

Geschäftszeichen:
353603/XXX.SP.19#0001

15. März 2023

Ihr Zeichen: 517015/18
Ihre Mandantin: Lebosol Dünger GmbH

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 04.03.2019 erlässt die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister („Zentrale Stelle“) im Wege der Allgemeinverfügung folgenden Bescheid:

- 1) Eine Flasche aus Kunststoff, 1 Liter, mit dem Inhalt Düngemittel, flüssig, und der Bezeichnung „Aminosol - 1 Liter Flasche“ gemäß Anlage 1 Nummer 2 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 2) Ein Kanister aus Kunststoff, 10 Liter, mit dem Inhalt Düngemittel, flüssig, und der Bezeichnung „Aminosol - 10 Liter Kanister“ gemäß Anlage 1 Nummer 6 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 3) Ein Fass aus Kunststoff, 200 Liter, mit dem Inhalt Düngemittel, flüssig, und der Bezeichnung „Aminosol - 200 Liter Fass“ gemäß Anlage 1 Nummer 8 ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 4) Eine Flasche aus Kunststoff, 1 Liter, mit dem Inhalt Pflanzenschutzmittel für Haus und Kleingarten und der Bezeichnung „Herbosol - 1 Liter Flasche“ gemäß Anlage 1 Nummer 40 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;



- 5) Ein Kanister aus Kunststoff, 5 Liter, mit dem Inhalt Pflanzenschutzmittel für Haus und Kleingarten und der Bezeichnung „Herbosol - 5 Liter Kanister“ gemäß Anlage 1 Nummer 42 ist eine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 6) Ein Karton aus Pappe, mit dem Inhalt 24 Flaschen aus Kunststoff, je 0,25 Liter, und dem Inhalt Düngemittel, flüssig oder Pflanzenschutzmittel für Haus und Kleingarten, gemäß Anlage 1 Nummer 135, der allein dem Transport an den Groß- und Landhandel dient, ist keine systembeteiligungspflichtige Verpackung gemäß § 3 Absatz 8 VerpackG;
- 7) Die Prüfgegenstände gemäß Anlage 1 Nummer 18, 19, 20 und 21 unterliegen nach § 3 Absatz 8, § 12 Absatz 2 Nummer 3 VerpackG nicht der Systembeteiligungspflicht.

Gründe

A. Zum Sachverhalt

I. Vorbringen der Antragstellerin

Die Lebosol Dünger GmbH („Antragstellerin“) hat mit Schreiben ihres Verfahrensbevollmächtigten vom 04.03.2019 beantragt, die Zentrale Stelle möge gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG entscheiden, dass es sich bei verschiedenen, in einer Anlage A 2 zu dem Schreiben aufgeführten Artikeln aus dem Bereich flüssige Düngemittel 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 04.03.2019 übermittelten Angaben zu den antragsgegenständlichen Verpackungen in diesem und weiteren von dem Verfahrensbevollmächtigten geführten Verfahren mit im Wesentlichen gleichlautenden Antragschriftsätzen 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. Zudem enthielt die Auflistung der antragsgegenständlichen Verpackungen keine näheren Angaben, die eine Beurteilung der Schadstoffhaltigkeit im Sinne des § 3 Absatz 7 in Verbindung mit Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG erlaubt hätte.

Die Zentrale Stelle hat die Antragstellerin schließlich in einem weiteren Gespräch mit dem Verfahrensbevollmächtigten am 06.12.2019 sowie mit Schreiben vom 23.12.2019 und Schreiben vom 13.01.2020 darauf hingewiesen, dass eine Individualisierung der antragsgegenständlichen Verpackungen 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.

