

per E-Mail

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Referat WR II 2
z.H. Herrn MR Dr. Frank Petersen
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

per Mail: WRII2@bmu.bund.de

Bonn, 19. Dezember 2019

Aktenzeichen: WR II 2-30101-6/8

bvse: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union (RL 2018/851/EU)

Sehr geehrter Herr Dr. Petersen,
sehr geehrte Damen und Herren,

zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Zum Entwurf im Allgemeinen:

Der Referentenentwurf setzt im Wesentlichen die neuen europarechtlichen Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) konsequent 1:1 um.

Die überwiegend übernommenen Vorgaben zur Produktverantwortung sind grundsätzlich zu begrüßen. Aufgrund der Ausgestaltung als latente Grundpflicht, die durch entsprechende Rechtsverordnungen zu konkretisieren ist, bewirken die §§ 23 ff. jedoch für sich genommen zunächst wenig. Es bleibt zu hoffen, dass sich die ambitionierten Vorhaben auch in konkrete Pflichten in den entsprechenden Verordnungen niederschlagen werden.

Hinsichtlich der wettbewerbsrechtlich gebotenen Gleichstellung von öffentlich-rechtlichen und gewerblichen Sammlungen besteht erheblicher Nachholbedarf.

Wir bedauern, dass die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes nicht dazu genutzt wurde, bestehende Rechtsunsicherheiten in diesem Bereich, wie nachfolgend beschrieben, auszuräumen und der Entwurf somit hinter seinen Möglichkeiten zurückbleibt.

II. Zum Artikel 1 des Entwurfes im Einzelnen:

1. Zu § 18 Absatz 8, Anzeigeverfahren für Sammlungen

Die Einführung einer Klagebefugnis für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger § 18 Absatz 8 lehnen wir entschieden ab, da die Vorgabe die Position der gewerblichen als auch die der gemeinnützigen Sammlungen ohne sachlichen Grund weiter schwächt und überdies europarechtlich nicht gefordert ist.

Dass es sich hierbei, wie in der Begründung dargestellt (vgl. S. 4, 50 ff.), lediglich um eine Klarstellung handelt, bestreiten wir ausdrücklich. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 27. September 2018 (Az.: 7 C 23.16) höchstrichterlich entschieden, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zwar im Rahmen des Anzeigeverfahrens eine Stellungnahme abgeben kann, ein einklagbares subjektiv-öffentliches Recht allerdings nach derzeitig geltender Rechtslage nicht besteht. Es hat weiterhin festgestellt, dass dem gewerblichen Sammler in § 17 Absatz 3 eine grundrechtlich geschützte Rechtsposition zugewiesen wird, über deren Reichweite (zunächst) die Abfallbehörde entscheidet. Von einer bloßen Klarstellung könnte man allenfalls dann ausgehen, wenn die Klagebefugnis in der Entstehungsgeschichte des Kreislaufwirtschaftsgesetzes von allen Beteiligten angenommen worden wäre und lediglich auf eine deutliche Formulierung verzichtet wurde. Die Gesetzesmaterialien zeigen jedoch, dass es insbesondere zu den Neutralitätsanforderungen der zuständigen Behörde und der materiell-rechtlichen Stellung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zahlreiche Diskussionen gab und der Gesetzesentwurf mehrfach angepasst wurde. Die Möglichkeit der eigenen wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen bei gleichzeitiger Zuständigkeit nach § 18 wurde dabei stark kritisiert und war im ersten Entwurf überhaupt nicht vorgesehen. Es kann davon ausgegangen werden, dass von dieser strengen Ansicht zwar abgerückt wurde, im Gegenzug jedoch die Eingriffsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers im Rahmen des Anzeigeverfahrens auf das Instrument der Stellungnahme begrenzt werden sollten.

Darüber hinaus greift die Einführung einer Klagebefugnis in unverhältnismäßiger Weise in die Rechte der privaten Entsorgungswirtschaft ein. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil zu Recht erkannt, dass die reale Ausnutzung der dem gewerblichen Sammler in § 17 Absatz 3 eingeräumten Rechtsposition durch ein Klagerecht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers beeinträchtigt werden kann. Das mit zeitlichen Verzögerungen und weiteren nicht kalkulierbaren Unwägbarkeiten verbundene Klagerecht führt faktisch zu einem Genehmigungsvorbehalt. Eine, wenn auch im Ergebnis unbegründete Klage, führt zu einem ungewissen Schwebezustand, in dem die angezeigte Sammlung über Monate und schlimmstenfalls sogar Jahre materiell-rechtlich nicht gesichert ist. Dieser kann im Einzelfall sogar einschneidender als ein tatsächliches Genehmigungserfordernis sein, da eine Genehmigung, wenn sie erteilt ist, zumindest einen dokumentierten rechtssicheren Zustand herstellt.

