



## Stellungnahme

### Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts

*Dokumenten Nr.*  
D 0437

Die novellierte Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien) muss bis zum 12. Dezember 2010 in nationales Recht umgesetzt werden.

*Datum*  
13. Mai 2011

Die Bundesregierung hat am 30. März 2011 den Entwurf eines neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) vorgelegt, mit dem unter anderem die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie gewährleistet werden soll. Der BDI nimmt im Folgenden zu dem Kabinettsentwurf Stellung. Dabei knüpft er an seine Stellungnahme vom 15. September 2010 zum nicht abgestimmten Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums vom 6.

*Seite*  
1 von 13

August 2010 an. Grundsätzlich spricht sich der BDI für eine 1:1-Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht aus. Auf diese Weise ist das Ziel einer ökologisch und ökonomisch effizienteren Ausrichtung der Kreislauf- und Abfallwirtschaft in Deutschland im Rahmen eines funktionierenden europäischen Binnenmarktes am besten zu erreichen.

### Abfallhierarchie

Die §§ 6 – 8 des Kabinettsentwurfs regeln die Ausgestaltung der Abfallhierarchie. Dabei wird die in Artikel 4 der europäischen Abfallrahmenrichtlinie als fünfstufige Prioritätenfolge ausgestaltete Hierarchie als grundsätzliche Rangfolge in § 6 übernommen. Gemäß § 6 Abs. 2 soll ausgehend von dieser Rangfolge die Maßnahme Vorrang haben, die den Schutz der Umwelt am besten gewährleistet. Damit wird Artikel 4 Abs.2 der Richtlinie umgesetzt, einschließlich der Maßgabe, das Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip, den gesamten Lebenszyklus sowie technische Möglichkeiten, die wirtschaftliche Vertretbarkeit sowie soziale Folgen zu berücksichtigen. Die in § 7 normierten dreistufigen Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft (Vermeidung, Verwertung, Beseitigung) werden in § 8 im Hinblick auf die Rangfolge der Verwertungsmaßnahmen und ihre Hochwertigkeit konkretisiert. Dabei erfolgt ein Rückgriff auf die o.g. Prinzipien in § 6 Abs. 2.

**Bundesverband der  
Deutschen Industrie e.V.**  
Mitgliedsverband  
BUSINESSEUROPE

*Telekontakte*  
T: 0032 2 7921007  
F: 0032 2 7921010

*Internet*  
www.bdi.eu

*E-Mail*  
A.Kessler@bdi.eu

Bei der Umsetzung der Hierarchie in deutsches Recht sind aus Sicht des BDI die folgenden Aspekte zu beachten:

- Zum einen etabliert die Abfallrahmenrichtlinie grundsätzlich eine fünf-stufige Prioritätenfolge, bei der zwischen den Verwertungsoptionen eine Abstufung erfolgt (Vorbereitung zur Wiederverwendung – Recycling – sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung).
- Zum anderen ist diese Rangfolge nicht als Rechtspflicht ausgestaltet, sondern eröffnet den Mitgliedstaaten im Rahmen der in Artikel 4 Abs. 2 genannten Prinzipien die Möglichkeit, von der fünfstufigen Hierarchie abzuweichen.

Mit den Regelungen der §§ 7, 8 werden rechtsverbindliche Grundpflichten geschaffen. Durch den Verweis in § 8 Abs. 1 sind auch die Prinzipien des § 6 Abs. 2 rechtsverbindlich. Dadurch wird gewährleistet, dass bei der Bestimmung des Vorrangs einer bestimmten Verwertungsmaßnahme gem. § 8 Abs. 1 einerseits von der Rangfolge gem. § 6 Abs. 1 auszugehen ist, andererseits die Möglichkeit einer Abweichung eröffnet wird.

Der BDI begrüßt die flexible Ausgestaltung der fünf-stufigen Hierarchie in § 6 Abs. 1 als grundsätzliche Rangfolge, ebenso wie die in § 6 Abs. 2 normierten Prinzipien, die die Möglichkeit der Abweichung von der Hierarchie erlauben. Der BDI unterstützt darüber hinaus im Sinne einer 1:1-Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie den rechtsverbindlichen Charakter der Grundpflichten der §§ 7, 8 sowie der Regeln zur Bestimmung des Vorrangs einer Verwertungsmaßnahme. So wird eine rechtsverbindliche Anwendung der Abfallhierarchie gewährleistet und kann damit die für Unternehmen notwendige Rechtssicherheit erreicht werden.

Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen stofflicher und energetischer Verwertung sollte nach Auffassung des BDI mangels anderer geeigneter Kriterien ein akzeptables Heizwertkriterium herangezogen werden. Dieser in § 8 Abs. 3 des Kabinettsentwurfs gewählte Ansatz ist ausdrücklich zu begrüßen. Die Formulierung des Kabinettsentwurfs eröffnet zudem die begrüßenswerte Möglichkeit, dass im konkreten Einzelfall auch ein Verfahren mit einem geringeren Heizwert als energetische Verwertung angesehen werden kann. Gleichwohl gilt umgekehrt, dass auch bei einem Heizwert von 11.000 kJ/kg und darüber eine stoffliche Verwertung bei Vorliegen der in § 6 Abs. 2 genannten Kriterien im konkreten Fall Vorrang haben kann. Der BDI begrüßt die Formulierung des § 8 Abs. 3. Ausgehend von der Abfallhierarchie enthält sie ein der Rechtssicherheit dienendes Kriterium bei gleichzeitiger Gewährleistung der notwendigen Flexibilität. Langwierige Diskussionen zwischen Unternehmen und Behörden über abfallstromspezifische Auslegungsfragen können so vermieden werden. Das gilt nicht für sortenreines Altpapier gemäß EN 643, bei dem die stoffliche Verwertung bereits heute auf einem hohen Niveau stattfindet.

## **Abfallbegriff**

Der Kabinettsentwurf zum KrWG gibt den herkömmlichen Abfallbegriff des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) auf, indem er auf die Definition von Abfall als *bewegliche* Sache verzichtet (§ 3 Abs. 1).

Zugleich übernimmt der Kabinettsentwurf die Vorgaben von Artikel 2 Absatz 1 Ziffer b) der Abfallrahmenrichtlinie, wonach Böden (in situ), einschließlich nicht ausgehobener, kontaminierter Böden und dauerhaft mit dem Boden verbundener Bauwerke vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen sind (§ 2 Abs. 2 Nr. 10). Der BDI wiederholt seine Auffassung, dass der geltende Abfallbegriff (§ 3 Abs. 1 KrW-/AbfG), der auf das Kriterium der „Beweglichkeit“ abstellt, beibehalten werden sollte. Diese Definition hat sich als eine einfache und klare Regelung bewährt, die eine exakte Abgrenzung ermöglicht. Dies dürfte auch im Einklang mit den europäischen Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie, die eine entsprechende Auslegung zulässt, stehen.

Sollte dies nicht möglich sein, wäre eine Regelung über den Ausschluss vom Geltungsbereich zu wählen. Hierbei sollte sowohl auf den Wortlaut des englischen Originaltextes als auch auf Sinn und Zweck der Abfallrahmenrichtlinie abgestellt werden. Der weit auszulegende Begriff „building“ sowie der Sinn und Zweck der Regelung des Art.2 zum Anwendungsbereich der Abfallrahmenrichtlinie führt zu dem Schluss, dass der europäische Gesetzgeber sämtliche mit dem Boden dauerhaft verbundene Gebäude, Bauwerke und bauliche Anlagen (z.B. Kabelschächte, Fundamente, Rohrleitungen) vom Anwendungsbereich des Abfallrechts ausnehmen wollte. Der im Kabinettsentwurf gewählte Begriff „Bauwerke“ wird der oben genannten Auslegung der Abfallrahmenrichtlinie nicht voll gerecht. So würden Sachen, die zwar mit dem Boden fest und dauerhaft verbunden sind, jedoch nicht als Bauwerke einzustufen sind (z.B. Rohrleitungen, Kabelschächte), nicht von der Ausnahmeregelung des § 2 Abs.2 Ziff. 10 erfasst, mit der Folge, dass diese Sachen zukünftig dem Abfallrecht unterliegen würden. In der Praxis könnten solche Sachen zukünftig nicht im Boden belassen werden, sondern müssten nach abfallrechtlichen Vorgaben entfernt und entsorgt werden. Dieses Vorgehen wäre jedoch aus Umweltgesichtspunkten nicht in jedem Fall gerechtfertigt, denn ein Entfernen dürfte häufig mit einem Eingriff in die Natur und den Boden verbunden sein. Insofern kann das Belassen im Boden im Einzelfall die umweltgerechtere Maßnahme darstellen. Gerade eine solche „Flexibilität“ bei der Auswahl bzw. Festlegung von Maßnahmen war bisher über die Regelungen des Bodenschutzes gewährleistet und sollte daher beibehalten werden.

Der im öffentlichen Recht verwendete Begriff „bauliche Anlage“ (s. § 29 BauGB sowie einige Landesbauordnungen, z.B. § 2 Abs.2 S.1 LbauO Niedersachsen) erfasst neben Gebäuden bzw. Bauwerken als solchen zum Beispiel auch in der Erde befindliche Fundamente, Rohrleitungen oder Kabelschächte, die nicht Teil eines Gebäudes bzw. Bauwerkes sind. Da die Richtlinie auch solche Konstruktionen ausnehmen will und das bestehende Bodenschutzrecht wie dargestellt den Umweltschutzziele gerecht wird, ist der Begriff der baulichen Anlage vorzuziehen.

Zudem vertritt der BDI weiterhin die Auffassung, dass darüber hinaus entsprechend § 94 Absatz 2 BGB, der bisher bei der Auslegung des Begriffs „Beweglichkeit“ herangezogen wurde, klargestellt werden sollte, dass die wesentlichen Bestandteile einer baulichen Anlage ebenfalls ausgenommen sind.