Daraufhin hat die Antragstellerin – nach zwei von der Zentralen Stelle gewährten Fristverlängerungen mit Schreiben vom 13.01.2020 und E-Mail vom 12.03.2020 – mit Schreiben

vom 06.04.2020 ihren bisherigen Vortrag ergänzt und eine neue, von ihr als nunmehr allein maßgeblich bezeichnete Auflistung der einzuordnenden Gegenstände in einer nicht nummerierten Pdf-Datei vorgelegt (Anlage 3 zum Schreiben vom 06.04.2020, im Folgenden auch kurz „**Anlage 3 der Antragstellerin**“). Die Liste in Anlage 3 der Antragstellerin enthält insgesamt 142 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 war dies die Angabe der Katalog-Produktnummer 06-000-0035 „Düngemittel, flüssig“. Außerdem übermittelte die Antragstellerin mit dem Schreiben vom 06.04.2020 eine weitere Anlage mit insgesamt 58 Sicherheitsdatenblätter zu den in Anlage 3 der Antragstellerin aufgelisteten Artikeln bzw. Verpackungen (Anlage 4 zum Schreiben vom 06.04.2020, im Folgenden auch kurz „**Anlage 4 der Antragstellerin**“).

Die Antragstellerin hat in ihrem Schreiben vom 06.04.2020 zur Anlage 3 der Antragstellerin ausgeführt, dass es sich „bei jeder Verpackung um einen eigenen, rechtlich selbständigen Einordnungsantrag“ handele, über welchen die Zentrale Stelle individuell zu befinden haben werde (Seite 6 des Schreibens vom 06.04.2020).

Dem Verfahrensbevollmächtigten der Antragstellerin wurde am 11.07.2022 Akteneinsicht gewährt.

Mit Schreiben vom 11.07.2022 hat die Zentrale Stelle die Antragstellerin unter Übermittlung eines Entwurfes dieses Bescheides angehört und die Rücknahme ihres Antrags zu Prüfgegenständen, die ohne Füllgut in den Verkehr gebracht wurden, angeregt. Des Weiteren hat die Zentrale Stelle die Antragstellerin dazu aufgefordert, zu Unklarheiten in Anlage 3 der Antragstellerin Stellung zu nehmen und die fehlenden, zur Überprüfung einer möglichen Schadstoffhaltigkeit der Prüfgegenstände erforderlichen Sicherheitsdatenblätter, zur Verfügung zu stellen. Die Zentrale Stelle hat zudem um Übersendung einer Vollmacht, die auf den Verfahrensbevollmächtigten ausgestellt ist, gebeten.

Daraufhin hat die Antragstellerin mit Schreiben vom 07.11.2022 eine auf den Verfahrensbevollmächtigten lautende Vollmacht als Anlage 5 vorgelegt sowie die fehlenden Sicherheitsdatenblätter in einer Anlage 6 übermittelt. Die Antragstellerin hat mit Schreiben vom 07.11.2022 zudem ihren Antrag teilweise, und zwar in Bezug auf fünf Verpackungen, zurückgenommen.

Im Schreiben vom 07.11.2022 führt die Antragstellerin zudem aus, dass es sich bei den Verpackungen mit den Produkten „Aquasol“, „Herbosol“, „Lebosol Schaumstopp pro“ und „Lebosol-Zitronensäure“ um Pflanzenschutzmittel handele. Dabei seien die Füllgüter ausschließlich als Pflanzenschutzmittel für berufliche Anwender einzuordnen, da die Produkte ausschließlich an Fachhandelsbetriebe (Großhändler und Landhandel) vertrieben würden und seitens der Antragstellerin eine Abgabe erst nach Vorlage eines Pflanzenschutzsachkundenachweises an Personen und Unternehmen erfolge, die gewerblich landwirtschaftlich tätig seien. Zudem würden die Anwendungsempfehlungen, z.B. die Anwendungsempfehlung für „Herbosol“ nur 0,2 Liter pro Hektar zu verwenden, für die Einordnung als Pflanzenschutzmittel für berufliche Anwender sprechen.