Es ist somit durchaus mit einem erhöhten Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu rechnen, der im Referentenentwurf schlichtweg ignoriert wird.

Die Erforderlichkeit einer solchen Regelung ist überdies nicht erkennbar. Die Beteiligung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in Form einer Stellungnahme ist ausreichend, um der zuständigen Behörde eine informierte Entscheidungsgrundlage zu ermöglichen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ein Instrument zugunsten seiner Wehrfähigkeit gegeben werden muss. Durch die grundsätzliche Überlassungspflicht aus § 17 Absatz 1 ist er ohnehin bereits privilegiert und unterliegt selbst keiner der Anzeige vergleichbaren Pflicht. Es besteht folglich kein Ungleichgewicht zu seinen Lasten, das ausgeglichen werden müsste.

Wir fordern aufgrund der hierdurch drohenden Rechtsunsicherheiten, den Absatz 8 ersatzlos zu streichen.

2. Zu §§ 17, 18, Stärkung der gewerblichen Sammlungen im Allgemeinen

Wir weisen ferner auf die Schwächen der Ausgestaltung von §§ 17 und 18 insgesamt hin. Mit den damaligen Neuregelungen zur gewerblichen Sammlung wurde den Kommunen eine Möglichkeit gegeben, die Tätigkeiten privater Entsorger stark zu erschweren.

Die Zulässigkeit einer gewerblichen Sammlung ist an zahlreiche Voraussetzungen, die mit Ausnahmen und Rückausnahmen versehen sind, verbunden. Erschwert wird die Prüfung durch eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen. So kann eine gewerbliche Sammlung

unter Berufung auf entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen untersagt werden. Dies wird zwar in § 17 Absatz 3 definiert, allerdings ist auch die Auslegung der dortigen weiteren unbestimmten Rechtsbegriffe nicht unproblematisch. Unbestimmte Rechtsbegriffe eröffnen immer einen erheblichen und für die privaten Unternehmen nur bedingt kalkulierbaren Entscheidungsspielraum zugunsten der Behörden. Dieser wird in den seltensten Fällen zugunsten der Privatwirtschaft genutzt.

Insofern fordern wir einen eindeutigeren Wortlaut in § 17 Absatz 3.

Eine Untersagung soll jedenfalls dann nicht möglich sein, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung „wesentlich leistungsfähiger“ ist, obwohl schon diese Formulierung im Sinne eines fairen Wettbewerbs mehr als grenzwertig ist. Völlig unberücksichtigt bleibt die Fallkonstellation, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nachträglich reagiert und sein Sammelsystem umstellt, sodass er im Nachhinein ein dem des gewerblichen Sammler gleichwertiges anbietet. In diesem Fall müssen die im Vertrauen auf die nicht untersagungsfähige Sammlung getroffenen Investitionen geschützt werden.

Seit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes hat sich zudem gezeigt, dass die Neutralitätspflicht der zuständigen Behörde in vielen Fällen nicht gewahrt wurde. Die Möglichkeit, kommunale Eigenbetriebe in Zusammenarbeit oder in Personalunion mit der für das Anzeigeverfahren zuständigen Behörde zu betreiben, ist weiterhin in einigen Landesgesetzen vorgesehen. Hierdurch wird das staatliche Neutralitätsgebot in der Praxis immer wieder verletzt. Eine bundeseinheitliche Regelung, die eine vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger unabhängige Behörde vorsieht, halten wir daher für sinnvoll und geboten.

Darüber hinaus wird bei der Anzeige von gewerblichen Sammlungen teilweise verlangt, detailliert die Vertragspartner der Verwertungskette zu benennen. Damit wird die Preisgabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gefordert, obwohl dazu offensichtlich keine Notwendigkeit besteht. Das Bundesverwaltungsgericht hat kürzlich festgestellt, dass an den Umfang der Darlegungspflicht nach § 18 Absatz 2 keine überzogenen Anforderungen gestellt werden dürfen (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.01.2019, Az.: 7 C 16.17). Dies sollte auch im Gesetzestext verdeutlicht werden.

