

**Leiter des Referates
Recht der Abfallwirtschaft
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit**

Die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes - Eckpunkte

I. Allgemeines

Aufgrund der neuen EG-Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle - AbfRRL) ist eine umfassende Novellierung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) erforderlich¹.

Generelle Linie der Novelle ist es,

- die bewährten Strukturen und Elemente des bestehenden Gesetzes zu erhalten
- die neuen Vorgaben der AbfRRL möglichst 1:1 zu integrieren
- die Ressourceneffizienz der Kreislaufwirtschaft zu verbessern

In Einzelfeldern, wie etwa im Bereich der Beförderer- und Maklergenehmigung, der Pflichtenübertragung sowie der Entsorgungsfachbetriebe soll die Rechtslage im Lichte der Vollzugserfahrungen fortentwickelt werden. Präzisierungsbedarf ergibt sich darüber hinaus auch im Zusammenhang mit den kommunalen Überlassungspflichten. Dabei sind auch die im Urteil des BVerwG vom 18.6.2009 enthaltenen Hinweise zu berücksichtigen.

Mit Blick auf die Fortentwicklung des Gesetzes in Richtung Stärkung der Vermeidung und Verwertung soll das neue Gesetz den Titel **Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)** tragen.

II. Die Eckpunkte der Novelle im Einzelnen:

1. Präzisierung des Abfallbegriffs

Grundlage des KrWG ist zunächst die weitere Präzisierung des Abfallbegriffs. Im KrWG wird entsprechend der EG-rechtlichen Vorgabe zunächst die Definition des Abfallbegriffs anstelle der „beweglichen Sache“ auf „Stoffe und Gegenstände“ erweitert, andererseits im Anwen-

¹ Vgl zu den Vorgaben der AbfRRL für das KrW-/AbfG Petersen, Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts – Vorgaben der AbfRRL – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, NVwZ 2009, 1063 ff.

dungsbereich aber klar gestellt, dass das Abfallrecht nicht für „Böden in situ und nicht ausgehobene kontaminierte Böden und Gebäude“ Anwendung findet. Die Rechtsbereiche, die auf den Abfallbegriff verweisen, müssen diese Ausweitung beachten, denn der Anwendungsauschluss ist nur auf das KrWG bezogen. Die Anwendungsbereiche der anderen Rechtsgebiete, etwa das BImSchG, werden daher entsprechend angepasst.

2. Nebenprodukte und Ende der Abfalleigenschaft

Wichtige Klarstellungen hat die AbfRRL auch für die Abgrenzung zwischen Abfällen und Nebenprodukten sowie für die Bestimmung des Endes der Abfalleigenschaft vorgenommen. Diese Regelungen werden vom KrWG nahezu wortgleich übernommen und die Möglichkeit geschaffen, dass auch der Verordnungsgeber Konkretisierungen vornehmen kann. Die Regelungen bieten die Grundlage für eine Umsetzung entsprechender Einzelentscheidungen der Kommission, die auf Basis des Komitologieverfahrens erfolgen (soweit diese nicht unmittelbar verbindlich sind). Darüber hinaus kann auch für Abfallarten, die nicht vom Komitologieverfahren erfasst sind, eine nationale Festlegung erfolgen. Die neuen Rechtsgrundlagen werden Betroffenen wie Behörden eine bessere Rechtssicherheit bei ihren Entscheidungen geben. Zugleich wird damit die Grundlage für eine verbesserte Akzeptanz von hochwertigen Recyclingprodukten geschaffen. Hierdurch kann das Abfallrecht dem Ressourcenschutz entscheidende neue Impulse geben.

3. Die neue 5-Stufen-Hierarchie

Das KrWG integriert die von der AbfRRL neu vorgesehene 5-stufige Abfallhierarchie, die die Vermeidung und das Recycling von Abfällen mit einem hohen Stellenwert versieht und insbesondere die Verwertungsstufe stark ausdifferenziert (Vorbereitung zur Wiederverwendung – Recycling – sonstige, insbesondere energetische Verwertung). Die EG-rechtliche Hierarchie ist von den Mitgliedstaaten als Grundlage heranzuziehen, um zu fördern, dass Abfallarten der Entsorgungsoption zugeführt werden, die insgesamt das beste Ergebnis aus Sicht des Umweltschutzes erbringt. Mitgliedstaaten haben dabei die notwendige Flexibilität erhalten, um neben den relevanten Umweltaspekten (Lebenszyklusdenken) auch technische, ökonomische und soziale Faktoren berücksichtigen zu können. Abweichungen von der Hierarchie sind daher bereits EG-rechtlich vorgesehen.