Im Schreiben vom 07.11.2022 führt die Antragstellerin weiterhin aus, dass die von der Antragstellerin als „Umkartons“ bezeichneten Prüfgegenstände Transportverpackungen seien. Die Produkte würden in den Kartons zusammengefasst und auf einer Palette an Großhändler und den Landhandel geliefert. Dort würden die Produkte dann entnommen und in anderer Zusammenstellung weiterverkauft werden. Die als „Umkartons“ bezeichneten Prüfgegenstände würden daher auch im

Groß- und Landhandel verbleiben und sind nicht zur Ab- bzw. Weitergabe an deren Kunden (Landwirte) bestimmt.

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 von der Antragsrücknahme im Schreiben vom 07.11.2022 umfassten fünf Artikel sind in **Anlage 1** in einer gesonderten Spalte mit einem „X“ gekennzeichnet.

II. Umgang mit Unklarheiten im Antrag

Zu folgenden Verpackungen hat die Zentrale Stelle unter Berücksichtigung der Angaben der Antragstellerin eine Änderung vorgenommen.

Fehlerhafte Angaben zum Füllgut

Die Antragstellerin hat Prüfgegenstände, die mit den Produkten „Herbosal“, „Lebosal Schaumstopp pro“ und „Lebosal- Zitronensäure“ befüllt sind (**Anlage 1** Nummer 40 bis 42, 108, 109, 119 und 120), mit Schreiben vom 07.11.2022 dem Füllgut „Pflanzenschutzmittel für berufliche Anwender“ im Sinne des Produktblattes 06-000-0040 (Produktgruppennummer 06-000: Pflanzenschutz und Agrarbedarf) des Kataloges zugeordnet.

Es handelt sich bei den Füllgütern „Herbosal“, „Lebosal Schaumstopp pro“ und „Lebosal-Zitronensäure“ (**Anlage 1** Nummer 40 bis 42, 108, 109, 119 und 120) aber um Zusatzstoffe im Sinne von § 42 des Pflanzenschutzgesetzes (PflSchG) vom 06.02.2012 (BGBl. I S. 148, 1281), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18.08.2021 (BGBl. I S. 3908) geändert worden ist, die vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) als solche zugelassen wurden. Dies ergibt sich aus der vom BVL auf seiner Internetseite veröffentlichten Liste der gemäß § 42 PflSchG genehmigten Zusatzstoffe, Stand: 09.01.2023,

https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/04_Pflanzenschutzmittel/Zusatzstoffe_liste.xlsx?__blob=publicationFile&v=53

).

Die Einordnung als Pflanzenschutzmittel für berufliche Anwender ist daher nicht zutreffend. Die Produkte, die (nur) als Zusatzstoffe im Sinne des PflSchG zugelassen sind, sind gerade keine Pflanzenschutzmittel im engeren Sinne gemäß § 2 PflSchG in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Da sie dazu bestimmt sind, vom Verwender mit einem Pflanzenschutzmittel vermischt zu werden (vgl. Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe d) der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009), fallen sie zwar insoweit als Füllgut unter den im Katalog angewandten Begriff der Pflanzenschutzmittel im weiteren Sinne. Die Zusatzstoffe unterliegen aber keinem Selbstbedienungsverbot, so dass sie nicht nur für die berufliche Anwendung zugelassen sind, sondern auch für den Haus- und Kleingartenbereich. Die mit Schreiben vom 07.11.2022 dargelegte freiwillige Vorgehensweise der Antragstellerin, die Zusatzstoffe ausschließlich an Personen bzw. Unternehmen abzugeben, die im Besitz eines Sachkundeführers sind, hat keinerlei Auswirkung auf die Einordnung, da sie kein (gesetzliches) Selbstbedienungsverbot begründet. Gemäß § 23 Absatz 1 PflSchG dürfen Pflanzenschutzmittel, die nur für die berufliche Anwendung zugelassen sind, nur an Erwerber abgegeben werden, die über einen Sachkundenachweis im Sinne des § 9 Absatz 1 verfügen. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass die Abgabe von Zusatzstoffen unter

