Ziffer B. II. 2 a).

Soweit Verpackungen mit gleichem Inhalt, gleichem Packstoff und gleicher Ausprägung/Form, aber in unterschiedlichen Füllgrößen in Verkehr gebracht werden, ist regelmäßig das Kriterium der Füllgröße maßgeblich für die Frage, ob die Verpackung typischerweise an private Endverbraucher oder aber an großgewerbliche und/oder industrielle Anfallstellen vertrieben wird und dort als Abfall anfällt (siehe dazu näher unten, B. II. 2. a). So haben die Untersuchungen durch die GVM ergeben, dass typischerweise ab einer bestimmten Grenzfüllgröße Produkte nicht mehr bei privaten Endverbrauchern (einschließlich der privaten Haushalten vergleichbaren Anfallstellen im Sinne des § 3 Absatz 11 VerpackG) anfallen, sondern mehrheitlich bei großgewerblichen und industriellen Anfallstellen. Der Katalog weist für jede Produktart im jeweiligen Produktgruppenblatt diese

sogenannte „**Grenzfüllgröße**“ auf. Für Verpackungen mit darunter oder darüber liegenden Füllgrößen bestehen für die Einordnung nur dann Unterschiede, wenn im Produktgruppenblatt des Kataloges für die Gestaltung bzw. Ausprägung/Form eine ausdrückliche Differenzierung vorgenommen wurde.

Unterschiedliche sonstige Merkmale wie Verschlüsse (z.B. Kunststoff- oder Blechverschluss) oder Griffe der Verpackungen (z.B. Bügel, Bügelgriff), sowie die Farbe (z.B. weißer oder schwarzer Eimer oder goldene Innen-Beschichtung) oder die rechteckige oder runde Form einer Flasche sind nach den Untersuchungsergebnissen der GVM ausweislich des Kataloges regelmäßig nicht entscheidend für die Frage, wo eine Verpackung typischerweise als Abfall anfällt.

Bei der Auswahl der Prüfgegenstände hat die Zentrale Stelle sich dementsprechend daran orientiert, welche der zur Einordnung gestellten Verpackungen sich nach Füllgut im Sinne des zugrundegelegten Produktdatenblattes des Kataloges (Lackfarben, Verdünnung, Grundierung), Packstoff und Ausprägung/Form voneinander unterscheiden bzw. einander entsprechen.

Bei mehreren zur Einordnung gestellten Verpackungen mit gleichem Füllgut, gleichem Packstoff und Ausprägung/Form hat die Zentrale Stelle jeweils diejenige Verpackung oder Verpackungen als Muster-Prüfgegenstand ausgewählt, die von allen nach dem Vorstehenden vergleichbaren Verpackungen nach ihrer Füllgröße am nächsten oberhalb bzw. unterhalb der Grenzfüllgröße liegt bzw. liegen.

Die Einordnungsentscheidungen über die ausgewählten Prüfgegenstände erlauben auf diese Weise auch eine Beurteilung der Systembeteiligungspflicht der weiteren zur Einordnung gestellten Verpackungen, die die jeweils maßgebliche, in der Begründung der Einordnungsentscheidung aufgeführte Grenzfüllgröße überschreiten (bei Nichtbestehen der Systembeteiligungspflicht) bzw. unterschreiten (bei Systembeteiligungspflicht) und daraus resultierend beispielsweise auch abweichende Abmessungen haben.

Die Zentrale Stelle hat zur Klarstellung darüber hinaus die Verpackungen gemäß **Anlage 1**, Nummer 1.660 und 10.237 als Muster-Prüfgegenstände ausgewählt und in den Ziffern 16 bzw. 30 des Tenors aufgeführt, weil sie das Füllgut entgegen der Angabe im Antrag als „Verdünnung“ und nicht als „Lackfarbe“ einstuft.

Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter im Sinne von § 3 Absatz 7 in Verbindung mit Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG sind gemäß § 12 Nummer 4 VerpackG aus der Anwendung des Abschnittes 2 des VerpackG und damit von der Systembeteiligungspflicht nach § 3 Absatz 8, § 7 Absatz 1 VerpackG ausgenommen. Über diese Prüfgegenstände ist im Tenor unter Ziffer 32) eine gesonderte Entscheidung getroffen.

IV. Rechtsauffassung der Antragstellerin zur Systembeteiligungspflicht

Die Antragstellerin vertritt materiell die Auffassung, dass sämtliche Prüfgegenstände nicht systembeteiligungspflichtig im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG seien.

Sie stützt sich dabei insbesondere auf den Umstand, dass die Prüfgegenstände typische Produkte der Bauchemie seien, die ausschließlich an das Bau- und Bauausbaugewerbe geliefert würden und über das von der Kreislaufsystem Blechverpackungen Stahl GmbH („KBS“) betriebene Rücknahmesystem (<https://kbs-recycling.de/>) zurückgenommen würden.

Aus diesem Grund würden die Prüfgegenstände sämtlich nicht bei privaten Endverbrauchern im Sinne des § 3 Absatz 11 VerpackG als Abfall anfallen.

Die bestehenden Rücknahmesysteme, wie dasjenige der KBS, seien auch schon im Geltungszeitraum der Verpackungsverordnung („**VerpackV**“) zulässig gewesen. Nach dem Willen des Gesetzgebers sei mit der Einführung des Begriffs der „systembeteiligungspflichtigen Verpackung“ keine erhebliche materielle Änderung gegenüber der früheren Rechtslage verbunden gewesen; aus diesem Grund müssten bestehende und bewährte Rücknahmesysteme, die bereits unter Geltung der VerpackV zulässigerweise tätig waren, wie namentlich auch das Kreislaufsystem der KBS, auch unter Geltung des VerpackG ihre Tätigkeit fortsetzen können.

Soweit die Zentrale Stelle für die Prüfung, ob eine Verpackung „typischerweise“ bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfallt, den Katalog zugrunde lege, stellt die Antragstellerin die Zulässigkeit des Rückgriffs auf diesen Katalog grundsätzlich in Frage. Zudem seien die dort getroffenen Festlegungen für die Systembeteiligungspflicht im Einzelfall widerlegbar.

Die Prüfgegenstände seien teilweise schadstoffhaltig nach Ziffer 1 der Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG, da für diese Verpackungen das Selbstbedienungsverbot nach der Chemikalienverbotsverordnung (in der Fassung vom 13.06.2003, BGBl. I Seite 868) gelte. Angaben zu einer etwaigen Schadstoffhaltigkeit der Prüfgegenstände hat die Antragstellerin durch die Angabe der H-Sätze in Anlage 3 der Antragstellerin und Übermittlung von Sicherheitsdatenblättern auf DVD zu dem Schreiben vom 09.03.2020 übermittelt.

Mit Schreiben vom 18.09.2019 hat die Antragstellerin darüber hinaus die Auffassung vertreten, dass der Zentralen Stelle die Befugnis fehle, Einordnungsentscheidungen nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG *als Allgemeinverfügung* zu erlassen und zu veröffentlichen.

