

Stellungnahme

zum Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (Stand: 23.02.2010)

I. Allgemeines

1. Die zentralen Ziele, die mit dem Gesetzentwurf verfolgt werden, unterstützen wir.

Die *Umsetzung der EG-rechtlich bindenden Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie vom 19.11.2008* ist erforderlich; dabei sollten die Bundesregierung und die gesetzgebenden Organe alles daran setzen, dass das deutsche Gesetz vorgabegemäß tatsächlich ab 12.12.2010 wirksam wird (Art. 40 Abs. 1 AbfRRL).

Die *stärkere Ausrichtung der Kreislaufwirtschaft auf den Ressourcen-, Klima- und Umweltschutz* gehört traditionell zu den Zielen unserer Verbände. Alle Vorschriften, die dieses Ziel fördern, finden unsere Billigung; allerdings muss kritisch angemerkt werden, dass der unterschiedliche Vollzug in der EU-27 zu Wettbewerbsnachteilen der deutschen Kreislaufwirtschaftsbetriebe führen kann. Die ambitionierte Gesetzesanwendung in Deutschland ergibt deshalb nur Sinn, wenn die Bundesregierung und die deutschen Abgeordneten im Europaparlament allen ihren Einfluss geltend machen, dass das gemeinschaftsweite ökologische Niveau systematisch und konsequent angeglichen wird.

Sehr positiv nehmen wir auch das zentrale Ziel auf, die abfallrechtlichen Regelungen klarzustellen und zu präzisieren, um dadurch die *Vollzugs- und Rechtssicherheit zu verbessern*. Allerdings sind auf diesem Feld die erforderlichen Anstrengungen seitens Bundesregierung und Gesetzgeber besonders anspruchsvoll. Unser Verband will sicher nicht in den Fehler verfallen, diejenigen Entwurfsvorschriften, die wir uns branchenfreundlicher vorstellen, als unklar oder zu unpräzise zu brandmarken. Auf der anderen Seite scheinen uns gerade in Regelungsbereichen, die bislang im KrW-/AbfG ausgespart sind, Nachbesserungen und vor allem Begleitmaßnahmen nötig zu sein. Beispielhaft verweisen wir auf § 4 KrWG-AE, in dem nach unserer Auffassung die rechtssichere Abgrenzung zwischen Abfällen und Nebenprodukten nicht gelungen ist. Die Begründung liefert dazu kaum zusätzlich Erhellendes.

2. Bei der künftigen Überarbeitung des Arbeitsentwurfs wünschen wir uns mehr Mut zu privatwirtschaftlich-wettbewerblichen Lösungen. Zwar sind im Arbeitsentwurf an verschiedenen Stellen der Begründung Aussagen enthalten, dass die Investitionssicherheit für öffentlich-rechtliche „und für privatrechtliche Entsorgungsträger“ durch bestimmte Gesetzesvorschriften verbessert werden soll. Bei Licht betrachtet erhalten aber vor allem die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

Bestandsgarantien und Schutzzäune, während die Privaten auf „Investitionssicherheit“ insofern verwiesen werden, als für sie die Übernahme zusätzlicher Entsorgungsaufgaben tabu sein soll.

Unsere Verbände sind davon überzeugt, dass die stärkere Öffnung insbesondere des Bereichs der Abfälle aus privaten Haushaltungen für Wettbewerbslösungen den Kreislaufwirtschaftsgedanken befördert und nicht behindert. Die in § 10 Abs. 1 Nr. 3 KrWG-AE erwähnte „einheitliche Wertstofftonne“ könnte ein Ansatz sein; ohne die erforderliche Rechtsverordnung bleibt die Vorschrift jedoch zunächst ohne praktische Relevanz.

II. Zu einzelnen Vorschriften

§ 3 Begriffsbestimmungen

Die erhebliche Auswirkung der Begriffsbestimmungen begrüßen wir im Grundsatz; vorangestellte Definitionen zu in nachfolgenden Gesetzesvorschriften verwandten Rechtsbegriffen verbessern grundsätzlich die Anwendung des Gesetzes. Allerdings haben wir Verbesserungspotenzial festgestellt.