Wir fordern daher eine wettbewerbsfreundliche Ausgestaltung der Voraussetzungen für gewerbliche Sammlungen, um insbesondere mittelständische Unternehmen zu schützen statt sie in ihrer Existenz zu bedrohen.

3. Zu § 3 Absatz 5 a, Definition „Siedlungsabfälle“

Die Aufnahme einer Definition für „Siedlungsabfälle“ entspricht zwar inhaltlich Art. 3 Absatz 2 b AbfRRL, allerdings nicht der Verwendung des Begriffs „Siedlungsabfall“ im deutschen Abfallrecht. Eine Anpassung auf bestimmte nationale Besonderheiten ist jedoch erforderlich, um Rechtssicherheit zu schaffen.

Wenngleich in der Begründung verdeutlicht wird, dass die Definition allein für die Berechnung der Quoten maßgeblich ist und die Zuständigkeiten von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und der Privatwirtschaft nicht beeinflusst, so stellt die Ausweitung des Begriffs der Siedlungsabfälle mindestens potenziell einen Eingriff in das bisherige Aufgabengebiet der privaten Entsorgungswirtschaft dar.

Die uneinheitliche Verwendung wird selbst in der Begründung hervorgehoben (vgl. S. 39). Dies ist aus unserer Sicht jedoch nicht ausreichend. Wenigstens sollte im Gesetzestext selbst die Abweichung dieser Definition von der sonstigen Verwendung des Begriffs klargestellt werden. Bestenfalls sollte der Begriff jedoch im deutschen Abfallrecht einheitlich verwendet werden.

Die einheitliche europäische Quotenberechnung kann dann durch eine entsprechende Ausweitung des Berechnungsmaßstabs in § 14 erreicht werden.

Wir fordern daher eine entsprechende Anpassung der Definition.

4. Zu § 3 Absatz 8, Definition „Abfallerzeuger“

Die Definition des Abfallerzeugers in § 3 Absatz 8 wurde nicht angepasst. Die abfallrechtliche Verantwortlichkeit von im Rahmen von Abbrucharbeiten anfallenden Abbruchmaterialien richtet sich somit nach der jeweiligen vertraglichen Gestaltung. Der Bauherr ist demzufolge nur ein möglicher verantwortlicher Abfallerzeuger. Eine Klarstellung der Verantwortung des Bauherrn als Abfallerzeuger im Abfallrecht wäre zielführend und ist dringend geboten.

In der Praxis wird die nicht eindeutige Verpflichtung des Abfallerzeugers häufig im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen vertraglich an beauftragte Bauunternehmen übertragen. Diese sind jedoch nur im Auftrag tätig. Nach dem Verursacherprinzip sollte grundsätzlich der Auftraggeber als Abfallerzeuger definiert werden, da er bei der Beauftragung eines Abbruchunternehmers unmittelbar ein eigenes Interesse am Abbruch mit den dabei zwangsläufig anfallenden Abfällen hat.

Die uneindeutige Definition führt in der Praxis zu aus umweltpolitischer Sicht ungewollten Folgen: Liegen bei Angebotslegung keine Erkenntnisse zu Schadstoffen vor, können hiermit verbundene Aufwendungen auch nicht einkalkuliert werden. Zwischen Bauherrn und unseriösen Auftragnehmern besteht dann ein Interessenskartell: Jeder möchte verhindern, dass etwaige Schadstoffbelastungen aufgedeckt werden und eine Untersuchung bleibt aus. Durch ein derartiges Vorgehen verbleiben Schadstoffe im Wirtschaftskreislauf, was zu einem Qualitätsverlust des Recyclingmaterials führt. Als eindeutig definierter Abfallerzeuger wäre stets der Bauherr für die ordnungsgemäße Entsorgung verantwortlich und angesichts der wirksamen Sanktionen des Abfallrechts bestünde eine hohe Motivation für eine vorherige umfassende Untersuchung des Objekts.

Im Zusammenhang mit der geplanten Erkundungspflicht des Bauherrn in der Gefahrstoffverordnung, wäre es jedoch konsequent, die Abfallverantwortlichkeit ebenfalls dahingehend anzupassen. Dies würde auch dem im Rahmen des Nationalen Asbestdialoges von den Bundesressorts BMI, BMU und BMAS gemachten Vorschlags entsprechen, Ergebnisse der Erkundung auch maßgeblich für die Einstufung und Kennzeichnung der Abfälle zu nutzen.

