



LAND BRANDENBURG

Ministerium für Ländliche  
Entwicklung, Umwelt und  
Landwirtschaft

Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg  
Postfach 601150 | 14411 Potsdam

Henning-von-Tresckow-Str. 2-13  
14467 Potsdam

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit  
Postfach 12 06 29

Gesch.Z.: MLUL-51-  
0439/57+1#226101/2019

53048 Bonn

Internet: [www.mlul.brandenburg.de](http://www.mlul.brandenburg.de)

Per Mail: [WR112@bmu.bund.de](mailto:WR112@bmu.bund.de)

Potsdam, den 5. September 2019

## Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union

Hier: Stellungnahme für die oberste Abfallwirtschaftsbehörde des Landes Brandenburg

Ihr Schreiben v. 06.08.2019, WR II 2 – 30101-6/7

Mit Dank für die Übersendung des Gesetzentwurfs und die beigefügten hilfreichen Materialien (Synopsis und europarechtliche Vorschriften) nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr (aus Zeitgründen war allerdings keine umfassende Abstimmung innerhalb des Landes möglich).

1. Der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union (im Folgenden: Gesetzentwurf) enthält viele begrüßenswerte Ansätze, um die Ziele der Abfallwirtschaft, namentlich zur Ressourcenschonung, der Vermeidung und hochwertigen Verwertung von Abfällen sowie ihrer sonstiger ordnungsgemäßen und schadlosen Entsorgung zu fördern und zu unterstützen.

### Dienstgebäude

Henning-von-Tresckow-Str. 2-13  
Lindenstraße 34a

14467 Potsdam  
14467 Potsdam

### Telefon Zentrale

+49 331 866-0

### Fax Poststelle MLUL

+49 331 866-7070

### Haltestellen

Alter Markt / Landtag  
Schloßstraße

### Linien

Tram: 91, 92, 93, 96, 98, 99  
Bus: 580, 605, 606, 609, 610, 612,  
614, 631, 638, 650, 695, X15

- a) Insbesondere halten wir die Anstrengungen zur Stärkung der Produktverantwortung für wichtig. Dies gilt u.a. für das Ziel, langlebige Produkte herzustellen, des vorrangigen Einsatzes von verwertbaren Abfällen, der verstärkten Wiederverwendung und des verringerten Gehalts an gefährlichen Stoffen einschließlich der verstärkten finanziellen Verantwortung und der neuen Obhutspflichten (Artikel 1 Nummer 16 des Gesetzentwurfs, VO-Ermächtigungen nach §§ 23 – 25 KrWG-neu). Dabei bitte ich zum Einschub „insbesondere Rezyklaten“ (siehe § 23 Absatz 2 Nummer 2 und § 24 Nummer 3 KrWG-neu), unter denen z.T. auch nur solche aus Kunststoffabfällen verstanden werden, in der Begründung klarzustellen, dass damit solche aus sämtlichen Stoffen, also auch anderen als Kunststoffen, gemeint sind. Gleichzeitig muss es darum gehen, für die recycelten Abfälle tatsächlich sinnvolle Verwertungswege zu erschließen. – Nicht verschweigen möchten wir in diesem Zusammenhang, dass gerade die Regelungen zur Produktverantwortung besonders schwer zu überwachen sind.
- b) Auch die beabsichtigten Neuregelungen zu den Pflichten der öffentlichen Hand, mit denen auf eine ressourcenarme und schadstoffarme Verwendung von Rohstoffen, aber auch einen verstärkten Einsatz des Recyclings von Abfällen hingewirkt werden soll, sind sehr bedeutsam, weil dies zur Abfallvermeidung - und durch Rohstoffeinsparung letztlich auch zum Klimaschutz beiträgt (Artikel 1 Nummer 20, § 45 KrWG-neu).

Insbesondere gilt es, die stoffliche Verwertung des besonders großen Massenstroms der mineralischen Abfälle zu verbessern. Weitere Anstrengungen sind daher nötig, beispielsweise durch entsprechende Quotenregelungen, um den Einsatz von Recyclingbaustoffen u.a. für den Bau von Straßen tatsächlich zu erhöhen. Denn seit 2013 bemüht sich das Brandenburgische Umweltministerium als Abfallwirtschaftsbehörde durch Leitfäden (dabei in guter Abstimmung mit der obersten Straßenbaubehörde des Landes Brandenburg), d.h. auf „weichem Wege“, das Recycling von mineralischen Bau- und Abbruchabfällen im Straßenbau zu fördern („Steigerung der Ressourceneffizienz des Recyclings von mineralischen Bau- und Abbruchabfällen“; „Leitfäden für den Rückbau von Gebäuden“, „Leitfäden Ausschreibungen“, „Leitfäden Qualitätssicherung für RC-Baustoffe“ und der „Leitfäden Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von RC-Baustoffen im Vergleich zur Verwendung von Naturmaterial“, siehe hier: <https://mlul.brandenburg.de/info/leitfaeden-bauabfall>). Es zeigt sich jedoch, dass auch solche Leitfäden – sowie damit einhergehende Informationsveranstaltungen – nur bedingt messbare Erfolge zum verstärkten Einsatz von Recyclingbaustoffen leisten können. Ohne verpflichtende Vorgaben scheinen daher effektive Steigerungen der stofflichen Verwertung von mineralischen Abfällen nicht erreichbar zu sein.