Dem Verfahrensbevollmächtigten der Antragstellerin wurde am 23.07.2019 Akteneinsicht in einem Parallelverfahren (Gz.: 3536034165865059592.SP.19#0001) mit dem Hinweis gewährt, dass die Inhalte der Akte sich in den einzelnen Verfahren nicht wesentlich unterscheiden würden und bisher nur den Antrag und Vermerke über die o.g. Gespräche vom 25.04.2019 und 03.06.2019 enthielten. Auf die im Schreiben der Zentralen Stelle vom 23.07.2019 enthaltene Bitte um Mitteilung, ob weitere, inhaltlich entsprechende Akteneinsicht in sämtliche, vom Verfahrensbevollmächtigten der Antragstellerin geführte – damals mehr als 60 – Verfahren begehrt werde, hat der Verfahrensbevollmächtigte der Antragstellerin nicht reagiert.

B. Begründung

Der Einordnungsantrag ist hinsichtlich der im Tenor genannten Prüfgegenstände zulässig. Die Einordnungsprüfung führt zu den im Tenor genannten Einordnungen als systembeteiligungspflichtig bzw. nicht systembeteiligungspflichtig.

Im Einzelnen:

I. Zulässigkeit des Einordnungsantrages nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG

Der Antrag ist hinsichtlich der im Tenor dieses Bescheids genannten Prüfgegenstände zulässig.

1. Inhalt des Antrages

Der Antrag ist auf eine Entscheidung der Zentralen Stelle gerichtet, ob es sich bei den aus der **Anlage 1** ersichtlichen Verpackungen um systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne von § 3 Absatz 8 VerpackG handelt. Die Antragstellerin hat ihren Antrag zwar dahingehend formuliert,

dass die Zentrale Stelle feststellen möge, dass es sich jeweils nicht um eine („um keine“) systembeteiligungspflichtige Verpackung handele.

Die Auslegung des Antrages ergibt jedoch, dass die Antragstellerin nicht nur eine „Negativ“-Entscheidung über die Verpackungen begehrt, sondern für den Fall, dass die Prüfung die Systembeteiligungspflicht der Verpackungen ergibt, ersatzweise eine „Positiv“-Entscheidung. Dies folgt aus dem Zweck der Einordnungsentscheidung nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG, im Wege der Feststellung Klarheit über die Einordnung einer Verpackung zu schaffen, um den Verpflichteten die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Pflichten nach dem VerpackG zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner Entscheidung, ob der Antrag als ausschließlich auf eine „Negativ“-Feststellung gerichteter Antrag zulässig wäre.

Antragsgegenständlich sind die in Anlage 3 zum Schreiben der Antragstellerin vom 09.03.2020 genannten Verpackungen, nachdem die Anlage 3 der Antragstellerin nach dem Vorbringen der Antragstellerin allein maßgeblich sein soll.

Soweit diese von der Anlage 2 des Schreibens vom 13.09.2019 abweicht, ist dies eine zulässige teilweise Antragsrücknahme und -präzisierung.

2. Konkretisierung der Prüfgegenstände

Nach dem Wortlaut von § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG muss sich ein Einordnungsantrag auf die Einordnung „**einer Verpackung**“ beziehen. Der Antrag setzt daher voraus, dass die einzuordnende Verpackung hinreichend individualisiert ist („Einzelfallentscheidung“, BT-Drs. 18/11274, Seite 53).

Für eine solche Individualisierung bedarf es hinreichend konkreter Angaben zur Beschaffenheit, namentlich zum **Inhalt** (d.h. dem Füllgut), zur **Gestaltung** (insbesondere Material/Packstoff, Form/Ausprägung) und zur Füllgröße (vgl. BT-Drs. 18/11274, Seite 81, 83 f. sowie hierzu den Leitfaden zum Katalog Stand: Oktober 2020, unter Ziffer 2).

Die Antragstellerin hat die Prüfgegenstände in Anlage 3 der Antragstellerin mit den dort gemachten Angaben in diesem Sinne individualisiert dargestellt (vgl. aber A. II.).

3. Sachbescheidungs- und Feststellungsinteresse

Die Antragstellerin hat als Hersteller der Prüfgegenstände im Sinne von § 3 Absatz 14 VerpackG auch ein berechtigtes Interesse an der Klärung, ob diese der Systembeteiligung unterliegen.

Die Prüfgegenstände waren noch nicht Gegenstand einer Einordnungsentscheidung nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG. Die Zentrale Stelle hat bisher auch noch keine Einordnungsentscheidung über andere Gegenstände getroffen, aus der sich die Einordnung der hiesigen Prüfgegenstände zweifelsfrei herleiten lassen würde.

II. Begründetheit des Einordnungsantrags nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG

Die Einordnungsprüfung durch die Zentrale Stelle nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG ergibt, dass es sich bei den in Ziffern 1), 2), 6), 8), 9), 11), 13), 15), 18) bis 22), 24), 26), 28) sowie 31) des Tenors dieses Bescheides genannten Prüfgegenständen um systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG handelt. Bei den in Ziffern 3) bis 5), 7), 10), 12),

14), 16), 17), 23), 25), 27), 29) und 30) genannten Prüfgegenständen handelt es sich nicht um systembeteiligungspflichtige Verpackungen in diesem Sinne.

Nach § 3 Absatz 8 VerpackG sind systembeteiligungspflichtige Verpackungen

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

Diese Voraussetzungen sind bei den in Ziffer 1), 2), 6), 8), 9), 11), 13), 15), 18) bis 22), 24), 26), 28) und 31) des Tenors genannten Prüfgegenständen erfüllt. Bei den in Ziffer 3) bis 5), 7), 10), 12), 14), 16), 17), 23), 25), 27), 29) und 30) des Tenors genannten Prüfgegenständen sind sie nicht erfüllt.

Die in Ziffer 32) des Tenors genannten Prüfgegenstände unterliegen nach § 12 Nummer 4 VerpackG nicht der Systembeteiligungspflicht nach §§ 7 Absatz 1, 3 Absatz 8 VerpackG, weil sie schadstoffhaltige Füllgüter nach § 3 Absatz 7 in Verbindung mit Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG enthalten und daher von der Anwendung der Vorschriften des zweiten Abschnittes des VerpackG ausgenommen sind.

1. Mit Ware befüllte Verkaufsverpackung

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.

Die mit Lackfarbe, Grundierung und Verdünnungen befüllten Prüfgegenstände sind mit Ware befüllte Verpackungen.

Verkaufsverpackungen sind gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 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. Zur Einordnung einer Verpackung als Verkaufsverpackung ist – 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 abstrakt-typisierende Zuordnung nach der „*typischen Verwendung*“ erforderlich (Gesetzesbegründung zu § 3 VerpackG, BT-Drs. 18/11274, Seite 81).

Die Prüfgegenstände sind danach Verkaufsverpackungen. Dies entspricht auch der von der Antragstellerin zugrunde gelegten Rechtsauffassung.

2. Typischerweise Anfall beim privaten Endverbraucher als Abfall

Die Prüfgegenstände nach Ziffer 1), 2), 6), 8), 9), 11), 13), 15), 18) bis 22), 24), 26), 28) und 31) des Tenors fallen entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall an.