Wir fordern eine Klarstellung durch den Gesetzgeber, dass stets der Bauherr Abfallerzeuger ist.

5. Zu § 3 Absatz 23 a, Definition „Stoffliche Verwertung“

Es sollte unseres Erachtens zwischen der hochwertigen energetischen (als höherwertigere Stufe) und der energetischen Verwertung unterschieden werden.

In einer modernen nachhaltigen Kreislaufwirtschaft muss es darum gehen, das gesamte Spektrum der Abfallbehandlung möglichst sinnvoll miteinander zu verbinden. Daher sind wir der Meinung, dass nach dem Abschöpfen des Recyclingpotenzials darauf zu achten ist, die thermische Nutzung vornehmlich in energetisch effizienten Anlagen mit hohen Nettowirkungsgraden durchzuführen. Die sogenannte „Energieeffizienzanzahl R1“ nach AbfRRL ist für die Beurteilung der Effizienz der Energiegewinnung nicht geeignet. In ihrem Aufbau bildet sie keinen Wirkungsgrad ab, wie solche in der VDI-Richtlinie 3460 definiert sind. Sie entspricht nicht einer als richtig anerkannten, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen beruhenden Darstellung des Standes der Technik.

Eine hochwertige energetische Verwertung findet zum Beispiel im Rahmen der Zementherstellung statt. Dies ist ein Prozess, in dem über den Einsatz hochwertiger Ersatzbrennstoffe unmittelbar wertvolle primäre Energieressourcen ersetzt werden, was auch den Zielen des Pariser Klimavertrages vom 12. Dezember 2015¹ entspricht. Beim Einsatz hochwertiger Ersatzbrennstoffe in der Mitverbrennung wird das energetische Potenzial der Abfälle hinsichtlich Wirkungsgrad und CO₂-Einsparung nachweislich effizienter genutzt als in den meisten klassischen Müllverbrennungsanlagen. Bei entsprechendem Vorgehen werden somit nicht nur das Recycling und die Ressourceneffizienz gestärkt, darüber hinaus findet durch die Vorbehandlung eine Schadstoffentfrachtung statt, die sich positiv auf den Verbrennungsprozess auswirkt. Ein Alleinstellungsmerkmal bei der energetischen Verwertung in der Zementherstellung stellt die stoffliche Nutzung des Ascheanteils dar, der als anfallender Sekundärrohstoff in den Zementklinker, also in das Produkt eingebunden wird. Natürliche Primärrohstoffe in der Größenordnung von 200.000 bis 250.000 t/a werden dadurch in Deutschland eingespart. Diese Art der stofflichen Nutzung können Müllverbrennungsanlagen oder EBS-Kraftwerke nicht erbringen.

Wir fordern daher, dass diese Form der stofflichen Nutzung anteilmäßig anerkannt und vom Begriff der stofflichen Verwertung umfasst ist.

6. Zu § 9, Getrennte Sammlung von Abfällen zur Verwertung

§ 9 Absatz 1 Satz 1 enthält die grundsätzliche Pflicht, Abfälle getrennt zu sammeln, soweit dies für eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung zur Erfüllung erforderlich ist. Der Entwurf enthält nun erstmals Regelbeispiele, unter welchen Voraussetzungen die Getrenntsammlung nicht erforderlich sein soll.

Grundsätzlich erkennen wir an, dass Ausnahmen von der Getrenntsammlungspflicht notwendig sind, um in Einzelfällen der Lebenswirklichkeit angemessen Rechnung tragen zu können. Aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung, sollten diese jedoch hinreichend konkretisiert und auf das Nötigste beschränkt werden. Dies sehen wir in § 9 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 nicht erfüllt. Es ist nicht erkennbar, wie und durch welche Stelle die Vergleichbarkeit des Outputs festgestellt werden soll. Die getrennte Sammlung schafft regelmäßig die beste Voraussetzung für eine möglichst umfassende stoffliche Verwertung.

Die Abfallrahmenrichtlinie sieht diese Ausnahme zwar in Art. 10 Absatz 3 Buchstabe a) vor, eine Übernahme in nationales Recht ist jedoch nicht zwingend.