Vorbilder für sehr anspruchsvolle Vorgaben für die öffentliche Hand, die nicht nur im Abfall-, sondern im allgemeinen Vergaberecht verankert wurden, finden sich in den Regelungen der Länder Berlin und Hamburg, die z.T. zur Berücksichtigung ökologischer Kriterien bei der Vergabe von Aufträgen verpflichten – und diese nicht nur ermöglichen (§ 7 des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes und § 3b des Hamburgischen Vergabegesetzes). Daneben erscheint es besonders wichtig, abstrakte Anforderungen durch konkrete Leitfäden und Informationsmaterialien zu untersetzen, um den jeweiligen Akteuren ausreichende Erläuterungen und Hilfestellungen zu geben, wie die abstrakten Anforderungen im Einzelfall anzuwenden sind. Gute Beispiele hierfür sind aus Berlin, Baden-Württemberg und Hamburg bekannt.

2. Darüber hinaus unterstützen wir die Anstrengungen, um die Abfallentsorgung in geordnete Bahnen zu lenken, und sehen Bedarf für vertiefende Aktivitäten in diesem Bereich.
  - a) Dies betrifft die verschiedenen vorgesehenen Anforderungen gegen die ‚Vermüllung‘ (in § 23 Abs. 2 Nr. 9, § 24 Nr. 4 Buchst. c) und Nr. 7 Buchst. b), Nr. 9, § 30 Abs. 6 Nr. 8, § 33 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. k) und m), § 46 Abs. 3 und Anlage 5 Nr. 13 KrWG-neu). Denn uns erreichen vielfältige Signale von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, aber auch von den Forstbehörden und Gemeinden, dass die illegale Entsorgung von Abfällen im öffentlichen Raum der Gemeinden, aber auch im Wald und der freien Landschaft drastisch zugenommen hat.
  - b) Darüber hinaus sehen wir einen Bedarf dafür, das Risiko von Fehlschlägen einer geordneten Abfallentsorgung bei privat betriebenen Abfallentsorgungsanlagen zu minimieren.
  - aa) Für alle Abfallentsorgungsanlagen – d.h. sowohl immissionsschutzrechtlich wie abfallrechtlich zulassungsbedürftige Anlagen - sollte die persönliche und fachliche Eignung bzw. Zuverlässigkeit der jeweiligen Antragsteller bzw. Betreiber vor Erteilung von Zulassungen für Errichtung und Betrieb solcher Anlagen wirksam geprüft werden. Eine solche Zuverlässigkeitsprüfung muss insbesondere Anlagenbetreiber ausschließen, die bereits rechtskräftig verurteilt wurden und nicht über die nötigen fachlichen und Persönlichen Voraussetzungen verfügen. Die den Antrag stellende Person muss daher qualifizierte Sach- und Fachkenntnisse, eine ausreichende Personalausstattung und die notwendige Zuverlässigkeit mit Antragstellung belegen, um derartige Anlagen betreiben zu können. Dies schließt u.a. bei juristischen Personen

alle weiteren Personen mit ein, die als Hintermänner maßgeblichen Einfluss auf das Geschehen nehmen.

Diese Forderung gründet sich auf Erkenntnisse im Vollzug bei Abfallanlagen. Denn die Abfallwirtschaft ist starken konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt, was die Gefahr erhöht, dass nach Annahme von Abfällen zu einem späteren Zeitpunkt - mit gestiegenen Entsorgungskosten - keine ausreichenden Finanzmittel mehr existieren. Darüber hinaus lässt sich mit Abfallentsorgungsanlagen - im Gegensatz zu Produktionsanlagen, bei denen im Vorhinein ausreichend Kapital und eine Produktionsidee vorhanden sein müssen – bereits durch die Annahme von Abfällen reichlich Geld verdienen. Diese Möglichkeit, schnell und ohne größere Voraussetzungen lukrative Geschäfte zu machen, zieht in besonderem Maße leichtfertige und andere Akteure an, die weder über die notwendige Fach- und Sachkunde verfügen, noch die Gewähr für einen ordnungsgemäßen Betrieb derartiger Anlagen bieten, z.B. weil sie bereits durch einschlägige Verstöße auffällig geworden sind.

Im Ergebnis wirken sich solche fehlgeschlagenen Entsorgungsvorgänge für die Umwelt dramatisch und für das Gemeinwesen im Übrigen als millionenschwere Schäden aus, weil sich abfallrechtlich oder immissionsschutzrechtlich Verantwortliche solcher Anlagen häufig nicht mehr greifen lassen bzw. z.T. hierzu über Jahre hinweg Prozesse zu führen sind, und im maßgeblichen Zeitpunkt, wenn es darum geht, die lagernden Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Entsorgung zuzuführen, die Verantwortlichen insolvent sind oder dann werden.