- Die Standardtätigkeit eines Recyclingbetriebes – Sammeln und Aufbereiten von Abfällen, Verkauf der gewonnenen Sekundärrohstoffe – unterfällt den Definitionen in den Absätzen 16, 9 und 13. An geeigneter Stelle sollte klargestellt werden, dass gewerbliche Tätigkeiten im Rahmen der Abfallbewirtschaftung unter mehrere Begriffsbestimmungen gleichzeitig subsumiert werden können. Dies erscheint z. B. auch zur Klarstellung dessen erforderlich, dass die in §§ 52, 53 erwähnten Anzeige- und Genehmigungspflichten jeweils nur einmal zur Anwendung kommen.
- Die Begriffsbestimmungen von „Sammler“ in Abs. 11 und „Sammlung“ in Abs. 16 bedürfen dringend der Koordinierung. Es sollte sichergestellt sein, dass eine „Sammlung“ begrifflich stets und ausschließlich von einem „Sammler“ durchgeführt wird. Außerdem regen wir eine Abgrenzung der Begrifflichkeiten „Sammeln“ und „Einsammeln“ sowie eine Bezugnahme auf Hol- und Bringsysteme an (Fortführung der entsprechenden Begriffsbestimmungen in § 4 Abs. 5 KrWG-/AbfG). Klargestellt werden sollte, wie z. B. die Entgegennahme bzw. der Ankauf von Schrott auf einem Schrottplatz einzuordnen ist.

§ 4 Nebenprodukte

Die Entwurfsvorschrift birgt aufgrund ihrer Vielzahl unbestimmter und ungewohnter Rechtsbegriffe die Gefahr, dass sich die Rechtsanwendung auch innerhalb Deutschlands völlig disparat entwickeln wird. Zwar könnte man darauf verweisen, dass § 4 KrWG-AE lediglich eine Wiedergabe des Art. 5 AbfRRL darstellt. Aber gerade anhand der europarechtlichen Vorgabe ist bereits jetzt festzustellen, dass sich die Ansichten zu den Bedeutungsinhalten unter den Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden und neue Wettbewerbsverzerrungen verursachen. Es zeigt sich, wie recht die Verbände im Zuge der Auseinandersetzung über die Sinnhaftigkeit einer Definition von Nebenprodukten hatten, die eine solche Vorschrift bis zuletzt strikt abgelehnt haben.

Als erste Maßnahme ist erforderlich, dass sich die Bundesregierung mit der EU-Kommission ins Benehmen setzt, dass die Rechtsbegriffe (z. B. „normales industrielles Verfahren“, „Verwendung in externen Produktionsverfahren“) mit einheitlichen Bedeutungen versehen werden. Hilfreich sein könnte eine Rückbesinnung auf die „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Mitteilung zu Auslegungsfragen betreffen Abfall und Nebenprodukte“ vom 21.02.2007 (KOM (2007) 59 endgültig). Zu klären ist, ob die dortigen Auslegungshinweise tatsächlich „1 zu 1“ auch für den Art. 5 AbfRRL Bedeutung haben oder ob sich der europäische Gesetzgeber davon partiell absetzen wollte. Welches Ergebnis auch immer gezeitigt wird: es muss zwecks Wahrung der einheitlichen Rechtsanwendung – beispielsweise vorerst in der Gesetzesbegründung – publiziert und sodann konsequent vollzogen werden. Sodann sollte unverzüglich eine Absicherung auf europäischer Ebene im Komitologieverfahren bzw. auf nationaler Ebene im Rechtsverordnungsverfahren in Angriff genommen werden. Keinesfalls darf man hier mit unterschiedlicher Zunge sprechen!

Für die von uns repräsentierten Betriebe hat die Frage der Subsumtion unter den Nebenprodukte-Begriff fundamentale Bedeutung hinsichtlich der Neuschrotte, die im Zuge der Stahlverarbeitung in den Produktionsbetrieben anfallen.