Demgegenüber fallen die Prüfgegenstände nach Ziffer 3) bis 5), 7), 10), 12), 14), 16), 17), 23), 25), 27), 29) und 30) des Tenors im Ergebnis entsprechend der Auffassung der Antragstellerin, wenn auch aus anderen Gründen, nicht beim privaten Endverbraucher als Abfall an.

a) Gesetzliche Vorgabe in § 3 Absatz 8 VerpackG

Für die Beantwortung der Frage, ob eine Verpackung nach § 3 Absatz 8 VerpackG typischerweise beim privaten Endverbraucher einschließlich einer vergleichbaren Anfallstelle im Sinne des § 3 Absatz 11 VerpackG als Abfall anfällt, legt die Zentrale Stelle nach den Vorgaben des § 3 Absatz 8 VerpackG eine abstrakt typisierende Betrachtung des bundesweiten Marktes typgleicher Verpackungen (im Folgenden auch als typisierende Gesamtmarktbeurteilung bezeichnet) zugrunde.

Die Weiterentwicklung des Verpackungsrechts durch das Verpackungsgesetz zielt maßgeblich u.a. darauf ab, die unter der Verpackungsverordnung verbreitet aufgetretene Unterbeteiligung an den dualen Systemen sowie den damit einhergehenden offenkundigen Missbrauch nachhaltig zu unterbinden, um den Fortbestand des dualen Erfassungssystems zu sichern und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern (BT-Drs. 18/11274, Seite 50). Aus diesem Grund wurde die Zentrale Stelle als bundesweite Überwachungsbehörde eingerichtet und eine allgemeine Registrierungspflicht für Hersteller systembeteiligungspflichtiger Verpackungen eingeführt (BT-Drs. 18/11274, Seite 50). Zugleich wurde der Zentralen Stelle in § 26 Absatz 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG die Aufgabe übertragen, auf Antrag hoheitlich über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 3 Absatz 8 VerpackG zu entscheiden. Diese Änderungen haben ausdrücklich zum Ziel, Schlupflöcher zu schließen und Manipulationen zu verhindern, um einheitliche Wettbewerbsbedingungen im bundesdeutschen Gesamtmarkt sicherzustellen. An dieser Zielstellung hat sich auch die Gesetzesanwendung durch die Zentrale Stelle im Rahmen der Einordnungsentscheidungen nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG zu orientieren.

Nach § 3 Absatz 8 VerpackG kommt es für die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig darauf an, ob sie „typischerweise“ beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt. Maßgeblich ist folglich die „typische“ Anfallstelle der jeweiligen Verpackung.

Bei der Ermittlung, wo eine Verpackung typischerweise im Sinne von § 3 Absatz 8 VerpackG als Abfall anfällt, ist eine vorausschauende Betrachtung im Sinne einer Prognose vorzunehmen, d.h. keine nachträgliche konkret-individuelle Ermittlung. Die Gesetzesbegründung spricht in diesem Zusammenhang von einer „*ex-ante-Einschätzung*“ auf Basis der „*allgemeinen Verkehrsanschauung*“, „*wobei bisherige Erfahrungen mit vergleichbaren Verpackungen und Produkten einbezogen werden können*“ (BT-Drs. 18/11274, Seite 83). Dass eine solche vorausschauende Betrachtung geboten ist, ergibt sich auch daraus, dass sich der Hersteller nach § 7 Absatz 1 Satz 1 VerpackG bereits vor dem Inverkehrbringen einer systembeteiligungspflichtigen Verpackung an einem System beteiligt haben muss; aus diesem Grund muss über die Systembeteiligungspflicht auch schon vor dem Inverkehrbringen entschieden werden, was nur auf Grundlage einer Prognose möglich ist.

Ob eine Verpackung danach typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfällt, ist vornehmlich nach quantitativen Aspekten zu entscheiden (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 18/11274, Seite 81), also danach, ob die Verpackung „mehrheitlich“ bei privaten Endverbrauchern anfällt (Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/11274, Seite 83). Maßgeblich für die Einordnung sind dabei nach der Gesetzesbegründung abstrakte objektive Kriterien, wie der **Inhalt**, d.h. das Füllgut, und die **Gestaltung**, d.h. Material (Packstoff wie Kunststoff, Metalle, Glas, PPK),

Ausprägung/Form (z.B. Kanister, Tube, Dose, Eimer und die Größe der Verpackung) (BT-Drs. 18/11274, Seite 83).

Soweit Produkte in Verpackungen mit gleichem Packstoff und in gleicher Ausprägung aber mit unterschiedlichen Füllgrößen in Verkehr gebracht werden, ist regelmäßig das Kriterium der Füllgröße maßgeblich für die Frage, ob die Verpackung typischerweise an private Endverbraucher und vergleichbare Anfallstellen oder wegen der mit der Füllgröße einhergehenden Menge typischerweise an großgewerbliche Anfallstellen oberhalb des Mengenkriteriums des § 3 Absatz 11 Satz 3 VerpackG oder industrielle Endverbraucher vertrieben wird und daher dort anfällt. Grund ist, dass großgewerbliche und industrielle Endverbraucher aufgrund ihres größeren Bedarfs und/oder großvolumigerer Produkteinsätze Artikel regelmäßig in größeren Verpackungseinheiten beziehen als private Endverbraucher. So haben die von der Zentralen Stelle in Auftrag gegebenen Untersuchungen durch die GVM für Gruppen von Füllgütern ergeben, dass regelmäßig ab einer bestimmten Grenzfüllgröße Produkte nicht mehr bei privaten Endverbraucher einschließlich vergleichbaren Anfallstellen im Sinne des § 3 Absatz 11 VerpackG anfallen, sondern allein bei großgewerblichen und industriellen Anfallstellen.

Aus der gesetzlichen Vorgabe einer typisierenden Betrachtung sowie der Maßgabe aus der Gesetzesbegründung, dass die Einordnung nach den genannten objektiven Kriterien zu erfolgen hat, lässt sich ableiten, dass die Entscheidung, ob eine Verpackung im Sinne des Gesetzes 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.

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

Wo die Verpackungen eines individuellen Herstellers im konkreten Einzelfall tatsächlich als Abfall anfallen oder welchen Entsorgungsweg der Hersteller intendiert hat, ist für die Einordnung demgegenüber nicht maßgeblich. Eine Einordnung auf Basis des konkreten individuellen Entsorgungswegs ist schon praktisch nicht darstellbar, da der tatsächliche Entsorgungsweg einer Verpackung zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens regelmäßig noch nicht feststeht. Das gilt insbesondere bei mehrstufigem Vertrieb. Zudem würde eine Betrachtung, die ausschließlich den konkreten Vertriebsweg eines individuellen Herstellers in den Blick nimmt, der vom Gesetz vorgegebenen typisierenden Betrachtung auf Basis objektiver Kriterien zuwiderlaufen. Es kommt daher nicht auf den individuellen oder jeweils vom Hersteller intendierten Entsorgungsweg der Verpackung an; den tatsächlichen Entsorgungsweg kennt der Hersteller insbesondere bei mehrstufigem Vertrieb in der Regel ohnehin nicht.

Dies wird auch von der Gesetzesbegründung bestätigt, die hervorhebt, dass bei der Einordnung eine Aufspaltung einer identischen Verpackung in eine systembeteiligungspflichtige und eine gewerbliche Menge nicht möglich ist (BT-Drs. 18/11274, Seite 83 f.).