Den Gefahren illegaler Abfallentsorgung kann auch durch die systematische Überwachung kaum begegnet werden - zumal diese Instrumente in den vergangenen Jahren systematisch dereguliert wurden.

Auch Sicherheitsleistungen (die ebenfalls häufig genug gerichtlich beklagt werden) können mögliche Schäden allenfalls minimieren helfen, zumal Abfalllager bei regelwidriger Außerbetriebnahme üblicherweise stark überfüllt sind, weshalb die an der genehmigten Menge orientierte Sicherheitsleistung nie ausreicht – und die Entsorgungspreise zum Zeitpunkt notwendiger Entsorgung meist höher liegen als zum Zeitpunkt der Genehmigungs- bzw. Überwachungsentscheidung.

Insofern scheint es geboten, bei Abfallentsorgungsanlagen Regelungen zu ergänzen, die durch eine gründliche Prüfung vor Zulassung und wesentlicher

Änderung von Abfallentsorgungsanlagen – bzw. vor der Übertragung von Abfallanlagen die persönlichen Voraussetzungen sicherstellen, so dass die Risiken nicht erfolgreicher Entsorgungen mindestens verringert werden.

Immerhin gelten auch für alle Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen nach § 53 Absatz 2 bzw. § 54 Absatz 1 KrWG Anforderungen an die Zuverlässigkeit sowie die Fach- und Sachkunde, die durch die Anzeige- und Erlaubnisverordnung konkretisiert werden. Die Umweltrelevanz von Abfallentsorgungsanlagen und die Verantwortung dieser Betreiber ist mindestens so bedeutsam wie bei den Tätigkeiten des Sammelns, Befördern, Handelns und Makelns von Abfällen.

- Umgesetzt werden könnte dies im Abfallrecht durch Konkretisierung der vorhandenen Zuverlässigkeitsanforderungen in § 36 Absatz 1 Nummer 2 KrWG, vorstellbar wäre folgende Ergänzung von § 36 Absatz 1 um weitere 4 Sätze nach Satz 1:

„Die Zuverlässigkeit im Sinne von Satz 1 Nummer 2 bezieht sich auf die persönlichen Eigenschaften, das Verhalten und die Fähigkeiten zur ordnungsgemäßen Erfüllung der jeweils obliegenden Aufgaben. Es fehlt jedenfalls die Gewähr für die Zuverlässigkeit, wenn die Regelbeispiele nach § 5 Absatz 2 Umweltauditgesetz erfüllt sind. Neben dem Anlagenbetreiber muss die Zuverlässigkeit auch bei allen das Betreibergeschehen maßgeblich bestimmenden Personen gegeben sein. Die Fach- und Sachkunde im Sinne von Satz 1 Nummer 3 muss den Anforderungen nach §§ 5 und 6 der Anzeige- und Erlaubnisverordnung genügen.“

- Für die immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen müssten die Anforderungen an die Zulassung speziell von Abfallentsorgungsanlagen um personenbezogene Elemente ergänzt werden. Bei diesen Anlagen würde es sich dementsprechend nicht mehr um eine Sachkonzession handeln – und die Übertragung der Anlagen würde eine Änderung der Zulassung voraussetzen, wie dies bereits im Abfallrecht gilt (BVerwG, Urt. v. 10. 1. 2012 – 7 C 6/11, Rdnr. 12).

Denkbar wäre insofern eine Ergänzung des § 35 Absatz 1 KrWG um einen weiteren Halbsatz nach dem ersten Halbsatz. § 35 Absatz 1 KrWG erhielte dann folgende Fassung:

„(1) Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, in denen eine Entsorgung von Abfällen durchgeführt wird, sowie die wesentliche Änderung einer sol-

chen Anlage oder ihres Betriebes bedürfen der Genehmigung nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes; für Abfallentsorgungsanlagen, die nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigt werden, gelten die Anforderungen zur Zuverlässigkeit sowie Fach- und Sachkunde sowie nach § 36 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und 3 und der Sätze 2 bis 5 dieses Gesetzes entsprechend. Einer weiteren Zulassung nach diesem Gesetz bedarf es nicht.“

Diese personenbezogenen Elemente wären dann als „andere öffentlich-rechtliche Vorschriften“ im Sinne von § 6 Absatz 1 Nummer 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz vor jeder immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zu prüfen.

Für die vorhandenen immissionsschutzrechtlich genehmigten Abfallentsorgungsanlagen könnte diesbezüglich eine Bestandsregelung, ggf. mit Anzeigeverpflichtung eingeführt werden, die allerdings bei Übertragung der Anlage bzw. deren Genehmigung an einen anderen Betreiber ihre Geltung verlieren würde.

