

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Umwelt,
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
17(16)350-C

öffentliche Anhörung 19.09.2011

14.09.2011

Stellungnahme des BDE

Öffentliche Anhörung im
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
am 19. September 2011

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung:
,Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der
umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen‘
(Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)

Teil 1 Summarische Einschätzung:

Der Gesetzentwurf zum KrWG hat in den verschiedenen Entwicklungsstufen seit dem 1. Arbeitsentwurf eine Reihe von Änderungen erfahren.

Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass der vorliegende Gesetzesentwurf in einigen Punkten die fachliche Diskussion aufgenommen hat und entsprechende Präzisierungen erfolgt sind. Als Beispiel sei die Aufnahme einer Definition der gewerblichen Sammlung genannt, die Erwähnung der Wertstofftonne bei den Ausnahmen zu einer Überlassungspflicht oder auch die erstmals aufgestellten Anforderungen für die Qualitätssicherung bei Bioabfällen.

Hervorzuheben ist, dass der Gesetzentwurf Einzelheiten zu einer Wertstoffsammlung durch eine Wertstofftonne nicht abschließend regelt. So wird die Trägerschaft einer zukünftigen **Wertstofftonne** weder der privaten noch der öffentlich-rechtlichen Seite zugewiesen. Die Ausformung oder Trägerschaft der Wertstofftonne obliegt allein einem dem KrWG nachgelagerten Gesetz. Die Begründung zum Gesetzesentwurf verweist hier zu Recht auf das durch das BMU und das UBA durchgeführte Planspiel zur Wertstofftonne. Die Ergebnisse dieses Planspiels sowie die umfangreichen Gutachten werden in ein Gesetz oder eine Verordnung zur Wertstofftonne einfließen. Entsprechend geht diese Stellungnahme auf die Ergebnisse des Planspiels und den Komplex der Wertstofftonne nicht vertiefend ein.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung auf die Stellungnahme des Bundesrates zum KrWG dem Vorschlag des Bundesrates zugestimmt hat, den Begriff „Wertstofftonne“ im Gesetz durch den Begriff „Wertstofffassung“ zu ersetzen. Damit entsteht eine Unsicherheit, ob weiter an dem bereits im Koalitionsvertrag verankerten und von allen Experten für sinnvoll erachteten Instrument einer haushaltsnahen Wertstoffsammlung festgehalten werden soll.

Der BDE hatte bislang immer signalisiert, unter den Begriff der Wertstofftonne auch eingerichtete und etablierte Wertstoffhöfe insbesondere in kleineren Gemeinden – speziell in Bayern – zu fassen. Eine komplette Aufgabe oder Relativierung des Vorhabens einer **haushaltsnahen** Wertstoffsammlung durch die Streichung des Begriffs Wertstofftonne ist jedoch nicht zu akzeptieren. Daher schlagen wir auch vor, den Begriff der Wertstofftonne zu erhalten.

Hilfsweise ist jedoch bei einer Änderung in „Wertstofffassung“ zumindest das zusätzliche Kriterium „haushaltsnah“ aufzunehmen. Alle Erhebungen ergeben, dass nur haushaltsnahe Sammlungen die Voraussetzungen schaffen, eine hohe Recyclingquote zu erreichen. Die mit dem Gesetzentwurf angestrebte Steigerung der Recyclingquote ist also nur mit einer „haushaltsnahen Wertstofffassung“ zu erfüllen.

Bezüglich der Regelungen zur **Abfallhierarchie** und zum **Heizwertkriterium** hält der BDE die Einschätzungen der EU-Kommission aus deren Stellungnahme zum Notifizierungsverfahren des KrWG für nachvollziehbar. Für den BDE sind insbesondere die klare Formulierung der Abfallhierarchie und das eindeutige Bekenntnis zur stofflichen Verwertung aus wirtschaftlichen und auch ökologischen Gründen sehr bedeutsam.

Entsprechend fordert die Kommission die deutschen Behörden auf, § 7 und § 8 des notifizierten Gesetzentwurfs zu überarbeiten, um das in der AbfRRL vorgesehene Konzept der Abfallhierarchie besser widerzuspiegeln. Hierzu erlaubt sich der BDE konkrete Änderungsvorschläge zu unterbreiten, die eine Umsetzung der Hierarchie gemäß den europäischen Vorgaben gewährleisten würden. **(vgl. Ausführungen auf Seite 8 ff.)**

Von besonderer Bedeutung im KrWG sind die Regelungen zum Verhältnis zwischen kommunaler und privater Entsorgungs- und Kreislaufwirtschaft. Insbesondere die Regelungen in den §§ 17 ff KrWG und die darin enthaltenen Formulierungen zu den **Überlassungspflichten** sowie der **gewerblichen Sammlung** stehen im Zentrum der Diskussionen.

Der Gesetzentwurf legt in § 17 fest, dass sich die Überlassungspflichten auf alle verwertbaren Abfälle aus privaten Haushalten sowie auf Abfälle zur Beseitigung erstrecken. Nach einer Reihe von Rechtsgutachten (zuletzt: Gutachten von avocado Rechtsanwälte Köln zu „Zulässigkeit von Überlassungspflichten für getrennt erfasste, verwertbare Abfälle aus privaten Haushalten – europarechtliche Vorgaben und Schranken“) ist festzuhalten, dass der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung europarechtliche Vorgaben und Schranken entgegenstehen. Denn Überlassungspflichten für getrennt erfasste, verwertbare Abfälle aus privaten Haushalten verstoßen im Grundsatz gegen die Vorgaben der AbfRRL als auch der AbfVerbrVO. Autarkiebezogene Maßnahmen sind einzig für Abfälle zur Beseitigung sowie für gemischte Siedlungsabfälle zulässig. **(vgl. Ausführungen auf Seite 13 ff.)**

Nach dem Gemeinschaftsrecht beschränkt sich die Zulässigkeit einer Überlassungspflicht somit grundsätzlich auf gemischt gesammelte Siedlungsabfälle sowie Abfälle zur Beseitigung. Alle weiteren Abfallströme dürften einer Überlassungspflicht nicht unterworfen werden. Die größte Rechtssicherheit würde somit erreicht, wenn der Gesetzentwurf keine Überlassungspflicht für getrennt erfasste, verwertbare Abfälle aus privaten Haushalten festlegen würde.

Entgegen dieser Lösung versucht der Gesetzentwurf die Vorgaben zu erfüllen, indem er das Rechtsinstitut der gewerblichen Sammlungen festschreibt. So enthält nun der Gesetzentwurf eine den tatsächlichen Gegebenheiten angemessene Definition der gewerblichen Sammlung in § 3 Abs. 18 KrWG und weiter in § 17 Abs. 3 eine Anpassung der Kollisionsklausel in Bezug auf die entgegenstehenden öffentlichen Interessen. Die Formulierung dieser Kollisionsklausel im Gesetzentwurf ist die europarechtlich gebotene Korrektur des BVerwG-Urteils von Juni 2009 (Altpapierurteil) und orientiert sich nun an den über einen langen Zeitraum in zahlreichen Verfahren vor deutschen Gerichten entwickelten Grundsätzen, die sich sowohl wirtschaftlich als auch tatsächlich in Deutschland bewährt hatten.

Unter Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben stellt der Gesetzentwurf so schließlich ein Mindestmaß dessen dar, was erforderlich ist, um den Vorgaben des primären und sekundären Europarechts Rechnung zu tragen. Er wählt hier einen Kompromissweg, indem er zwar einerseits sämtliche Abfälle aus Privathaushalten für überlassungspflichtig erklärt, andererseits aber mit einem Bekenntnis zur gewerblichen Sammlung auch die privatwirtschaftlichen Unternehmen in die Wertstofffassung bei Privathaushalten einbezieht.