Des Weiteren sollte die Ausnahmeregelung in § 2 Abs.2 Nr. 10 des Kabinettsentwurfs nicht allein darauf abstellen, dass das Bauwerk mit dem Boden verbunden ist. Denn der Begriff „Boden“ soll laut Begründung dem funktionsbezogenen Bodenbegriff des BBodSchG entsprechen und erscheint daher nicht geeignet, sicherzustellen, dass – wie bisher - alle mit einem Grundstück verbundenen baulichen Anlagen ausgenommen sind. Vielmehr sollte der Begriff „Grund und Boden“ verwendet werden (§ 94 Abs.1 BGB). Dafür spricht auch die englische Fassung des Art.2 Abs.1 b), die statt des Begriffes „soil“ den Begriff „land“ verwendet.

Der BDI begrüßt es, dass die Bundesregierung sich die hier dargelegte Auffassung in der Begründung des Kabinettsentwurfs zu Eigen gemacht hat. Aus Gründen der Rechtsklarheit hält der BDI jedoch an seinem Vorschlag der Einführung der Begriffe „bauliche Anlage“ sowie „Grund und Boden“ fest.

### **Nicht kontaminierte Böden**

In § 2 Abs. 2 Nr. 11 des Kabinettsentwurfs wird die Regelung des Artikel 2 Absatz 1 Ziffer c) der Abfallrahmenrichtlinie übernommen. Für nicht kontaminiertes Bodenmaterial und andere natürlich vorkommende Materialien, die im Rahmen von Baumaßnahmen vor Ort wieder eingebaut werden, gelten die Vorschriften des KrWG nicht. Ziel dieser Regelung ist es, eine umweltgerechte Vermeidung von Abfall durch einen Wiedereinbau vor Ort zu ermöglichen. Dieses Ziel würde allerdings verfehlt, wenn man den Begriff „nicht kontaminierte Böden“ der Abfallrahmenrichtlinie eng fassen und zur Auslegung die Anforderungen des vorsorgenden Boden- und Gewässerschutzes (z.B. BM-0 Werte einer zukünftigen ErsatzbaustoffV) heranziehen würde.

Es sollte deshalb zum einen klargestellt werden, dass sich die Auslegung des Begriffs der nicht kontaminierten Böden nach Bodenschutzrecht richtet. Dadurch werden mögliche Wertungswidersprüche und Abgrenzungsschwierigkeiten vermieden. Zudem sollte klargestellt werden, dass der Begriff „nicht kontaminierte Böden“ der Richtlinie weit auszulegen ist und darunter alle Böden zu verstehen sind, für die nach den Grundsätzen des nachsorgenden Bodenschutzes (§ 4 Abs. 3 BBodSchG) kein Sanierungsbedarf besteht. Eine Verlagerung von Böden oder sonstigen natürlichen Materialien innerhalb eines Baugebietes muss zulässig sein, wenn sich durch die Wiederverwendung vor Ort die Schadstoffsituation am Standort nicht verschlechtert. Dieser Grundsatz des „Verschlechterungsverbot“ sollte in § 2 Abs. 2 Nr. 11 rechtlich verankert werden. Die Verwendung des Begriffs „nicht kontaminiertes Bodenmaterial“ im Referentenentwurf kommt diesem Anliegen entgegen. Zur weiteren Klarstellung schlägt der BDI jedoch folgende **Ergänzung** von § 2 Abs. 2 Nr. 11 vor:

*„Ein Wiedereinbau ist zulässig, wenn sich die Schadstoffsituation vor Ort nicht verschlechtert.“*

## **Ausnahme für „bergbauliche Abfälle“**

Gemäß § 2 Nr. 7 2. Halbsatz sind „bergbauliche Abfälle“ (d. h. Abfälle, die bei bergbaulichen Tätigkeiten in der Bergaufsicht unterstehenden Betrieben anfallen) vom Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ausgenommen, wenn sie nach dem Bundesberggesetz und den auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen **in einer Abfallentsorgungseinrichtung** unter Bergaufsicht entsorgt werden. Damit soll – laut Gesetzesbegründung - sichergestellt werden, dass bergbauliche Abfälle nur dann nicht dem Geltungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes unterliegen, wenn sie von der spezielleren bergrechtlichen Regelung des § 22 Allgemeine Bundesbergverordnung (ABBergV) erfasst werden.

Allerdings gilt § 22 a ABBergV nicht nur für die Entsorgung bergbaulicher Abfälle **in Abfallentsorgungseinrichtungen**, sondern auch für die Entsorgung bergbaulicher Abfälle zu bergtechnischen oder bergsicherheitlichen Zwecken oder zur Wiedernutzbarmachung in Abbauhohlräumen. Abbauhohlräume werden jedoch gerade ausdrücklich vom Begriff der Abfallentsorgungseinrichtung ausgenommen (§ 22 a Abs. 3 letzter Satz ABBergV). Folglich würde die Entsorgung bergbaulicher Abfälle in Abbauhohlräumen den spezielleren § 22 a ABBergV und darüber hinaus den allgemeinen Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes unterliegen. Diese Doppelregelung ist jedoch weder sachlich nachvollziehbar, noch kann sie vom Gesetzgeber gewollt sein.