dieser Voraussetzung das Vorliegen eines Selbstbedienungsverbot impliziert. Das Selbstbedienungsverbot gilt nach § 23 Absatz 2 PflSchG ausdrücklich nur für Pflanzenschutzmittel (im engeren Sinne) und erstreckt sich nicht auf Zusatzstoffe.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den von der Antragstellerin angeführten Anwendungsempfehlungen. Selbst wenn, die mit Schreiben vom 07.11.2022 von der Antragstellerin vorgebrachten Anwendungsempfehlungen für die Füllgüter zutreffen, wonach z.B. fünf Hektar Landfläche mit einem Liter „Herbosol“ bewirtschaftet werden könnten, würde hieraus keine Beschränkung auf berufliche Anwender folgen. Denn es stünde auch Haus- und Kleingärtner mit kleineren landwirtschaftlichen Flächen frei, die Prüfgegenstände zu erwerben und nur einen Teil des Inhalts für die von ihnen bewirtschafteten Flächen zu verwenden.

- Die Zentrale Stelle hat die betreffenden Produkte daher dem Füllgut „Pflanzenschutzmittel für Haus und Kleingarten“ und mithin dem Produktgruppenblatt 06-000-0045 (Produktgruppennummer 06-000: Pflanzenschutz und Agrarbedarf) des Kataloges zugeordnet.

Sonstige Unklarheit

- Für das zu drei Prüfgegenständen (**Anlage 1** Nummer 15 bis 17) angegebene Füllgut „Aquasol“, bei dem es sich ebenfalls um einen Zusatzstoff im Sinne von § 42 PflSchG handelt, liegt ausweislich der vom BVL auf seiner Internetseite veröffentlichten Liste der gemäß § 42 PflSchG genehmigten Zusatzstoffe, Stand: 09.01.2023, seit dem 14.02.2022 keine Genehmigung mehr vor. Sie dürfen daher gemäß § 42 Absatz 1 PflSchG nicht mehr in Verkehr gebracht werden, da hierfür eine Genehmigung erforderlich wäre. Zudem endete auch die Aufbrauchfrist zeitgleich mit dem Genehmigungsende, § 74 Absatz 10 PflSchG. Die Zentrale Stelle geht daher davon aus, dass die Antragstellerin die Prüfgegenstände mit dem Füllgut „Aquasol“ seit dem Auslaufen der Genehmigung nicht mehr in Verkehr bringt.

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 142 Stück, aufgrund der teilweisen Antragsrücknahme der Antragstellerin mit Schreiben vom 07.11.2022, nunmehr 137 Verpackungen – hat die Zentrale Stelle die im Tenor dieses Bescheides 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) sowie die Farbe der Verpackung 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, 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.

Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter im Sinne von § 3 Absatz 7 in Verbindung mit Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG sind gemäß § 12 Absatz 2 Nummer 3 VerpackG aus der Anwendung des Abschnittes 2 des VerpackG und damit von der Systembeteiligungspflicht nach §§ 7 Absatz 1, 3 Absatz 8 VerpackG ausgenommen. Über diese Prüfgegenstände ist im Tenor unter Ziffer 7) 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 flüssige Düngemittel enthalten, die ausschließlich an den Großhandel vertrieben und über das von der RIGK betriebene Rücknahmesystem (<https://www.rigk.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 RIGK, 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 RIGK, 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.

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 der Antragstellerin genannten Verpackungen, da die Anlage 3 der Antragstellerin nach ihrem Vorbringen im Schreiben vom 06.04.2020 allein maßgeblich sein soll. Soweit Anlage 3 der Antragstellerin von Anlage A 2 zum Schreiben vom 04.03.2019 abweicht, ist dies eine zulässige teilweise Antragsrücknahme und -präzisierung.

2. 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), zur Gestaltung (insbesondere Material, Form/Ausprägung und zur 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 2022 („**Leitfaden**“).

Die Antragstellerin hat die Prüfgegenstände in Anlage 3 der Antragstellerin mit den dort gemachten Angaben in diesem Sinne hinreichend 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.