Trotz der grundsätzlichen rechtlichen Bedenken gegen die Ausgestaltung der Überlassungspflichten ist der BDE bereit, diesen Kompromissweg zwischen den Interessen der kommunalen und der privaten Kreislaufwirtschaft mitzutragen.

Einige Formulierungen und verwendete Begriffe im Gesetzentwurf legen bei entsprechender Auslegung jedoch auch weiter die Befürchtung nahe, dass es zu Verstößen gegen zwingend zu beachtendes EU-Recht kommen könnte.

Zu unterstützen ist in diesem Zusammenhang die Anmerkung der EU-Kommission. Diese hat in ihrer Stellungnahme deutlich gemacht, dass sie eine Modifikation der sogenannten Kollisionsklausel für angebracht hält, um die Vereinbarkeit mit europarechtlichen Vorgaben zu gewährleisten. Die Kommission führt zutreffend aus, dass nach den vorliegenden Formulierungen die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bereits gefährdet sein kann, wenn die gewerbliche Sammlung z. B. strukturelle Änderungen im System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erforderlich macht. Damit steht zu befürchten, dass diese Bestimmung die Möglichkeit zum Wettbewerb reduzieren kann, da der Zugang eines neuen Wettbewerbers zwangsläufig Änderungen und letztlich auch strukturelle Änderungen erfordert. Vor dem Hintergrund der Artikel 106 und 102 AEUV schlägt die Kommission daher vor, dass es in dem notifizierten Gesetzentwurf „wesentliche Auswirkungen“ anstelle von „Auswirkungen“ heißen müsste. Dies würde auch der Begründung entsprechen, in der es heißt, dass es von Bedeutung sein kann, dass ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger zu einer „wesentlichen Änderung oder Anpassung seiner Entsorgungsstruktur“ gezwungen wäre. (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf Seite 207)

Im Lichte des genannten Kompromisses sind auch die einschränkenden Regelungen zur gewerblichen Sammlung wie etwa die Festschreibung einer Mindestdauer von einem Jahr oder die Einführung einer Sicherheitsleistung sowie Schadensersatz akzeptabel.

Im Folgenden legen wir ausführlich und jeweils in konkreten Formulierungen nebst Begründung unsere Änderungsvorschläge zu diesen und weiteren inhaltlichen Punkten im Gesetzentwurf dar.

Teil 2 Änderungsvorschläge mit Begründung

- **§ 1 Zweck des Gesetzes**

Neufassung § 1 Zweck des Gesetzes

Zweck des Gesetzes ist es, die Kreislaufwirtschaft zur Schonung und effizienteren Nutzung der natürlichen Ressourcen zu fördern und den Schutz von Mensch und Natur bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen mit dem Ziel eine Recyclinggesellschaft zu schaffen.

Begründung:

Da mittlerweile die wesentlichsten Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen unter das Umweltrecht der Europäischen Union fallen, sollte auch das neue Kreislaufwirtschafts-gesetz dieser Zuweisung und damit den europarechtlichen Grundlagen, insbesondere der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) folgen.

Die AbfRRL gibt als Grundlage neue Begrifflichkeiten vor und passt den Zweck von Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen den aktuellen Anforderungen an. Nach der AbfRRL sollte das oberste Ziel jeder Abfallpolitik darin bestehen, die nachteiligen Auswirkungen der Abfallerzeugung und -bewirtschaftung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu minimieren. Die Abfallpolitik sollte zudem auf die Verringerung der Nutzung von Ressourcen abzielen und die praktische Umsetzung der Abfallhierarchie fördern.

Entsprechend diesem Grundsatz und zusätzlich nach dem Erwägungsgrund (28) der AbfRRL, der besagt, dass die EU dem Ziel einer „Recycling-Gesellschaft“ näher zu bringen ist, indem die Erzeugung von Abfall vermieden und Abfall als Ressource verwendet wird sowie dem Erwägungsgrund (27) der AbfRRL, der die Förderung einer „effizienten Ressourcennutzung“ notiert, sollte auch das KrWG über den aus dem KrW-/AbfG hergebrachten Zweck des Gesetzes hinausgehen und die Ziele aus der AbfRRL explizit im §1 aufnehmen.

- **§ 2 Geltungsbereich**

Neufassung § 2 Absatz 2 Nr. 4:

Fäkalien, soweit sie nicht durch Nummer 2 erfasst werden, Stroh und andere natürliche nicht gefährliche land- oder forstwirtschaftliche Materialien, die ausschließlich im eigenen land- und forstwirtschaftlichen Betrieb anfallen und verwertet werden (Eigenverwertung im Sinne des §2 Düngemittelverordnung vom 16. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2524), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3905)), die die Umwelt nicht schädigen oder die menschliche Gesundheit nicht gefährden; nicht hierunter fallen insbesondere Landschaftspflegeabfälle und landwirtschaftliche Produktionsrückstände,

Begründung:

Der Gesetzentwurf ist zur Ausnahmeregelung für Landschaftspflegeabfälle und landwirtschaftliche Produktionsrückstände nicht hinreichend konkret. Nach bisherigem Wortlaut fallen diese („nicht gefährliche land- oder forstwirtschaftliche Materialien“; hierzu zählen

laut Begründung auf Seite 165 auch natürliche, nichtgefährliche Hölzer aus der Landschaftspflege) nicht unter das Abfallrecht, obwohl Landschaftspflegeabfälle per Definition zu den Bioabfällen in § 3 Abs. 7 KrWG zählen (siehe hierzu auch Begründung auf S. 172). Dass Landschaftspflegeabfälle Bioabfälle sind und die Vorgaben der Bioabfallverordnung einhalten müssen, entspricht bereits der Regelung nach geltendem Recht. Daher gibt es für diese Abfälle eine Abfallschlüsselnummer (AVV 02 01 „Abfälle aus der Landwirtschaft, Gartenbau und Teichwirtschaft...“).

Um Widersprüche innerhalb eines Regelwerks auszuschließen, Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und Vollzugsschwierigkeiten vorzubeugen, ist daher eine Klarstellung der Ausnahmeregelung für Landschaftspflegeabfälle und landwirtschaftliche Produktionsrückstände dringend geboten. Die Abfälle gehören in den Geltungsbereich des KrWG.

Würden diese Abfälle zukünftig nicht mehr dem Abfallrecht unterfallen, ginge der stofflichen Verwertung ein wichtiger Ausgangsstoff für die Produktion von salzarmen Komposten für die Torfsubstitution verloren, was aus Gründen des Klima- und Ressourcenschutzes nicht gewollt sein kann. Auch spielt die Produktsicherheit eine wichtige Rolle. So können in Landschaftspflegematerialien beispielsweise unerwünschte Unkrautsamen enthalten sein, die über eine Kompostierung wirksam unschädlich gemacht werden. Das Abfallrecht gewährleistet damit die Einhaltung besonderer Anforderungen (auch der Hygiene), die ebenso für Landschaftspflegeabfälle bzw. für Abfälle der Schlüsselnummer AVV 02 01 gelten sollten.