Sie würde zudem im Widerspruch zu den europäischen Vorgaben stehen. Denn gemäß Art. 2 Abs. 2 d) Richtlinie 2008/98/EG sollen die bergbaulichen Abfälle gerade vom allgemeinen Abfallrecht ausgenommen sein, wenn sie unter die speziellere Richtlinie 2006/21/EG über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie, die wiederum durch § 22 a ABBergV umgesetzt ist, fallen.

Um eine EU-konforme und schlüssige Abgrenzung der Anwendungsbereiche des KrWG und des § 22 a ABBergV sicherzustellen, sollten daher in § 2 Nr. 7 KrWG die Worte „in einer Abfallentsorgungseinrichtung“ gestrichen werden.

## **Tätigkeiten im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen**

In § 3 Abs. 10 bis 13 sollten jeweils die Begriffe „oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen“ gestrichen werden. Es ist ausreichend den Begriff „gewerbsmäßig“ zu verwenden. In der Begründung des Kabinettsentwurfs wird zutreffend darauf hingewiesen, dass der Begriff „gewerbsmäßig“ europarechtskonform auszulegen ist und darunter auch der Transport von eigenen Abfällen durch ein Unternehmen fallen kann. Durch die Ergänzung „oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen“ erfolgt aber eine Ausweitung über das europarechtlich Erforderliche hinaus. Eine solche Ausdehnung ist angesichts der mit der Begriffsdefinition verbundenen Konsequenzen abzulehnen.

Wenn jedes Sammeln oder Befördern von eigenen Abfällen im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen ein gewerbsmäßiges Handeln darstellt, bedürfen alle Unternehmen, sofern gefährliche Abfälle betroffen sind, nach der neuen Systematik in §§ 53 und 54 hierfür einer Erlaubnis. Dies führt dazu, dass zahlreiche Unternehmen, die bisher keiner Genehmigung bedurften, ein entsprechendes Verwaltungsverfahren einleiten oder sich erstmals als Entsorgungsfachbetrieb zertifizieren lassen müssten. Eine Flut von neuen Erlaubnisverfahren erwartet auch die Bundesregierung (vgl. Begründung zu § 3 Abs. 10). Daher soll die Erlaubnispflicht für das Sammeln und Befördern von gefährlichen Abfällen im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen erst zwei Jahre nach Verkündung des neuen Gesetzes in Kraft treten (vgl. § 72 Abs. 4). Um zu verhindern, dass aufgrund der Ergänzung „oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen“ für bestimmte Sammler und Beförderer eine Erlaubnispflicht besteht, die europarechtlich nicht geboten ist, wird offenbar erwogen, in den Rechtsverordnungen zu §§ 53 und 54 Ausnahmen von Erlaubnis- und Anzeigepflicht zu normieren (vgl. Begründung zu § 3 Abs. 10). Dies ist nicht der richtige Weg. Bereits in § 3 KrWG muss eine Regelung getroffen werden, die nicht über das europarechtlich Erforderliche hinausgeht. Da auch das EU-Recht nur den Begriff „gewerbsmäßig“ verwendet, ist der Formulierungszusatz abzulehnen.

### **Verwertungsbegriff**

§ 3 Abs. 23 des Kabinettsentwurfs übernimmt die Legaldefinition des Begriffs der Verwertung gem. Art. 3 Nr. 15 der Abfallrahmenrichtlinie. Ebenso ist die konkretisierende Abgrenzung im Hinblick auf die energetische Verwertung (Anhang 2 R1) übernommen worden. Dies wird von der deutschen Industrie unterstützt, ebenso wie die in der Begründung als maßgebliches Kriterium hervorgehobene Substitutionswirkung des Entsorgungsverfahrens, auch außerhalb der entsorgenden Anlage. Zu Recht wird außerdem festgestellt, dass umweltbezogene Aspekte für die Abgrenzung zur Beseitigung keine Rolle spielen. Der BDI wiederholt jedoch seine Kritik an der fehlenden Konkretisierung des Begriffs des Hauptergebnisses. Diese Konkretisierung sollte darauf gerichtet sein, die Effizienz der Verwertung an besten verfügbaren Techniken zu messen.

### **Recycling-Begriff**

Der BDI begrüßt die 1:1-Umsetzung des Begriffs des Recycling der Abfallrahmenrichtlinie in § 3 Abs. 25 des Kabinettsentwurfs. Der Begriff des Recycling muss es der Industrie ermöglichen, das jeweils kosteneffizienteste Verfahren zu wählen und innovative Lösungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette anzustreben.

### **Abgrenzung Abfall-Nebenprodukt**

Der BDI begrüßt die 1:1-Umsetzung der Vorgaben von Artikel 5 der Abfallrahmenrichtlinie zur Abgrenzung zwischen Abfällen und industriellen Nebenprodukten in § 4 des Kabinettsentwurfs. Diese rechtliche Abgrenzung

war ein dringendes Anliegen der Industrie, um Rechtsunsicherheit zu beseitigen und die europäeinheitliche Anwendung des Abfallbegriffs zu gewährleisten. Im Zusammenhang mit den gem. § 4 Abs. 2 normierten Verordnungsermächtigungen weist der BDI darauf hin, dass konkretisierende Bestimmungen auf europäischer Ebene getroffen werden sollten, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten.

