

Entsorgungsgemeinschaften
Großraum Hamburg e.V. (EGH)
EGMV Mecklenburg-Vorpommern e.V.
Niedersachsen und Bremen e.V. (EGNB)
EGSH Schleswig-Holstein e.V.



Entsorgungsgemeinschaften, Eiffestr. 462, 20537 Hamburg

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
WR II 2
Postfach 12 06 29

53048 Bonn

per E-Mail: WR112@bmu.bund.de

Geschäftsstelle:
Eiffestr. 462
20537 Hamburg

☎ 040/25 17 29-0
☎ 040/25 17 29-20
www.egnord.de
info@egnord.de

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben

Unser Zeichen

Datum

pr/dö/KrWG_Stellungn_2019.doc

3. Januar 2020

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 06.08.2019 haben Sie uns den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union mit der Bitte um Stellungnahme übersandt.

Nachfolgend möchten wir aus Sicht der mittelständischen norddeutschen Abfall- und Recyclingwirtschaft unsere Anmerkungen hierzu geben.

Allgemeines:

Die Entsorgungsgemeinschaften Nord begrüßen, dass im Rahmen der Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) und der Umsetzung der europäischen Vorgaben in deutsches Recht zugleich auch das Ressourcenmanagement und die Ressourceneffizienz in Deutschland weiter vorangetrieben werden sollen. Aus unserer Sicht ist dabei vorrangig, die nachhaltige Förderung des Recyclings eindringlich einzufordern.

Mit den Veränderungen zum § 45 KrWG-E greift der Gesetzgeber richtigerweise neue Maßnahmen und Anforderungen auf, um die Pflicht des Einsatzes von Recyclingbaustoffen weiter voranzubringen.

Ein aktuelles, zentrales Problem der mineralischen Baustoff- und Abfallwirtschaft ist es, dass die Nachfrage nach qualifizierten Recyclingbaustoffen, insbesondere im öffentlichen Straßen- und Wegebau, in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen hat und mittlerweile viel geringer ist als das Angebot. In jüngster Zeit ist eine Vermarktung von Recyclingbaustoffen bei öffentlichen Bauvorhaben nahezu zum Erliegen gekommen. Der Großteil unserer Recyclingbetriebe gibt an, dass ihre Kunden vorwiegend nur noch private und gewerbliche Bauherren seien - auch mit abnehmender Tendenz, dass aber die öffentliche Hand Recyclingbaustoffe mittlerweile nahezu durchgängig ausschließe.

Die von Seiten des Gesetzgebers beim Einsatz von mineralischen Ersatzbaustoffen bei öffentlichen Vergaben verankerte Forderung, vorrangig Recyclingbaustoffe auszuschreiben und einzusetzen, findet in Norddeutschland bei der öffentlichen Hand fast gar nicht mehr statt. Das hat dazu geführt, dass die Anlagenkapazitäten der von uns betreuten Unternehmen, die mineralische Bau- und Abbruchabfälle annehmen, erschöpft sind. Die Erfahrungen aus der täglichen Praxis zeigen, dass Produktneutralität, Ressourcenschonung und Nachhaltigkeit im öf-

fentlichen Bau politisch zwar allerorts propagiert aber aktiv in der Praxis nicht umgesetzt werden.

Von daher ist die Ergänzung des § 45 KrWG - Entwurf erforderlich, aber noch nicht zwingend ausreichend formuliert.

Im Einzelnen:

§ 3 Begriffsbestimmungen:

Grundsätzlich regen wir an, dass die Begrifflichkeiten aus dem EU Recht 1:1 in das deutsche Recht übernommen werden, insbesondere die Definitionen der Bau- und Abbruchabfälle, der Verfüllung sowie das Ende der Abfalleigenschaft.

§ 9 KrWG-E

Wir begrüßen die Klarstellungen und erweiterten Festlegungen sowie Neufassung der Getrennthaltungspflichten und des Vermischungsverbot für gefährliche Abfälle.