§ 5 Ende der Abfalleigenschaft

Für die von unseren Verbänden im Wesentlichen vertretenen Stahl- und Metallschrotte ist es erforderlich, dass die verbindliche Regulierung am Ende des gegenwärtig stattfindenden Komitologieverfahren unverzüglich in einer Rechtsverordnung gemäß § 5 Abs. 2 KrWG-AE umgesetzt wird.

Ungeachtet dessen erscheint sich dringend zu empfehlen, dass der materielle Inhalt des Art. 6 AbfRRL weitgehend übernommen wird. So sollte z. B. unbedingt die Passage „wozu auch ein Recyclingverfahren zu rechnen ist“ übernommen werden, will man nicht von vornherein Missverständnisse über das erforderliche „Durchlaufen eines Verwertungsverfahrens“ provozieren.

Sehr positiv nehmen wir die Ausführungen im Begründungsteil zu der nicht verzahnten Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft auf europarechtlicher Ebene mit der REACH-Verordnung zur Kenntnis. Hinsichtlich der rechtlichen Analyse ist nichts hinzuzufügen. Was uns allerdings fehlt, ist ein klares Bekenntnis dazu, dass die Bundesregierung alle Anstrengungen unternimmt, um die bestehende Doppelregulierung trotz gleicher Schutzrichtung aufzulösen. Die Kernproblematik besteht darin, dass die europäischen Behörden das Rückgewinnungsverfahren für Stoffe als Herstellungsverfahren ansehen. Damit werden Sekundärrohstoffe in den Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 7 (d) der REACH-Verordnung verwiesen, ohne dass sich allerdings aktuell wirklich substanzielle Verfahrenserleichterungen für die Rückgewinnungsbetriebe abzeichnen. Die deutsche Bundesregierung sollte auf ihre nachgeordneten Behörden Einfluss geltend machen, dass ein Umdenkungsprozess initiiert wird. Begleitend sollten schon jetzt Aktivitäten einsetzen, die das Anliegen der Nichtanwendung der REACH-Verordnung auf Sekundärrohstoffe im Zuge der Revision zum Durchbruch verhelfen.

§§ 6, 7, 8 Abfallhierarchie, Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft, Hochwertigkeit der Verwertung

Die wichtigste Aussage zu den insgesamt schwer lesbaren Entwurfsvorschriften finden wir in der Begründung auf Seite 158: „Soweit verordnungsrechtliche Vorgaben nicht bestehen, verlangt das Gesetz von den Erzeugern und Besitzern im Einzelfall keine strikte Durchführung der hochwertigsten Verwertungsoption, sondern eine Optimierung der Verwertung. Offensichtlich „niederwertige“ Verwertungen sind danach unzulässig.“

Den letztzitierten Satz lesen wir als: „*Nur* offensichtlich „niederwertige“ Verwertungen sind danach unzulässig.“ Mit dieser Rechtslage sind wir einverstanden, zumal sie nach unserer Bewertung tatsächlich die Intention des europäischen Gesetzgebers trifft. Allerdings muss sichergestellt sein, dass die zitierte Aussage mit dem objektiven Gesetzesinhalt in den §§ 6 – 8 übereinstimmt.

Für unseren Wirtschaftsbereich hat die Regelung in dem zitierten Verständnis vor allem für die Entsorgung der Schredderleichtfraktion erhebliche Bedeutung.

In **§ 6 Abs. 1 Nr. 4** sollte überprüft werden, ob der Begriff „Bergversatz“ richtig gewählt ist. Unseres Erachtens handelt es sich dabei nur um einen Teilbereich des Begriffs „Verfüllung“, wie er in § 3 Abs. 24 vorkommt. Damit wird die Frage aufgeworfen, wo die Verfüllungen, die keinen Bergversatz darstellen, einzuordnen sind.