Neufassung § 2 Absatz 2 Nr. 9:

9. Abwasser im Sinne von § 54 Abs. 1 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) vom 31.07.2009 (BGBl. I, Nr. 51, S. 2585), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 11. August 2010 (BGBl. I, Nr. 43, S. 1163),

Begründung:

Die Ausnahme nach § 2 Abs. 2 Ziff. 9 KrWG soll der Umsetzung von Art. 2 Abs. 2 lit. a) der Richtlinie 2008/98/EG dienen. Diese nimmt indes nur Abwasser von dem Abfallrecht aus. Damit geht der nationale Gesetzentwurf über die Vorgabe der europäischen Richtlinie hinaus. Zwar sieht das Wasserrecht die Möglichkeit der Entsorgung von Stoffen vor, die kein Abwasser sind, dann muss aber die Entsorgung dieser Stoffe umweltverträglicher als die Entsorgung als Abfall sein und wasserwirtschaftliche Belange dürfen nicht entgegen stehen. Damit scheint auf den ersten Blick ein erhöhter Maßstab an die Entsorgung der Stoffe über eine Abwasseranlage angelegt. Im Ergebnis öffnet aber die Regelung der Umgehung abfallrechtlicher Ziele Tür und Tor. Während im Abfallrecht grundsätzlich nicht nur der Ausgang der Materialien aus einer Anlage, sondern auch der Eingang kontrolliert wird, kennt das Wasserrecht nur den Grundsatz der Eigenkontrolle. Danach haben sich die Abwasseranlagen mittels Betriebstagebüchern und -berichten selbst zu kontrollieren, welche Stoffe in die Gewässer eingeleitet werden. Eine Kontrolle des Eingangs erfolgt indes nicht. Bevor aber Abfälle in einer Abwasseranlage beseitigt werden dürfen, unterliegen diese Abfälle der Hierarchie, so dass eine mögliche Wiederverwendung oder Verwertung der Abfallbeseitigung vorgeht. Da die Abwasseranlagen aber nicht über eine Eingangskontrolle der Materialien verfügen, kann nicht nachvollzogen werden, welche Materialien von der Abwasseranlage angenommen werden und ob diese nicht einer vorrangigeren Entsorgungsmaßnahme unterliegen. Die Entsorgung in einer Abwasseranlage birgt mithin kein Entdeckungsrisiko. An dieser Stelle besteht die latente Gefahr der Umgehung der Abfallhierarchie sowie der daran anknüpfenden Repressionen hinsichtlich der in Betracht kommenden Abfälle.

Ergänze in § 2 Absatz 2 Nr. 13

nach „Schiffsabfälle...“ die Worte: „...und Ladungsrückstände...“

Begründung:

Auf europarechtlicher Ebene wird aufgrund des Wortlautes der Richtlinie 2000/59/EG zwischen Schiffsabfällen und Ladungsrückständen unterschieden. Bei Ladungsrückständen handelt es sich um einen Sonderfall der Schiffsabfälle, der europarechtlich auch unabhängig von Schiffsabfällen behandelt wird. Das klar erkennbare gesetzgeberische Ziel ist es aber, an dieser Stelle nicht nur die Erfassung und Übergabe der Schiffsabfälle im Sinne von Art. 2 lit. c. RL 2000/59/EG von dem Anwendungsbereich des KrWG auszunehmen, sondern auch den Sonderfall der Schiffsabfälle, die Ladungsrückstände, hiervon zu erfassen.

Die Trennung der Begrifflichkeiten „Schiffsabfälle“ und „Ladungsrückständen“ findet sich überdies in § 1 Abs.5 des Ausführungsgesetzes zu dem Übereinkommen vom 9. September 1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt, in dem dort über Abfälle aus dem Ladungsbereich gesprochen wird. Um Unsicherheiten in der Auslegung des Anwendungsbereiches zu vermeiden, empfiehlt es sich deshalb, an dieser Stelle die bereits im Binnenschifffahrtsrecht aufgegriffene Trennung fortzusetzen.

• **§ 3 Begriffsbestimmungen**

Neufassung § 3 Absatz 7:

Bioabfälle im Sinne dieses Gesetzes sind biologisch abbaubare pflanzliche, tierische oder aus Pilzmaterialien bestehende

1. Garten- und Parkabfälle,
2. Landschaftspflegeabfälle,
3. Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushalten, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe, aus dem Einzelhandel und Kleingewerbe
4. Organische Abfälle aus Landwirtschaft, Nahrungs-, Genuss- und Futtermittelproduktionsbetrieben,
5. Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen, die den in Nummer 1 bis 4 genannten Abfällen vergleichbar sind.

Begründung:

Im momentanen Gesetzentwurf ist nicht eindeutig geregelt, welche Materialien zu den Bioabfällen zählen. Eine Klarstellung, die sich an der Herkunft der Materialien orientiert, ist daher dringend geboten. So fallen nach § 3 Absatz 7 Nr. 2 Landschaftspflegeabfälle unter die Bioabfälle. In § 2 Abs. 2 Nr. 4 KrWG steht genau das Gegenteil, da dort Hölzer aus der Landschaftspflege vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind. Aus diesem Grund muss der Begriff „Landschaftspflegeabfälle“ verbindlich und rechtssicher definiert sein. Insbesondere muss die Definition die Grauzone zwischen Land- und Forstwirtschaft lichten. Sie sollte daher weit gefasst sein und sich eindeutig von z.B. reinem Material aus der Pflege von Naturschutzgebieten und aus dem Anbau von Hölzern aus Kurzumtriebsplantagen distanzieren.

Weiterhin muss der Gesetzestext Unsicherheiten zu den organischen Abfällen aus der Landwirtschaft ausräumen. Diese werden bislang nicht explizit genannt, sondern sind im Auffangtatbestand subsummiert, womit Auslegungsdifferenzen und Schwierigkeiten im Vollzug verbunden sein könnten. Dabei unterliegen organische Abfälle aus der Landwirtschaft, die außerhalb der Eigenverwertung im Sinne des § 2 der Düngemittelverordnung anfallen, ganz eindeutig dem Abfallrecht. So auch abgetragene Pilzsubstrate aus der landwirtschaftlichen Produktion, die die Bestimmungen der Bioabfallverordnung einzuhalten haben. Der BDE regt daher an, aus Klarstellungsgründen die organischen Abfälle aus der Landwirtschaft mit einem eigenständigen Aufzählungszeichen aufzuführen.

Neufassung: § 3 Absatz 16:

Getrennte Sammlung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Sammlung, bei der innerhalb eines Abfallstroms verwertbare Abfallfraktionen getrennt gehalten werden, um eine bestimmte Behandlung oder eine Vermarktung zu erleichtern oder zu ermöglichen; die getrennte Sammlung der verwertbaren Abfallfraktionen kann zusammengefasst in einem Behältnis mit gleichartigen oder auf dem gleichen Wege zu verwertenden Abfällen erfolgen.

Begründung:

Diese Neufassung dient der Klarstellung, dass nicht jede Abfallfraktion in einem separaten Behältnis erfasst werden muss, sondern auch verschiedene Wertstoffe in einer Tonne gesammelt werden können. Moderne Sortiertechnologien schaffen es bereits heute, diese in einer Tonne gesammelten Wertstoffe sortenrein wieder zu trennen. Weiter dient diese Klarstellung dem Bürger, da sich die Anzahl der aufzustellenden Tonnen reduzieren kann.

Neu Einfügen § 3 Abs. 29:

Kontaminierte Böden sind schädliche Bodenveränderungen und Altlasten im Sinne des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG) vom 17. März 1998, in der Fassung vom 09. Dezember 2004 (BGBl. I. S. 3214).

Begründung:

In § 2 Abs. 2 Ziff. 10 KrWG-E nimmt der Gesetzentwurf kontaminierte Böden von den Vorgaben des Abfallrechts aus und weist sie dem Bodenschutzrecht zu. Der entsprechende Begriff findet sich auch in der Regelung des § 2 Abs. 2 Ziff. 11. Hier ist auffällig, dass weder das Abfallrecht noch das Bodenschutzrecht den Begriff der „*kontaminierten Böden*“ ausdrücklich im Gesetz definieren. Um an dieser Stelle Abgrenzungsproblemen vorzubeugen, empfiehlt es sich hier den Begriff der „*kontaminierten Böden*“ als Oberbegriff zu den schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten im Sinne des Bodenrechts zu bestimmen. Davon ging der Entwurf bereits in seiner Begründung aus (S. 167 des Entwurfes), ohne dass der gesetzgeberische Wille besonderen Ausdruck im Gesetzentwurf fand.