Im Einzelfall abweichende oder untypische Vertriebs- und daraus ggf. resultierende untypische Entsorgungswege sind daher unbeachtlich, sofern diese nicht durch eine abweichende Gestaltung der jeweiligen Verpackung vorgezeichnet sind (BT-Drs. 18/11274, Seite 84). Dies ist im veröffentlichten Leitfaden zur Anwendung des Kataloges systembeteiligungspflichtiger Verpackungen („**Leitfaden**“, Seite 24 unter Ziffer 8.3) berücksichtigt.

Damit kann das Nichtvorliegen einer Systembeteiligungspflicht auch nicht durch Marktgutachten belegt werden, die nicht auf den o.g. objektiven Kriterien (Inhalt und Gestaltung sowie Form/Ausprägung) beruhen, sondern lediglich einen herstellerindividuellen Ausschnitt aus dem jeweiligen Gesamtmarkt in den Blick nehmen. Dies entspricht dem ausdrücklichen gesetzgeberischen Willen, der unter Geltung der VerpackV weit verbreiteten Unterbeteiligung entgegenzuwirken (BT-Drs. 18/11274, Seite 50). Ein maßgeblicher Grund dieser Unterbeteiligung unter der VerpackV war, dass sich in der Praxis ein „Gutachtenwettbewerb“ etabliert hatte, mit dessen Hilfe Verpackungen ganz oder durch Aufteilung des in Verkehr gebrachten Volumens gezielt aus der Systembeteiligungspflicht „heraus definiert“ wurden (Meyer (Umweltkanzlei), Widmayer (SVB Widmayer), Rhein (Umweltkanzlei): „Schwarzbuch Verpackungsverordnung“, Juli 2016, Seiten 16 ff.). Die Einführung der Zentralen Stelle, die insoweit nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG eine verbindliche und – bezogen auf den Gesamtmarkt – einheitliche Einordnungsentscheidung trifft, sollte diese Praxis beenden. Die Einrichtung der Zentralen Stelle dient der Erhöhung der Effizienz und – durch Einordnungsentscheidungen – der Einheitlichkeit des Vollzuges (BT-Drs. 18/11274, Seite 51).

Erst recht kann die Systembeteiligungspflicht nicht durch die faktische Beteiligung an einem System zur Rücknahme von nicht der Systembeteiligungspflicht unterliegenden Verpackungen wie etwa zur Rücknahme von gewerblichen Verpackungen oder zur Sammlung von Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter vermieden bzw. widerlegt werden. Das Gesetz sieht eine Ausnahme von der Systembeteiligungspflicht für Verpackungen, die einem solchen gewerblichen Rücknahmesystem zugeführt werden, nicht vor.

Dem steht auch nicht die einleitende Feststellung in der Gesetzesbegründung zu § 3 Absatz 8 VerpackG entgegen, wonach mit der Einführung des Begriffs der systembeteiligungspflichtigen Verpackung keine erheblichen materiellen Rechtsänderungen verbunden sein sollten (BT-Drs. 18/11274, Seite 83). Diese Feststellung bezieht sich nur auf den Begriff der systembeteiligungspflichtigen Verpackung als solchen, insbesondere die ausdrückliche Einbeziehung von Umverpackungen durch § 3 Absatz 8 VerpackG. An anderer Stelle unterstreicht die Gesetzesbegründung hingegen insbesondere im Zusammenhang mit der Beleihung der Zentralen Stelle und der Einführung von deren Befugnis zu Einordnungsentscheidungen, die gesetzliche Intention zur Vermeidung von Umgehungslösungen; sie verweist auf die dafür erforderlichen materiellen Änderungen, indem sie den Erläuterungen des wesentlichen Inhalts des VerpackG voranstellt, dass die Verpackungsverordnung fortentwickelt und damit verbunden auch grundlegende strukturelle Umstellungen vorgenommen werden sollen (BT-Drs. 18/11274, Seite 50 f.).

Im Übrigen galt das Anfallstellenprinzip bereits im Rahmen der VerpackV (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/11274, Seite 83). Ein gewerbliches Rücknahmesystem konnte also auch im Geltungszeitraum der VerpackV nicht von der am Anfallstellenprinzip anknüpfenden Systembeteiligungspflicht befreit werden. Die Antragstellerin irrt daher, wenn sie meint, dass hinsichtlich gewerblicher Rücknahmesysteme eine andere Bewertung im Rahmen der VerpackV gefolgt habe (vgl. Ziffer A.IV). Ebenfalls entgegen der Rechtsauffassung der Antragstellerin sind derartige Rücknahmesysteme auch weiterhin zulässig. Das VerpackG lässt diese weiterhin im Hinblick auf die in § 15 VerpackG beschriebenen Pflichten für die in § 15 Absatz 1 VerpackG aufgeführten, nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zu.

b) Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen

Zum Zwecke der typisierenden Gesamtmarkt Betrachtung hat die Zentrale Stelle den Katalog nebst Leitfaden entwickelt und auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Den Katalog zieht sie als für sich

bindende (normeninterpretierende) Verwaltungsvorschrift bundeseinheitlich als Grundlage für ihre Einordnungsentscheidungen nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG heran. Der Leitfaden einschließlich des Kataloges dient der Zentralen Stelle zur Sicherstellung einer einheitlichen Gesetzesanwendung im Rahmen der Auslegung des Tatbestandsmerkmals „typischerweise“ im Rahmen des § 3 Absatz 8 VerpackG.

Die Befugnis zum Erlass derartiger Verwaltungsvorschriften folgt als Annexkompetenz aus der Kompetenz der Zentralen Stelle zum Erlass von Einordnungsentscheidungen. Einer gesonderten Ermächtigungsgrundlage bedarf es für den Erlass von Verwaltungsvorschriften nicht (BVerwG, Beschluss vom 09.10.1957 – VII B 52.57, in: VerwRspr 1958, 614, 616; Schmitz, in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 1 Rn. 212). Zudem hat der Gesetzgeber mit Artikel 1, Nummer 23, Buchstabe j) des „Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen“ vom 09.06.2021 (BGBl. I, Seite 1699) klargestellt, dass die Zentrale Stelle norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften in Bezug auf die abstrakte Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig erlassen kann (BT-Drs. 19/27634, Seite 77).

Durch eine periodische Überprüfung des Kataloges wird die Aktualität – und somit die Vermeidung atypischer Leitbilder bei der Kategorisierung – sichergestellt. Angaben zur zugrundeliegenden Methodik sind auf der Internetseite der Zentralen Stelle veröffentlicht.

Dem Katalog liegt eine Analyse des deutschen Gesamtmarktes zum typischen Anfall der im Katalog aufgeführten Verpackungsarten durch die GVM zugrunde, welche für unterschiedlichste Produkte bzw. Produktgruppen und deren Verpackungen vorgenommen wurde. Die GVM hat zu diesem Zweck vertieft den Anfall von Verpackungen der im Katalog beispielhaft aufgeführten Füllgrößen in verschiedenen Branchen bzw. Produktgruppen untersucht. Dies geschah unter Herausarbeitung der vergleichbaren Anfallstellen mit Mengenkriterium im Sinne des § 3 Absatz 11 Satz 3 VerpackG.

