

27. Mai 2020

Zur Systembeteiligungspflicht von Verpackungen

Diese Datei wird in unregelmäßigen Abständen aktualisiert werden. Der gegenwärtige Zeitpunkt des Stands der Rechtslage ist der 02.04.2020.

Eine anwaltliche Gewährleistung oder Garantie wird nicht geboten. Der Leitfaden dient lediglich als unverbindliche Orientierung und ersetzt keine Rechtsberatung. Es wird nicht der Anspruch auf Vollständigkeit und/oder Richtigkeit erhoben. Der Leitfaden wurde andererseits natürlich gewissenhaft erstellt. Er soll dem Leser ja nützen.

Was sind Verpackungen?

Die Definition der Verpackung steht in § 3 Abs. 1 S. 1 VerpackG. Die Verpackung dient „zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Waren“. Andere Funktionen spielen bei der Beurteilung keine Rolle. Sie können gegeben sein, ändern am Ergebnis der Einordnung des Erzeugnisses/Produkts als Verpackung nichts.

Die Verpackung ist von der Ware, welche sie umschließt (verpackt), abzugrenzen. Im Regelfall ist die Unterscheidung zwischen Ware und Verpackung simpel. Nach § 3 Abs. 1 S. 2 VerpackG i.V.m. Anlage 1 Nr. 1 lit. a zum VerpackG allerdings besteht eine Ausnahme: Ein Gegenstand gilt als Teil der Ware, wenn er „**integraler Teil** eines Produkts“ ist, „der zur Umschließung, Unterstützung oder Konservierung dieses Produkts während seiner gesamten Lebensdauer benötigt wird, und [wenn] **alle Komponenten** „für die gemeinsame Verwendung, den gemeinsamen Verbrauch oder die gemeinsame Entsorgung bestimmt“ sind. Dies ist nur selten der Fall. Andernfalls wären nämlich zahlreiche Verpackungen, weil für die Ware nützlich, Teil der Ware.¹

Die Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) argumentiert in ihren Einordnungsentscheidungen nach § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 VerpackG bevorzugt mit dem „Produktnutzen“. Benötigt die Ware ausgerechnet diese Verpackung und keine andere, so spricht dies für die Einordnung der Verpackung als Teil der Ware und damit als nicht systembeteiligungspflichtig.

¹ Wüstenberg, AbfallR 2020, S. 83 (S. 85 f.).

Welche Verpackungen gelten – ausnahmsweise – als Teil der Ware?

Die Anlage 1 zum VerpackG nennt folgende Beispiele: Blumentöpfe, in denen die Pflanze während ihrer Lebenszeit verbleibt; Werkzeugkästen; Teebeutel; Wachsschichten um Käse; Wursthäute; Kleiderbügel, die getrennt verkauft werden; Getränkessystemkapseln, Kaffee-Folienbeutel und Kaffeepads aus Filterpapier, die zusammen mit dem verwendeten Kaffeeprodukt entsorgt werden; Tonerkartuschen; CD-, DVD- und Videohüllen, die jeweils zusammen mit einer CD, DVD oder einem Video verkauft werden; CD-Spindeln, die leer verkauft werden und zur Lagerung verwendet werden sollen; Beutel aus wasserlöslicher Folie für Geschirrspülmittel; Grablichtbecher (Behälter für Kerzen); mechanisches Mahlwerk, das in einem wiederbefüllbaren Behälter integriert ist (z. B. in einer wiederbefüllbaren Pfeffermühle).

Welche Verpackungen sind – als Verpackungen – an einem (Dualen) System zu beteiligen?

Es sind die sog. systembeteiligungspflichtigen Verpackungen; § 3 Abs. 8 VerpackG. Diese sind die (meisten) **Verkaufsverpackungen** und die (meisten) **Umverpackungen**, nicht jedoch die Transportverpackungen. Die Definition der Verkaufsverpackung steht in § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VerpackG. Die Definition der Umverpackung steht in § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VerpackG. Die Definition der Transportverpackung steht in § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 VerpackG.

Diejenigen Verpackungen, die ausnahmsweise als Teil der Ware gelten (s.o.), sind keine Exemplare der drei Verpackungsarten.

Es müssen nicht alle Verkaufsverpackungen und Umverpackungen an einem System beteiligt werden, sondern nur diejenigen, die **mit Ware** befüllt sind oder werden. Leere, unbefüllte Verkaufsverpackungen und Umverpackungen sind – noch – bloß reiner Warenartikel. Ihre Verpackungsfunktion entfalten sie erst dann, wenn sie mit der zu verpackenden Ware tatsächlich befüllt werden. Deshalb ist auch nicht der Produzent, sondern der Vertreiber (Hersteller) zur Systembeteiligung verpflichtet (s. sogleich).

Wer muss diese Verpackungen an einem (Dualen) System beteiligen?