### **Ende der Abfalleigenschaft**

Der BDI unterstützt ebenfalls die 1:1-Umsetzung der Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie an das Ende der Abfalleigenschaft (§ 5 des Kabinettsentwurfs). Er betont erneut, dass die Regelungen zum Ende der Abfalleigenschaft ein weiteres wichtiges Element zur Gewährleistung von mehr Rechtssicherheit und –klarheit sind und dass sie die rechtlichen Voraussetzungen zur besseren Nutzung von aus Verwertungsprozessen gewonnenen Rohstoffen stärken. Die in § 5 Abs. 2 normierte Verordnungsermächtigung, die Bedingungen des Endes der Abfalleigenschaft näher zu bestimmen, entsprechen der Vorgabe von Art. 6 Abs. 4 der Abfallrahmenrichtlinie. Der BDI unterstreicht an dieser Stelle jedoch die Notwendigkeit, die genannten Bedingungen auf europäischer Ebene zu bestimmen, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten.

### **Recyclingquoten**

Artikel 11 Abs. 2 Buchst. a) der Abfallrahmenrichtlinie legt eine Recyclingquote von mindestens 50% fest. Diese Quote bezieht sich auf zumindest Papier, Metall, Kunststoff und Glas aus Haushalten, kann jedoch auch andere Quellen umfassen, soweit diese Haushaltsabfällen ähnlich sind. Damit eröffnet die Richtlinie einen Spielraum hinsichtlich der Auswahl der Abfallströme, auf die sich die Recyclingquote bezieht. Im Kabinettsentwurf zum neuen KrWG werden in § 14 Abs. 2 sämtliche Siedlungsabfälle in die Recyclingquote einbezogen. Der BDI dringt darauf, dass bei der weiteren Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie in den europäischen Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Berechnung der Recyclingquote möglichst einheitlich vorgegangen wird. Unterschiedliche Berechnungen würden im Ergebnis zu unterschiedlichen Recyclingniveaus in den Mitgliedstaaten und damit zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen in der Abfallentsorgung führen. Die Europäische Kommission sollte deshalb eine einheitliche Interpretation von Artikel 11 Abs. 2 Buchst. a) anstreben. Der BDI bittet die Bundesregierung, parallel zum laufenden Gesetzgebungsverfahren gegenüber der Kommission entsprechend Initiative zu ergreifen.

### **Getrennthaltung von Abfällen**

§ 9 Abs. 2 unterbindet grundsätzlich eine Vermischung mit anderen Abfällen, sowohl gefährlichen als auch nicht gefährlichen. Dies ist eine sehr weitgehende Bestimmung, die nicht im Einklang mit der europäischen Vorgabe steht. Art. 18 Abs. 1 AbfRRL lässt die Vermischung gleichartiger Abfälle durchaus zu, da die Mitgliedstaaten lediglich sicherzustellen haben,

dass „*gefährliche Abfälle nicht mit anderen Kategorien von gefährlichen Abfällen oder mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien vermischt werden.*“ § 9 Abs. 2 sollte daher klarstellen, dass eine Vermischung gleichartiger Abfälle sehr wohl zulässig ist. Es ist auch kein Grund ersichtlich, warum dies nicht möglich sein soll, da in solchen Fällen ja gerade keine Gefahr einer Verdünnung oder Verschlechterung der Verwertungseigenschaften besteht.

Darüber hinaus können - vorbereitend für den Bergversatz oder die Untertagedeponierung - mineralischen Abfällen Beimischungen hinzugefügt oder auch gleichartige Abfälle aus verschiedenen Anfallstellen zusammengeführt werden. Die Versatzverordnung lässt eine Vermischung ausdrücklich zu, sofern der Vorrang der Rückgewinnung der in den Abfällen vorhandenen Metalle und die stofflichen Anforderungen eingehalten sind. Daher sollte im § 9 zusätzlich klargestellt werden, dass eine Vermischung zwecks Vorbereitung oder zur Konditionierung zulässig ist.

§ 9 Abs 2 sollte daher eine neue Ziffer 4 hinzugefügt werden:

*„(...) es sich um gleichartige Abfälle oder um Konditionierungsmaßnahmen zur Vorbereitung zur Entsorgung handelt.“*

## **Wertstofftonne**

Der BDI unterstützt das Vorhaben der Einführung einer Wertstofftonne. Die stärkere Erfassung von Wertstoffen aus haushaltsnahen Siedlungsabfällen würde zu einer verbesserten Verwertung dieser Abfälle und damit zu einer nachhaltigeren Nutzung von Rohstoffen beitragen. Allerdings muss dieser Schritt konsequent erfolgen, um die erwünschte Wirkung zu erzielen. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage im KrWG ist deshalb notwendig. Dies ist auch im Zuge der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie mit dem Ziel einer verbesserten Erfassung und Verwertung von Wertstoffen im Rahmen einer flexiblen Abfallhierarchie richtig. Bei der Ausgestaltung der haushaltsnahen Erfassung von Wertstoffen müssen ökologisch und wirtschaftlich sinnvolle Wege beschritten werden, da nur auf diese Weise eine nachhaltige Abfallwirtschaft erreicht wird. Hierbei sind privatwirtschaftliche und effiziente Lösungen anzustreben, bei denen die entstehenden Kosten verursachungsgerecht zugeordnet werden. Darüber hinaus müssen bei der Ausgestaltung etablierte funktionierende Sammelsysteme für bestimmte Stoffe und Produkte berücksichtigt werden.