Wir fordern daher, von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch zu machen und § 9 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 ersatzlos zu streichen.

7. Zu § 9 a, Vermischungsverbot und Behandlung gefährlicher Abfälle

Gemäß § 9 a Absatz 3 sind Erzeuger und Besitzer von gefährlichen Abfällen, die in unzulässiger Weise vermischt worden, verpflichtet, diese zu trennen. Diese Pflicht ist grundsätzlich in Art. 18 Absatz 3 AbfRRL enthalten.

Die im Referentenentwurf vorgenommene Formulierung birgt jedoch die Gefahr, dass hinsichtlich dieser Trennpflicht Verantwortlichkeiten für Abfallbesitzer und -erzeuger festgelegt werden, die nicht zwingend sachgerecht sind. Die Abfallrahmenrichtlinie gibt diese Verantwortlichkeiten nicht vor und spricht allgemein von „sind zu trennen“. Diese neutrale Formulierung ist auch in § 3 Absatz 4 der POP-Abfallüberwachungsverordnung enthalten. Sie ist angesichts der unkalkulierbaren Haftungsfolgen für Personen, die die Vermischung selbst nicht zu verantworten haben, unbedingt zu bevorzugen.

¹ FCCC/CP/2015/L.9.

Wir fordern daher, § 9 a Absatz 3 entsprechend anzugleichen.

8. Zu §§ 26, 26 a, Freiwillige Rücknahme

Die Ausweitung der Anzeigepflicht für freiwillige Rücknahmesysteme auf nicht gefährliche Abfälle begrüßen wir.

Der Entwurf sieht in Anlehnung an die kürzlich ergangene Rechtsprechung des baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshofes (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.05.2019, Az.: 10 S 1990/18) unter bestimmten Voraussetzungen auch die freiwillige Rücknahme von Abfällen, die aus vom Hersteller oder Vertreiber nicht selbst produzierten oder vertriebenen Produkten hervorgegangen sind. Hierdurch werden umfassende Rücknahmesysteme insbesondere im Textilbereich ermöglicht, die neben dem Warenverkauf existieren.

Ein derartiges System birgt enorme Risiken für die bestehenden Sammelstrukturen. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere die höherwertigen Materialien den herstellereigenen Rücknahmesystemen zugeführt werden. Diese werden den gewerblichen, aber auch den gemeinnützigen und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern entzogen. Für sie verbleibt ein minderwertiger, unter Umständen sogar nicht weiter verwertbarer Rest. Die für den Verbraucher kostenlose gewerbliche und/oder karitative Sammlung von Abfällen, für die ein solches umfassendes freiwilliges Rücknahmesystem angeboten wird, kann hierdurch unwirtschaftlich werden. Hinzu kommt, dass die Anbieter dieser Rücknahmesysteme nicht auf dem Markt der Entsorgungswirtschaft tätig sind; andernfalls wären die Voraussetzungen nach § 26 Absatz 4 Nummer 4 auch nicht erfüllt. Bestenfalls schließen sie Kooperationen mit Entsorgungsunternehmen. Zu befürchten ist jedoch, dass sich einzelne Anbieter freiwilliger Rücknahmesysteme überschätzen und eine bestmögliche Verwertung trotz bester Absichten bei Antragstellung nicht gesichert ist. Die freiwillige Rücknahme von eigenen Produkten lässt sich über die Produktverantwortung sicherlich noch begründen. Von einer Ausweitung auf weitere Produkte sollte jedoch abgesehen werden. Möchte ein Hersteller und Vertreiber von Produkten auch auf dem Entsorgungsmarkt tätig werden, so steht es ihm frei, eine gewerbliche Sammlung nach § 18 anzuzeigen.

Überdies kritisieren wir die in § 26 a vorgesehene Freistellung von Nachweis- und Erlaubnispflichten bei freiwilliger Rücknahme gefährlicher Abfälle aufs Schärfste. Hierin liegt nicht nur eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber sonstigen Sammlungen. Darüber hinaus werden die umweltpolitischen Ziele, die mit diesen Pflichten verfolgt werden, verfehlt.

Wir fordern daher eine Klarstellung, dass eine freiwillige Rücknahme nur für eigene Produkte möglich ist und die Freistellungsmöglichkeit nach § 26 a ersatzlos zu streichen.