Es sind die sog. Hersteller; § 7 Abs. 1 VerpackG. Die Definition des Herstellers steht in § 3 Abs. 14 VerpackG. Der Hersteller ist nicht gleichzusetzen mit dem Produzenten. Sondern er ist **Vertreiber**. Vertreiber ist derjenige, der verkauft oder importiert.

Der Vertreiber kann sowohl seinen Sitz in Deutschland als auch im Ausland haben. Der Begriff „Import“ bedeutet nicht, dass der Importeur seinen Sitz in Deutschland haben muss. Importeur ist also auch derjenige, der seinen Sitz im Ausland hat und – vom Ausland aus betrachtet – nach Deutschland exportiert.²

Welche Verkaufs- und Umverpackungen, die von einem Vertreiber mit Ware befüllt wurden oder hierfür vorgesehen sind, scheiden kraft Gesetzes von vornherein automatisch aus?

Es sind die **Mehrwegverpackungen**; § 12 Nr. 1 VerpackG. Damit eine Verpackung eine Mehrwegverpackung in diesem Sinne sein kann, muss der Vertreiber (Hersteller) ein Mehrweg-Rückgabesystem eingerichtet haben. Denn bringen die Kunden die Verpackungen nicht wieder zurück, so bringt die Mehrwegkennzeichnung nichts. Und derart Unzulängliches will der Gesetzgeber nicht honorieren. Beispielsweise reicht ein

² Wüstenberg, AbfallR 2019, S. 91 (S. 94 ff.).

Rückgabesystem, an dem mehr als 2.000 Vertriebspartner beteiligt sind, aus.³ Sind nur wenige Händler am Rückgabesystem beteiligt, taugt das System nicht und gilt dieses als nicht relevant.

Folglich können nur Einwegverpackungen der Systembeteiligungspflicht unterfallen. Von diesen scheiden bestimmte **Einweggetränkepfandflaschen** aus der Verpflichtung heraus; § 12 Nr. 2 VerpackG in Verbindung mit § 31 VerpackG.⁴ Für einige von diesen Einwegverpackungen (mit oder ohne Pfand) gilt künftig zusätzlich das EU-Recht bezüglich der Einwegartikel aus Kunststoffen... (EU-Einweg-Plastik-Richtlinie). Ein anderes, weiteres Kapitel rechtlicher Vorschriften...

Müssen Verkaufs- und Umverpackungen unterschieden werden?

Grundsätzlich nicht. Denn beide unterliegen der Systembeteiligung. Es gibt aber Ausnahmen. Deshalb in Kürze wie folgt:

Verkaufs- und Umverpackungen setzen eine sog. Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung voraus. „Werden die sich im Prüfgegenstand befindenden sechs Mineralwasserflaschen zu einem festen Gesamtpreis angeboten, so dass keine Mineralwasserflaschen einzeln entnommen und erworben werden können, bildet der Prüfgegenstand zusammen mit den sechs Mineralwasserflaschen eine Verkaufseinheit aus Verpackung (Kartontray) und Ware (sechs Mineralwasserflaschen). Ist es auch möglich, dem Prüfgegenstand Mineralwasserflaschen zu entnehmen und diese einzeln zu erwerben, sind die Verkaufseinheit die einzelne Mineralwasserflasche und der Prüfgegenstand damit eine zusammen mit mehreren Verkaufseinheiten angebotene Verpackung.“⁵

Beide Verpackungsarten müssen, um der Systembeteiligungspflicht zu unterliegen, dem Endverbraucher angeboten werden (hierzu sogleich).

Die Verpackung darf aber nicht einem Endverbraucher angeboten werden, wenn dies aus einem Grunde außerhalb des Verpackungsrechts verboten ist. Dieses Vertriebsverbot betrifft nur die Verkaufsverpackungen (hierzu sodann).

Wer ist Endverbraucher?

Endverbraucher ist derjenige, der die Verpackung (inklusive Ware) nicht mehr weiterverkauft. Ob dieser Endverbraucher ein privater oder ein gewerblicher Endverbraucher ist, ist egal.

Wann besteht ein Vertriebsverbot?

Ein Vertriebsverbot besteht für **vorverpackte Lebensmittel**. § 5 Abs. 8 Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV) bestimmt: „Dem nach Artikel 8 Abs. 8 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 Verantwortlichen ist es verboten, anderen Lebensmittelunternehmern Lebensmittel, die nicht für die Abgabe an Endverbraucher oder an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmt sind, zu liefern, ohne dass diese ausreichende Angaben zur Erfüllung der in Absatz 1 oder 3 bis 5 genannten Anforderungen erhalten.“ Art. 8 Abs. 8 der genannten EU-Verordnung (LMIV) heißt: „Lebensmittelunternehmer, die anderen Lebensmittelunternehmern Lebensmittel liefern, die nicht für die Abgabe an Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmt sind, stellen sicher, dass diese anderen Lebensmittelunternehmer aus-

³ ZSVR, Entsch. v. 14.05.2019 – Traditional-Bow.