## **Überlassungspflichten**

Nach § 17 des Kabinettsentwurfs erstrecken sich die Überlassungspflichten auf alle verwertbaren Abfälle aus privaten Haushalten sowie auf Abfälle zur Beseitigung. Dies widerspricht europäischem Sekundärrecht. So schließen die Art. 3 Absatz 5 i.V.m. Art. 11 und Art. 12 der Abfallverbringungsverordnung autarkiebezogene mitgliedstaatliche Maßnahmen für andere verwertbare Abfälle aus privaten Haushalten als *gemischte* Siedlungsabfälle aus. Gemäß Art. 16 Abs. 1 der neuen Abfallrahmenrichtlinie



sind autarkiebezogene Maßnahmen nur für Abfälle zur Beseitigung sowie für verwertbare *gemischte* Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen zulässig. Getrennt gesammelte verwertbare Siedlungsabfälle unterliegen dagegen den Grundsätzen des freien Warenverkehrs. Mitgliedsstaatliche autarkiebezogene Maßnahmen wie Überlassungspflichten sind maßgeblich an den vorstehend genannten rechtlichen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu messen, die deren Spielraum abschließend bestimmen. Die Annahme, sie ließen die Zulässigkeit entsprechender Maßnahmen für andere verwertbare Abfälle als gemischte Siedlungsabfälle offen bzw. unregelt, ist unzutreffend. Hiergegen spricht bereits der Umstand, dass die Beschränkung der Entsorgungsautarkie auf gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung während und unmittelbar im Anschluss an das europäische Gesetzgebungsverfahren von der Kommission und dem Bundesumweltminister bestätigt wurde. Der Wille des europäischen Gesetzgebers ist insoweit eindeutig. Zudem würde ein unregelter Bereich die Gewährleistung des freien Warenverkehrs in Frage stellen. Abgesehen davon, dass der Grundsatz der Warenverkehrsfreiheit bei der Auslegung von gemeinschaftlichem Sekundärrecht vorrangig heranzuziehen ist, enthält die Abfallrahmenrichtlinie eine Reihe von Regelungen, die auf die Erreichung der umweltpolitischen Ziele der Richtlinie mit binnenmarktkonformen Instrumenten ausgerichtet sind. Hierzu gehören u.a. die flexible Abfallhierarchie, das Getrenntsammlungsgebot sowie die Regelungen zum Ende der Abfalleigenschaft. Dadurch sollen verwertete Sekundärrohstoffe und Sekundärbrennstoffe im Sinne einer Kreislaufwirtschaft verstärkt dem Markt wieder zugeführt werden können. Marktbehindernde nationale Autarkiemaßnahmen sind dagegen nur im eng begrenzten explizit benannten Rahmen des Artikels 16 Abs. 1 der Abfallrahmenrichtlinie zulässig. Für alle anderen Abfälle besteht daher keine Befugnis der Mitgliedstaaten, eine Entsorgungsautarkie durch Überlassungspflichten oder andere hierauf zielende Maßnahmen zu bewirken.

Eine Ausdehnung der Überlassungspflichten über den in der Abfallrahmenrichtlinie begrenzten Rahmen hinaus ist auch nicht mit Artikel 106 Abs. 2 AEUV (bisher Artikel 86 Abs. 2 EGV) zu rechtfertigen. Eine entsprechende Ausdehnung würde das Binnenmarktprinzip (Artikel 26 AEUV), die Warenverkehrsfreiheit (Artikel 34, 35 AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEUV) unzulässig beeinträchtigen. Artikel 106 Abs. 2 AEUV ist im Verhältnis zu diesen für das europäische Recht grundlegenden Prinzipien eine Ausnahmebestimmung und dementsprechend eng auszulegen. Mit der Beschränkung der nationalen Entsorgungsautarkie in Artikel 16 Abs. 1 der Abfallrahmenrichtlinie hat der europäische Gesetzgeber eine entsprechend enge Auslegung abschließend vorgenommen und eine besondere Abwägung zwischen den Grundsätzen des Binnenmarktes und Gemeinwohlinteressen auf gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung beschränkt. Damit steht dem nationalen Gesetzgeber bei der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie eine Auslegung des Artikel 106 Abs. 2 AEUV nicht zu.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass eine Erstreckung der Überlassungspflichten gem. § 17 auf getrennt gesammelte Siedlungsabfälle zur Verwertung europarechtlich nicht zulässig ist. Der BDI plädiert deshalb für eine explizite Beschränkung auf gemischte Siedlungsabfälle.