9. Zu § 45, Pflichten der öffentlichen Hand

Die Ausweitung der bisherigen Prüfungspflicht zu einer Pflicht der Bevorzugung von Recyclaten ist aus unserer Sicht richtig. Hinsichtlich der effektiven Durchsetzung bleibt der Entwurf jedoch weit hinter seinen Möglichkeiten zurück.

Der in der Begründung aufgeführte erweiterte Bezug zum Vergaberecht und die damit verbundenen Rechtsschutzmöglichkeiten für die Anbieter der Erzeugnisse (vgl. S. 81) sind dem Referentenentwurf nicht unmittelbar zu entnehmen. Hier bedarf es einer deutlicheren Formulierung.

Um den gebotenen Einsatz von Recyclaten transparent überprüfen zu können, fordern wir zudem die Einführung einer Pflicht der öffentlichen Auftraggeber, hierüber jährlich beginnend für das Jahr 2020 einen Bericht abzugeben.

10. Zu § 61, Erleichterungen für Entsorgungsfachbetriebe

In § 61 Absatz 1 ist für Betriebe, die gemäß EMAS-Verordnung 1221/2009/EG validiert sind, die Möglichkeit vorgesehen, Erleichterungen in Bezug auf den Inhalt der Antragsunterlagen in abfallrechtlichen Verfahren sowie die Überwachung einzuführen. In § 61 Absatz 4 ist eine derartige Möglichkeit auch für Entsorgungsfachbetriebe nach §§ 56 f. vorgesehen. Die genaue Ausgestaltung richtet sich nach hierzu erlassenen Rechtsverordnungen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass EMAS-Betriebe gegenüber Entsorgungsfachbetrieben bevorteilt werden (vgl. beispielsweise Entwurf zur Novelle der TA-Luft vom 16.07.2018).

Nach unserer Einschätzung sind die relevanten inhaltlichen Vorgaben der Zertifizierung von Entsorgungsfachbetrieben mit den Anforderungen der EMAS-Verordnung vergleichbar. Mit Erfüllung der Anforderungen gemäß Entsorgungsfachbetriebsverordnung (EfbV) verfügen die Entsorgungs- und Recyclingunternehmen über ein Managementsystem für die abfallwirtschaftlich relevanten Tätigkeiten.

Ein wesentliches Ziel der Zertifizierung zum Entsorgungsfachbetrieb ist die Bestätigung der Fachkunde und der Zuverlässigkeit (§§ 8-10 EfbV) vom Inhaber und die im Entsorgungsfachbetrieb beschäftigten Personen. Dabei ist maßgeblich, ob der Betrieb derzeit und in der Vergangenheit die für ihn geltenden behördlichen Anforderungen (umweltrechtlichen Vorschriften) einhält bzw. eingehalten hat (§ 7 Absatz 1 EfbV). Die Fachkunde der im Unternehmen verantwortlichen Personen wird unter anderem durch kontinuierliche Weiterbildung gewährleistet, die nachgewiesen werden muss. Diese Bildungsmaßnahmen gewährleisten, dass die verantwortlichen Personen die aktuelle Rechtslage kennen und anzuwenden wissen. Bestandteil der Fachkundelehrgänge ist aber beispielsweise auch, wie Abfälle vermieden, Ressourcen geschont und Betriebsabläufe optimiert werden können.

Die Anforderungen an die Entsorgungsfachbetriebe werden mindestens jährlich abgeprüft, dabei kommen kontinuierlich weitere Prüfkriterien hinzu, um neue technische oder rechtliche Entwicklungen abzubilden.

Die novellierte Entsorgungsfachbetriebsverordnung hat darüber hinaus das gesamte Überwachungssystem noch einmal deutlich verschärft.

Das den Entsorgungsfachbetrieben auferlegte Überwachungsregime ist somit engmaschig und viel eher geeignet, um Straftatbestände im Umwelt- und Entsorgungsbereich zu vermindern. Zertifizierte Entsorgungsfachbetriebe sind daher bereits im Kreislaufwirtschaftsgesetz mit EMAS-Betrieben gleichzustellen.

Wir fordern daher, die Erleichterungen in § 61 entsprechend anzugleichen.

11. Zu § 62 a, Chemikalien- und Produktrecht

Wir stimmen dahingehend überein, als dass die Vorschrift der Umsetzung der AbfRRL dienen soll. Die Verortung, insbesondere von § 62 a Absatz 3, lehnen wir jedoch aus rechtssystematischen Gründen entschieden ab.