Für die Prüfgegenstände mit dem Füllgut „Aquasol“ (**Anlage 1** Nummer 15 bis 17) fehlt das erforderliche Feststellungsinteresse, da die Prüfgegenstände nicht mehr in Verkehr gebracht werden. Das Feststellungsinteresse muss im Zeitpunkt der Entscheidung vorliegen (*Sodan* in: *Sodan/Ziekow*, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage, 2018, § 43, Rn. 80). Da kein Sachbescheidungs- und Feststellungsinteresse vorliegt, ist der Antrag teilweise, in Bezug auf das Füllgut „Aquasol“, unzulässig (*Engell/Pfau* in: *Mann/Sennekamp/Uechtritz*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage, 2019, § 22 Rn. 52). Die Zentrale Stelle hat daher keine Einordnungsentscheidung über die Prüfgegenstände mit dem Füllgut „Aquasol“ (**Anlage 1** Nummer 15 bis 17) getroffen. Im Übrigen gelten für die Prüfgegenstände mit dem Füllgut „Aquasol“, die vor dem 14.02.2022 in Verkehr gebracht wurden, die Ausführungen zu den Füllgütern „Herbosol“, „Lebosol Schaumstopp pro“ und „Lebosol-Zitronensäure“ unter A. II sowie die Feststellungen zu den in Ziffer 4) und 5) des Tenors genannten Prüfgegenständen und die Ausführungen unter B. II. 2. c) bb) im Ergebnis entsprechend.

II. Begründetheit des Einordnungsantrages 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 Ziffer 1), 2), 4) und 5) des Tenors dieses Bescheides genannten Prüfgegenständen um systembeteiligungspflichtige Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG handelt. Bei den in Ziffer 3) und 6) des Tenors genannten Prüfgegenständen handelt es sich nicht um systembeteiligungspflichtige Verpackungen in diesem Sinne.

Nach § 3 Absatz 8 VerpackG sind systembeteiligungspflichtige Verpackungen

- mit Ware befüllte

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

Diese Voraussetzungen sind bei den in Ziffer 1), 2), 4) und 5) des Tenors genannten Prüfgegenständen erfüllt. Bei den in Ziffer 3) und 6) des Tenors genannten Prüfgegenständen sind sie nicht erfüllt.

Die in Ziffer 7) des Tenors genannten Prüfgegenstände unterliegen nach § 12 Absatz 2 Nummer 3 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 Verkaufs- und Umverpackungen

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 flüssigen Düngemitteln sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln für Haus und Kleingarten 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. Umverpackungen sind gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 2 VerpackG Verpackungen, die eine bestimmte von Verkaufseinheiten nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 VerpackG enthalten und typischerweise dem Endverbraucher zusammen mit den Verkaufseinheiten angeboten werden oder zur Bestückung der Verkaufsregale dienen. 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 und (EU) 2015/720) – eine abstrakt-typisierende Zuordnung nach der „*typischen* Verwendung“ erforderlich (Gesetzesbegründung zu § 3 VerpackG, BT-Drs. 18/11274, Seite 81 f.).

Die Prüfgegenstände sind danach überwiegend Verkaufs- oder Umverpackungen. Dies entspricht auch der von der Antragstellerin zugrunde gelegten Rechtsauffassung.

Lediglich die Prüfgegenstände nach Ziffer 6) des Tenors sind Transportverpackungen.

Transportverpackungen sind gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 3 VerpackG Verpackungen, 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.

Die Antragstellerin hat mit Schreiben vom 07.11.2022 ausgeführt, dass die Prüfgegenstände nach Ziffer 6) des Tenors die Handhabung des Transportes erleichtern und dazu dienen die direkte Berührung mit der Ware sowie Beschädigungen während des Transportes zu vermeiden. Die in den „Umkartons“ zusammengefassten Gebinde würden auf einer Palette an den Großhandel und den Landhandel geliefert, die die darin gelieferten Produkte herausnehmen und in anderer

Zusammenstellung weiterverkaufen würden. Die Prüfgegenstände seien insoweit typischerweise nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt. Die Verpackungen würden im Groß- und Landhandel verbleiben.