Wir appellieren an das BMU, baldmöglichst damit zu beginnen, die Rechtsverordnungen im Abfallbereich daraufhin durchzuschauen, wie der dort jeweils verwandte Begriff „stoffliche Verwertung“ mit Blick auf § 6 anzupassen ist. Von besonderer Bedeutung ist für unsere Branche § 2 Abs. 1 Nr. 10 AltfahrzeugV. Hier muss sichergestellt werden, dass der Bergversatz als quotenrelevantes Verwertungsverfahren im Sinne des § 5 Abs. 1 AltfahrzeugV erhalten bleibt.

Speziell zu **§ 8** möchten wir nur anmerken, dass sowohl im Gesetzestext als auch in der Begründung die überkommenen Begriffe „energetische Verwertung“ und „stoffliche Verwertung“ verwandt werden. Diese sind nicht mehr mit den Begrifflichkeiten in § 6 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 kompatibel. Konsequenterweise finden sich dafür auch keine Begriffsbestimmungen in § 3 mehr.

§ 10 Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft

Wie bereits in der Vorbemerkung erwähnt, begrüßen wir die Regelung in **Abs. 1 Nr. 3**, dass durch Rechtsverordnung eine „einheitlichen Wertstofftonne“ eingeführt werden kann. Allerdings sollte zumindest schon im KrWG konkret festgeschrieben werden, dass die Organisationsform entsprechend der in der „verordneten Rücknahme nach § 25“ festgelegten zu erfolgen hat. Dies bedeutet nach gegenwärtiger Rechtslage konkret: Wenn in die Erfassung und Verwertung von Verpackungen stoffgleiche Nichtverpackungen einbezogen werden, so ist dies in privatrechtlich-wettbewerblicher Form zu organisieren. Der von interessierter Seite geforderten Umstellung auf eine „kommunale Systemführerschaft“ sollte von vornherein ein Sperrmittel entgegengesetzt werden.

Wir appellieren an den Gesetzgeber, wenigstens dieses Zeichen pro Einführung von mehr Marktwirtschaft in der Abfallbewirtschaftung zu setzen. Dies stellte einen – wenn auch schwachen – Ausgleich zum generellen Festhalten an der Über-

lassungspflicht auch für getrennt bereitgestellte Fraktionen aus privaten Haushaltungen in § 16 Abs. 1 KrWG-AE dar. Ungeachtet dessen haben wir allerdings generelle Zweifel, ob der Verweis auf Artikel 106 Abs. 2 AEUV die Überlassungspflicht insoweit tatsächlich trägt. Nach unserer Überzeugung wollte der EU-Gesetzgeber der Abfallrahmenrichtlinie die getrennt gehaltenen Fraktionen im Gegensatz zu den gemischten Haushaltsabfällen bewusst und gezielt in den Wettbewerb entlassen.

Uns ist bewusst, dass die Einführung der „einheitlichen Wertstofftonne“ einer vorherigen Koordinierung der Begriffe „private Haushaltungen“ im Sinne des § 16 Abs. 1 und „Endverbraucher“ im Sinne des § 3 Abs. 11 VerpackV bedarf. Zu diesem Thema werden wir uns äußern, sobald das BMU einen Entwurf einer einschlägigen Verordnung nach § 10 Abs. 1 vorlegt.

Mit großer Sorge erfüllt uns die in **Abs. 3** vorgegebene Reichweite einer Rechtsverordnung, durch die zusätzliche Überprüfungen ermöglicht werden. In Zeiten der immer wieder propagierten Deregulierung und Entbürokratisierung ist es für uns ein Unding, dass Kontrollen über die nach §§ 46 ff., der Nachweisverordnung und der Entsorgungsfachbetriebsverordnung möglichen hinaus praktisch ins Uferlose erweitert werden sollen. Recyclingbetriebe sollten nicht mit Atomkraftwerken verwechselt werden!

Wir regen dringend an, Abs. 3 ersatzlos zu streichen.