Es wirkt bereits in der Abfallrahmenrichtlinie vor dem Hintergrund der ansonsten vorgenommenen Trennung von Abfall- und Chemikalienrecht befremdlich, Verweise in die REACH-Verordnung² aufzunehmen. Im Gegensatz zu § 62 a Absätze 1 und 2 bezieht sich die Vorlage in der Abfallrahmenrichtlinie allerdings nicht unmittelbar auf die Folgen des Abfallendes, sondern soll der Umsetzung von Abfallvermeidungsstrategien dienen. Dies wird im Referentenentwurf jedoch keineswegs deutlich. Die Vorschriften zur Abfallvermeidung sind ansonsten in § 33 und

² Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006

somit an völlig anderer Stelle zu finden. Selbst die Begründung verweist lediglich schlicht auf Art. 9 Absatz 1 Buchstabe i) AbfRRL, ohne einen tatsächlichen Sinn und Zweck dieser Vorschrift zu erörtern.

Des Weiteren sollen sich ausweislich der Begründung auch Vorschriften des Chemikalien- und Produktrechts an Abfallerzeuger und Abfallbesitzer richten können. Dies lehnen wir ausdrücklich ab. Sowohl in Art. 2 Absatz 2 der REACH-Verordnung als auch in Art. 1 Absatz 3 der CLP-Verordnung³ werden Abfälle ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgenommen. Eine Adressierung von § 62 a Absätze 1 und 2 an Abfallerzeuger und Abfallbesitzer dürfte bei unionsrechtskonformer Auslegung demzufolge kaum zu begründen sein. Die Vorschriften kommen somit erst dann zur Anwendung, sobald das Abfallende erreicht ist. Zu diesem Zeitpunkt kann jedoch allein begrifflich schon kein Abfallbesitzer existieren, an den die Vorschriften zu adressieren sind. Auf eine saubere Trennung der unterschiedlichen Rechtsgebiete ist aus unserer Sicht unbedingt zu achten. Eine Verortung der Vorschriften im nationalen Chemikalienrecht wäre daher zielführend.

Wir fordern daher zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten, § 62 a Absatz 3 wenn überhaupt nur an geeigneter Stelle zu verorten und im Übrigen die Begründung anzupassen.

12. Zu § 6 Absatz 2 i.V.m. Anlage 5

Die Anlage 5 zu § 6 Absatz 2 des Entwurfs enthält Beispiele für Maßnahmen und wirtschaftliche Instrumente zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie. Diese wurden aus Artikel 4 Absatz 3 i.V.m. Anhang IVa AbfRRL unverändert übernommen.

Da es sich hierbei lediglich um Beispiele handelt, deren 1:1-Übernahme europarechtlich nicht zwingend geboten ist, empfehlen wir, diese kritisch auf ihre Tauglichkeit und Sinnhaftigkeit zu überprüfen. Insbesondere die in Nr. 12 aufgeführten wirtschaftlichen Anreize für Behörden zur Förderung der Abfallvermeidung und zur verstärkten Einführung von Systemen der getrennten Sammlung sind für uns vor dem Hintergrund der teilweise ohnehin bestehenden Pflichten nicht nachvollziehbar.

Beispielsweise werden die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 9 zur Getrenntsammlung verpflichtet. Wieso darüber hinaus noch die Möglichkeit bestehen soll, die Einhaltung dieser Pflicht auch noch wirtschaftlich zu belohnen, ist dem Steuerzahler wohl kaum zu vermitteln. Vielmehr dürften wirtschaftliche Sanktionen bei Nichteinhaltung der bestehenden Pflichten die gewünschte Wirkung erzielen.

Wir fordern daher eine Anpassung des Beispielkatalogs in Anlage 5 zu § 6 Absatz 2.

Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Eric Rehbock
- Hauptgeschäftsführer -

Linnéa Hacker
- Rechtsreferentin -

Der bvse – Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. vertritt die Interessen von rund 920 Entsorgungs- und Recyclingunternehmen, die in etwa 50.000 Arbeitnehmer beschäftigen und einen jährlichen Gesamtumsatz von € 10 Mrd. erwirtschaften. Im bvse sind alle Fachsparten der Recycling- und Entsorgungswirtschaft vertreten.

³ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008