

Geschäftszeichen:  
353603/XXX.SP.21#0001

04.06.2024

## **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) erlässt die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister („**Zentrale Stelle**“) im Wege der Allgemeinverfügung folgenden Bescheid:

- 1) **Die Kapsel aus Kunststoff zur Befüllung mit 0,3 Litern Lackfarbe mit der Bezeichnung „Dokit“ gemäß Anlage 1 Nummer 1 zu diesem Bescheid ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;**
- 2) **Die Box aus Wellpappe zur Befüllung mit 10 Kunststoffkapseln befüllt mit je 0,3 Litern Lackfarbe gemäß Anlage 1 Nummer 2 zu diesem Bescheid ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG.**

### **GRÜNDE**

#### **A. Zum Sachverhalt**

##### **I. Vorbringen der Antragstellerin**

Die Covestro Deutschland AG („**Antragstellerin**“) hat mit Schreiben ihres Verfahrensbevollmächtigten vom 04.01.2021 beantragt, die Zentrale Stelle möge gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG entscheiden, dass es sich bei den in einer Anlage 2 zu

ihrem Antrag aufgeführten Artikeln aus dem Bereich Bauchemie nicht um systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne von § 3 Absatz 8 VerpackG handele.

Die Antragstellerin begehrt die Einordnung mehrerer Gegenstände, zum einen von Kapseln, die sie mit Lack befüllt und auch unbefüllt in Verkehr bringt, zum anderen eines Kartons, den sie für jeweils 10 Kapseln verwendet.

Die Antragstellerin führt bezüglich der Lackkapseln („**Prüfgegenstand 1**“) aus, dass es sich um eine Zwei-Komponentenverpackung handele, die aus einer Kapsel bestehe, die zwei Kammern aufweise. Soweit die Antragstellerin selbst die Kapseln befüllt, werden diese mit Klarlack „MUHO 5182“ (0,2 Liter) und Härter „MUHO 5183“ (0,1 Liter) befüllt.

Die Antragstellerin vertreibt die befüllten Kapseln in einer Box aus Wellpappe mit Innengefache (insgesamt 4 kg) („**Prüfgegenstand 2**“).

Sie trägt weiter vor, die Lackkapseln würden an Karosserie- und Lackierbetriebe, Kfz-Hersteller sowie Kfz-Werkstätten vertrieben. Die Lackkapseln würden dort durch Aufsetzen auf eine Lackierpistole aktiviert und verbraucht.

Die Antragstellerin erklärt, darüber hinaus würden die Kapseln unbefüllt an (Farb-) Hersteller vertrieben. Diese befüllten die Kapseln mit Lackfarbe und Härter, welche die gleichen chemischen Eigenschaften aufwiesen wie die Produkte der Antragstellerin. Die unbefüllten Lackkapseln würden anschließend von dem (Farb-)Hersteller an Karosserie- und Lackierbetriebe, Kfz-Hersteller sowie Kfz-Werkstätten vertrieben. Die Lackkapseln würden anschließend aktiviert und verbraucht.

Die Antragstellerin hat die Sicherheitsdatenblätter der Produktkomponenten Klarlack „MUHO 5182“ und Härter „MUHO 5183“ übersandt.

Die Antragstellerin hat um eine zeitnahe Entscheidung gebeten und vorgebracht, dass es sich um eine neuartige „Lackkapsel“ handeln würde, die aufgrund ihrer technischen Spezifika nicht mit anderen Verpackungen vergleichbar sei.

Mit E-Mail vom 16.05.2023 forderte die Zentrale Stelle die Antragstellerin zur Übersendung eines Musters sowie Produktdatenblätter des Artikels auf. Sie bat um Bestätigung, dass es sich bei dem zu prüfenden Gegenstand um das Produkt 2K-Klarlack-Kapsel „Docket“ handelt, wie beschrieben auf der Internetseite unter

<https://solutions.covestro.com/de/highlights/artikel/stories/2021/docket-2k-klarlack-kapselsystem-zur-lackiervorbereitung>

(zuletzt abgerufen am 25.04.2024).

Mit Schreiben vom 11.12.2023 forderte die Antragstellerin die Zentrale Stelle auf, den Antrag bis zum 31.01.2024 zu bescheiden. Eine Übersendung der Produktdatenblätter, eines Musters sowie die Bestätigung der obigen Annahme erfolgten weiter nicht.