Es bestehen keine Anhaltspunkte, die für eine abweichende Einordnung sprechen. Die Zentrale Stelle geht daher davon aus, dass es sich bei den Prüfgegenständen nach Ziffer 6) des Tenors um Transportverpackungen handelt, soweit diese allein dem Transport an den Groß- und Landhandel dienen und nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher bestimmt.

2. Typischerweise Anfall beim privaten Endverbraucher als Abfall

Die Prüfgegenstände nach Ziffer 1), 2), 4) und 5) des Tenors fallen entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall an.

Demgegenüber fällt der Prüfgegenstand nach Ziffer 3) des Tenors im Ergebnis entsprechend der Auffassung der Antragstellerin, wenn auch aus anderen Gründen, nicht beim privaten Endverbraucher als Abfall an.

Für die Prüfgegenstände nach Ziffer 6) und 7) des Tenors kann dies offenbleiben (vgl. B. II. 1 und B. II. 3).

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-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 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 Marktgutachten belegt werden, die nicht auf den o.g. objektiven Kriterien (Inhalt und Gestaltung) 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 befreien. 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, 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 Pflanzenschutz und Agrarbedarf die Untersuchung des sogenannten „Mengenkriteriums“ nach § 3 Absatz 11 Satz 3 VerpackG, wonach zu den privaten Endverbrauchern auch vergleichbare Anfallstellen zählen, insbesondere landwirtschaftliche Betriebe und Betriebe des Garten- und Landschaftsbaus, deren Verpackungsabfälle im haushaltstypischen (zweiwöchigen) Rhythmus in 1.100-Liter-Umleerbehältern abgeholt werden können.

c) Typischer Anfall der Prüfgegenstände

aa) Düngemittel, flüssig

Gemäß dem Produktblatt 06-000-0035 (Produktgruppennummer 06-000: Pflanzenschutz und Agrarbedarf) des Kataloges fallen Verkaufs- und Umverpackungen aller Art von **flüssigen Düngemitteln** bis zu einer Füllgröße von einschließlich 13 Litern, insbesondere auch die im Katalog ausdrücklich genannten Flaschen und Kanister aus Kunststoff, typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG als Abfall an, oberhalb der Grenzfüllgröße von 17 Litern fallen diese typischerweise in industriellen und großgewerblichen Anfallstellen an. Zu den vergleichbaren Anfallstellen gehören ausweislich des Katalogblattes auch landwirtschaftliche Betriebe und Betriebe des Garten- und Landschaftsbaus, deren Verpackungsabfälle im haushaltstypischen Rhythmus in 1.100-Liter-Umleerbehältern abgeholt werden können (Mengenkriterium).

Die Darstellung einzelner Verpackungsausprägungen (Flaschen, Kanister und Fässer) im Produktblatt ist explizit beispielhaft und nicht abschließend. 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.

Die in Ziffer 1) und 2) des Tenors genannten Prüfgegenstände (**Anlage 1** Nummer 2 und 6) sind demgemäß systembeteiligungspflichtig.

Für die in **Anlage 1** genannten weiteren Verpackungen von flüssigen Düngemitteln, die den in **Anlage 1** Nummer 2 und 6 genannten Verpackungen nach Gestaltung (Form/Ausprägung und Füllgrößenbereich) unterhalb und einschließlich der Grenzfüllgröße von 13 Litern entsprechen und auf Grundlage der Angaben der Antragstellerin ebenfalls kein schadstoffhaltiges Füllgut enthalten (vgl. unten B. II. 3), gilt dies im Ergebnis entsprechend.

Verkaufs- und Umverpackungen von flüssigen Düngemitteln über der Grenzfüllgröße von 13 Litern fallen dagegen typischerweise industriell und großgewerblich an und sind nicht systembeteiligungspflichtig. Daher ist der in Ziffer 3) des Tenors näher bezeichnete Prüfgegenstand (**Anlage 1** Nummer 8) nicht systembeteiligungspflichtig.