§ 16 Überlassungspflichten

Zunächst bekräftigen wir im hier gegebenen Zusammenhang unsere vorherigen kritischen Anmerkungen zu der Besitzstandswahrung und Schutzzaunerrichtung zu Gunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

Unzeitgemäß ist es, den öRE in **Abs. 1** weiterhin die Kompetenz für die Beseitigung der Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen zu reservieren. Insbesondere die weitestgehende Verleihung des „Verwertungsstatus“ an Hausmüllverbrennungsanlagen macht diese Regelung entbehrlich. Auf die Erledigung der verbleibenden „echten“ Beseitigungsfälle sind die öRE ohnehin nicht eingestellt, da sie diese üblicherweise von der Entsorgung ausschließen. Deshalb regen wir an, die Sätze 2 und 3 des Abs. 1 ersatzlos zu streichen.

Für unsere Mitgliedsbetriebe ist es des Weiteren substantiell, dass die herkömmlichen Formen der Sammlung von Metallabfällen aus privaten Haushaltungen erhalten bleiben und nicht durch zusätzliche bürokratische Hemmnisse erschwert werden. Herkömmliche Formen sind die Entgegennahme bzw. der Ankauf von Metallabfällen auf den Betriebsgeländen (Schrottplätzen) und die Einsammlung im Rahmen von Hollösungen, die aber in aller Regel nicht planmäßig stattfinden und auch nicht mit der Gestellung von Erfassungsgefäßen verbunden sind. Vielfach wird auf die Sammlungen durch „Ausrufen“ aufmerksam gemacht. Bei den damit umrissenen Sammlungsformen ist offenkundig, dass die in **Abs. 5** vorgesehene Anzeige nicht erforderlich und auch gar nicht möglich ist. Wir bitten deshalb dringend darum, die Anzeigebedürftigkeit der „Sammlungen nach Abs. 3 Satz 1 Nummer 3 oder 4“ auf die systematisch-planmäßigen, potenziell in Konkurrenz zu Sammlungsaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stattfindenden zu begrenzen.

Zudem ist im Rahmen des § 16 eine rechtssichere Abgrenzung zwischen „privaten Haushaltungen“ einerseits und „anderen Herkunftsbereichen“ andererseits erforderlich. Vorbildcharakter kommt der Begriffsbestimmung für „Abfälle aus privaten Haushaltungen“ in § 2 Nr. 2 GewAbfV zu. Diese Definition gehört allerdings nicht in eine Spezialverordnung sondern in das Gesetz selbst.

Es muss Vorsorge getroffen werden, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ihren Überlassungsanspruch nicht auch auf Abfälle aus dem (Klein-)Gewerbe auszudehnen versuchen. Nahrung für Fehlinterpretationen könnte die Formulierung in Art. 3 Abs. 5 der AbfallverbringungsVO („einschließlich wenn dabei auch solche Abfälle anderer Erzeuger eingesammelt werden“) bieten. Die Entsorgung von Metallabfällen aus Gewerbebetrieben muss eindeutig privaten Entsorgungsträgern vorbehalten bleiben.

§ 46 Allgemeine Überwachung

Hinsichtlich der expliziten Neuregelung in **Abs. 2** erkennen wir an, dass hiermit eine „bereits im Vollzug vorhandene Praxis“ aufgegriffen wird und dass sie als Umsetzung des Art. 34 AbfRRL angesehen werden kann. Wir regen allerdings an, dass in § 46 Abs. 2 folgender Satz angehängt wird: „Vorhandene Zertifikate nach der Entsorgungsfachbetriebsverordnung sind hinsichtlich des Überprüfungsumfanges angemessen zu berücksichtigen.“ Mit einer derartigen Formulierung würde einer „bereits im Vollzug vorhandenen Praxis“ im Übrigen Rechnung getragen.

§ 52 Anzeigepflicht für Sammler, Beförderer, Händler und Makler sowie Kennzeichnung der Fahrzeuge

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Pflicht zur Kennzeichnung der Fahrzeuge nunmehr auf alle Abfallbeförderungsvorgänge ausgeweitet werden soll. Eine Vereinheitlichung ist einerseits sicherlich sinnvoll. Andererseits finden wir aber auch in der Begründung keine vernünftige Auseinandersetzung über die Frage, inwieweit die Kennzeichnung generell erforderlich ist. Wir regen an, die „Nulloption“ intensiv zu prüfen.