Mit Schreiben vom 31.01.2024 hat die Zentrale Stelle die Antragstellerin unter Übermittlung einer Entwurfsfassung für einen Bescheid angehört und dem Verfahrensbevollmächtigten der Antragstellerin Akteneinsicht gewährt.

Mit Schreiben vom 07.03.2024 hat die Antragstellerin – nach zwischenzeitlicher Fristverlängerung – eine unterzeichnete Verfahrensvollmacht übermittelt sowie zum Anhörungsschreiben und zum Entwurf dieses Bescheides Stellung genommen.

## II. Umgang mit Unklarheiten im Antrag

Die Zentrale Stelle geht nach Anhörung und Bestätigung der Antragstellerin im Schreiben vom 07.03.2024 davon aus, dass nur die Lackkapsel befüllt mit Klarlack und Härter (**Prüfgegenstand 1**) und die Box aus Wellpappe zur Befüllung mit 10 Lackkapseln (**Prüfgegenstand 2**, gemeinsam auch „**Prüfgegenstände**“), Gegenstand des Antrages sind, nicht aber unbefüllte Kapseln für Lackfarbe und Härter.

Insoweit geht die Zentrale Stelle auch davon aus, dass die Kapsel, die von der Antragstellerin im Internet als 2K-Klarlack-Kapsel „Docket“ beworben wird, universell eingesetzt und mit verschiedenen Füllgütern mit vergleichbaren chemischen Eigenschaften zu den Produkten „MUHO 1582“ und „MUHO 1583“ befüllt werden kann. Die Antragstellerin begehrt jedoch nur die verpackungsrechtliche Einordnung der von ihr mit den Produkten „MUHO 1582“ und „MUHO 1583“ befüllten Kapseln (siehe oben zu den Prüfgegenständen unter A.I). Auch dies hat die Antragstellerin nach Anhörung mit Schreiben vom 07.03.2024 bestätigt.

Die Füllgüter der Prüfgegenstände wurden im Antrag der Antragstellerin nicht eindeutig zugeordnet. Als mögliche Produktkategorien führt die Antragstellerin in Anlage 2 zu ihrem Antrag vom 04.01.2021 die Produktblätter des Katalogs „08-010-0010 Lackfarben“ und „08-010-0240 Bautenschutzmittel“ an. Ausweislich der Produktinformationen und Produktbeschreibungen handelt sich bei der Kapsel um ein Zwei-Kammersystem, bei dem die erste Kammer mit Klarlack „MUHO 5182“ (0,2 Liter) und die zweite Kammer mit Härter „MUHO 5183“ (0,1 Liter) befüllt wird. Die Lackkapsel wird durch Aufsetzen auf eine Lackierpistole aktiviert. Die Füllgüter der beiden Kammern werden infolge der Aktivierung vermischt und bei Verwendung gemeinsam aus der Lackierpistole heraus versprüht. Im Ergebnis entsteht Sprühlack, der anteilig aus Klarlack und Härter besteht. Der Härter wird dem Klarlack mithin zugemischt und ist als Bestandteil des Sprühlacks anzusehen.

Die Zentrale Stelle hat die Füllgüter der Verpackung daher dem Füllgut „Lackfarbe“ zugeordnet. Die Antragstellerin hat nach Anhörung mit Schreiben vom 07.03.2024 bestätigt, dass diese Zuordnung grundsätzlich nachvollziehbar sei.

## III. Rechtsauffassung der Antragstellerin zur Systembeteiligungspflicht

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

Sie stützt sich dabei insbesondere auf den Umstand, dass die Prüfgegenstände mehrheitlich bei Karosserie- und Lackierbetrieben sowie Kfz-Werkstätten anfallen und die Prüfgegenstände über das von der RIGK betriebene Rücknahmesystem (<https://www.rigk.de/>) zurückgenommen würden. Darüber hinaus würde aufgrund der technischen Konzeption eine Nutzung der Kapseln bzw. des Produktes durch private Anwender bzw. im „DIY-Bereich“ ausscheiden (Seite 3 des Antrages vom 04.01.2021).

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

Das Rücknahmesystem der RIGK, sei auch schon im Geltungszeitraum der Verpackungsverordnung („**VerpackV**“) tätig 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 RIGK, auch unter Geltung des VerpackG ihre Tätigkeit fortsetzen können.