§14 Abs. 2 KrWG-E

Hier wird eine **stoffliche Verwertungsquote von 70 % für Bau- und Abbruchabfälle, die ab dem 01.01.2020 gelten soll, formuliert:**

„Die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die sonstige stoffliche Verwertung von nicht gefährlichen Bau- und Abbruchabfällen mit Ausnahme von in der Natur vorkommenden Materialien, die in der Anlage zur Abfallverzeichnisverordnung mit dem Abfallschlüssel 17 05 04 gekennzeichnet sind, sollen spätestens ab dem 1. Januar 2020 mindestens 70 Gewichtsprozent betragen.“

Diese Formulierung schließt (natürliches) Bodenmaterial AVV-Nr. 17 05 04 (Bodenaushub) von der Berechnung der stofflichen Verwertungsquote aus. Für die verbleibenden Bauabfallarten Beton, Ziegel, Fliesen und Keramik und deren Gemische sowie für die gemischten Bau- und Abbruchabfälle AVV-Nr. 17 09 04 erscheint diese Quote angesichts der zurzeit immer weiter absinkenden Akzeptanz für Ersatzbaustoffe sowie aufgrund der unklaren zukünftigen Entwicklung der Mantelverordnung derzeit **unrealistisch hoch**. Die zeitnah bevorstehende bzw. regional bereits umgesetzte Beschränkung der Verfüllung auf ausschließlich Bodenmaterial in der geplanten BBodSchV sowie das Fehlen einer Nachfrage nach RC-Baustoffen, sowie zudem die verstärkte Getrenntsammlungspflicht gemäß GewAbfV am Anfallort führen zu einem sinkenden Potenzial an stofflicher Verwertung im Bereich der mineralischen und gemischten Bau- und Abbruchabfälle (außer Boden). Die bisher national erreichten Verwertungsquoten im Baubereich schließen die Abfallart Boden und die Grubenverfüllung mit ein.

Im Gegensatz zur geplanten nationalen Regelung im KrWG-E **schließt die europäische Regelung die Verfüllung (von Bauabfällen außer natürlichem Bodenmaterial) ausdrücklich ein**. Nur so erscheint eine stoffliche Verwertungsquote von 70 % überhaupt tatsächlich erreichbar.

Art. 11 Nr. 2 b) der Abfallrahmen-RL lautet:

*„Bis 2020 wird die Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings und die sonstige stoffliche Verwertung (**einschließlich der Verfüllung, bei der Abfälle als Ersatz für andere Materialien genutzt werden**) von nicht gefährlichen Bau- und Abbruchabfällen - mit Ausnahme von in der Natur vorkommenden Materialien, die in Kategorie 17 05 04 des Europäischen Abfallkatalogs definiert sind - auf mindestens 70 Gewichtsprozent erhöht; ...“*

Da auf nationaler Ebene die Verfüllung mineralischer Abfälle - außer Bodenaushub - mit der geplanten Bodenschutzverordnung nahezu vollständig ausgeschlossen werden soll, der Bodenaushub aber in der 70%-Quote nicht berücksichtigt wird, kann die in der europäischen RL einschließlich der Verfüllung geforderte stoffliche Verwertungsquote (70 %) aller Voraussicht nach nicht erreicht werden. Diesbezüglich muss bei der Quotenfestlegung auf nationaler Ebene der bisher noch in der Grubenverfüllung eingesetzte Materialanteil (ohne Boden) abgezogen

gen und eine geringere Quote festgelegt werden. Eine 1:1-Umsetzung des europäischen Rechts ist mit dem vorliegenden Entwurf nicht gegeben.

§ 18 Abs. 8 KrWG-E

Die im Abs. 8 neu geschaffene Klagebefugnis für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger muss aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit ersatzlos gestrichen werden. Eigentlich sind gewerbliche Sammelunternehmen nur verpflichtet, der zuständigen Behörde eine geplante Sammlung anzuzeigen. Die nun geplante Neuregelung könnte dazu führen, dass private Sammlungsstrukturen zu Gunsten der Kommunen weiter geschwächt werden. Dies lehnen wir ab.

§ 45 KrWG-E

Der aktuelle § 45 KrWG bestimmt eine **Prüfungspflicht**. Behörden des Bundes und andere öffentliche Stellen des Bundes sind unter Berücksichtigung der §§ 6 bis 8 (Abfallhierarchie, Hochwertigkeit der Verwertung) bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen verpflichtet zu prüfen, ob und in welchem Umfang Erzeugnisse eingesetzt werden können, die durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling aus Abfällen hergestellt worden sind.

Die Prüfungspflicht ist allerdings ergebnisoffen gestaltet. Eine Zuspitzung des Ermessens hin zum bevorzugten Einsatz nachhaltiger RC-Materialien gibt es nicht.