⁴ Hierzu demnächst ein Fachaufsatz.

⁵ ZSVR, Entsch. v. 13.11.2019 – Kartontray für sechs 1-Liter Mineralwasserflaschen.

reichende Informationen erhalten, um ihre Verpflichtungen nach Abs. 2 erfüllen zu können.“

Das Vertriebsverbot besteht hiernach nicht bei der Abgabe von vorverpackten Lebensmitteln an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegungen.

Transportverpackungen scheiden aus.

Umverpackungen und Transportverpackungen können in Einzelfällen verwechselt werden. Ein Umkarton kann nur entweder eine Umverpackung oder aber eine Transportverpackung sein. Im Zweifel können Sie die ZSVR um Beantwortung der Abgrenzung bitten nach § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 23 VerpackG.⁶

Zur Orientierung gilt: Während die Verkaufs- und Umverpackungen dem Endverbraucher angeboten und weitergegeben werden, werden die Transportverpackungen an den Endverbraucher typischerweise nicht angeboten und weitergegeben. Sondern der Hersteller bzw. der Zwischenhändler (beide sind Vertrieber) nehmen die wareentleerten Verpackungen (hier Transportverpackungen) wieder zurück (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG).

Verpackungen mit welchem Anfallort als Abfall?

Es unterliegen nur diejenigen Verpackungen der Systembeteiligungspflicht, welche Verkaufsverpackung oder Umverpackung sind (s.o.) und weder Mehrwegverpackung noch Einweggetränkpfandflasche sind (s.o.) und einem Endverbraucher statt Vertreiber angeboten werden oder angeboten werden dürfen (s.o.). Darüber hinaus müssen sie beim **privaten Endverbraucher** anfallen und nicht beim industriellen.

Private Endverbraucher sind die „echten“ privaten Endverbraucher (§ 3 Abs. 11 S. 1 VerpackG) und die **vergleichbaren Anfallstellen** (§ 3 Abs. 11 S. 2 und S. 3 VerpackG).

Beispiele vergleichbarer Anfallstellen sind nach dem Gesetz: „Gaststätten, Hotels, Raststätten, Kantinen, Verwaltungen, Kasernen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, karitative Einrichtungen, Niederlassungen von Freiberuflern, typische Anfallstellen des Kulturbereichs wie Kinos, Opern und Museen, sowie des Freizeitbereichs wie Ferienanlagen, Freizeitparks und Sportstadien“. All diese Endverbraucher sind gewerbliche. Aber sie gelten als private Endverbraucher.

Man muss also prüfen, ob die Verpackung XY nun typischerweise beim privaten Endverbraucher inklusive vergleichbare Anfallstelle als Abfall entsteht oder beim gewerblichen (ohne die vergleichbaren Anfallstellen). Als gewerblicher Endverbraucher kommen dann im Ergebnis nur großgewerbliche in Betracht. Denn die kleingewerblichen werden ja als sog vergleichbare Anfallstelle dem Kreis der privaten Endverbraucher zugeordnet.

Zuordnung zu diesem oder jenem Endverbraucherkreis:

Die ZSVR hat sich die Mühe gemacht, das reale Marktverhalten in Deutschland anzusehen. Hierfür hat es die Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH (GVM) beauftragt, das Marktgeschehen zu analysieren und die Verpackungen dem privaten bzw. dem gewerblichen Endverbraucher bzw. dem Nicht-Endverbraucher zuzuordnen. Im Ergebnis kam dabei der **„Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“** heraus, welcher von der ZSVR noch in einem „Leitfaden zur Anwendung des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen“ erörtert wird.

⁶ Hierzu *Wüstenberg*, NdsVBl. 2018, S. 357 (S. 360 f.).

Die Zuordnung zu diesem statt jenem Endverbraucherkreis geschieht hauptsächlich anhand des Kriteriums der Füllgröße der Verpackung. Nicht selten werden kleine Verpackungen an private Endverbraucher abgegeben und große Verpackungen an großgewerbliche. Die kleinen Verpackungen unterfallen der Systembeteiligungspflicht, die großen nicht.

In Einzelfällen gibt es kein unterschiedliches Marktverhalten anhand der Füllgröße. Dann fällt die Verpackung entweder komplett in den Kreis der privaten oder jedoch komplett in den Kreis der großgewerblichen Endverbraucher. Ein Beispiel sind Rundballenzangen. Diese werden komplett an landwirtschaftliche Betriebe i.S.d. § 3 Abs. 11 S. 3 VerpackG abgegeben.⁷ Deshalb unterliegen sie komplett der Systembeteiligungspflicht.