- **§ 6 Abfallhierarchie**

Neufassung § 6 Absatz 2 erster Halbsatz

Eine Abweichung von der Rangfolge nach Absatz 1 ist nach Maßgabe der §§ 7 und 8 nur für eine Maßnahme zulässig, die in der konkreten Situation den Schutz von Mensch und Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen der Abfallvermeidung und der Abfallbewirtschaftung unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet. Für die Betrachtung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt ist der gesamte Lebenszyklus des Abfalls zugrunde zu legen. Bei der Betrachtung der Auswirkungen ist insbesondere zu berücksichtigen...

Begründung:

Die von der europäischen Abfallrahmenrichtlinie vorgegebene Abfallhierarchie stellt abgestuft dar, welche Abfallbehandlungsmaßnahmen nach Auffassung des europäischen Gesetzgebers dem Schutz der Umwelt und des Menschen am besten dienen (Erwägungsgründe (6), (7) und (31) der Abfallrahmenrichtlinie). Dabei ist in der Richtlinie eine gewisse Flexibilität angelegt, die sich jedoch an der von der Abfallhierarchie vorgegebenen Grundrichtung zu orientieren hat; Abweichungen sind nur zulässig, wenn die gewählte Behandlungsoption im konkreten Fall unter Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus der betroffenen Abfälle dem Schutz von Mensch und Umwelt besser dient als die nach der Rangfolge eigentlich zu wählende Behandlungsart (vgl. Art. 4 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie). Wie die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme zum Notifizierungsverfahren des KrWG erneut festgestellt hat, ist ein Abweichen nur bei konkret benannten und einzelnen Abfallströmen möglich. Zudem muss das Abweichen eine Ausnahme darstellen und gerechtfertigt sein. Somit schreibt Artikel 4 AbfRRL den Mitgliedstaaten vor, die Prioritätenfolge der Abfallhierarchie zu befolgen. Abweichungen sind möglich, sollten jedoch einzelne Abfallströme betreffen, soweit dies mit der Methodik des Lebenszyklusdenkens zu rechtfertigen ist.

Diese Grundprinzipien der Abfallrahmenrichtlinie müssen sich auch in der nationalen Gesetzgebung wiederfinden. Die Neufassung des § 6 Absatz 2 stellt daher den grundsätzlichen Vorrang der Abfallhierarchie klar und lässt Abweichungen hiervon nur zu, wenn diese im konkreten Fall unter Gesundheits- und Umweltaspekten die bessere Option darstellen.

- **§ 8 Hochwertigkeit der Verwertung**

Änderung § 8 Absatz 1 Satz 1

Bei der Erfüllung der Verwertungspflicht nach § 7 Absatz 2 hat eine in § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 genannte Verwertungsmaßnahme **abweichend von der dort festgelegten Rangfolge nur dann** Vorrang, **wenn sie** den Schutz von Mensch und Umwelt ...“

Begründung:

Der bisherige Wortlaut des Gesetzentwurfes relativiert die Prioritätenfolge der Abfallhierarchie. Hier erscheint es notwendig, den Grundsatz der Rangfolge der Abfallhierarchie hinreichend deutlich zu betonen.

Auch die EU-Kommission selbst hat nach der Prüfung des KrWG mitgeteilt, dass sie bzgl. der Regelungen zur Abfallhierarchie und speziell des § 8 besorgt ist, dass der in § 8 des notifizierten Gesetzentwurfs geplante Einzelfallansatz das Konzept der Abfallhierarchie als Prioritätenfolge nicht angemessen widerspiegelt, da er eine Abweichung von der Abfallhierarchie ermöglicht, ohne sicherzustellen, dass die oben genannten Bedingungen (vgl. Ausführungen zum Vorschlag einer Neufassung § 6 Absatz 2) erfüllt sind. Die Abfallrahmenrichtlinie gibt der Wiederverwendung und dem stofflichen Recycling ganz klar den Vorzug vor der sonstigen, d.h. insbesondere vor der energetischen Verwertung (Erwägungsgründe (7) und (29) der Abfallrahmenrichtlinie). Darüber kann sich der nationale Gesetzgeber nicht hinwegsetzen. Ausnahmeregelungen von der Abfallhierarchie sind daher einschränkend zu formulieren.

Streiche § 8 Absatz 1 Satz 2

Begründung:

Eine Gleichrangigkeit mehrerer Verwertungsarten kann denklogisch nicht entstehen, da im Falle der Gleichwertigkeit die grundsätzliche Rangfolge des § 6 Absatz 1 zur Geltung kommen würde. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung eines entsprechenden Wahlrechts nicht notwendig. Jedenfalls erscheint es auch problematisch, eine solche Entscheidung dem Abfallerzeuger oder –besitzer zu überlassen. Die Entscheidung über den Verwertungsweg sollte der Gesetzgeber treffen, was er grundsätzlich in § 6 Absatz 1 getan hat.

Streiche in § 8 Absatz 2 Nr. 1.

1. den Vorrang ~~oder Gleichrang~~ einer Verwertungsmaßnahme zu bestimmen und

Begründung:

Vergleiche Begründung zur Streichung § 8 Absatz 1 Satz 2.

Streichung § 8 Absatz 3

Begründung:

Nach der vorliegenden Regelung zum Heizwertkriterium im Gesetzentwurf soll der Heizwert von 11.000 kJ/kg eines Abfalls nun nicht mehr die Frage entscheiden, ob überhaupt eine Verwertung im Rechtssinne vorliegen kann, sondern im Falle des Überschreitens dieses Heizwertes pauschal die Gleichrangigkeit mit einer stofflichen Verwertung nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 festgestellt werden.

Eine Gleichrangigkeit von energetischer Verwertung mit der Vorbereitung zur Wiederverwendung und dem Recycling widerspricht dem Geist und dem Ziel der Abfallrahmenrichtlinie. Wie bereits bei § 6 erwähnt (vgl. Seite 8) ist die Abfallhierarchie zwar auf eine gewisse Flexibilisierung ausgelegt, pauschale Abweichungen auf nationaler Ebene, sind jedoch nicht zulässig. Einzig konkrete Abweichungen für einzelne Stoffströme sind in begründeten Ausnahmefällen möglich.

Diesen Vorgaben entspricht die vorliegende Regelung nicht. Zu diesem Ergebnis kommt auch die österreichische Regierung, die im Rahmen des Notifizierungsverfahrens ihre Anmerkungen zum deutschen KrWG-Entwurf eingebracht hat. Die österreichische Regierung macht erhebliche Bedenken gegen § 8 Abs. 3 KrWG geltend. Dieser Einwand wird durch die Stellungnahme der EU-Kommission unterstützt. Auch die EU-Kommission

stellt zu § 8 Abs. 3 fest, dass § 8 Absatz 3 des notifizierten Gesetzentwurfs eine allgemeine Annahme enthält, dass stoffliche Verwertung und energetische Verwertung in der Abfallhierarchie gleichrangig sind, wenn der Abfall einen Heizwert von mindestens 11.000 kJ/kg hat. Diese Abweichung ist allgemeiner Natur, da sie nicht auf einen bestimmten Abfallstrom beschränkt ist.

