

Katalog zur Einordnung systembeteiligungspflichtiger Verpackungen

- Sach- und Hintergrundinformation -

Der Katalog zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig erlaubt künftig eine eindeutige und rechtssichere Einordnung, welche Verpackung an einem System zu beteiligen ist. Die dort aufgeführten Produktgruppen repräsentieren den Großteil der in Deutschland haushaltsnah anfallenden Verpackungen. Ein großer Teil der Produktgruppen ist dem Food-Bereich zuzuordnen, im Non-Food-Bereich ließen sich die Produkte weniger gut zu Gruppen zusammenfassen, so dass die Differenziertheit hier höher ist.

Rechtlicher Hintergrund

Die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (**ZSVR**) hat die hoheitliche Aufgabe, Verpackungen auf Antrag als systembeteiligungspflichtig einzuordnen. Um die Vielzahl erwarteter Einordnungsentscheidungen vorzubereiten und es den Herstellern im Sinne von § 3 Abs. 14 und 9 VerpackG (Erstinverkehrbringer) zu ersparen, einzelfallbezogen einen Antrag zu stellen, veröffentlicht die ZSVR sogenannte normeninterpretierende Verwaltungsvorschriften. Das bedeutet, dass die ZSVR damit bereits eine Aussage trifft, wie sie voraussichtlich entscheiden wird, wenn sie einen Antrag auf Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig erhält. Die Verwaltungsvorschriften werden zur einfachen Handhabung in Form des **Kataloges systembeteiligungspflichtiger Verpackungen** veröffentlicht.

Bestandteile und Inhalt des Katalogs

Der Katalog ist in mehrere Teile gegliedert, um den Nutzern die Vielfalt an Informationen umsetzbar zu präsentieren:

Element	Inhalt
Leitfaden	Hintergründe, Herangehensweise, Aufbau des Katalogs, Anwendungsbereich, Umgang mit den verschiedenen Verpackungsarten und Erläuterungen zur konkreten Anwendung
Katalog Gliederung	Schnellfinder für die jeweiligen Produktgruppen
Katalog Langfassung Katalog Kurzfassung	Beide Fassungen enthalten eine Beschreibung im Produktblatt mit Begründung zur Einordnung sowie die konkrete Zuordnung zur Systembeteiligungspflicht. Die Langfassung enthält darüber hinaus eine Aufzählung und Zuordnung der gängigen Verpackungen für die beschriebenen Produkte.

Die abgebildete Warenwelt wurde in insgesamt 417 Produktkategorien (= Katalogblättern) zusammengefasst, die wiederum 36 Produktgruppen zugeordnet sind.

Dies soll die Komplexität für den Anwender reduzieren. Die Zuordnung zu Produktgruppen orientiert sich an bereits bekannten Schemata (Branchenlösungen, Verpackungsverordnung Österreich), um die Anwendung so einfach wie möglich zu gestalten.

Vorgehensweise

Der Katalog basiert zunächst auf einer rechtlichen Bewertung der gesetzlichen Grundlage der ZSVR. Für alle Produkte galt es, unter Berücksichtigung der Verkehrsanschauung zu bewerten, ob der Anfall beim privaten Endverbraucher als charakteristisch anzusehen ist. Die Bewertung anhand der allgemeinen Verkehrsanschauung bezieht sich auf objektive Kriterien, wie z. B. den Inhalt der Verpackung (wer verbraucht/nutzt das verpackte Gut/Produkt gewöhnlich) und die Gestaltung der Verpackung, mithin ihre Größe und sonstigen Eigenschaften (z. B. Füllgutmenge, Material, Gewicht) sowie den typischen Vertriebsweg (z. B. Einzelhandel, Großhandel).

Auf dieser Basis wurden durch die Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH (GVM) umfangreiche Analysen bestehender Daten und ergänzende Erhebungen durchgeführt. Dazu gehörten die Auswertung von konkreten Bezugslisten von Anfallstellen, telefonische Befragungen, Store-Checks, Auswertung von Online-Sortimenten, Auswertung von Distributionsdaten von Vertreibern, Auswertung von Größenklassenstatistiken zur Abgrenzung des Mengenkriteriums im Handwerk und bei landwirtschaftlichen Betrieben.