Für die in **Anlage 1** genannten weiteren Verpackungen von flüssigen Düngemitteln, die der in **Anlage 1** Nummer 8 genannten Verpackung nach Gestaltung (Form/Ausprägung und Füllgrößenbereich) oberhalb der Grenzfüllgröße von 13 Litern entsprechen, gilt dies im Ergebnis entsprechend.

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

Eine individuelle Rücknahme von systembeteiligungspflichtigen Verkaufs- und Umverpackungen 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 RIGK 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) Pflanzenschutzmittel für Haus und Kleingarten

Gemäß dem Produktblatt 06-000-0045 (Produktgruppennummer 06-000: Pflanzenschutz und Agrarbedarf) des Kataloges fallen Verkaufs- und Umverpackungen aller Art von **Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln für Haus und Kleingarten** bis zu einer Füllgröße von einschließlich 28 Kilogramm typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG als Abfall an, oberhalb der Grenzfüllgröße von 28 Kilogramm fallen diese typischerweise in industriellen und großgewerblichen Anfallstellen an. Zu den vergleichbaren Anfallstellen gehören ausweislich des Katalogblattes auch Betriebe der Schädlingsbekämpfung, landwirtschaftliche Betriebe und Betriebe des Garten- und Landschaftsbaus, 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 RIGK, die die Antragstellerin vorbringt, kommt es auch hier nicht an. Sofern die Füllgröße von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln für Haus und Kleingarten teils in Liter und nicht in kg ausgezeichnet sind, gelten die kg-Angaben im Produktblatt 06-000-0045 hierfür eins zu eins. Zu den im Produktblatt erfassten Pflanzenschutzmitteln gehören auch Zusatzstoffe für Pflanzenschutzmittel im Sinne von § 42 PflSchG.

Daher sind die in Ziffer 4) und 5) des Tenors genannten Prüfgegenstände (**Anlage 1** Nummer 40 und 42) systembeteiligungspflichtig.

Für die in **Anlage 1** genannten weiteren Verpackungen von Pflanzenschutzmitteln für Haus und Kleingarten, die den in **Anlage 1** Nummer 40 und 42 genannten Verpackungen nach Gestaltung (Form/Ausprägung und Füllgrößenbereich) unterhalb und einschließlich der Grenzfüllgröße von 28 Kilogramm entsprechen und auf Grundlage der Angaben der Antragstellerin ebenfalls kein schadstoffhaltiges Füllgut enthalten (vgl. unten B. II. 3), gilt dies im Ergebnis entsprechend.

3. Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter

Die in den Ziffern 1), 2), 4) und 5) 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 kein schadstoffhaltiges Füllgut im Sinne von § 3 Absatz 7 VerpackG.

a) Nummer 1 der Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG

Hinsichtlich einer möglichen Schadstoffhaltigkeit hat die Antragstellerin vor allem die chemische Zusammensetzung der Prüfgegenstände vorgetragen (Schreiben vom 06.04.2020, Seite 8) und sich damit vorrangig auf Nummer 1 der Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG bezogen. Aus den Angaben der Antragstellerin, insbesondere den von ihr vorgelegten Sicherheitsdatenblättern, ergibt sich eine Schadstoffhaltigkeit der in den Ziffern 1), 2), 4) und 5) des Tenors genannten Prüfgegenstände jedoch nicht.

Insbesondere begründen die in den Sicherheitsdatenblättern aufgrund der H-Sätze vorgenommenen Gefahreinstufungen kein Selbstbedienungsverbot im Sinne von § 8 Absatz 4 der in Nummer 1 der

Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG in Bezug genommenen Chemikalien-Verbotsverordnung in der Fassung 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 („**Chemikalien-Verbotsverordnung**“). Das Selbstbedienungsverbot nach dieser Vorschrift umfasst nur die in Anlage 2 (zu §§ 5 bis 11) der Chemikalien-Verbotsverordnung bezeichneten Stoffe und Gemische. Die in Anlage 2 (zu §§ 5 bis 11) der Chemikalien-Verbotsverordnung genannten Gefahrenhinweise und H-Sätze sind nicht in den von der Antragstellerin vorgelegten Sicherheitsdatenblättern ausgewiesen, so dass sich hieraus kein Selbstbedienungsverbot ergibt.