- bb) In grundsätzlicher Hinsicht stellen wir im Übrigen den Wechsel bzw. die Rückkehr von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Abfallentsorgungsanlagen ins Regime des Abfallrechts zur Diskussion (v.a. seit 1993 durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, BGBl. I 1993, S. 466, v.a. Art. 6-9 - dem Immissionsschutzrecht zugeordneten Abfallbehandlungs- und sonstigen Abfallanlagen), um diese Anlagen im Ergebnis wieder dem abfallrechtlichen Zulassungs- und Überwachungsregime zu unterstellen.

Denn das immissionsschutzrechtliche Zulassungsregime mit einem Anspruch auf Zulassung bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen („gebundene Genehmigung“) einerseits, und der beliebig übertragbaren Sachkonzession auf ggf. unzuverlässige Akteure andererseits hat sich nach den Vollzugserfahrungen des Landes Brandenburg für Abfallanlagen – insbesondere bei Abfalllagern - nicht bewährt. Denn mit dem Wechsel vom abfallrechtlichen in das immissionsschutzrechtliche Regime ging der Wechsel von der personengebundenen Genehmigung zur Sachkonzession einher. Damit besteht beim Betreiberwechsel auf vorbestrafte Personen kaum eine Handhabe, diese vom Anlagenbetrieb wirksam auszuschließen. Selbst bei festgestellter und (und dann gegen alle Widerstände) durchgesetzter Untersagungsanordnung wegen Unzuverlässigkeit gibt es kaum eine Möglichkeit, den Antrag des nämlichen Betreibers durch eine andere Person zu unterbinden (§ 20 Abs. 3 Satz 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz).

Der weitere Verlust an Steuerungs- und Überwachungsmöglichkeiten durch Deregulierung im Abfallbereich (z.B. Gesetz zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung v. 20. Juli 2006, BGBl. I S. 1619 und Verordnung zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung v. 20. Oktober 2006, BGBl. I S. 2298) hat die Situation in Bezug auf illegale Abfallentsorgungsvorgänge weiter verschärft.

Diese Problemlage wird zwar durch die – seit 2001 bzw. verstärkt 2009 - für immissionsschutzrechtlich genehmigte Abfallentsorgungsanlagen eingeführte Sicherheitsleistung abgedeckt, diese ist jedoch regelmäßig unzureichend für die Entsorgung der verbliebenen Hinterlassenschaften (hierzu siehe bereits oben unter aa)).

### 3. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§§ 4 und 5 KrWG-neu)

Die geplanten Regelungen zur Konkretisierung der Ermächtigungsgrundlage für das Abfallende begrüßen wir (§ 5 KrWG-neu).

Darüber hinaus ist festzustellen, dass seit Einführung der Vorschriften zu Abfallende und Nebenprodukt im Jahr 2012 (§§ 4 und 5 KrWG) allerdings umfangreiche „Gutachten“ vorgelegt werden – regelmäßig mit dem Ziel, das Abfallende oder die Nebenprodukteigenschaft festzustellen. Solche Gutachten beschäftigen nicht nur Juristen in hohem Maße, sondern führen auch zu wenig einträglichen Diskussionen im Vollzug. Gleichzeitig besteht die Gefahr eines Flickenteppichs von unterschiedlichen Entscheidungen zu Abfallende und Nebenprodukteigenschaft, zumal die behördlichen Wertungen jeweils nur für den Aufsichtsbezirk der jeweiligen Behörde Geltung beanspruchen können. Im Ergebnis scheint es daher umso wichtiger, für maßgebliche Abfallströme einheitliche Vorgaben zu Abfallende oder Nebenprodukt auf Bundesebene vorzusehen, sofern nicht auf europäischer Ebene Festlegungen getroffen werden bzw. wurden.

### 4. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Abs. 2 Satz 4 und Anlage 5 KrWG-neu)

Das an die Mitgliedstaaten gerichtete Gebot (Art. 4 Abs. 3 RL 2008/98/EG über Abfälle), wirtschaftliche Instrumente und Maßnahmen zu nutzen, um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen, wird durch den angefügten Satz in § 6 Absatz 2 Satz 4 KrWG-neu, der auf Beispiele wirtschaftlicher Instrumente in der Anlage 5 verweist, unzureichend umgesetzt. Vielmehr gebietet die Richtlinie, dass die Mitgliedsstaaten solche Instru-

mente auch nutzen. Soweit diese wirtschaftlichen Instrumente nicht im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden, bedarf es daher entsprechender Ermächtigungen, um z.B. durch Verordnung des Bundesumweltministeriums tätig zu werden. Insbesondere liegen steuerliche Anreize ganz überwiegend nicht in der Kompetenz der Länder oder Kommunen, sodass es bundesrechtlicher Aktivitäten in diesem Bereich bedarf.