Die Antragstellerin meint weiter, § 3 Absatz 8 VerpackG sei so zu verstehen, dass nur dann ein „Anfall als Abfall beim privaten Endverbraucher vorliege“, wenn die Verpackung auch typischerweise als Abfall „im Erfassungssystem der Systeme“ anfalle (Seite 11 des Antrages vom 04.01.2021). Der Anfall als Abfall erfolge im Fall einer Rücknahme im RIGK-System indes erst im RIGK-Rücknahmesystem. Es sei daher auch aus diesem Grunde nicht von einem Anfall als Abfall beim privaten Endverbraucher auszugehen.

Soweit die Zentrale Stelle für die Prüfung, ob eine Verpackung „typischerweise“ bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfalle, 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.

Darüber hinaus vertritt die Antragstellerin die Auffassung, dass der Zentralen Stelle die Befugnis fehle, Einordnungsentscheidungen nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG als Allgemeinverfügung zu erlassen und zu veröffentlichen. Es handele sich bei den Prüfgegenständen um bedeutende technische Innovationen und Marktneuheiten, deren Darstellung sensible Geschäftsgeheimnisse enthielten. Die Veröffentlichung der Entscheidung zur Einordnung würde die Antragstellerin in ihren Rechten verletzen.

Nach erfolgter Anhörung stützt die Antragstellerin ihre Rechtsauffassung im Schreiben vom 07.03.2024 zusätzlich darauf, dass es sich bei der Lackkapsel nicht um eine Verpackung handele, und verweist hierzu auf von ihr vorgelegte Auszüge ihrer Handbücher für Lackierer und Lackhersteller (Anlage 5 und 6 zum Schreiben vom 07.03.2024). Der Klarlack und Härter würden sich in zwei Kammern befinden, die erst infolge des Durchstoßens einer Membran und anschließenden Schüttelns vermischt würden, so dass die Lack-Kapsel notwendig sei, um den applikationsfähigen Klarlack überhaupt herstellen und diese nutzen zu können. Ohne die Lack-Kapsel würden Klarlack und Härter ihre prägende Charakteristik/Produkteigenschaft verlieren, so dass die Lack-Kapsel als integraler Produktbestandteil zu qualifizieren sei und somit keine Verpackung darstelle.

## **B. Begründung**

Die Prüfgegenstände sind systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG.

### **Im Einzelnen:**

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

Der Einordnungsantrag ist hinsichtlich der im Tenor genannten Prüfgegenstände zulässig.

##### **1. Sachbescheidungs- und Feststellungsinteresse**

Die Antragstellerin hat ein berechtigtes Interesse an einer Entscheidung über das Bestehen einer Systembeteiligungspflicht, da sie die Prüfgegenstände im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes in Verkehr bringt. Die Prüfgegenstände waren noch nicht Gegenstand eines Antrags auf Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG. Der Zulässigkeit steht nicht entgegen, dass bereits

Einordnungsentscheidungen der Zentralen Stelle im Bereich Lackfarben ergangen sind, da über die Prüfgegenstände noch keine Einordnungsentscheidung ergangen ist.

## 2. Inhalt des Antrages

Der Antrag ist auf eine Entscheidung der Zentralen Stelle gerichtet, ob es sich bei den aus der **Anlage 1** ersichtlichen Prüfgegenständen 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 Prüfgegenstände begehrt, sondern für den Fall, dass die Prüfung die Systembeteiligungspflicht der Prüfgegenstände 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 gerichtet zulässig wäre.

## 3. Hinreichende Individualisierung 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) und zur Gestaltung (insbesondere Material, Form/Ausprägung, Füllgröße), vgl. BT-Drs. 18/11274, Seite 81, 83 f. sowie hierzu unter Ziffer 2 des veröffentlichten Leitfadens zur Anwendung des Kataloges systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, Stand: Juli 2023, („**Leitfaden**“).

Die Antragstellerin hat die Prüfgegenstände in Anlage 2 zum Antrag der Antragstellerin mit den dort gemachten Angaben in diesem Sinne hinreichend individualisiert dargestellt (vgl. aber A. II).

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

Die Prüfung durch die Zentrale Stelle nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG ergibt, dass es sich bei den Prüfgegenständen um systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG handelt.

### 1. Mit Ware befüllte Verpackungen

Verpackungen sind gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 VerpackG aus beliebigen Materialien hergestellte Erzeugnisse zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Waren, die vom Rohstoff bis zum Verarbeitungserzeugnis reichen können und vom Hersteller an den Vertreiber oder Endverbraucher weitergegeben werden. Gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 VerpackG

wird die Begriffsbestimmung für Verpackungen durch die in der Anlage 1 genannten Kriterien ergänzt. Die dort aufgeführten Gegenstände sind Beispiele für die Anwendung dieser Kriterien.