In regelmäßigen Auswertungen wurden diese Ergebnisse für die einzelnen Produktgruppen mit der ZSVR besprochen und abschließend noch mit den weiteren beteiligten Behörden erörtert.

Anwendungsbeispiel

Ein Beispiel für die Kataloganwendung sind Teigwaren wie Nudeln in verschiedenen Variationen (siehe Anlage 1). Bei der vorstehenden Anlage handelt es sich um einen Katalogauszug zur genannten Produktgruppe in Kurzform.

Bis zu einer Füllgröße von 14 Kilogramm fallen diese „typischerweise“ in privaten Haushalten oder vergleichbaren Anfallstellen wie Restaurants, Hotels oder Kantinen an. Diese Verpackungen landen somit im System „Gelbe Tonne“ beziehungsweise „Gelber Sack“ und sind vom Hersteller beziehungsweise dem Erstinverkehrbringer bei einem System zu beteiligen. Füllgrößen über 14 Kilogramm fallen dagegen mehrheitlich bei der großgewerblichen Lebensmittelindustrie an. Da die Verpackungen dort nicht über ein System entsorgt werden, sondern Sammlung und Verwertung direkt in der Verantwortung von Herstellern und Vertreibern liegen, müssen diese Verpackungen auch nicht an einem System beteiligt werden.

Für Lebensmittelverpackungen liegt es nahe, die Beteiligungspflicht an Füllgrößen anzuknüpfen. Für Verpackungen aus dem Non-Food-Bereich galt es, andere sachgerechte und objektiv erkennbare Kriterien zu entwickeln. So gibt es für be-

stimmte Bodenbeläge beispielsweise Nutzungsklassen, die bereits die Anwendung im privaten Haushalt beziehungsweise in Großgewerbe oder Industrie definieren (siehe Anlage 2). Bei der vorstehenden Anlage handelt es sich um einen Katalogauszug zur genannten Produktgruppe in Kurzform.

Auswirkungen auf die Marktmenge

Die Abgrenzung der Systembeteiligungspflicht erfolgt über das Kriterium, wo die Verpackung typischerweise als Abfall anfällt. Sofern also eine Verkaufs- oder Umverpackung typischerweise beim privaten Haushalt oder einer gleichgestellten Anfallstelle als Abfall anfällt, wird sie als systembeteiligungspflichtig eingeordnet. Diese Abgrenzung entspricht im Wesentlichen der Rechtslage nach der aktuell gültigen Verpackungsverordnung, so dass sich die Frage stellt, ob die Marktmenge über diese konkrete Zuordnung Änderungen erfährt. Die folgende Tabelle zeigt leichte Verschiebungen:

Alle Angaben in %	Glas	PPK (Papier, Pappe, Karton)	LVP (Leicht- stoffver- packungen)	Insgesamt
Veränderungen des Potenzials durch Anwendung des Katalogs	0,0	-3,3	0,9	-0,9

Die Marktmenge LVP steigt geringfügig, dafür sinkt die Marktmenge PPK (es handelt sich um gewichtete Zahlen, diese sind daher nicht miteinander verrechenbar). Insgesamt ist die Marktbezugsmenge um 0,9 Prozent geringer. Dies ist in einem hohen Umfang durch Wellpappensteigen aus dem Agrarsektor verursacht, da diese typischerweise im Handel und in der lebensmittelverarbeitenden Industrie anfallen und somit insgesamt als nicht systembeteiligungspflichtig eingeordnet wurden.