Weiter führt die EU-Kommission aus, dass ein Heizwert von mindestens 11.000 kJ/kg nicht als einzelner Abfallstrom nach Art und Beschaffenheit, sondern als eine allgemeine Kennzeichnung potenziell vieler verschiedener Abfallströme zu betrachten ist und äußert ihre Zweifel, ob diese Abweichung durch Lebenszyklusdenken zu rechtfertigen sein könnte. Nach Ansicht der Kommission kann nicht allgemein angenommen werden, dass das Recycling eines Abfalls mit mehr als 11.000 kJ/kg ungünstiger als oder gleich günstig wie eine energetische Verwertung wäre. Reines Altpapier hat beispielsweise einen hohen Heizwert, aber seine Verwendung in der Papierherstellung ist viel ressourceneffizienter.

Die EU-Kommission kommt zu dem Fazit, dass der notifizierte Gesetzentwurf zu einer Schwächung der Priorität des Recyclings führen würde, die nicht mit der Abfallhierarchie und den Zielen der AbfRRL in Einklang steht. Dies sei aber besonders wichtig, da die meisten Verbrennungsanlagen für Siedlungsabfälle mit der R1-Formel aus Anhang II dieser Richtlinie vermutlich als Verwertungsverfahren anerkannt werden. Eine effiziente Umsetzung der Recyclingpriorität wird daher für die Abfall- und Recyclingmärkte von größter Wichtigkeit sein.

Praktische Auswirkung hätte die im Gesetz noch vorgesehene Gleichrangigkeit von energetischer Verwertung mit der Vorbereitung zur Wiederverwendung und dem Recycling auch im Hinblick auf gemischte Gewerbeabfälle. Mit dieser Regelung würde die Rangfolge der Abfallhierarchie für den Bereich dieser Gewerbeabfälle, die aufgrund ihres Aufkommens von besonderer Relevanz sind, quasi aufgehoben werden. Ein Recycling wäre in diesem Bereich nicht mehr gefordert. Der Heizwert von gemischten Gewerbeabfällen liegt nahezu durchgängig bei deutlich über 11.000 kJ/kg, in der Regel zwischen 13.000 und 17.000 kJ/kg. Damit würde sich allerdings für alle gemischten Gewerbeabfälle das freie Wahlrecht des Abfallbesitzers oder -erzeugers ergeben, ob eine stoffliche oder eine energetische Verwertung stattfinden soll. Dies widerspricht der Zielsetzung der Abfallhierarchie des § 6 Absatz 1, wenn aus dem Ausnahmefall – je nach Marktpreis - der Regelfall werden kann. Sofern der Umstieg zur Recyclinggesellschaft ernsthaft angestrebt wird, kann das vorgeschlagene Heizwertkriterium mit seiner sich hieraus ergebenden Beliebigkeit der Verwertungsmaßnahme nicht zur Anwendung kommen.

• § 9 Getrennthaltung von Abfällen zur Verwertung, Vermischungsverbot

Änderung § 9 Absatz 2 Satz 1 und 2:

„...oder mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien ist **nur dann zulässig**, wenn:

1. sie in einer nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz oder ...“

Begründung:

Nach Art. 18 Abs. 2 AbfRRL können die Mitgliedstaaten eine Vermischung gestatten für genehmigte Mischanlagen, die ordnungsgemäß betrieben werden und der best verfügb-

baren Technik entsprechen. Ziel dieser Vorschrift ist die Vermeidung der Unterschreitung von Grenzwertkonzentrationen durch eine Vermischung. Ein Mischungsverbot findet sich bereits in den bisherigen europäischen Regelungen. Dies widerspricht aber der Tatsache, dass das Mischen eine der wichtigsten verfahrenstechnischen Grundoperationen ist und an Bedeutung enorm zugenommen hat. Die Vermischung von Abfällen ist aber weder durch das frühere AbfG noch das KrW-/AbfG in Deutschland generell verboten. Grundsätzlich sind Vermischungen daher bisher zulässig. Nach § 5 Abs. 2 Satz 4 KrW-/AbfG gilt ein Gebot zur Getrennthaltung von Abfällen nur, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach den §§ 4 und 5 KrW-/AbfG erforderlich ist. Eine kategorische Getrennthaltungspflicht ist dem Gesetz somit bisher ebenfalls nicht zu entnehmen.

Wünschenswert wäre im Zusammenhang mit § 9 Abs. 2 eine praktische Klarstellung, beispielsweise in der Gesetzesbegründung, zu folgender Problemlage. In § 9 Abs. 2 Nr.1 wird eine Vermischung zugelassen, wenn unter anderem die Vermischung in einer nach dem BImSchG zugelassenen Anlage erfolgt. Diese Vorschrift muss als Genehmigungsvorbehalt sowohl für bestehende und bereits genehmigte Anlagen als auch für Anlagen, die sich bereits in der Genehmigungsphase befinden oder in Zukunft eine Genehmigung beantragen wollen, gelten. Einzelne Genehmigungsbehörden haben jedoch in jüngster Zeit offenbar im Hinblick auf die vorliegenden Gesetzesentwürfe eine Neugenehmigung mit der Begründung untersagt, dass nach der Regelung des § 9 Abs. 1 Nr. 1 neue Anlagen keine Ausnahme vom Mischungsverbot erhalten, da sie noch über keine Genehmigung verfügen, was im Ergebnis dazu führen würde, dass neue Anlagen nicht gebaut werden können. Dieser rechtswidrigen Auslegung des Gesetzestextes könnte mit einer entsprechenden Klarstellung in der Gesetzesbegründung entgegengetreten werden.

Neu Einfügen § 9 Absatz 2 Satz 3

Eine Vermischung oder Verdünnung gefährlicher Abfälle ist dann unzulässig, wenn sie zum Zwecke der Neueinstufung von gefährlichen Abfällen als nicht gefährliche Abfälle erfolgt.

Begründung:

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass im Sonderabfallbereich eine Vermischung gefährlicher Abfälle tägliche notwendige Praxis ist. Eine Mischung ist notwendig, um nachfolgende Behandlungsstufen überhaupt realisieren zu können. Mischen bedeutet in diesem Zusammenhang der gezielte Einsatz von Abfällen und anderen Stoffen und Materialien, um Eigenschaften dieser Abfälle im Sinne der Behandlungsmöglichkeiten zu nutzen. Das Mischen selbst ist eine notwendige Grundoperation in der Abfallbehandlung, welche der Anlagensicherheit, dem Ressourcenschutz sowie dem Erreichen der Annahmekriterien der Sonderabfallbehandlungsanlagen etc. dient. Eine nicht regulierte Mischung ist aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes jedoch eindeutig abzulehnen.

Art. 18 der AbfRRL gibt dem nationalen Gesetzgeber bei der gesetzlichen Regelung keine klare Abgrenzung von Mischen und Verdünnen auf. Die notwendige Abgrenzung muss jedoch eine Klarstellung enthalten zwischen dem Mischen, das eine weitere Behandlung in einer Sonderabfallbehandlungsanlage ermöglichen soll, und dem Mischen (dann Verdünnen), durch das eine Behandlung in einer Sonderabfallbehandlungsanlage umgangen werden soll. Dies regelt nun der neue Satz 3.

- **§ 11 Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft für Bioabfälle und Klärschlämme**

Streiche § 11 Absatz 2 Satz 3

Begründung:

Satz 3 beinhaltet eine sehr weitreichende Regelung zugunsten des Düngerechts. Damit sind zwar Doppelregelungen vermieden, aber entscheidende Inhalte des Abfallrechts werden an das Düngerecht abgegeben. Dem Düngerecht wird damit u.a. der Vorrang für die Schadstoff-Regelungen gewährt. Da jetzt bereits Schadstoffregelungen im Düngerecht bestehen, könnten diese umgehend mit Inkrafttreten des KrWG gelten, und nicht mehr die in der Bioabfall- und Klärschlamm-VO genannten Grenzwerte. Einen Ausstieg aus den wesentlichen abfallrechtlichen Regelungen für Bioabfall und Klärschlamm hin zum Düngerecht lehnt der BDE ab, zumal rechtliche Prüfungen zur Schadstoffregelung im Düngerecht – veranlasst durch den Bundesrat – noch ausstehen. Die Folgen insbesondere für Klärschlämme wären ansonsten erheblich. Auch stellt sich dann die Frage nach der Notwendigkeit der Qualitätssicherung. §11 Absatz 2 Satz 3 ist daher zu streichen.