Die Prüfgegenstände sind mit Ware befüllte Verpackungen.

Im Hinblick auf den Prüfgegenstand 2 ist dies zweifelsfrei erfüllt.

Entgegen der im Anhörungsschreiben vertretenen Auffassung der Antragstellerin (zuvor hatte sie die Lackkapseln selbst als Verpackungen bezeichnet) ist Prüfgegenstand 1 kein integraler Teil des Produkts im Sinne der Nummer 1 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG.

Ein Gegenstand, der – unbeschadet anderer Funktionen – Verpackungsfunktionen im Sinne des § 3 Absatz 1 VerpackG erfüllt, gilt gemäß Nummer 1 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG als Verpackung.

Die Lackkapsel erfüllt eine Verpackungsfunktion, da sie jedenfalls der Aufnahme und dem Schutz von Klarlack und Härter dient.

Der Prüfgegenstand 1 wäre gemäß Nummer 1 Buchstabe a der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG nur dann keine Verpackung, wenn die Lackkapsel einen derart integralen Teil des Produkts Klarlack und Härter darstellen würde, dass dieser zur Umschließung, Unterstützung oder Konservierung dieses Produkts während dessen gesamter Lebensdauer benötigt wird, und alle Komponenten für die gemeinsame Verwendung, den gemeinsamen Verbrauch oder die gemeinsame Entsorgung bestimmt sind.

Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich zudem, dass ein Gegenstand, der Verpackungsfunktionen bezogen auf eine Ware erfüllt, nur ausnahmsweise aus dem Anwendungsbereich des Verpackungsgesetzes ausgenommen sein soll.

Dies folgt aus dem mit „es sei denn“ beginnenden Nebensatz, aus dem sich ein Regel-Ausnahme-Verhältnis ergibt, sowie auch aus der Verwendung des Begriffes „integraler Teil“. Das Wort „integral“ bedeutet „zu einem Ganzen dazugehörend und es erst zu dem machend, was es ist“.

<https://www.duden.de/rechtschreibung/integral>

(zuletzt abgerufen am 25.04.2024).

Eine bloße Nützlichkeit für die Ware, eine produktspezifische Üblichkeit oder nur eine zeitweise Verbindung kann ausgehend von dem Wortsinn und dem Gesetzeszusammenhang demzufolge nicht genügen, um einen Gegenstand als integralen Teil des Produkts anzusehen. Vielmehr ist es erforderlich, dass durch die konkrete Kombination der Komponenten eine Einheit entsteht, die nur in ihrer Gesamtheit dem objektiv angestrebten Zweck gerecht wird.

Dies ist vorliegend nicht der Fall. Eine derartige enge Verbindung zwischen Klarlack und Härter sowie Lackkapsel besteht nicht. Bereits aus den von der Antragstellerin mit Schreiben vom 07.03.2024 vorgelegten Anlagen 5 und 6 ergibt sich, dass die Lack-Kapsel zwar besondere Funktionen und Vereinfachungen für die Verwendung von Klarlack und Härter aufweist, dies aber im Ergebnis nur dazu führt, dass die Vorbereitung und Mischung des Klarlacks entfällt und insoweit eine Zeitersparnis für Lackierer hieraus folgt. Dass Klarlack und Härter bei objektiver Sichtweise auch unabhängig von der Lackkapsel verarbeitet werden können, ergibt sich auch daraus, dass Lackierer letztlich ihren bevorzugten Klarlack und Härter auswählen können, den sie mithin sowohl eigenständig als auch in der Lackkapsel erwerben und verwenden können.

Ohnehin kommt es hierauf aber nicht einmal an. Denn die Lackkapsel wird jedenfalls nicht während der gesamten Lebensdauer von Klarlack und Härter benötigt, weil die Lackkapsel mit dem Auftragen

des Klarlacks auf das Objekt ihre Funktion verliert und entsorgt werden muss (vgl. Anlage 5 zum Schreiben der Antragstellerin vom 07.03.2024).

Die Lack-Kapsel ist funktional mit einer Getränkesystemkapsel, die nach Gebrauch leer ist, zu vergleichen. Ein solche Kapsel gilt nach den in Nummer 2 der Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG, zum hier relevanten Kriterium nach Buchstabe a aufgeführten Beispielen aber unzweifelhaft als Verpackung. Insoweit hat der Gesetzgeber klar zum Ausdruck gebracht, dass Kapseln, die – wie die verfahrensgegenständliche Lackkapsel – nach Gebrauch leer sind, keinen integralen Teil ihres Inhalts darstellen können, jedenfalls aber als Verpackung gelten.