## **Anzeigepflichten für Abfallsammlungen**

§ 18 bestimmt Anzeigepflichten für gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen. Um den anzeigenden Unternehmen ein klares Signal zu geben, dass die beabsichtigte Sammlung keinen Bedenken unterliegt, bedarf es einer zeitlichen Fixierung des möglichen Beschränkungsszenarios der zuständigen Behörde. Ansonsten bestünde im Fall eines Schweigens der Behörde erhebliche Rechtsunsicherheit beim anzeigenden Unternehmen, ob die Investitionen in die gewerbliche Sammlung gerechtfertigt sind. Der BDI schlägt daher die folgende Neufassung von § 18 Abs.4 Satz 1 vor:

*„Die zuständige Behörde kann innerhalb des Anzeigemonats gem. Abs. 1 die angezeigte Sammlung von Bedingungen abhängig machen, sie zeitlich befristen oder Auflagen für sie vorsehen, soweit dies erforderlich ist, um die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 oder 4 sicherzustellen.“*

## **Produktverantwortung**

Mit § 23 werden die bisherigen Regelungen zur Produktverantwortung in das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz übertragen. Der BDI begrüßt, dass damit zugleich eine 1:1-Umsetzung der Anforderungen von Artikel 8 der Abfallrahmenrichtlinie gewährleistet ist. Dies gilt insbesondere für den in beiden Regelungen enthaltenen Verweis auf die Verhältnismäßigkeit bzw. die wirtschaftliche und technische Durchführbarkeit der Maßnahmen. Bei der Entwicklung und Herstellung von Produkten muss auch weiterhin die Vermarktungsfähigkeit an erster Stelle stehen. Funktionierende privatwirtschaftlich organisierte Sammel-, Sortier- und Verwertungssysteme belegen, dass Unternehmen bereits heute ihrer Produktverantwortung kosteneffizient und ökologisch nachhaltig nachkommen.

## **Aufstellung von Abfallwirtschaftsplänen**

Gem. § 31 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs sollen die Länder ihre Abfallwirtschaftsplanungen aufeinander und untereinander abstimmen. Die an verschiedenen Standorten in Deutschland produzierenden Unternehmen sind zwingend darauf angewiesen, dass die Länder sich untereinander abstimmen. Ansonsten wird durch nicht abgestimmte, von einander abweichende Maßnahmen und Vorschriften die Produktion in Deutschland unnötig verteuert. Die als Soll-Vorschrift formulierte Regelung sollte daher als Muss-Vorschrift gefasst werden.

## **Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen**

Nach § 35 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs bedürfen Anlagen, in denen eine Entsorgung von Abfällen durchgeführt wird, der Genehmigung nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Unter Zugrundelegung von § 3 Abs. 22 des Kabinettsentwurfs betrifft dies nunmehr alle Anlagen

zur Abfallverwertung oder –beseitigung, einschließlich zur Vorbereitung der Verwertung oder Beseitigung – und zwar unabhängig von ihrer Ortsfestigkeit.

Artikel 23 Abs.1 der Abfallrahmenrichtlinie spricht von dem Erfordernis einer Genehmigungserteilung für Anlagen zur Abfallbehandlung („Behandlung“ = Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren einschließlich Vorbereitung vor der Verwertung oder Beseitigung gem. Art. 3 Nr. 14 AbfRRL). Insofern erscheint eine sich daran orientierte Anpassung des Wortlauts in § 35 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs auf Anlagen zur Abfallentsorgung im Sinne von § 3 Abs. 22 des Kabinettsentwurfs zunächst als gerechtfertigt.

Artikel 24 Abs. 1 der Abfallrahmenrichtlinie lässt jedoch eine Ausnahme von der Genehmigungspflicht für die Beseitigung nicht gefährlichen Abfälle am Anfallort (Stichwort „mobile – nicht ortsfeste - Entsorgungsanlagen“) oder für die Verwertung von Abfällen ausdrücklich zu. Die Formulierung des § 31 Absatz 1 KrW-/AbfG war hier eindeutig und trug dieser Ausnahmeregelung dadurch Rechnung, dass sich auf ortsfeste Abfallbeseitigungsanlagen beschränkt wurde.

Im Sinne einer sachgerechten und unmissverständlichen 1:1-Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie sollte diese Möglichkeit der Ausnahmeregelung bereits aus dem abfallrechtlichen Anlagenzulassungsrecht ersichtlich sein, selbst wenn es sich dabei nur um eine Vorschrift mit Klarstellungscharakter handelt und sich die verfahrens- und materielle rechtlichen Voraussetzungen für eine Zulassung der Anlage im Sinne einer Rechtsgrundverweisung ausschließlich nach den Bestimmungen des BImSchG – mit entsprechendem Raum für Ausdifferenzierungen im Sinne von Art. 24 AbfRRL - richten.

Zur Vermeidung von Unklarheiten und Verwirrung über die unterschiedlichen Anknüpfungspunkte von § 35 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs und § 4 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. BImSchG sollte entweder auf eine Anpassung des § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG verzichtet oder aber zumindest der eindeutige Bezug zu „ortsfesten“ Anlagen, in denen eine Entsorgung von Abfällen durchgeführt wird, in § 35 Abs. 1 des Kabinettsentwurfs hergestellt werden.