Lediglich die in Ziffer 7) des Tenors näher bezeichneten Prüfgegenstände (**Anlage 1** Nummer 18, 19, 20 und 21) 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 § 8 Absatz 4 der Chemikalienverbotsverordnung gilt. Diese sind daher nach § 12 Absatz 2 Nummer 3 VerpackG vom Anwendungsbereich des zweiten Abschnittes des VerpackG und damit von der Systembeteiligungspflicht nach § 7 VerpackG ausgenommen.

b) Nummer 2 bis 4 der Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG

Die in den Sicherheitsdatenblättern zu den Verpackungen in Anlage 3 der Antragstellerin enthaltenen Angaben begründen keine Schadstoffhaltigkeit nach § 3 Absatz 7 in Verbindung mit Nummer 2 der Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG.

Schadstoffhaltige Füllgüter in diesem Sinne sind ausschließlich Pflanzenschutzmittel, die nur für die Anwendung durch berufliche Anwender nach dem PflSchG zugelassen sind. Das BVL hat auf seiner Internetseite eine Liste aller nach dem PflSchG zugelassenen Pflanzenschutzmittel veröffentlicht, Stand: Oktober 2022,

https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/04_Pflanzenschutzmittel/psm_uebersicht_sliste.pdf?__blob=publicationFile&v=20.

Auf dieser Liste der zugelassenen Pflanzenschutzmittel befinden sich die in **Anlage 1** genannten Produkte nicht. Vielmehr sind die entsprechenden Produkte ausweislich der Angaben auf der Internetseite des BVL als Zusatzstoff im Sinne von § 42 PflSchG genehmigt worden (vgl. hierzu auch A. II) und damit nicht **nur** für die berufliche Anwendung zugelassen, sondern auch für den Haus- und Kleingartenbereich. Die Voraussetzungen von § 3 Absatz 7 in Verbindung mit den Nummern 2 der Anlage 2 (zu § 3 Absatz 7) VerpackG sind demgemäß nicht erfüllt.

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

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*, 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

Anlage 1

Anlage 1 - Lebosol Dünger GmbH

lfd.

Nummer	Art.Nr.	Verkaufsbezeichnung	Produktbezeichnung	Prod. Kat.	Volumen	Gebinde	Material
2	10000	Aminosol - 1 Liter Flasche	Aminosol	06-000-0035	1 Liter	Flasche	Kunststoff
6	10002	Aminosol - 10 Liter Kanister	Aminosol	06-000-0035	10 Liter	Kanister	Kunststoff
8	10005	Aminosol - 200 Liter Fass	Aminosol	06-000-0035	200 Liter	Fass	Kunststoff
18	12104	Lebosol-AqueBor SC- 1 Liter Flasche	AqueBor SC	06-000-0035	1 Liter	Flasche	Kunststoff
19	10679	Lebosol-AqueBor SC- 10 Liter Kanister	AqueBor SC	06-000-0035	10 Liter	Kanister	Kunststoff
20	14538	Lebosol-AqueBor SC (Mo) - 10 L Kanister	AqueBor SC (Mo)	06-000-0035	10 Liter	Kanister	Kunststoff
21	12332	Lebosol-AqueBor SC- 200 Liter Fass	AqueBor SC	06-000-0035	200 Liter	Fass	Kunststoff
40	10283	Herbosol - 1 Liter Flasche	Herbosol	06-000-0035	1 Liter	Flasche	Kunststoff
42	10284	Herbosol - 5 Liter Kanister	Herbosol	06-000-0035	5 Liter	Kanister	Kunststoff
135	10054	Umkarton 24 x 250ml	Umkarton 24 x 250ml		305 *215 * 220 mm	Karton	Pappe