§ 45 KrWG-E schreibt nun eine **Bevorzugungspflicht** vor. Die Verpflichteten **haben**, insbesondere unter Berücksichtigung der §§ 6 bis 8, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten, oder aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind. § 45 Abs. 2 Satz 2 KrWG-E verlangt allerdings auch, dass die Erzeugnisse für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, durch ihre Beschaffung oder Verwendung keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen und keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen. Dagegen ist unter dem Gesichtspunkt des Umwelt- und Gesundheitsschutzes nichts einzuwenden. Die Bevorzugungspflicht mündet insofern aber wieder in einer eingeschränkten Prüfungspflicht, da zumutbare Mehrkosten hinzunehmen sind.

In der Gesetzesbegründung heißt es, in der Regelung werde nun auch die Rechtsschutzmöglichkeit für die Anbieter der Erzeugnisse klargestellt (S. 81). Davon ist allerdings im Normtext nichts zu sehen. Normadressaten sind Stellen des Bundes. Deshalb hat § 45 KrWG keinen drittschützenden Charakter, das heißt, private Anbieter können aufgrund von § 45 KrWG den Einsatz von RC-Material nicht einklagen (etwa v. Komorowski, in: Jarass/Petersen, KrWG 2014, § 45 Rn 3). Woraus sich der drittschützende Charakter von § 45-E ergeben soll, ist nicht erkennbar.

Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung (S. 81), die neue Regelung stelle klar, dass es sich bei den Vorgaben trotz des inhaltlichen Kontextes zum KrWG materiell-rechtlich um Bestimmungen über das Vergabeverfahren im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) handle. Allerdings läuft dieser Aspekt aufgrund der vergaberechtlichen Vorschriften leer.

Zwar haben Unternehmen Anspruch darauf, dass die Bestimmungen über das Vergabeverfahren eingehalten werden (§ 97 Abs. 6 GWB). Ohne Änderung der vergaberechtlichen Bestimmungen werden die Vorgaben allerdings nicht in der Praxis ankommen. Denn § 97 Abs. 3 GWB schreibt vor, dass bei der Vergabe umweltbezogene Aspekte „berücksichtigt“ werden. **Damit wandelt sich die abfallrechtliche Bevorzugungspflicht über das Vergaberecht wieder in eine reine Prüfungspflicht.**

§ 97 Abs. 3 GWB soll – sofern erkennbar – nicht geändert werden und führt gerade nicht zu einer Bevorzugung von RC-Material. Das gilt ebenfalls für die in der Begründung angeführte Vergabeverordnung und die Berechnung von Lebenszyklen. Denn innerhalb der Berücksichtigungspflicht von Umweltaspekten öffnet sich ein weiter Ermessens- und Kalkulationsspiel-

raum. Selbst in Zeiten, in denen – wie aktuell – Preise für mineralische Rohstoffe wie Sand und Kies steigen, regional Rohstoffverknappungstendenzen erkennbar sind und vergleichbar geeignetes RC-Material günstiger zu haben ist, wird RC-Material nicht ausgeschlossen. Um den Einsatz von RC-Material zu forcieren, muss eine zwingende Begründungspflicht vorgesehen werden, die darlegt, warum kein RC-Material eingesetzt bzw. ausgeschlossen worden ist.

Ansonsten wird der § 45-E daran leider nichts ändern.

Fußnote 3 der Lesefassung des KrWG erläutert zu § 45, dass es Ziel ist, die Vorschläge mit der vergaberechtlichen Systematik und europarechtlichen Vorgaben in Einklang zu bringen. Die abfallrechtliche Regelung hat einen wichtigen Schritt gemacht. Allerdings wird sich die Bevorzugungspflicht in der Praxis nicht durchsetzen, solange eine Bevorzugungspflicht vergaberechtlich fehlt. Ohne eine vergaberechtliche Pflicht bleiben dem öffentlichen Auftraggeber im Rahmen seiner Beschaffungsautonomie sämtliche Spielräume erhalten, die er heute auch hat.

Die aus unserer Sicht positive Erweiterung des § 45 bezüglich der Bevorzugungspflicht für RC-Baustoffe durch den Bund muss darüber hinaus zwingend geltungstechnisch auch auf die öffentlichen Auftraggeber im Bereich der Länder und Kommunen ausgebaut werden.

Ansonsten ist der gut gemeinte Ansatz im §45-E ein stumpfes Schwert.

Für Rückfragen stehen wir jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Entsorgungsgemeinschaften Nord

- Die Geschäftsführung -

[REDACTED]

[REDACTED]