## 2. Verkaufs- und Umverpackungen

Die Prüfgegenstände sind auch Verkaufs- bzw. Umverpackungen im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, Nummer 2 VerpackG, die typischerweise dem Endverbraucher angeboten werden.

Verkaufsverpackungen sind gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VerpackG Verpackungen, die typischerweise dem Endverbraucher als Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung angeboten werden. Umverpackungen sind gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 1. Alt. VerpackG Verpackungen, die eine bestimmte Anzahl von Verkaufseinheiten nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VerpackG enthalten und typischerweise dem Endverbraucher zusammen mit den Verkaufseinheiten 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 Verkaufs- oder Umverpackung 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, 2013/2/EU und (EU) 2015/720) – eine abstrakt-typisierende Zuordnung nach der „*typischen Verwendung*“ erforderlich (Gesetzesbegründung zu § 3 VerpackG, BT-Drs. 18/11274, Seite 81 f.).

Es handelt sich bei dem Prüfgegenstand 2 nicht um eine Transportverpackung. Gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 VerpackG sind Transportverpackungen Erzeugnisse, die die Handhabung und den Transport von Waren in einer Weise erleichtern, dass deren direkte Berührung sowie Transportschäden vermieden werden, und typischerweise nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt sind. In Ziffer 7 des Leitfadens wird zudem ausgeführt, dass Transportverpackungen typischerweise nicht bei Endverbrauchern anfallen, sondern im Handel verbleiben. Der Handel ist derjenige, der die Ware in der an ihn gelieferten Form weiterveräußert, aber nicht verarbeitet oder verwendet.

Der Prüfgegenstand 2 wird objektiv und auch ausweislich des Vortrags der Antragstellerin direkt an Karosserie- und Lackierbetriebe, Kfz-Hersteller sowie Kfz-Werkstätten vertrieben, die die jeweiligen Produkte nicht weiterveräußern, sondern gebrauchen. Sie sind Endverbraucher im Sinne von § 3 Absatz 10 VerpackG.

Gemäß dem Produktblatt 08-010-0010 (Produktgruppennummer 08-010: Bauchemie) des Katalogs fallen alle Arten/Ausgestaltungen von Verkaufs- und Umverpackungen für **Lackfarben** (u.a. Acryllack, Klarlack, Sprühlack, Spannlack, Tauchlack, Schiffslacke; nicht aber 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 als Abfall an.

Das Ergebnis der Gesamtmarkt Betrachtung von Verkaufs- und Umverpackungen für Lackfarben lässt damit den Rückschluss zu, dass Verpackungen wie die des Prüfgegenstandes 2

typischerweise an den Endverbraucher vertrieben werden. Demzufolge ist der Prüfgegenstand 2 keine Transportverpackung gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 VerpackG. Die Einordnung als Transportverpackung würde nach der gesetzlichen Definition voraussetzen, dass Verpackungen wie die des Prüfgegenstandes 2 typischerweise nicht zur Weitergabe an den (privaten oder gewerblichen) Endverbraucher bestimmt sind. Dies widerlegt bereits das im Rahmen der Gesamtmarkt Betrachtung festgestellte Ergebnis des typischen Anfalls.

Die befüllten Prüfgegenstände sind danach Verkaufs- bzw. Umverpackungen.

### 3. Typischerweise Anfall beim privaten Endverbraucher als Abfall

Die Prüfgegenstände nach Ziffer 1) und 2) des Tenors fallen entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG typischerweise 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 Gesamtmarkt Betrachtung 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 Nummer 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 Nummer 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-Drs. 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 Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH („GVM“) für Gruppen von Füllgütern ergeben, dass regelmäßig ab einer bestimmten Grenzfüllgröße Produkte nicht mehr bei privaten Endverbrauchern 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 zum Katalog (Seite 25 unter Ziffer 8.3) berücksichtigt.

Damit kann das Nichtvorliegen einer Systembeteiligungspflicht auch nicht durch einen herstellerindividuellen Ausschnitt aus dem jeweiligen Gesamtmarkt begründet werden, wie die Behauptung der Antragstellerin, die Prüfgegenstände nur an großgewerbliche Anfallstellen zu liefern.