Der Begriff „Warntafel“ in **Abs. 4** wird zwar schon in § 49 Abs. 6 KrW-/AbfG verwendet und findet sich auch in § 10 AbfallverbringungsG wieder. Nach unserer Ansicht ist er aber grundsätzlich falsch gewählt, weil die Funktion nicht darin besteht, (andere Verkehrsteilnehmer) vor den Gefahren von Abfällen zu warnen. Richtiger Ansicht nach könnte es allein darum gehen, den Überwachungsbehörden die Kontrolle der spezifischen abfallrechtlichen Transporterfordernisse zu erleichtern.

Wenn die Kennzeichnungspflicht nicht generell entfällt, sollte jedenfalls anlässlich der Neufassung des KrWG eine Begriffsbereinigung erfolgen, indem „Warntafel“ durch „Kennzeichnungstafel“ ersetzt wird. Dementsprechend wären auch § 65 Abs. 2 Nr. 14 sowie § 10 AbfallverbringungsG anzupassen.

§ 54 Entsorgungsfachbetriebe

Ein Durchgriffsrecht der zuständigen Behörde unmittelbar gegenüber dem Entsorgungsfachbetrieb erscheint entbehrlich. Gerade wenn es um die „Verhinderung oder Beseitigung schwerer Nachteile für das Wohl der Allgemeinheit“ geht, wird die Behörde gemäß § 46 oder § 23 eine Betriebsschließung bzw. ein Tätigkeitsverbot aussprechen und die sofortige Vollziehung anordnen. Dann aber nutzt dem betroffenen

Betrieb die Beibehaltung des Zertifikats und des Gütezeichens auch nichts mehr; mit diesen kann er sich über die behördlichen Verfügungen nicht hinwegsetzen.

Sinnvoll ist es vielmehr, die eine Schließungsanordnung o. ä. verfügende Behörde zu verpflichten, diesen Umstand unverzüglich an die betroffene Entsorgungsgemeinschaft zu melden. Die Entsorgungsgemeinschaft wird im eigenen Interesse darum bemüht sein, die Zertifizierung und das Gütezeichen (vorläufig) zu entziehen, will sie nicht Gefahr laufen, dass bei ihr die Frage des Weiterbestands ihrer Anerkennung aufgeworfen wird. Auf diese Weise würde auch keine Kollision zu dem entstaatlichten System der Selbstkontrolle (vgl. dazu VG Berlin, Urt. v. 14.09.2005, Az.: 10 A 111.05) entstehen.

Trotz der vorstehenden Anmerkungen wenden wir uns aber nicht generell gegen das spezielle Durchgriffsrecht, das der Arbeitsentwurf in **Abs. 5 Nr. 8** vorsieht.

Für wichtig im Sinne der Rechtssicherheit halten wir einen klarstellenden Hinweis im Gesetzestext, dass nach altem Recht erteilte Zertifikate und Gütezeichen (KrW-/AbfG, EfbV, Entsorgungsgemeinschaftenrichtlinien) auch nach Inkrafttreten des Anschlussrechts bis zum Fristablauf weitergelten. Bei der Neukonzeption der Rechtsverordnung nach Abs. 5 ist generell darauf zu achten, dass auch die Bereiche, die jetzt lediglich in der „Vollzugshilfe“ der LAGA erwähnt werden, jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen zumindest der Aufnahme in eine Rechtsverordnung bedürfen, „hochgezont“ werden. Als Beispiel verweisen wir auf Anforderungen an die Zuverlässigkeit, hierbei ist zugleich eine Neubewertung erforderlich.

§ 65 Bußgeldvorschriften

Die Erklärung der unerlaubten Verwendung des Gütezeichens „Entsorgungsfachbetrieb“ zu einer Ordnungswidrigkeit in **Abs. 1 Nr. 8** begrüßen wir. In der Tat muss das bewährte Instrument des Entsorgungsfachbetriebs vor Missbräuchen geschützt werden.

Düsseldorf/Berlin, 30.03.2010
c/sch-ei