- **§ 14 Förderung des Recyclings und der stofflichen Verwertung**

Neufassung § 14 Absatz 1

(1) Zur Erfüllung der Anforderungen nach den §§ 7 und 8 sind Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle und weitere Abfallfraktionen, deren getrennte Sammlung aus ökologischer Sicht sinnvoll und ökonomisch vertretbar ist, ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln. Dies kann auch über eine einheitliche Wertstofftonne nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 erfolgen.

Begründung:

Die Regelung beinhaltet zum einen die Umsetzung von Art. 11 Abs. 1 Unterabsatz 3 AbfRRL. Die gesetzliche Regelung bedarf jedoch der Ergänzung, da über die Abfallfraktionen Papier, Metalle, Kunststoff und Glas hinaus auch weitere Abfälle aus privaten Haushaltungen einer getrennten Sammlung zugänglich sind, soweit dies aus ökologischer und ökonomischer Sicht sinnvoll erscheint. Die Einschränkung der Maßnahmen zur Förderung der Verwertung in Form der getrennten Sammlung auf die Fraktionen Papier, Metall, Kunststoff und Glas ist sachlich nicht geboten.

Ein Beispiel für derartige weitere Abfälle, deren getrennte Sammlung für eine Beförderung der Kreislaufwirtschaft sinnvoll wäre, ist etwa der **Wertstoff Holz**. Holz hat ein hohes Recycling-, Verwertungs- und Klimaschutzpotenzial, das durch eine Getrennthaltung nahezu vollständig gehoben werden kann.

Andererseits bedarf es der Klarstellung, dass die Erfassung sämtlicher genannter Abfallfraktionen auch über eine einheitliche Wertstofftonne erfolgen kann, allein um klarzustellen, dass diese gemeinsame Erfassung der Abfälle immer noch als getrennte Sammlung anzusehen ist und nicht als gemischt gesammelte Siedlungsabfälle.

Ersetze in § 14 Absatz 2

„...Siedlungsabfällen...“ durch „...**Abfällen aus privaten Haushaltungen...**“

Begründung:

Der Gesetzesentwurf spricht in § 14 Absatz 2 von einer Recyclingquote für Siedlungsabfälle. Der Begriff Siedlungsabfälle ist jedoch nicht rechtssicher definiert, so dass nicht klargestellt ist, welche Stoffe der Recyclingquote unterfallen. Auch eine Definition des Begriffes Siedlungsabfall im KrWG ist unterblieben und der Begriff wird auch in anderen §§ des Gesetzes nicht verwendet.

Zudem sei nochmals daran erinnert, dass das KrWG die Umsetzung der AbfRRL fest schreibt. Die AbfRRL bezieht sich aber bei der Festlegung der Recyclingquote in Art 11 Abs. 2 a) auf Abfallmaterialien aus Haushalten. Dementsprechend sollte auch das KrWG den Begriff Abfälle aus privaten Haushaltungen aufnehmen.

• §17 Überlassungspflichten

Einfügen in § 17 Absatz 1 Satz 1

die Worte „...sind Erzeuger oder Besitzer von Abfällen **zur Beseitigung und von gemischten Abfällen zur Verwertung** aus privaten Haushaltungen verpflichtet,...“

Begründung:

Nach dem Gesetzesentwurf erstrecken sich die Überlassungspflichten nach § 17 auf die gesamten Abfälle zur Verwertung aus privaten Haushaltungen sowie die Abfälle zur Beseitigung. Dies ist unter europarechtlichen Gesichtspunkten nicht haltbar. Aus dem europäischen Abfallrecht und unter Berücksichtigung der Warenverkehrsfreiheit lassen sich Andienungs- und Überlassungspflichten allenfalls für den Bereich der Abfälle zur Beseitigung und der gemischten Abfälle zur Verwertung aus privaten Haushalten ableiten.

Abfälle sind nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich als Waren anzusehen, unabhängig davon, ob sie beseitigt werden müssen oder wieder verwertbar sind (EuGH, Urteil vom 09.07.1992 – C-2/90 „Wallonien“). Sie unterliegen somit der Warenverkehrsfreiheit aus Art. 28 ff. AEUV sowie den sekundärrechtlichen Vorschriften der AbfRRL und der Abfallverbringungsverordnung 259/93/EWG (AbfVerbrVO).

Artikel 16 der AbfallRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein „*integriertes und angemessenes Netz von Abfallbeseitigungsanlagen und Anlagen zur Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen, die von privaten Haushaltungen eingesammelt worden sind, zu errichten*“. Allenfalls aus dieser Pflicht der Mitgliedstaaten, für ein Netz von Anlagen Sorge zu tragen, ließe sich ein exklusives Zugriffsrecht der öffentlichen Hand herleiten, um den wirtschaftlichen Betrieb der bereit zu haltenden Anlagen gewährleisten zu können. Dann aber kann der exklusive Zugriff auch nur für die Abfälle gelten, für deren Behandlung die Mitgliedstaaten entsprechende Anlagen vorzuhalten haben, nämlich *Beseitigungsabfälle* und *gemischte* Abfälle zur Verwertung aus privaten Haushalten. Parallel 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 Haushaltungen als *gemischte* Abfälle aus.

Damit sind nur *Beseitigungsabfälle* und *gemischte* Haushaltsabfälle zur Verwertung den Regeln des Binnenmarktes entzogen. Getrennt gesammelte Abfälle dagegen unterliegen weiter dem Binnenmarkt und der Warenverkehrsfreiheit.

In der Begründung zum Gesetzesentwurf wird die Ausdehnung der Überlassungspflichten über die europarechtlichen Vorgaben hinaus mit Art. 106 Absatz 2 AEUV (bisher: Art. 86 Absatz 2 EGV) gerechtfertigt.

Eine Rechtfertigung über Art. 106 Abs. 2 AEUV scheidet jedoch aus, da zum einen die Vorschrift keine Anwendung finden kann neben den als abschließend zu verstehenden Regelungen der AbfRRL und AbfVerbVO. Zum anderen sind auch die Voraussetzungen des Art. 106 Abs. 2 AEUV nicht erfüllt, da es sich bei der Sammlung von getrennt erfassten, verwertbaren Abfällen aus privaten Haushalten nicht um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse handelt sowie zudem die Aufgabenerfüllung durch die öRE durch eine Zulassung konkurrierender Sammlungen nicht im Sinne des Art. 106 Abs. 2 AEUV „verhindert“ wird.

Andienungspflichten für weitere Abfälle als Abfälle zur Beseitigung und gemischte Haushaltsabfälle zur Verwertung aus privaten Haushalten können daher auch nicht mit Art. 106 Abs. 2 AEUV (Art. 86 Abs. 2 EG) gerechtfertigt werden.

Neufassung § 17 Absatz 3

(3) Öffentliche Interessen im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 Nummer 4 sind nur solche Interessen, die auf die Verfolgung des Zwecks und der Zielvorgaben dieses Gesetzes gerichtet sind. Überwiegende öffentliche Interessen stehen einer gewerblichen Sammlung im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 Nummer 4 nur dann entgegen, wenn konkrete Tatsachen im Einzelfall den Schluss zulassen, dass die gewerbliche Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, des von diesem beauftragten Dritten oder des aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 25 eingerichteten Rücknahmesystems existenziell gefährden würde.