### **Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen**

Die Umgestaltung und Ausdehnung der abfallrechtlichen Überwachung für Sammler, Beförderer, Händler und Makler (§§ 53 bis 55 Referentenentwurf) führt zu nicht unerheblichem Zusatzaufwand, der letztendlich auch die abfallerzeugende Industrie betrifft. So soll zukünftig zum Beispiel der Transport nicht gefährlicher Abfälle zur Verwertung erstmals einer Anzeigepflicht unterworfen werden. Welcher Mehrwert mit der Intensivierung der Überwachung verbunden ist, ist nicht nachvollziehbar.

Zudem wird die Pflicht der Kennzeichnung mit einem A-Schild auf alle Abfälle ausgeweitet, also ebenfalls auch auf nicht gefährliche Abfälle zur Verwertung. Dies galt im entsprechenden Umfang bisher gemäß § 10 AbfVerbrG nur für staatenübergreifende Verbringungsverfahren. Der konkrete Nutzeffekt und der Mehrwert gegenüber der bisherigen Regelung, die nicht gefährliche Abfälle zur Verwertung sowie ungefährlichen Bauschutt und

Bodenaushub ausnahm, ist fraglich, insbesondere auch vor dem Hintergrund zahlreicher Entbürokratisierungsinitiativen auf Bundes- und Landesebene. Wir bitten daher auch hier darum, nicht vom Prinzip der 1:1 Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie abzuweichen und die entsprechenden Zusatzanforderungen wieder zu streichen.

Sofern einer Streichung nicht gefolgt wird, sollte zumindest eine zu § 54 Abs. 3 Nummer 2 analoge Ausnahme aufgenommen werden. Nach dieser Vorschrift wird auf die Erlaubnispflicht für gefährliche Abfälle bei Entsorgungsfachbetrieben verzichtet. Wenn diese Ausnahme für gefährliche Abfälle möglich ist, sollte sie für ungefährliche Abfälle allemal zulässig sein.

### **Entsorgungsfachbetriebe, Durchgriff der Behörde**

Mit der Vorschrift des § 57 Ziff. 8 des Kabinettsentwurfs soll die Bundesregierung ermächtigt werden, der zuständigen Behörde die Befugnis zu erteilen, selber einem Mitglied der Entsorgungsgemeinschaft ein ausgestelltes Zertifikat bzw. Gütezeichen zu entziehen.

Eine solche Durchgriffsbefugnis ist abzulehnen. Sie widerspricht dem Prinzip der Selbstkontrolle, das den Vorschriften zum Entsorgungsfachbetrieb zu Grunde liegt. Wäre die Anerkennungsbehörde befugt, ein Entsorgungsunternehmen selbst zu überwachen und ihm das Zertifikat zu entziehen, würde dies einen Systembruch bedeuten. Die vorgesehene Einschränkung der Durchgriffsbefugnis auf Fälle, die der Verhinderung oder Beseitigung „schwerer Nachteile für das Wohl der Allgemeinheit“ dienen, ist zu unbestimmt und daher nicht geeignet zur Abgrenzung zwischen der Selbstkontrolle einerseits und der Fremdkontrolle durch die Anerkennungsbehörde andererseits.

Eine solche Durchgriffsbefugnis wirft auch verfassungsrechtliche Fragen in Bezug auf die Behördenzuständigkeit auf. Zuständig für den Entzug des Zertifikats wäre die Anerkennungsbehörde, deren Zuständigkeit sich nach dem Sitz der Entsorgungsgemeinschaft richtet. Mitglieder der Entsorgungsgemeinschaft haben ihren Sitz häufig im Zuständigkeitsbereich eines anderen Bundeslandes. Die Anerkennungsbehörde würde also Unternehmen überwachen, die außerhalb ihrer örtlichen Zuständigkeit liegen.

Schließlich besteht für eine Durchgriffsermächtigung auch kein Erfordernis. Entsorgungsfachbetriebe unterliegen der allgemeinen Überwachung durch die vor Ort zuständige Behörde. Das behördliche Kontrollsystem und die behördlichen Anordnungsbefugnisse werden durch die §§ 53 - 55 KrWG ohnehin gestärkt. Einer zusätzlichen Durchgriffsbefugnis bedarf es daher nicht.

Diese Regelung sollte deshalb gestrichen werden.

## **Erleichterungen für auditierte Unternehmensstandorte**

Die in § 61 des Referentenentwurfs beschriebenen Erleichterungen für auditierte Unternehmensstandorte beschränken sich ungerechtfertigter Weise auf Standorte mit einer gültigen Zertifizierung nach EMAS. Dies führt letztendlich zu einer Diskriminierung von Standorten, die zwar nach ISO 14001, nicht aber nach EMAS zertifiziert sind. Insbesondere global agierende Unternehmen müssen ISO 14001 bevorzugen, da dieses der einzige weltweit bekannte und akzeptierte Standard für Umweltmanagementsysteme ist. Nach ISO 14001 zertifizierte Standorte müssen deshalb gleichermaßen von den in § 61 beschriebenen Erleichterungen profitieren können wie EMAS-registrierte Standorte.