Die Untersuchung umfasste unter anderem auch im Bereich Bauchemie die Untersuchung des sogenannten „Mengenkriteriums“ nach § 3 Absatz 11 Satz 3 VerpackG, wonach zu den privaten Endverbrauchern auch vergleichbare Anfallstellen zählen, insbesondere kleingewerbliche Handwerksbetriebe wie Maler und Lackierer, deren Verpackungsabfälle im haushaltstypischen (zweiwöchigen) Rhythmus in 1.100-Liter-Umleerbehältern abgeholt werden können.

c) Typischer Anfall der Prüfgegenstände

aa) Lackfarben

Gemäß dem Produktblatt 08-010-0010 (Produktgruppennummer 08-010: Bauchemie) des Kataloges fallen Verkaufsverpackungen und Umverpackungen aller Art von **Lackfarben** (u.a. Acryllack, Klarlack, Sprühlack, Spannlack, Tauchlack, Schiffslacke; nicht jedoch Pulverlacke, Dispersionsfarben, Grundierungen, Verdünnungen/Lösungsmittel, Holzschutzmittel) bis zur Grenzfüllgröße von einschließlich 6 Litern typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG an. Zu den vergleichbaren Anfallstellen gehören ausweislich des Katalogblattes auch Lackierer und Maler, deren Verpackungsabfälle im haushaltstypischen Rhythmus in 1.100-Liter-Umleerbehältern abgeholt werden können (Mengenkriterium). Die Darstellung einzelner Verpackungsausprägungen (Aerosoldosen, Kanister und Dosen) im Produktblatt ist explizit beispielhaft und nicht abschließend. Aus dem Umstand, dass Kunststoff-Eimer und -Hobbocks im Produktblatt nicht ausdrücklich aufgeführt sind, lässt sich daher nicht der Schluss ziehen, dass für den typischen Anfall bzw. die Einordnung dieser Verpackungsausprägungen etwas Anderes gelten würde. Vielmehr ist auch bei solchen anderen Verpackungsausprägungen regelmäßig davon auszugehen, dass allein die Füllgröße dafür

maßgeblich ist, ob die Verpackung typischerweise an private Endverbraucher oder aber an großgewerbliche und/oder industrielle Anfallstellen vertrieben wird und daher dort als Abfall anfällt. Dem liegt der bereits erwähnte Umstand zugrunde, dass großgewerbliche und industrielle Endverbraucher aufgrund ihres größeren Bedarfs und/oder großvolumigerer Produkteinsätze Artikel regelmäßig in größeren Verpackungseinheiten beziehen als private Endverbraucher. Die konkrete Verpackungsausprägung ist für die Abgrenzung zwischen privatem oder kleingewerblichem Anfall einerseits und großgewerblich oder industriellem Anfall andererseits nur dann von Belang, wenn sie mit funktionalen Besonderheiten verbunden ist, die für eine abweichende Zuordnung sprechen. Das ist bei den Kunststoff-Eimern und Hobbocks jedoch nicht der Fall.

Die in Ziffer 1), 2), 6), 8), 9), 11) und 13) und 18) des Tenors (**Anlage 1** Nummer 1, 15, 450, 680, 789, 1.103, 1.368 und 3.051) genannten Prüfgegenstände sind demgemäß systembeteiligungspflichtig.

Für die in **Anlage 1** genannten weiteren Verpackungen von Lackfarben, die den in **Anlage 1** Nummer 1, 15, 450, 680, 789, 1.103, 1.368 und 3.051 genannten Verpackungen nach Gestaltung, Form/Ausprägung und Füllgrößenbereich (unterhalb und einschließlich der Grenzfüllgröße von 6 Litern) entsprechen, gilt dies im Ergebnis entsprechend.

Verkaufsverpackungen von Lackfarben über der Grenzfüllgröße von 6 Litern fallen dagegen typischerweise industriell und großgewerblich an und sind nicht systembeteiligungspflichtig. Daher sind die in Ziffer 3) bis 5), 7), 10) sowie 12) des Tenors näher bezeichneten Prüfgegenstände (**Anlage 1** Nummern 17, 23, 103, 465, 829 und 1.232) nicht systembeteiligungspflichtig.

Für die in **Anlage 1** genannten weiteren Verpackungen von Lackfarben, die den in **Anlage 1** Nummer 17, 23, 103, 465, 829 und 1.232 genannten Verpackungen nach Gestaltung, Form/Ausprägung und Füllgrößenbereich (oberhalb der Grenzfüllgröße von 6 Litern) entsprechen, gilt dies im Ergebnis entsprechend.

Die Auffassung der Antragstellerin, die Prüfgegenstände seien jedenfalls deshalb nicht systembeteiligungspflichtig, weil sie mittels eines von der KBS organisierten bundesweiten Rücknahmesystems zurückgenommen und der Verwertung zugeführt werden, geht fehl.

Eine individuelle Rücknahme von systembeteiligungspflichtigen Verkaufsverpackungen befreit nicht von der Systembeteiligungspflicht. Herstellerindividuelle Rücknahmen sind nur für nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen gemäß § 15 VerpackG vorgesehen. Der Umstand, dass die Antragstellerin sich nach ihrem Vorbringen an dem Rücknahme- und Entsorgungssystem der KBS beteiligt, ist daher nicht geeignet, die Systembeteiligungspflicht entfallen zu lassen bzw. einen Verstoß gegen die Systembeteiligungspflicht zu rechtfertigen, ebenso wenig wie eine freiwillige faktische Rücknahme. Eine Aufspaltung der Gesamtmenge einer typgleichen Verpackung in eine systembeteiligungspflichtige und gewerbliche Menge ist auch insoweit nicht zulässig (siehe oben unter B. II. 2. a)).

bb) Grundierungen

Gemäß dem Produktblatt 08-010-0100 (Produktgruppennummer 08-010: Bauchemie) des Kataloges fallen Verkaufsverpackungen und Umverpackungen für alle Arten von **Grundierungen** (u.a. für Holz, Metalle, Gesteine; nicht jedoch Lackfarben, Holzschutzmittel) bis zur Grenzfüllgröße von einschließlich 6 Litern ebenfalls typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG als Abfall an. Zu den vergleichbaren Anfallstellen gehören ausweislich des Katalogblattes auch Maler und Lackierer, deren Verpackungsabfälle im haushaltstypischen Rhythmus in 1.100-Liter-Umleerbehältern abgeholt werden können (Mengenkriterium). Die Darstellung einzelner Verpackungsausprägungen ist auch hier beispielhaft.

Auf den individuellen Vertriebsweg bzw. die Rücknahme bei der KBS, die die Antragstellerin vorbringt, kommt es auch hier nicht an.

Daher sind die in Ziffer 19), 20), 21), 24) und 26) des Tenors (**Anlage 1** Nummer 6.337, 6.370, 6.371, 8.042 sowie 8.240) genannten Prüfgegenstände systembeteiligungspflichtig.

Für die in **Anlage 1** genannten weiteren Verpackungen von Grundierungen, die den in **Anlage 1** Nummer 6.337, 6.370, 6.371, 8.042 sowie 8.240 genannten Verpackungen nach Gestaltung, Form/Ausprägung und Füllgrößenbereich (unterhalb und einschließlich der Grenzfüllgröße von 6 Litern) entsprechen, gilt dies im Ergebnis entsprechend.