5. Zu Artikel 1 Nummer 7 und 8 (§§ 9, 9a KrWG-neu)

a) Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe a) (Überschrift zu § 9 KrWG-neu)

Die Bezugnahme auf Abfälle „zur Verwertung“ sollte gestrichen werden, da sich das Getrennsammeln auch auf Abfälle zur Beseitigung beziehen muss.

b) Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b) Doppelbuchstabe bb) (§ 9 Absatz 1 Satz 2 KrWG-neu)

Die eingefügten umfangreichen Ausnahmen zur Getrennsammlungspflicht im angehängten Satz (§ 9 Absatz 1 Satz 2 KrWG) bitten wir zu streichen. Sie sind nicht erforderlich und v.a. auch nicht vollzugsfähig. Im Übrigen wird durch die Vielzahl der Ausnahmetatbestände rein optisch der Eindruck erzeugt, die Regel stelle die Ausnahme dar, da die Ausnahmen übergroß das Erscheinungsbild prägen.

Das Europarecht gebietet auch nicht solche Abweichungen durch Artikel 10 Absatz 3 RL 2008/98/EG über Abfälle, sondern eröffnet einen Ermessensspielraum, der ausreichend gewährleistet ist über die Bezugnahme von § 9 Absatz 1 Satz 1 KrWG auf § 7 Abs. 2 bis 4 und v.a. auch § 8 Abs. 1 KrWG wg. Sonderkonstellationen (Abfallhierarchie gem. § 6 KrWG).

c) Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe c) (§ 9 Absatz 2 KrWG-neu)

Die Vorgabe, getrennt gesammelte Abfälle nicht zu verbrennen, ist zu begrüßen. Allerdings sind die Ausnahmen so weit formuliert, dass die Vorgabe in der Praxis vermutlich leerlaufen wird. Wir bitten diese Ausnahme auf ihre Notwendigkeit zu überdenken und im Ergebnis zu streichen.

d) Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 9a KrWG-neu)



Soweit nach § 9a Absatz 2 Nummer 1 eine Zulässigkeit für die Vermischung gefährlicher Abfälle bei immissionsschutzrechtlich genehmigungs-bedürftigen Anlagen gegeben sein soll, muss sichergestellt sein, dass diese Anlagen sowohl für die betreffende Abfallart als auch das vorgesehene Behandlungsverfahren zugelassen sind, und die Behörde auch stoffbezogene Prüfungen angestellt hat (stoffbezogene Prüfungen sind bei der anlagenbezogenen Zulassung gerade nicht üblich). Der Wortlaut sollte dies zum Ausdruck bringen durch entsprechende Ergänzung, Nummer 1 würde dann beispielsweise lauten:

„1. sie in einer nach diesem Gesetz oder nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz hierfür zugelassenen Anlage erfolgt, die stoffbezogenen Anforderungen zu gefährlichen Abfällen zuvor geprüft, und in der Zulassung hierzu Aussagen getroffen werden“.

In Absatz 2 sollte zudem berücksichtigt werden, dass die Vermischung auch bei der Beseitigung sachgerecht sein kann, etwa um die bodenmechanischen Eigenschaften so zu verändern, dass die Standsicherheit der Deponie nicht gefährdet wird. Dem könnte durch Ergänzung in Absatz 2 Nummer 2 Rechnung getragen werden.

In Absatz 3 sollte die Formulierung von Satz 1 zum Ausdruck bringen, dass auch eine Vermischung von gefährlichen Abfällen mit nicht gefährlichen Abfällen unzulässig sein kann. Daher wird vorgeschlagen, nach den Wörtern „Sind gefährliche Abfälle“ die Wörter „mit anderen Abfällen“ einzufügen.

Schließlich sollte das Vermischungsverbot für gefährliche Abfälle auch durch einen entsprechenden Ordnungswidrigkeiten-Tatbestand in § 69 KrWG flankiert werden.

## 5. Zu § 13 KrWG

Die anlagenbezogenen Anforderungen des Abfallrechts erscheinen mit Bezug zum Immissionsschutzrecht mindestens optimierungsfähig.

Das Abfallrecht verweist für den anlagenbezogenen Immissionsschutz auf das Bundesimmissionsschutzrecht. Seinerseits gibt das Immissionsschutzrecht bei den immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen eine Rückverweisung hinsichtlich der Verwertung von Abfällen nach dem Abfallrecht (§ 5 Absatz 1 Nummer 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz), was zu einem Zirkelschluss führt. Dieser sollte in Zukunft aufgelöst werden.

Nach einer hier diskutierten Variante könnte man dies lösen, indem man § 13 KrWG-neu wie folgt formuliert:

„Die abfallbezogenen Pflichten der Betreiber von genehmigungsbedürftigen und nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz richten sich unbeschadet der Vermeidung von Abfällen wegen der Art und Weise der Abfallverwertung entsprechend der Abfallhierarchie nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz und den nach diesem Gesetz erlassenen Verordnungen sowie Verwaltungsvorschriften.“

Darüber hinaus ist der Wortlaut von § 5 Absatz 1 Nummer 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz noch nicht an die Anforderungen der ‚neuen‘ Abfallhierarchie angepasst. Dies scheint wegen des Verweises in § 7 KrWG auf § 13 KrWG und dem Weiterverweis auf das Immissionsschutzrecht mit der Abfallhierarchie nach § 6 KrWG im Widerspruch zu stehen.