Zusammenfassung der Gründe für einen Katalog

- ✓ Der Katalog strukturiert die Einzelfallentscheidungen der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) vor. Er bildet ein **Referenzsystem**, an dem sich die ZSVR in ihren Einzelfallentscheidungen orientieren kann.
- ✓ Der Katalog beschreibt die Menge der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen schneller als **Einzelfallentscheidungen** der ZSVR.
- ✓ Er ermöglicht es den Inverkehrbringern von Verpackungen, die **Entscheidungen der ZSVR zu antizipieren** und ihrer Beteiligungspflicht bereits im Vorfeld nachzukommen.
- ✓ Der Katalog schafft damit für den Inverkehrbringer erste **Rechtssicherheit**.
- ✓ Er entlastet die Erstinverkehrbringer von der Notwendigkeit, die **Rechtsauslegung durch Dritte** in Anspruch zu nehmen (Sachverständige, Rechtsgutachter etc.). Der Katalog trägt dazu bei, eine „Gutachtenschwemme“ zu vermeiden.
- ✓ Der Katalog ist **konkret**, d. h. er orientiert sich an Merkmalen, an die die Inverkehrbringer tatsächlich anknüpfen können.
- ✓ Der Katalog schafft **kollektive Sachgerechtigkeit**, d. h. er bildet die Menge der im privaten Endverbrauch anfallenden Verpackungen gut ab.
- ✓ Der Katalog entlastet die ZSVR von „selbstverständlichen“ Entscheidungen.
- ✓ Er verringert das **Risiko von Massenanfragen**.
- ✓ Der Katalog ist ein **flexibles Instrument**, da er in regelmäßigen Abständen aktualisiert bzw. korrigiert wird.
- ✓ Der Katalog schafft **faire Wettbewerbsbedingungen** zwischen Systemen und auch zwischen den Inverkehrbringern einer Branche.
- ✓ Er kann **Inverkehrbringern im Ausland** besser vermittelt werden als abstrakte Rechts- oder Einzelfallentscheidungen. Der Katalog erspart insbesondere Kleininverkehrbringern Informations- und Transaktionskosten.



Häufig gestellte Fragen

Warum sind die im Katalog gelisteten Füllgrößen so viel höher als in der belgischen Liste?

In Belgien ist die Abgrenzung zwischen dem „gewerblichen“ und dem „haushaltsnahen“ Segment ohne Bezug auf Anfallstellen festgelegt worden. Die dort festgelegten Füllgrößen definieren den haushaltsnahen Bereich aus sich selbst heraus. Dahinter steht keine Zuordnung von Anfallstellen zum gewerblichen bzw. haushaltsnahen Segment.

Das ist im deutschen Verpackungsgesetz anders. Hier wird der haushaltsnahe Bereich unter Bezug auf § 3 Abs. 11 VerpackG definiert. Dort werden vergleichbare Anfallstellen explizit dem haushaltsnahen Bereich zugeordnet.

Warum sind die im Katalog gelisteten Füllgrößen so hoch? Niemand konsumiert z. B. Quark in 10-kg-Eimern?

Die gewählten Grenzfüllgrößen zielen nicht darauf ab, die Konsumstruktur von Haushalten abzubilden. Vielmehr spielen neben den Haushalten auch die diesen gleichgestellten Anfallstellen (§ 3 Abs. 11 VerpackG) eine große Rolle. Diese sind Haushalten gleichgestellt, weil dort typischerweise vergleichbare Verpackungsabfälle anfallen. Hierzu zählen z.B. Gaststätten, Hotels, Kantinen, Verwaltungen, Krankenhäuser, Kinos, Museen, Ferienanlagen, Freizeitparks und Sportstadien. Ebenfalls eingeschlossen sind landwirtschaftliche Betriebe sowie Handwerksbetriebe, deren Verpackungsabfälle mit haushaltsüblichen Sammelgefäßen entsorgt werden können.

Warum bildet der Katalog auch Füllgrößen ab, die in den deutschen Markt nicht eingebracht werden?

Das hat verschiedene Gründe:

1. Ein Ziel ist es, dass die Hersteller ihre Verpackungen völlig zweifelsfrei zuordnen können. Daher sollten die gewählten Grenzfüllgrößen nicht die tatsächlich in den Markt eingebrachten Nennfüllmengen abbilden.
2. Die in den deutschen Markt eingebrachten Verpackungen – insbesondere solche für gewerbliche Anwender – können nicht bis in das letzte Detail beschrieben werden. Daher wurden oft Bandbreiten angegeben. Dabei kann offenbleiben, ob es im oberen Bereich dieser Bandbreiten noch reale Füllgrößen gibt.

(Stand: August 2018)