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 gegolten 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, VerwRspr 1958, 614, 616; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Auflage 2023, § 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 Lackfarben die Untersuchung des sogenannten „Mengenkriteriums“ nach § 3 Absatz 11 Satz 3 VerpackG, wonach zu den privaten Endverbrauchern auch vergleichbare Anfallstellen zählen, insbesondere Maler und Lackierer, deren Verpackungsabfälle im haushaltstypischen (zweiwöchigen) Rhythmus in 1.100-Liter-Umleerbehältern abgeholt werden können.

## c) Typischer Anfall der Prüfgegenstände

Gemäß dem Produktblatt 08-010-0010 (Produktgruppennummer 08-010: Bauchemie) des Katalogs fallen alle Arten/Ausgestaltungen von Verkaufs- und Umverpackungen für **Lackfarben** (u.a. Acryllack, Klarlack, Sprühlack, Spannlack, Tauchlack, Schiffslacke; nicht aber 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 als Abfall an, oberhalb der Grenzfüllgröße von 6

Litern fallen diese typischerweise in industriellen und großgewerblichen Anfallstellen 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).

Das Vorbringen der Antragstellerin, wonach die Kapseln auch unbefüllt an (Farb)-Hersteller geliefert werden, steht dieser Einordnung nicht entgegen. Die unbefüllten Kapseln sind zwar nicht systembeteiligungspflichtig, da es sich nicht um befüllte Verpackungen handelt. Die Antragstellerin hat jedoch im Schreiben vom 07.03.2024 bestätigt, dass es ihr vorliegend nur auf Feststellung gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG der von ihr selbst mit Klarlack und Härtern befüllten Kapseln ankommt.

#### d) Individueller Anfall

Die Antragstellerin meint weiter, die Verpackungen seien deswegen nicht systembeteiligungspflichtig, weil „Anfall als Abfall beim privaten Endverbraucher“ im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG impliziere, dass die Verpackung typischerweise im „Erfassungssystem der Systeme“ entsorgt werde. Diese Auslegung findet weder eine Stütze im Wortlaut noch in Gesetzesbegründung, insbesondere nicht aus der zitierten Passage auf Seite 84 der BT-Drs. 18/11274. Aus dieser Passage lässt sich lediglich ableiten, dass es darauf ankommt, wo die Verpackung typischerweise als Abfall anfällt, beim privaten Endverbraucher (einschließlich vergleichbarer Anfallstellen wie Kfz-Werkstätten und Lackierbetriebe) oder bei großgewerblichen / industriellen Anfallstellen.

Gänzlich fehl gehen die weiteren Ausführungen der Antragstellerin, dass die Verpackungen gar nicht schon bei Kfz-Werkstätten und Lackierbetrieben anfielen, sondern erst „im RIGK-Rücknahmesystem“.

Gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG ist allein der *Anfall als Abfall* beim privaten Endverbraucher im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG entscheidend. Nicht maßgeblich ist, auf welchem Weg die privaten Endverbraucher die Abfälle nach dem Anfall tatsächlich entsorgen, insbesondere, ob sie die Verpackungen durch die Systeme, den Hausmüll oder ein anderes Entsorgungsunternehmen (wie etwa das Rücknahmesystem RIGK) entsorgen. Die Verpackungen, die die Antragstellerin an private Endverbraucher (einschließlich vergleichbarer Anfallstellen, wie etwa auch Karosserie- und Lackierbetriebe, Kfz-Hersteller sowie Kfz-Werkstätten, die unter das Mengenkriterium des § 3 Absatz 11 Satz 2 VerpackG fallen) vertreibt, fallen dort als Abfall an, unabhängig davon, ob sie von den Kunden zum Zwecke der Entsorgung dem RIGK-Rücknahmesystem übergeben werden.

Bereits die Aussonderung und Sammlung der Verpackung in einer „privaten Tonne“ beim privaten Endverbraucher im Sinne des § 3 Absatz 11 VerpackG (Privathaushalte und vergleichbare Anfallstellen) begründet die Abfalleigenschaft, und der Abfall fällt daher immer allein beim privaten Endverbraucher an. Die nachfolgende Bereitstellung dieses Abfalls gegenüber einem „Entsorger“ ist dann lediglich eine nachfolgende Stufe der z.B. Abfallverwertung, die aber für den hier allein maßgeblichen „Anfall des Abfalls beim privaten Endverbraucher“ keinerlei Relevanz mehr haben kann. Denn sie kann den einmal erfolgten Abfallanfall nicht negieren oder ungeschehen machen. (*Kropp*, in: von Lersner/Wendenburg/Kropp/Rüdiger, *Recht der Abfallbeseitigung*, Stand: Dezember 2023, § 3 KrWG, Rn. 33; *Jakobij*, in: Versteyl/Mann/Schomerus, *KrWG*, 4. Auflage 2019, § 3 Rn. 15.).