Verkaufsverpackungen von Grundierungen über der Grenzfüllgröße von 6 Litern fallen dagegen typischerweise industriell und großgewerblich als Abfall an und sind nicht systembeteiligungspflichtig.

Daher sind die in Ziffer 17), 23), 25), 27) und 29) des Tenors näher bezeichneten Prüfgegenstände (**Anlage 1** Nummer 1.706, 7.152, 8.107, 8.588 und 10.037) nicht systembeteiligungspflichtig.

Für die in **Anlage 1** genannten weiteren Verpackungen von Grundierungen, die den in **Anlage 1** Nummer 1.706, 7.152, 8.107, 8.588 und 10.037 genannten Verpackungen nach Gestaltung, Form/Ausprägung und Füllgrößenbereich (oberhalb der Grenzfüllgröße von 6 Litern) entsprechen, gilt dies im Ergebnis entsprechend.

cc) Verdünnungen

Gemäß dem Produktblatt 08-010-0120 (Produktgruppennummer 08-010: Bauchemie) des Kataloges fallen Verkaufsverpackungen und Umverpackungen für alle Arten von **Verdünnungen** (u.a. für Lacke, andere Anstrichmittel, chemische Produkte; nicht jedoch Rostschutzmittel, Rostlösemittel) bis zur Grenzfüllgröße von einschließlich 6 Litern ebenfalls typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG als Abfall an. Zu den vergleichbaren Anfallstellen gehören ausweislich des Katalogblattes auch Maler und Lackierer, deren Verpackungsabfälle im haushaltstypischen Rhythmus in 1.100-Liter-Umleerbehältern abgeholt werden können (Mengenkriterium). Die Darstellung einzelner Verpackungsausprägungen ist auch hier beispielhaft.

Auf den individuellen Vertriebsweg bzw. die Rücknahme bei der KBS, die die Antragstellerin vorbringt, kommt es auch hier nicht an.

Daher sind die in Ziffer 15), 22) und 31) des Tenors (**Anlage 1** Nummer 1.658, 6.754 und 10.239) genannten Prüfgegenstände systembeteiligungspflichtig.

Für die in **Anlage 1** genannten weiteren Verpackungen von Verdünnungen, die den in **Anlage 1** Nummer 1.658, 6.754 und 10.239 genannten Verpackungen nach Gestaltung, Form/Ausprägung und Füllgrößenbereich (unterhalb und einschließlich der Grenzfüllgröße von 6 Litern) entsprechen, gilt dies im Ergebnis entsprechend.

Verkaufsverpackungen von Verdünnungen über der Grenzfüllgröße von 6 Litern fallen dagegen typischerweise industriell und großgewerblich als Abfall an und sind nicht systembeteiligungspflichtig.

Daher sind die in Ziffer 14), 16) und 30) des Tenors näher bezeichneten Prüfgegenstände (**Anlage 1** Nummer 1.656, 1.660 sowie 10.237) nicht systembeteiligungspflichtig. Die Prüfgegenstände gemäß **Anlage 1** Nummer 1.660 und 10.237 hat die Zentrale Stelle dabei den Verdünnungen und nicht – wie angegeben – den Lackfarben zugeordnet.

Für die in **Anlage 1** genannten weiteren Verpackungen von Verdünnungen, die den in **Anlage 1** Nummer 1.656, 1.660 sowie 10.237 genannten Verpackungen nach Gestaltung, Form/Ausprägung und Füllgrößenbereich (oberhalb der Grenzfüllgröße von 6 Litern) entsprechen, gilt die vorstehende Einordnung im Ergebnis entsprechend.

dd) Lackspachtel

Gemäß dem Produktblatt 08-010-0140 (Produktgruppennummer 08-010: Bauchemie) des Kataloges fallen Verkaufsverpackungen und Umverpackungen für alle Art von Lackspachteln und Kittens bis zur Grenzfüllgröße von einschließlich 1,2 kg oder 1,2 Litern ebenfalls typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG als Abfall an. Zu den vergleichbaren Anfallstellen gehören ausweislich des Katalogblattes auch Betriebe des Bauhandwerks, deren Verpackungsabfälle im haushaltstypischen Rhythmus in 1.100-Liter-Umleerbehältern abgeholt werden können (Mengenkriterium). Die Darstellung einzelner Verpackungsausprägungen ist auch hier beispielhaft.

Auf den individuellen Vertriebsweg bzw. die Rücknahme bei der KBS, die die Antragstellerin vorbringt, kommt es auch hier nicht an.

Daher ist der in Ziffer 28) des Tenors (**Anlage 1** Nummer 9.645) genannte Prüfgegenstand systembeteiligungspflichtig.

ee) Keine schadstoffhaltigen Füllgüter

Die in den Ziffern 1), 2), 6), 8), 9), 11), 13), 15), 18) bis 22), 24), 26), 28) und 31) des Tenors genannten Prüfgegenstände sind auch nicht gemäß § 12 Nummer 4 VerpackG aufgrund ihres Inhalts von der Systembeteiligungspflicht ausgenommen. Sie enthalten auf Grundlage der Angaben der Antragstellerin kein schadstoffhaltiges Füllgut im Sinne von § 3 Absatz 7 VerpackG. Insoweit hatte die Antragstellerin durch Angabe von H-Sätzen in ihrer Anlage 3 zwar eine mögliche Schadstoffhaltigkeit vorgebracht. Aus den Angaben der Antragstellerin ergibt sich eine Schadstoffhaltigkeit jedoch nicht. Insbesondere begründen die in Anlage 3 der Antragstellerin angegebenen H-Sätze bzw. die in den Sicherheitsdatenblättern aufgrund der H-Sätze vorgenommenen Gefahreinstufungen beziehungsweise die entsprechenden R-Sätze kein Selbstbedienungsverbot im Sinne von § 4 Absatz 1 der in Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) Nummer 1 VerpackG in Bezug genommenen Chemikalienverbotsverordnung in der Fassung vom 13.06.2003 (BGBl. I Seite 868), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 40 des Gesetzes vom 24.02.2012 geändert worden ist (BGBl. I Seite 212) („**Chemikalienverbotsverordnung**“). Das Selbstbedienungsverbot nach dieser Vorschrift umfasst Stoffe und Zubereitungen, die nach der Gefahrstoffverordnung mit den Gefahrensymbolen T (giftig) oder T+ (sehr giftig) oder O (brandfördernd) oder F+ (hochentzündlich) oder mit den R-Sätzen R 40, R 62, R 63 oder R 68 gekennzeichnet sind. In den von der Antragstellerin vorgelegten Sicherheitsdatenblättern sind die genannten Gefahrensymbole und R-Sätze nicht ausgewiesen. Offenbar begründet sich dies darin, dass gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 eine Kennzeichnung nur noch mittels der in der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 beschriebenen Gefahrenhinweise und H-Sätze zu erfolgen hat.