6. Artikel 1 Nummer 10 (§ 14 KrWG-neu)

Die vorgesehene Förderung der stofflichen Verwertung und die Quotenvorgaben sind sehr ehrgeizig. Ob die Quotenvorgaben tatsächlich erreichbar sind, kann von hier nicht abgeschätzt werden. Dabei kann auch eine Rolle spielen, dass verstärkt Abfälle wegen ihres Schadstoffgehaltes, z.B. persistenter organischer Schadstoffe, nicht recyclingfähig sind und dann einer Beseitigung zugeführt werden müssen.

7. Artikel 1 Nummer 13 (§ 18 Absatz 8 KrWG-neu) – und §§ 17, 18 KrWG

Da die gewerbliche Sammlung eine Ausnahme vom Grundsatz der Überlassungspflicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) darstellt, die ihrerseits zu Abfallwirtschaftskonzepten verpflichtet sind, muss auch die Überprüfung bzw. Einforderung von Anzeigeverfahren von gewerblichen Sammlungen für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Rechtsschutzbewehrt sein. Diese Klarstellung wird insofern begrüßt.

In diesem Zusammenhang bitten wir, § 18 Absatz 8 KrWG-neu zu erweitern. Denn in der Praxis kommt es häufig vor, dass sich gewerbliche Sammler einer gemeinnützigen Sammlung bedienen. Daher bitten wir, die Regelung auch auf die Überprüfung der für die gemeinnützige Sammlung geltenden Vorgaben zu erweitern, und den Wortlaut von § 18 Abs. 8 KrWG-neu entsprechend zu ergänzen.

8. Artikel 1 Nummer 14 (§ 20 Absatz 2 KrWG-neu)

Zu Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe a) (§ 20 Absatz 2 Nummer 4 KrWG-neu)

Die verstärkten Getrenntsammlungspflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stehen im Einklang mit den Zielen dieser Novelle.

Ob es einer vorbehaltlosen Verpflichtung bedarf, Textilabfälle zu sammeln, sollte nochmals überprüft werden (§ 20 Absatz 2 Nummer 4 KrWG-neu), da hierfür teilweise ausreichend private Sammelsysteme existieren. Eine Entscheidung, ob diese Abfälle zusätzlich getrennt gesammelt werden sollen, sollte daher dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlassen werden.

Im Übrigen bitte ich die Nennung von Sperrmüll in § 20 Absatz 2 Nummer 5 KrWG zu streichen, da es sich nicht um eine getrennte Abfallfraktion handelt. Vielmehr sollte klargestellt werden, dass es sich bei Sperrmüll um einen gemischten Abfall handelt (§ 17 Absatz 2 Satz 2 KrWG).

Das Gesetz verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu hohen Anstrengungen wg. der Getrenntsammlung von Abfällen, die über das hinausgehen, was private Abfallentsorger zu leisten haben. Von Seiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wurden Kosten für die Einführung von Holsammelsystem (mittels Tonne) von ca. 1 Mio. € je Sammelfraktion angegeben.

Gerade weil die Investitionen der örE beträchtlich sind – und die örE anders als Private nicht kurzfristig solche Systeme aufgeben können, muss die Rolle der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Gegenzug durch den Gesetzgeber wieder gestärkt werden. Insbesondere muss verhindert werden, die Überlassungspflichten durch gewerbliche Sammlungen und umfassende Rücknahmemöglichkeiten weiter auszuhöhlen: dies betrifft die Sammlungsvorgaben nach §§ 17, 18 KrWG wie auch bei Rücknahmeregelungen nach §§ 26, 26a KrWG-neu und muss bei den Voraussetzungen zur Zulässigkeit von solchen Sammlungen für Abfallfraktionen nach § 20 Absatz 2 Nr. 1 bis 4 KrWG durch ein größeres Gewicht der Gefährdung öffentlicher Interessen wie auch bei der Frage des Rechtsschutzes berücksichtigt werden (s.a. zu § 18 KrWG-neu).

Darüber hinaus müssen für die getrennt gesammelten Fraktionen auch ausreichend stoffliche Entsorgungswege – sowohl hinsichtlich des notwendigen Abfallbehandlung wie auch der Produktverwendung vorhanden sein.

Zusätzlichen Aufwand wird bedeuten, die Entsorgungspflichtigen von der Notwendigkeit der Getrennterfassung zu überzeugen.

9. Artikel 1 Nummer 17 (Neuregelung der Rücknahmevorschriften § 26 f. KrWG-neu)

Die Bemühungen, den Konflikt zwischen Rücknahme von Abfällen aus selbst hergestellten Produkten im Verhältnis zur gewerblichen Sammlung zu regeln, sind anzuerkennen.