Ergebnis:

Nach durchgeführter Prüfung mit all diesen Schritten steht fest, ob die zu beurteilende Verpackung nun zu lizenzieren ist oder nicht.

Rechtsmittel:

Die Einordnungsentscheidungen der ZSVR können beantragt und sodann vor Gericht überprüft werden. Erst wird der Einordnungsbescheid erlassen. Dann erhebt man den **Widerspruch** hiergegen. Das Bundesumweltamt entscheidet als Widerspruchsbehörde. Das Verwaltungsgericht in Osnabrück oder aber das Verwaltungsgericht am Sitz des Unternehmens, welches die mit Ware befüllten Verpackungen vertreibt, entscheiden per Urteil über die gegen den Widerspruchsbescheid eingereichte **Klage**.

Entpflichtung, weil Vorvertreiber:

Grundsätzlich ist es der Hersteller, der verpflichtet ist (§ 7 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 14 VerpackG). In den Fällen, in denen der Hersteller nicht nur Vertreiber ist (dies ist stets der Fall; siehe die Definition des Herstellers), sondern der letzte in der Lieferkette, d.h. **Letztvertreiber** ist, steht dem Letztvertreiber das Recht zu, seine Verpflichtung zur Systembeteiligung nach dem Verpackungsgesetz auf den vorherigen Vertreiber, d.h. auf den Vorvertreiber abzuwälzen (§ 7 Abs. 2 VerpackG). Macht der Letztvertreiber gegen seinen Vorvertreiber dieses Recht geltend, so tritt der Vorvertreiber an die Stelle des Letztvertreibers – und zwar in Bezug auf diejenigen Verpackungen, um welche es dem Letztvertreiber geht. Näheres in § 7 Abs. 2 VerpackG.

Gilt das Recht des Letztvertreibers auch für den Direktvertreiber?

Diese Rechtsfrage ist strittig. Nach dem Recht der früheren Verpackungsordnung konnte der Letztvertreiber das Recht, aus der Verantwortung entlassen zu werden, gegen jeden einzelnen aus der Lieferkette geltend machen, und zwar bis hin zum Produzenten der Verpackung, welcher nach der Definition des Herstellers kein Vertreiber der Ware und damit bekanntlich kein Hersteller ist. Auch konnte jeder Vorvertreiber, der vom Letztvertreiber in Anspruch genommen wurde, die ihm übertragene Verpflichtung ebenso auf einen der vorherigen Vorvertreiber vor ihm abwälzen.

Doch nach dem neuen Verpackungsgesetz ist dies, jedenfalls nach der bisher von Wüstenberg⁸ vorgetragenen Gesetzesauslegung nicht mehr möglich. Seit dem

⁷ ZSVR, Entsch. v. 18.02.2020 – Rundballenzange auf Holzpalette foliert.

⁸ Wüstenberg, AbfallR 2019, S. 30 ff.

1.1.2019 hat dieses Recht nur der Letztvertreiber, nicht auch einer der vorherigen Vertreter. Und zudem besteht dieses Recht **nur** gegenüber dem **unmittelbaren** Vorvertreiber, nicht gegen irgendeinen der vorherigen in der Lieferkette.

Ergebnis = Lizenzvertrag:

Der Unternehmer (also der Hersteller i.S.d. § 7 Abs. 1 oder der diesen ersetzende Vorvertreiber i.S.d. § 7 Abs. 2 VerpackG; s. zuvor) muss seine systembeteiligungspflichtigen Verpackungen folglich bei einem (Dualen) System lizenzieren, d.h. sich selbst registrieren und seine Verpackungen anmelden – und Lizenzentgelte zahlen (§§ 7 bis 11 VerpackG). Für jedes Verpackungsmodell einzeln!

Literatur:

Wüstenberg, Dirk, Die Entscheidungspraxis der Zentralen Stelle Verpackungsregister betreffend die Systembeteiligungspflicht, AbfallR 2020, 83-94.

Wüstenberg, Dirk, Rechtsfragen zum „Wegdefinieren“ der Systembeteiligungspflicht nach dem Verpackungsgesetz, AbfallR 2019, 91-97.

Wüstenberg, Dirk, Wer ist der Vorvertreiber des Herstellers von Serviceverpackungen?, AbfallR 2019, 30-35.

Wüstenberg, Dirk, Das Verpackungsgesetz – Zuständigkeit der neuen „Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister“ in Osnabrück, NdsVBl. 2018, 357-362.

Autor und Ansprechpartner:

Rechtsanwalt Dirk Wüstenberg
Kanzlei Wüstenberg
Pirazzistraße 5
DE- 63067 Offenbach am Main
Telefon: 069-82994960
Telefax: 069-82994961
Website: kanzlei-wuestenberg.de
USt-IdNr.: DE203374536