Selbst wenn schließlich die Verpackungen der Antragstellerin erst im „RIGK-Rücknahmesystem“ anfallen würden – was nicht der Fall ist – käme es hierauf nicht an. Das Beteiligungsentgelt, dessen Zahlung Folge der Anwendbarkeit von § 7 Absatz 1 VerpackG, und um das es letztlich im Ergebnis der begehrten Feststellung geht, ob es sich um eine systembeteiligungspflichtige Verpackung im

Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG handelt der nicht, wird nicht für eine konkrete Entsorgungsleistung gezahlt. Es ist vielmehr ein Finanzierungsbeitrag zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Entsorgung über das duale System insgesamt, dies iÜ bereits unter der Geltung der VerpackV (OLG Köln, Urteil vom 04.11.1997, 15 U 39/97, NJWE-WettbR 1998, 121, 123 für Kaugummi-einwicklerpapier; OLG Düsseldorf, Urteil vom 30.12.2009, VI-U (Kart) 15/09, U (Kart) 15/09, BeckRS 2010, 1863; vgl. auch *Berizzi/Guldan*, DB 2007, 645, 646: Rückstellung für die Verwertungsverpflichtung mit Inverkehrbringen). Es ist damit für die Einordnung des typischen Anfalls einer Verpackung nicht maßgeblich, wo die Verpackung eines individuellen Herstellers im konkreten Einzelfall tatsächlich anfällt oder welchen Entsorgungsweg der Hersteller beim Vertrieb für die Verpackung vor Augen hatte.

Es gilt hier auch nicht etwa Abweichendes, weil der Hersteller für die Entsorgung das RIGK-Rücknahmesystem vor Augen hatte und daher ein „RIGK-Kennzeichen“ auf der Verpackung aufgebracht hat. Denn der Gesetzgeber hat den Herstellern im VerpackG für die Umsetzung ihrer Produktverantwortung Entsorgungswege zugewiesen. Systembeteiligungspflichtige Verpackungen unterliegen der Systembeteiligungspflicht, und zwar auch dann, wenn diese Verpackungen letztlich nicht im dualen System anfallen. Es ist völlig anerkannt, dass der Hersteller es nicht in der Hand hat, durch eine bloße Kennzeichnung von dem den systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zugewiesenen Entsorgungsweg abzuweichen.

Der guten Ordnung halber sei darauf hingewiesen, dass die Beteiligung an einem System zu Zeiten des Monopols der „Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH“ durch den sogenannten „Grünen Punkt“ gekennzeichnet werden konnte, der sodann Grundlage der „Lizenzierung“ war (daher der gebräuchliche Begriff der „Verpackungslizenzierung“). Dies wurde jedoch aus verschiedenen Gründen aufgegeben. Eine Verpackung muss im Hinblick auf ihre Systembeteiligung weder positiv noch negativ gekennzeichnet sein. Wie dargestellt, schließt umgekehrt eine Kennzeichnung mit einem wie auch immer gearteten Logo eines gewerblichen Rücknahmesystems die Systembeteiligungspflicht nicht aus.

Nach alledem sind die in Ziffer 1) und 2) des Tenors genannten Prüfgegenstände 1 und 2 (**Anlage 1 Nummer 1 und 2**) systembeteiligungspflichtig.

#### **4. Keine schadstoffhaltigen Füllgüter**

Die in den Ziffern 1) und 2) des Tenors genannten Prüfgegenstände sind auch nicht gemäß § 12 Absatz 2 Nummer 3 VerpackG aufgrund ihres Inhalts von der Systembeteiligungspflicht ausgenommen. Sie enthalten auf Grundlage der Angaben der Antragstellerin keine schadstoffhaltigen Füllgüter im Sinne von § 3 Absatz 7 VerpackG.

Entgegenstehende Anhaltspunkte wurden von der Antragstellerin nicht vorgetragen. Für eine weitergehende Prüfung der Schadstoffhaltigkeit bestand aufgrund der Angaben der Antragstellerin kein Anlass.

### **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 (Form/Ausprägung und Füllgröße) 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*, 10. Auflage 2023, § 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 7 Satz 2 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*, 10. Auflage 2023, § 35 Rn. 277; vgl. auch VGH München, Beschluss vom 18.06.2012, 8 ZB 12.76, 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).