Demzufolge ist für eine abschließende Einschätzung zum Selbstbedienungsverbot der hier relevanten Chemikalienverbotsverordnung eine Übertragung der genannten Gefahrensymbole und R-Sätze in die Systematik der gemäß Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 geltenden Kennzeichnung erforderlich. Hierfür hat die Zentrale Stelle Anlage 2 (zu §§ 5 bis 11) der Chemikalienverbotsverordnung vom 20.01.2017 (BGBl. I Seite 94; 2018 I Seite 1389), die zuletzt durch Artikel 300 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I Seite 1328) geändert worden ist, herangezogen. Zwar ist Anlage 2 (zu §§ 5 bis 11) der aktuellen Chemikalienverbotsverordnung gemäß Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) Nummer 1 VerpackG nicht unmittelbar auf den vorliegenden Fall anwendbar. Der

Gesetzgeber bringt indes seinerseits mit der Neufassung der Anlage 2 (zu §§ 5 bis 11) der Chemikalienverbotsverordnung die hier vorzunehmende Übertragung der Gefahrensymbole und R-Sätze in die Systematik der gemäß Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 geltenden Kennzeichnung zum Ausdruck und legt insoweit die Reichweite des Selbstbedienungsverbots fest. Mangels anderweitiger Hinweise seitens des Gesetzgebers ist daher Anlage 2 (zu §§ 5 bis 11) der Chemikalienverbotsverordnung auch der vorliegenden Bewertung zugrunde zu legen. Bestätigt wird diese Auslegung durch Artikel 1, Nummer 34, Buchstabe a) des „Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen“ vom 09.06.2021 (BGBl. I, Seite 1699) mit dem ab dem 01.01.2022 unmittelbar die Anwendung von Anlage 2 (zu §§ 5 bis 11) im Rahmen von Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) Nummer 1 VerpackG festgelegt wird.

Die nach Anlage 2 (zu §§ 5 bis 11) der Chemikalienverbotsverordnung genannten Gefahrenhinweise und H-Sätze sind nicht in den von der Antragstellerin vorgelegten Sicherheitsdatenblättern ausgewiesen, so dass sich auch hieraus kein Selbstbedienungsverbot ergibt.

Für eine weitergehende Prüfung der Schadstoffhaltigkeit bestand aufgrund der Angaben der Antragstellerin daher kein Anlass. Es bestehen auch keine Anhaltspunkte für eine Schadstoffhaltigkeit nach § 3 Absatz 7 in Verbindung mit den Nummern 2 bis 4 der Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG.

3. Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter

Lediglich die in Ziffer 32) des Tenors dieser Entscheidung näher bezeichneten Prüfgegenstände 8 und 9.646 enthalten ausweislich der von der Antragstellerin übermittelten Sicherheitsdatenblätter schadstoffhaltige Füllgüter nach Nummer 1 der Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG für die das Selbstbedienungsverbot nach § 4 der Chemikalienverbotsverordnung gilt. Diese sind nach § 12 Nummer 4 VerpackG vom Anwendungsbereich des zweiten Abschnittes des VerpackG und damit von der Systembeteiligungspflicht nach § 7 VerpackG ausgenommen.

III. Entscheidung im Wege der sachbezogenen Allgemeinverfügung

Eine Einordnungsentscheidung gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG ergeht als sachbezogene Allgemeinverfügung, die sich auf eine konkrete Verpackung eines bestimmten Typs, definiert nach Inhalt und Gestaltung sowie Form/Ausprägung bezieht.

Sachbezogene Allgemeinverfügungen regeln öffentlich-rechtliche Rechte und Pflichten, die bestimmte Personen oder auch jedermann an einer Sache haben können und beachten müssen (*Stelkens* in, *Stelkens/Bonk/Sachs*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Auflage 2018, § 35 Rn. 317).

Die vorliegende Einordnungsentscheidung regelt das Bestehen der Pflicht zur Systembeteiligung in Bezug auf eine Sache (Verpackung), aus der weitere öffentlich-rechtliche Verpflichtungen des oder der Hersteller in Bezug auf die Verpackung folgen, § 35 Satz 2, 2. Alternative des *Verwaltungsverfahrensgesetzes* – *VwVfG*.

Die Einordnungsentscheidung hat regelnde Wirkung für jeden Vertreiber in der Vertriebskette, insbesondere für sämtliche Hersteller im Sinne des § 3 Absatz 14 VerpackG und alle weiteren Vertreiber, denn die Verpackung unterliegt bei einer trotz Systembeteiligungspflicht unterbliebenen Beteiligung gemäß § 7 Absatz 1 Satz 4 VerpackG einem Vertriebsverbot. Die Einordnungsentscheidung gilt also gerade nicht nur für den jeweiligen Antragsteller. Eine derartige Beschränkung der Bindungswirkung würde deren Zweck vielmehr zuwiderlaufen. Die notwendige allgemeine Verbindlichkeit der Einordnungsentscheidung kann daher nicht mit einem konkret-

individuellen Verwaltungsakt, sondern nur durch eine Allgemeinverfügung erreicht werden. Dem übergeordneten Ziel des VerpackG, mittels der Errichtung der Zentralen Stelle einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/11274, Seite 50), würde anderenfalls nicht entsprochen.

Die Befugnis der Zentralen Stelle zum Erlass einer solchen Allgemeinverfügung ergibt sich aus § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG. Die dortige Ermächtigung zur Entscheidung durch Verwaltungsakt umfasst den Erlass einer Allgemeinverfügung. Einer ausdrücklichen Erwähnung der Möglichkeit zum Erlass einer Allgemeinverfügung in der gesetzlichen Grundlage bedarf es nicht (*Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 35, Rn. 278; vgl. auch VGH München, Beschluss v. 18.06.2012 – 8 ZB 12.76, in: NVwZ-RR 2012, 754, 755).

Auf diese Weise wird es zugleich anderen Herstellern und Betroffenen ermöglicht, die Einordnung entsprechender Verpackungen im Wege einer „*ex-ante-Einschätzung*“ selbst vorzunehmen. Das entspricht auch der gesetzgeberischen Intention (BT-Drs. 18/11274, Seite 83).

Für diesen Bescheid entstehen keine Kosten.

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

Die Zentrale Stelle veröffentlicht Einordnungsentscheidungen auf ihrer Internetseite (öffentliche Bekanntgabe gemäß § 41 Absatz 3, Absatz 4 VwVfG). Die Veröffentlichung erfolgt ohne Angabe von persönlichen Daten unter Bezugnahme auf die im Tenor aufgeführten Prüfgegenstände in einer insoweit verkürzten Anlage 1.

Damit kommt die Zentrale Stelle auch der ihr gesetzlich zugewiesenen Informationsaufgabe gemäß § 26 Absatz 2 Satz 2 Nummer 7 VerpackG nach. Dazu zählt unter anderem, die Öffentlichkeit über Entscheidungen in Bezug auf die Einordnung von Verpackungen nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG zu informieren. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind von der Veröffentlichung nicht betroffen. Die Angaben in dem Bescheid stellen kein exklusives Wissen der Antragstellerin dar, dessen Veröffentlichung eine nachteilige Wettbewerbsposition zur Folge hätte. Im Übrigen erfolgte keine Spezifizierung von möglicherweise betroffenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, welche bei der Einschätzung durch die Zentrale Stelle hätte berücksichtigt werden können.