Allerdings wird mit der neuen Feststellung zur Ausnahme für die Rücknahme von Abfällen aus Erzeugnissen anderer Hersteller (§ 26 Abs. 4 KrWG-neu) nicht nur ein weiteres vollzugsintensives Verfahren eingeführt, sondern es ist ebenso geeignet, die vorhandenen Instrumente nach §§ 17, 18 KrWG zu überspielen – zumal die Entscheidung bundesweite Geltung hat. Die freiwillige Rücknahme nach § 26 KrWG ist daher auf eigene Produkte zu beschränken und § 26 Absatz 4 KrWG-neu zu streichen.

Darüber hinaus ist auch auf die Verfahren nach § 26 Absatz 2 und 3 KrWG-neu zu verzichten.

Das Verfahren nach § 26 Absatz 3 KrWG-neu ist auch deshalb nicht sinnvoll zu führen bzw. umsetzbar, weil für diese Entscheidung die Behörde am Ort des Herstellers/Vertreibers zuständig wird, die aber über die bundesweit vorhandenen Entsorgungswege der örE keinen Überblick hat, und daher auch nicht über die „Höherwertigkeit“ der Entsorgung gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger entscheiden kann (dies legt aber der neue § 26 Absatz 3 Satz 2 KrWG-neu nahe).

10. Artikel 1 Nummer 18 und Nummer 29 (Abfallwirtschaftsplanung § 30 KrWG-neu und neue Übergangsfrist in § 72 Absatz 2 KrWG-neu)

Auch wenn die veränderten Vorgaben der Abfallwirtschaftsplanung europarechtlich gefordert sind, wird dies zu erheblichem Mehraufwand führen.

Ergänzend: die Übergangsfrist in § 72 Absatz 2 KrWG-neu erscheint vor dem Hintergrund problematisch, weil dies im Ergebnis bedeutet, dass bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes mit den neuen Vorgaben geplant werden soll, die aber noch nicht gelten, und sich im Gesetzgebungsverfahren noch bedeutsam ändern können.

11. Artikel 1 Nummer 19 (§ 33 KrWG-neu)

Der Aufwand für Abfallvermeidungsprogramme wird sich beträchtlich erhöhen.

12. Artikel 1 Nummer 26 (§ 62a KrWG-neu)

§ 62a KrWG-neu betrifft Stoffe und Gegenstände, die dem Chemikalien- und Produktsicherheitsrecht unterfallen. Diese Regelung sollte daher auch im Chemikalienrecht ressortieren.

13. BVT Schlussfolgerungen für die Abfallbehandlung

2018 ist der Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1147 über die BVT-Schlussfolgerungen Abfallbehandlung verkündet worden und binnen vier Jahren in nationales Recht umzusetzen. Da es in vielfältiger Hinsicht um die Art und Weise der Abfallentsorgung geht, sollten Voraussetzungen geschaffen werden, um diese BVT mit einem geeigneten Mechanismus im Abfallrecht umzusetzen, z.B. durch Verordnung oder Verwaltungsvorschrift; als Orientierung könnten insofern die immissionsschutzrechtlichen Regelungen dienen (v.a. § 7 Absatz 1a, § 12 Absatz 1a, etc. Bundes-Immissionsschutzgesetz).

Insbesondere die allgemeine Schlussfolgerung BVT 2 „zur Verbesserung der allgemeinen Umweltleistung der Anlage besteht in der Anwendung aller folgenden Techniken.“ betrifft klassisch abfallbezogene Themen:

- a) Einführung und Anwendung von Verfahren zur Beschreibung und Vorabkontrolle der Abfälle vor der Annahme
- b) Einführung und Anwendung von Verfahren zur Annahme von Abfällen
- c) Einführung und Anwendung eines Nachverfolgungssystems und Katasters für Abfälle
- d) Einführung und Anwendung eines Output-Qualitätsmanagementsystems
- e) Sicherstellung der Getrennthaltung von Abfällen
- f) Sicherstellung der Verträglichkeit von Abfällen vor dem Mischen oder Vermengen
- g) Sortieren der angelieferten festen Abfälle.

Dies sind überwiegend organisatorische Maßnahmen im Rahmen der Abfallbewirtschaftung, sie dürften somit eher abfallrechtlich als derzeit üblich bei der Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen immissionsschutzrechtlich um-

zusetzten sein. Wir möchten anregen, im Rahmen der anstehenden Novellierung des KrWG einen daraus resultierenden Novellierungsbedarf des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu prüfen und zu berücksichtigen.

14. Weitere Hinweise zu Einzelregelungen:

a) Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 2 Absatz 2 Nummer 3 KrWG-neu)

Zu dieser Geltungsbereichsausnahme wg. Einzelfuttermitteln wird angeregt, die Buchstabenunterteilung aufzugeben, um das Missverständnis zu vermeiden, es handele sich bei den genannten Buchstaben um gesonderte Tatbestände (wie bei § 2 Absatz 2 Nummer 1 KrWG).

b) Zu den Begriffsdefinitionen (Artikel 1 Nummer 4):

aa) Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a) (§ 3 Absatz 5a KrWG-neu):

Die neue Definition für ‚Siedlungsabfälle‘ ist nicht allein für die präzise Bestimmung der Quoten relevant (so die Begründung). Sie wird in Bezug genommen bei der Deponierungsbeschränkung (§ 15 Abs. 4 KrWG-neu) und v.a. bei der Abfallwirtschaftsplanung (§ 30 Absatz 6 Nummer 9 Buchstabe b) KrWG-neu). Dies wird auch Rückwirkungen auf die kommunalen Abfallwirtschaftskonzepte und -bilanzen haben. Die neue Begrifflichkeit führt damit zu einem veränderten Erhebungsmechanismus, und es werden zusätzliche Kosten für die veränderte Datenverarbeitung abgeschätzt.