#### **IV. Keine Rechtsverletzung durch die Veröffentlichung des Bescheides**

Die Veröffentlichung des Bescheids begründet keine Rechtsverletzung der Antragstellerin.

Die Zentrale Stelle kommt mit der Veröffentlichung ihrer gesetzlich zugewiesenen Informationsaufgabe gemäß § 26 Absatz 2 Satz 2 Nummer 7 VerpackG nach. Die Informationsaufgabe umfasst 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. Die Prüfgegenstände werden inzwischen von der Antragstellerin vertrieben. Im Übrigen erfolgte keine Spezifizierung von möglicherweise betroffenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, welche bei der Einschätzung durch die Zentrale Stelle hätte berücksichtigt werden können.

Eine Veröffentlichung personenbezogener Daten natürlicher Personen wird mit der veröffentlichten Einordnungsentscheidung im Übrigen nicht erfolgen und wird auch nicht von der Antragstellerin behauptet.

Soweit die Antragstellerin insoweit darauf verweist, dass auch Daten juristischer Personen vom Recht der informationellen Selbstbestimmung erfasst sind, folgt dies allenfalls in eingeschränktem Maße aus Artikel 2 Absatz 1 GG, insb. gilt Artikel 1 Absatz 1 GG für juristische Personen nicht (BVerfG, Beschluss vom 13.06.2007, 1 BvR 1550/03 u.a., NJW 2007, 2464, 2471, Rn. 150 ff.). Ein Eingriff kommt hierbei nur dann in Betracht, wenn die informationelle Maßnahme die spezifische

Freiheitsausübung, also die wirtschaftliche Tätigkeit der juristischen Person gefährdet (BVerfG, Beschluss vom 13.06. 2007, 1 BvR 1550/03 u.a., NJW 2007, 2464, 2471, Rn. 157).

Unabhängig hiervon hat eine Behörde wie die Zentrale Stelle bereits aufgrund des Informationsanspruches der Öffentlichkeit einen weiten Spielraum bei der Veröffentlichungspraxis. Dies gilt insbesondere, da dies auch in einer ausdrücklichen Kompetenznorm (§ 26 Absatz 2 Satz 2 Nummer 7 VerpackG) niedergelegt ist. Selbst (identifizierende) Pressemitteilungen sind als Form des staatlichen Informationshandelns auch ohne ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage als zulässig zu erachten; auch dann, wenn durch die Berichterstattung faktische Beeinträchtigungen herbeigeführt werden können (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 09.10.2014, VI-Kart 5/14 (V), NZKart 2015, 57).

- Die Grenze des Zulässigen ist erreicht, wenn Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Unternehmen, d.h. technisches und kaufmännisches Wissen preisgegeben wird (BVerfG, Beschluss vom 14.10.1987, 1 BvR 1244/87, NJW 1988, 403), was im Fall der Veröffentlichung des angegriffenen Bescheides unzweifelhaft nicht der Fall ist.

Es besteht schließlich auch ein Informationsanspruch der Öffentlichkeit, da es bereits aufgrund der Registrierungs- und Systembeteiligungspflichten sowie den hieraus etwaig folgenden Vertriebsverboten von gewichtigem Interesse für die Öffentlichkeit und jeder auf einer Vertriebsstufe handelnden Person ist, ob Verpackungen eines Herstellers als systembeteiligungspflichtig eingeordnet wurden oder nicht.

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.

### **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

### **Anlage 1**

## Anlage 1

Nr.	Bezeichnung	Inhalt	Gebindegröße		Äußere Gestaltung	Material	Abmessungen
1	MUHO 5182 + MUHO 5183	MUHO 5182: Klarlack, Bindemittel für Beschichtungsmaterialien	200 ml Klarlack	Gebindegröße der Zwei- Komponenten insgesamt:  300 ml	Kapsel	Kunststoff (PP)	Dia 122 x 156,1 mm
		Härter, Bindemittel für Beschichtungsmaterialien	100 ml Härter				
2	MUHO 5182 + MUHO 5183	Klarlack, Bindemittel für Beschichtungsmaterialien	10 Stück der 300 ml Kapseln, insgesamt 4 kg		Box mit Innengefache (Einlage mit Innen- wänden zum Schutz vor Erschütterungen oder Stürzen während des Transports)	Box: Wellpappe  Innengefache: Wellpappe	639 x 309 x 202 mm
		Härter, Bindemittel für Beschichtungsmaterialien					