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

Nr.	ArtikelNr.	Artikelbeschreibung	Verpackungsmaterial	Verpackungsgröße	Verpackungsart	Bauchemie - Produkt	H-Sätze
1	AB 9952-7021	Hesse Sprühdosen farbig	BLECH	300ML	Sprühdose	Lackfarben	H315-H318-H335-H336-H222-H229
8	AU 36950	Hesse Klarfix	BLECH	300ML	Sprühdose	Lackfarben	H220-H315-H318-H336-H224
15	BA 811	Hesse Bleichaktivator	KUNSTSTOFF	5 KG	5ltr Eimer Kunststoff schwarz	Lackfarben	H302
17	BC 16-45078	Hesse Colorbeize für Moosgummiwalze	KUNSTSTOFF	25 LTR	25 ltr Kunststoff-Hobbock/konisch/schwarz/mit Griff	Lackfarben	
23	BC 16-45411	Hesse Colorbeize für Moosgummiwalze	KUNSTSTOFF	10 LTR	10 ltr Kunststoff-Eimer/konisch/schwarz/mit Bügelgriff	Lackfarben	
103	BC 3-26639	Hesse Colorbeize	KUNSTSTOFF	25 LTR	25 ltr Weißblech-Hobbock/innen 2-Schicht/außen Signal/	Lackfarben	
450	BF 1010	Hesse HYDRO Farbstoffkonzentrat	KUNSTSTOFF	0,75 LTR	1 ltr Kunststoff-Flasche/rechteckig/transparent	Lackfarben	
465	BF 1095-5	Hesse HYDRO Farbstoffkonzentrat	KUNSTSTOFF	8 LTR	10 ltr Kunststoff-Kanister/blau/UN-Zulassung/Schraubverschluss	Lackfarben	
680	BI 20029	Hesse OLD COUNTRY Beize	KUNSTSTOFF	5 LTR	5 ltr Kunststoff-Kanister/blau/UN-Zulassung/Schraubverschluss	Lackfarben	H314
789	BP 3670-45	Hesse HYDRO Pigmentkonzentrat	KUNSTSTOFF	5 LTR	5 ltr Weißblech-Eimer/innen 2-schicht/außen blank/UN-Zulassung	Lackfarben	H319-H225
829	BS 19-26189	Hesse HYDRO Spezialbeize	KUNSTSTOFF	10 LTR	10 ltr Weißblech-Eimer/innen 2-schicht/außen blank/UN-Zulassung	Lackfarben	H226
1.103	BZ 870	Hesse Leim-Color	KUNSTSTOFF	0,5 KG	1 ltr Kunststoff-Dose/schwarz/Originalitätsdeckel	Lackfarben	
1.232	CL 18-7884	Hesse Spritzbeize	BLECH	10 LTR	10 ltr Weißblech-Kanister/innen gold/außen blank/UN-Zulassung	Lackfarben	H225-H319-H336
1.368	CL 5-3001	Hesse Rustikalbeize	BLECH	5 LTR	5 ltr Weißblech-Kanister/innen gold/außen Signal/UN-Zulassung	Lackfarben	H225-H319-H336-H412
1.656	CV 322	Hesse Verdünner für Lösemittel Beize	BLECH	25 LTR	25 ltr Weißblech-Hobbock für Verdünner/innen blank/außen Signal/UN-Zulassung	Verdünnungen	H225-H336
1.658	CV 326	Hesse Verdünner für Lösemittel Beize	BLECH	5 LTR	5 ltr Weißblech-Kanister/innen gold/außen Signal/UN-Zulassung	Verdünnungen	H225-H336
1.660	CV 405	Hesse Verdünner für Lösemittel Beize	BLECH	10 LTR	10 ltr Weißblech-Kanister/innen gold/außen blank/UN-Zulassung	Lackfarben	H226-H336
1.706	DA 4700-0001	Hesse PUR Hellgrund	BLECH	25 LTR	25 ltr Weißblech-Hobbock/innen blank/außen Signal/UN-Zulassung Y	Grundierung	H225-H319-H336
3.051	DB 45205-100	Hesse PUR Farblack	BLECH	3 LTR	3 ltr Weißblech-Dose/innen blank/außen blank/mit Eindrückdeckel/3 Krampen	Lackfarben	H225-H336
6.337	DG 417	Hesse MEGA-PUR Grund	BLECH	5 LTR	5 ltr Weißblech-Kanister/innen gold/außen Signal/UN-Zulassung	Grundierung	H225-H336
6.370	DG 4750	Hesse PUR OPTI-BASE	BLECH	5 LTR	5 ltr Weißblech-Eimer/innen blank/außen Signal/UN-Zulassung	Grundierung	H226-H336
6.371	DG 4750	Hesse PUR OPTI-BASE	BLECH	3 LTR	3 ltr Weißblech-Dose/innen 2-schicht/außen blank/Eindrückdeckel/3 Krampen/für Hydro	Grundierung	H226-H336
6.754	DV 4975	Hesse PUR Verdünner	BLECH	5 LTR	5 ltr Weißblech-Eimer/innen 2-schicht/außen blank/UN-Zulassung	Verdünnungen	H225-H319-H336
7.152	FG 2619	Hesse HYDRO Folien-Primer	BLECH	25 LTR	25 ltr Kunststoff-Hobbock/konisch/schwarz/mit Griff	Grundierung	
8.042	HDG 5410	Hesse HYDRO-PUR Naturholz-Grund	KUNSTSTOFF	5 LTR	5ltr Eimer Kunststoff schwarz	Grundierung	
8.107	HDX 050319-6458	Hesse HYDRO Folien-Primer	BLECH	10 LTR	10 ltr Kunststoff-Eimer/konisch/schwarz/mit Bügelgriff	Grundierung	
8.240	HG 21	Hesse PRIMER	KUNSTSTOFF	5 LTR	5 ltr Kunststoff-Kanister/weiß/Sichtfenster m. Maßeinteilung/Kindersicherungsverschluss	Grundierung	
8.588	HUW 8831	Hesse HYDRO-UV Walzgrund	KUNSTSTOFF	10 KG	10 ltr Weißblech-Eimer/innen 2-schicht/außen blank/UN-Zulassung	Grundierung	
9.645	PP 8090-9343	Hesse UP Ziehspachtel	BLECH	0,3 LTR	0,3ltr Lieferantengebinde Blech mit Kunstst.-Haube für Ziehspachtel	Lackspachtel	H226-H315-H319-H361d-H373-H412
9.646	PR 8550	Hesse UP Härter	BLECH	0,1 KG	1,1LTR Sonder UN-Dose HDPE weiß/Drehverschl./Kindersicherung (nur interne Verwendung)	Lackfarben	H317-H335-H314-H242-H226-H361d
10.037	UG 7175	Hesse UV Spachtel farblos	BLECH	200 KG	200 ltr Stahl-Deckelfass/glattwandig/für Spachtel/innen lackiert/UN-Zulassung Y	Grundierung	H315-H318-H317
10.237	UV 7110	Hesse UV Reinigungsverdünner	BLECH	10 LTR	10 ltr Weißblech-Eimer/innen blank/außen blank/UN-Zulassung	Lackfarben	H319
10.239	UV 7114	Hesse UV Verdünner	BLECH	1 LTR	1 ltr Weißblech-Dose/innen blank/außen blank/Eindrückdeckel/OHNE Krampen !!!	Verdünnungen	H226-H319-H335-H336-H304-H411-H361d