Begründung:

Hinsichtlich der Regelungen zu den gewerblichen Sammlungen sind erhebliche Vollzugsunsicherheiten zu erwarten, die darauf beruhen, dass die vom Gesetzgeber bezweckte Konkretisierung bzw. Klarstellung nicht ausreichend erfolgt ist. Dem im Koalitionsvertrag formulierten Ziel *"Keine Einschränkung der gewerblichen Sammlung"* trägt der Gesetzesentwurf nicht Rechnung. Zur Klarstellung ist insbesondere der Absatz 3 neu zu fassen.

Die Begriffsbestimmung der entgegenstehenden öffentlichen Interessen in Satz 1 wurde präzisiert und an die hierzu ergangene obergerichtliche Rechtsprechung angelehnt (vgl. z. B. OVG Lüneburg, Beschlüsse vom 24.01.2008, Az.: 7 ME 192/07 und 7 ME 193/07; VGH Mannheim, Beschluss vom 11.02.2008, Az.: 10 S 2422/07). Durch die Verwendung des Begriffs „nur“ wird der abschließende Charakter der in Abs. 3 vorgegebenen Begriffsbestimmung klargestellt.

Im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen kann nicht jede Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, des von diesem beauftragten Dritten oder des aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 25 eingerichteten Rücknahmesystems einer gewerblichen Sammlung entgegenstehen.

Auch die EU-Kommission macht in ihrer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf gegen diese Eingriffsschwelle ihre Bedenken deutlich. „Auswirkungen“ auf die Planungssicherheit und Organisation der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als Untersagungskriterium

sind der Kommission zu weitgehend, da allein die Notwendigkeit struktureller Änderungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zum Verbot einer gewerblichen Sammlung führen könnte.

Die Kommission befürchtet in diesem Zusammenhang, dass diese Bestimmung die Möglichkeit zum Wettbewerb reduzieren kann, da der Zugang eines neuen Wettbewerbers zwangsläufig Änderungen und letztlich auch strukturelle Änderungen erfordert. Sie macht unter Verweis auf Art. 106 und Art. 102 AEUV zudem ausdrücklich geltend, dass die Wettbewerbsbedingungen grundsätzlich auch für öffentliche Unternehmen gelten und nur in Ausnahmefällen von dieser Grundregel abgewichen werden dürfe. Entsprechend mahnt die EU-Kommission eine Anhebung der Eingriffsschwelle an.

Demgemäß sollten öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung nur dann entgegenstehen, wenn eine existenzielle Gefährdung der Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgung oder des von diesem beauftragten Dritten oder des Rücknahmesystems vorliegt und nicht schon dann – wie es in dem Entwurf der Bundesregierung heißt – wenn die Erfüllung der nach § 20 bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert wird. Eine solche Gefährdung kann insbesondere dann nicht angenommen werden, wenn dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die geordnete Abfallentsorgung weiterhin möglich ist.

Die Rückausnahme des § 17 Abs. 3 S. 3 KrWG, nach der die Vorgabe zur Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems nicht zur Anwendung kommen soll, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nicht in der Lage ist, die von der gewerblichen Sammlung angebotenen Sammel- und Verwertungsleistungen in gleicher Qualität, Effizienz und Dauer selbst oder unter Beauftragung Dritter zu erbringen, ist gesetzesmethodisch zweifelhaft. Es stellt sich hier insbesondere die Frage, auf welchen Zeitpunkt bei der Vornahme des Vergleiches zwischen gewerblicher Sammlung und der Sammel- und Verwertungsleistung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers abzustellen ist. Es ist nicht klar, ob die bloße Planung einer Sammel- und Verwertungsleistung in gleicher Qualität, Effizienz und Dauer durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger schon ausreicht, um die Ausnahmeregelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 nicht zur Anwendung kommen zu lassen oder ob der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger schon konkrete Maßnahmen für die Erbringung einer in puncto Qualität, Effizienz und Dauer gleichwertigen Leistung eingeleitet haben muss. In diesem Punkt wird ein Konfliktpotential geschaffen, welches später wiederum durch die Rechtsprechung geklärt werden muss.

Zudem wären gewerbliche Sammlungen selbst beim Eingreifen der Rückausnahme immer noch an § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG zu messen.

Unglücklich ist die Regelung ferner deshalb, weil die Rechtsfolge des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG lediglich darin besteht, dass § 17 Abs. 3 **Satz 2** KrWG nicht gelten soll. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass einer gewerblichen Sammlung andere überwiegende öffentliche Interessen im Sinne des § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG entgegengehalten werden. Die gewerbliche Sammlung könnte also trotz des Vorliegens der Voraussetzungen gemäß § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG untersagt werden.

Der Versuch der Bundesregierung, im Gesetzentwurf den Begriff der überwiegenden öffentlichen Interessen zu konkretisieren, ist sicherlich nur bedingt gelungen. Hinreichende Rechts- und Vollzugsklarheit ist von dem vorliegenden § 17 Abs. 3 des Regierungsentwurfes nicht zu erwarten, vielmehr wird eine neue Runde der gerichtlichen Auseinandersetzungen eröffnet werden.

Unter Beachtung der kritischen Hinweise der EU-Kommission zur Formulierung im Gesetzentwurf ist die klare Regelung unseres Vorschlages vorzuziehen.

- **§ 18 Anzeigeverfahren für Sammlungen**

Anmerkung § 18 Abs. 5

§ 18 Abs. 5 eröffnet der Behörde die Möglichkeit, eine Mindestdauer von mindestens einem Jahr für eine gewerbliche Sammlung festzulegen. Damit einher geht die Möglichkeit der Behörde zur Erhebung einer Sicherheitsleistung.

Nach der vorliegenden Formulierung wird jedoch zur Höhe der Sicherheitsleistung keine konkretisierende Regelung getroffen. So besteht die Gefahr, dass eine gewerbliche Sammlung im Nachhinein durch die Höhe der Sicherheitsleistung wieder verhindert bzw. als so unattraktiv einzustufen ist, dass sie unterlassen wird. Es ist folglich im Gesetz eine Konkretisierung darzustellen, dass die Sicherheitsleistung nicht als wirtschaftspolitisches Instrument zur Verhinderung einer gewerblichen Sammlung missbraucht werden kann. Neben einer Beschränkung der Höhe einer Sicherheitsleistung ist weiter aufzunehmen, dass neben den in der Begründung (S. 210) genannten §§ 232 bis 240 BGB weitere Sicherungsmittel im Sinne der derzeit bestehende Erlasse (z. B. Konzernbürgschaft) möglich sind.

- **Revision der ersatzlosen Streichung der bisherigen § 16 Abs. 2 bis 4 sowie der §§ 17 und 18 KrW/AbfG / Wiederaufnahme des § 20 KrWG aus dem Arbeitsentwurf**

Begründung:

Die bislang in § 16 Abs. 2 bis 4 KrW/AbfG normierten Regelungen zur befreienden Pflichtenübertragung von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, Verbänden und Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft auf Dritte sieht der vorliegende Gesetzesentwurf – im Vergleich zum Arbeitsentwurf des KrWG, wo diese Regelungen in § 20 zusammengefasst waren – nicht mehr vor. Es ist schwer nachvollziehbar, aus welchen Gründen dieses Instrumentarium der befreienden Pflichtenübertragung ersatzlos gestrichen werden soll. Es gibt eine Reihe positiver Beispiele der befreienden Pflichtenübertragung auf Entsorgungsunternehmen nach § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG sowie auf Entsorgungerverbände nach § 17 Abs. 3 KrW/AbfG.