Im Übrigen erscheint es für den Vollzug des Abfallrechts sehr misslich, mit verschiedenen Begrifflichkeiten zu Siedlungsabfällen umgehen zu müssen, wie dies die Begründung zum Gesetzentwurf nahelegt. Vielmehr sollten alle Vorschriften mit Bezug zu Siedlungsabfällen nunmehr entsprechend angepasst werden, um von einem einheitlichen Begriff ausgehen zu können, wie er sich jetzt im KrWG-neu findet.

Der Begriff der ‚Siedlungsabfälle‘ in der Gewerbeabfallverordnung und dem Kreislaufwirtschaftsgesetz sollte ebenfalls identisch sein. Dementsprechend wären auch ‚Eisenfeil- und Drehspäne‘ nicht von gewerblichen Siedlungsabfällen erfasst, die klassische Produktionsabfälle darstellen (anders aber bislang LAGA M34, S. 16).

bb) Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe d) (§ 3 Absatz 7a KrWG-neu):

Die neue Begrifflichkeit für ‚Lebensmittelabfälle‘ resultiert offenbar aus dem europäischen Recht (Art. 3 Nr. 4a RL 2008/98/EG über Abfälle in der geänderten Fassung). Da jedoch der Unterschied zu den in der Definition von ‚Bioabfällen‘ aufgeführten ‚Nahrungsmittelabfällen‘ (Art. 3 Nr. 4 RL 2008/98/EG über Abfälle) nicht verständlich ist, wird gebeten, diesen in der Begründung zu erläutern bzw. möglichst auf EU-Ebene bei einem nächsten Novellierungsprozess auf eine einheitliche Begrifflichkeit hinzuwirken.

- cc) Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe e (§ 3 Absatz 23a KrWG-neu):

Bei der Definition der ‚stofflichen Verwertung‘ sollte das Wort „insbesondere“ gestrichen werden. Denn eine solche weitgehende Öffnung ist durch das europäische Recht nicht vorgesehen, und es besteht die Gefahr, dass im Vollzug zu dieser Frage viel Unklarheit entsteht.

- c) Artikel 1 Nummer 18 Buchstabe c) Doppelbuchst. cc) (§ 30 Abs. 6 Nr. 4 KrWG-neu)

Der Verweis auf „Informationen über die Maßnahmen zur Erreichung der Zielvorgaben, die in § 7 Absatz 1 Nummer 10 der Verordnung über Deponien und Langzeitlager vom 27. April 2009 (BGBl. I S. 900), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 27. September 2017 (BGBl. I S. 3465) geändert worden ist...“ ist unverständlich, da § 7 Abs. 1 Nr. 10 DepV nicht existiert.

15. Nachgedacht werden sollte über einen Tatbestand, der ähnlich wie beim Anlagenzwang für Abfälle zur Beseitigung (§ 28 KrWG) auch die Verwertung von Abfällen außerhalb von Anlagen ausnahmepflichtig bzw. anzeigepflichtig macht. Anwendungsfall könnte dabei der Einbau von Abfällen in Straßen oder Wege sein.

Jedenfalls sollte auch die unzulässige Verwertung von Abfällen außerhalb von Anlagen ausdrücklich mit einer Ordnungswidrigkeit belegt werden können.

16. Es erscheint sachgerecht, möglichst bald die Straftatbestände zur Abfallverbringung §§ 18a und 18b Abfallverbringungsgesetz durch einen geeigneten niederschweligen Ordnungswidrigkeiten-Tatbestand zu ergänzen, weil in vielen Fällen diese Strafverfahren durch die Staatsanwaltschaft eingestellt werden, ohne dass dann für die Verwaltungsbehörde eine Möglichkeit besteht, noch eine Ordnungswidrigkeit zu verfolgen.

17. Die Höhe des durch die Novelle entstehenden zusätzlichen Erfüllungsaufwands für die Verwaltung (E.3 des Vorblattes und Begründung A. Nr. VIII Buchst. c)) konnte in der Kürze der Zeit nicht abgeschätzt werden. Dass es bedeutsame Steigerungen geben wird, wurde allerdings von mehreren Seiten signalisiert; insofern bitten wir, von Seiten des Bundesumweltministeriums entsprechende Angaben noch einzuholen bzw. alternativ dafür noch Zeit einzuräumen, um hierzu eigene Abschätzungen vornehmen und Anmerkungen dazu weitergeben zu können.

Im Auftrag

gez. zuständige/r Abfallrechtsreferent/in