Hier wird einer gut funktionierenden Kooperation zwischen Kommune und Privatwirtschaft ohne triftigen Grund der Boden entzogen. Im Übrigen steht diese Streichung auch im Widerspruch zur Empfehlung der Professoren Schomerus und Versteyl in dem eigens für das Bundesumweltministerium erstellten Gutachten „Weitere Vereinfachung des Abfallrechts“ aus Februar 2009. Dort wird für die Beibehaltung der Regelungen der §§ 16, 17 KrW-/AbfG plädiert.

Der im Arbeitsentwurf vorgesehene § 20 KrWG sollte daher wieder aufgenommen werden und die Regelungen des § 19 Abs. 2 bis 5 Arbeitsentwurf in überarbeiteter Form in das neue Gesetz einfließen.

- **§ 25 Rücknahme- und Rückgabepflichten**

Neufassung § 25 Abs. 2 Nr. 3, 2. Halbsatz

„ ... Abfällen; **hierfür kann auch vorgesehen werden, dass zusammen mit den Abfällen, die einer Verordnung nach Absatz 1 unterliegen, Abfälle überlassen werden, die einer Verordnung nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 unterliegen,**

Begründung

Die Neufassung dient zur Klarstellung, dass Abfälle, die einer Verordnung nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 unterfallen, auch im Rahmen der Rücknahme von Erzeugnissen, die einer Rücknahme-/ Rückgabepflicht nach § 25 unterfallen, miterfasst werden können.

- **§ 30 Abfallwirtschaftspläne**

Streiche § 30 Absatz 1 Satz 4

Begründung:

Nach § 30 Abs. 1 Satz 4 wird den Ländern im Rahmen der Aufstellung von Abfallwirtschaftsplänen die Möglichkeit eingeräumt, zu bestimmen, welcher Entsorgungsträger vorgesehen ist und welcher Abfallentsorgungsanlage sich die Entsorgungspflichtigen zu bedienen haben. Diese Regelung führt dazu, dass Länder, die diese Regelung anwenden, Entsorgungspflichtige und Anlagenbetreiber ganz oder teilweise vom Markt der Beseitigungsdienstleistung ausschließen. Die Entsorgungspflichtigen haben demnach keine Möglichkeit, die Vorteile eines Wettbewerbes der Anlagen untereinander zu nutzen, weder in Hinblick auf Qualität oder Service, noch bezüglich der Wirtschaftlichkeit der Dienstleistung. Dadurch werden Auslastungsprobleme von Anlagenbetreibern geschützt. Zudem werden teure und qualitativ schlechte Dienstleistungen nicht im Rahmen eines Wettbewerbes entlarvt. Bei Anlagenbetreibern wird durch die so verordnete Sicherheit zudem nicht der Anreiz zu neuen Investitionen oder Verbesserungen der Dienstleistung geweckt. Im Gegensatz zur Vorgängerregelung (Referentenentwurf vom 06.08.2010) findet die Zuweisungsmöglichkeit nun uneingeschränkt auf alle Abfallentsorgungsanlagen Anwendung und somit auch auf diese, die einen Verwerterstatus inne haben.

Die Möglichkeit einer verbindlichen Zuweisung von Entsorgungsanlagen lässt sich auch nicht aus Art. 28 AbfRRL herleiten. Eine solche Einschränkung widerspricht auch dem auf europäischer Ebene verankerten Wettbewerbs- und Binnenmarktpinzip. Durch diese jetzt verankerte Einschränkungsmöglichkeit wird nichts anderes erreicht als eine Stärkung regionaler Entsorgungsstrukturen unter weiterer Einschränkung und Zurückdrängung eines freien Wettbewerbs.

In Anlehnung an eine 1:1 Umsetzung der AbfRRL (siehe Art. 28) schlagen wir daher vor, § 30 Abs. 1 Satz 4 ersatzlos zu streichen.

Der BDE teilt hier die Auffassung des Bundeskartellamtes, dass mit der verbindlichen Anlagenzuweisung eine Fehlallokation verbunden ist, die Entsorgungspflichtige daran hindert, wirtschaftlich günstigere und qualitativ bessere Anlagen zu nutzen. Das Bundeskartellamt weist zu Recht darauf hin, dass die Möglichkeit der verbindlichen Zuweisung von Abfallentsorgungsanlagen die Anlageneigner und –betreiber gegen die Folgen einer mangelhaften Auslastung schützt.

- **§ 31 Aufstellung von Abfallwirtschaftsplänen**

Streiche in § 31 Absatz 2:

(2) Bei der Aufstellung der Abfallwirtschaftspläne sind die Gemeinden und die Landkreise sowie ihre jeweiligen Zusammenschlüsse und die ~~öffentlich-rechtlichen~~ Entsorgungsträger zu beteiligen

Begründung:

Wie bereits oben bei der Forderung nach einer Revision der Regelungen zur befreienden Pflichtenübertragung dargelegt, gibt es eine Reihe von realen Fällen einer Pflichtenübertragung auf Dritte wie private Entsorgungsunternehmen. Da es damit auch Entsorgungsträger gibt, die nicht in öffentlich-rechtlicher Rechtsform stehen, ist hier in § 31 Absatz 2 die Einschränkung auf öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zu streichen.

- **§ 54 Sammler, Händler und Makler von gefährlichen Abfällen**

Streiche in § 54 Absatz 3 Nr. 1.

(3) Von der Erlaubnispflicht nach Absatz 1 Satz 1 ausgenommen sind

1. ~~öffentlich-rechtliche~~ Entsorgungsträger sowie
2. ...

Begründung:

Vgl. Begründung zur Änderung des § 31 Absatz 2 sowie Ausführungen zur Forderung nach einer Revision der Regelungen zur befreienden Pflichtenübertragung.

- **§ 59 Bestellung eines Betriebsbeauftragten für Abfall**

Erläutere § 59 Abs. 1 Satz 1 „unverzüglich“

Anmerkung: Die Regelung legt entsprechend der bisherigen Regelung des § 54 KrW-/AbfG die Verpflichtung bestimmter Anlagenbetreiber sowie der Besitzer nach § 27 zur Bestellung eines Betriebsbeauftragten für Abfall fest. In Absatz 1 Satz 1 wird gegenüber der Vorgängervorschrift nunmehr der Zeitpunkt der Pflicht konkretisiert („unverzüglich“).

Unverzüglich definiert eine Handlung, die ohne schuldhaftes Zögern erfolgt. Die in § 121 Absatz 1 Satz 1 BGB vorgenommene Legaldefinition des Begriffes gilt für das gesamte deutsche Recht. Entscheidend für die Unverzüglichkeit ist nicht die objektive, sondern die subjektive Zumutbarkeit des alsbaldigen Handelns. Nicht erforderlich ist, dass die Handlung sofort vorgenommen wird. Dem Handelnden steht eine angemessene Überlegungsfrist zu. Soweit erforderlich, darf er auch den Rat eines Rechtskundigen einholen.

Die Verwendung des Begriffs „unverzüglich“ im Gesetzentwurf stellt eine Verschärfung gegenüber der Vorgängerregelung dar, die keinen konkreten Zeitpunkt der Bestellungspflicht festgelegt hat. Daher sollte zumindest in der Gesetzesbegründung zur Klarstellung eine Erläuterung aufgenommen werden, die ausführt, was im konkret geregelten Bereich unter dem Begriff „unverzüglich“ zu verstehen ist und es grundsätzlich dabei bleibt, dass ein angemessener Zeitraum zur Verfügung steht, in dem ein Betriebsbeauftragter für Abfall zu bestellen ist.

-.-