Das neue KrWG-Entwurf nutzt alle Flexibilisierungsmöglichkeiten, um zu optimalen und der Situation angemessenen Lösungen zu kommen. Ein wichtiges Augenmerk wird dabei auf die notwendige Rechtssicherheit und den Investitionsschutz der Betroffenen sowie auf die Handhabbarkeit durch die Behörden gelegt. Der Entwurf führt das bewährte Grundpflichtenkonzept des KrW-/AbfG für die 3 Grundstufen Vermeidung - Verwertung - Beseitigung fort und setzt die 3 neuen gestuften Verwertungsoptionen (Vorbereitung zur Wiederverwendung - Recycling - sonstige Verwertung) durch Optimierungsregelungen um. Außer durch Anwendung

der Optimierungsklausel im Einzelfall kann eine spezielle Steuerung und Priorisierung bestimmter Verwertungsverfahren für spezifische Abfallströme auch durch Rechtsverordnung erfolgen.

Da nicht für alle relevanten Abfallarten zeitnah Verordnungen erlassen werden können, wird im Arbeitsentwurf das im geltenden Recht enthaltene Heizwertkriterium von 11.000 kJ/kg als Auffangregelung vorgeschlagen. Die „Heizwertklausel“ des geltenden Rechts sieht vor, dass – soweit keine Verordnung vorliegt (Auffangregelung) – die energetische Verwertung von Abfällen ab einem Heizwert von 11.000 kJ/kg als „ökologisch gleichwertig“ mit der stofflichen Verwertung angesehen und insoweit für zulässig erklärt wird. Unterhalb des Heizwertes ist eine energetische Verwertung des Gemisches unzulässig, möglich bleibt eine Sortierung des Gemisches in hochkalorische, und daher energetische verwertbare Fraktionen oder die stoffliche Verwertung; oberhalb des Heizwertes wird die Gleichwertigkeit der energetischen Verwertung mit der stofflichen zwar unterstellt, ein Abfall darf aber auch bei einem hohen Heizwert recycelt werden. Der Heizwert stützt insoweit das Recycling. Dieser Punkt wird seitens des BMU als besonders diskussionsrelevant angesehen und ist daher im Arbeitsentwurf in eckige Klammern gesetzt worden.

Die Umsetzung der Hierarchie hat auch für die industriellen Produzenten hohe Relevanz (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG). Die 5-stufige Hierarchie wird über den Verweis des BImSchG auf das KrWG in die Grundpflicht integriert.

4. Abgrenzung Verwertung- Beseitigung

Auch die lange umstrittene Abgrenzung zwischen der Verwertung und der Beseitigung von Abfällen wird in der AbfRRL durch eine klare Definition präzisiert. Im Sinne der notwendigen Ressourceneffizienz ist eine Verwertung dann gegeben, wenn durch das Verfahren im Hauptergebnis Rohstoffe oder Brennstoffe substituiert werden. Hiermit wird die Substitutionsrechtsprechung (Rs. C-228/00) des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) kodifiziert. In Abweichung vom EuGH-Urteil Luxemburg (Rs. C-458/00) können allerdings auch Müllverbrennungsanlagen (MVA) leichter als energetische Verwertungsanlagen anerkannt werden - allerdings nur, wenn sie über eine hohe Energieeffizienz (60% für Altanlagen/65% für Neuanlagen) verfügen. Dies wird in Deutschland voraussichtlich für über 70 % der MVA der Fall sein. Die zwingenden EG-rechtlichen Vorgaben werden von der Novelle KrWG 1:1 übernommen. Es erfolgen auch keine Ergänzungen zur den vorgesehen Definitionen. Notwendige Konkretisierungen der Definitionen sind daher auf EG-Ebene vorzunehmen; dies gilt insbesondere für die Berechnung des Verwerterstatus für MVA, bei der in Einzelfragen noch Klärungsbedarf besteht.

5. Mitgliedstaatliche Entsorgungsautarkie und kommunale Überlassungspflichten

Die weite Verwertungsdefinition schafft allerdings auch die erweiterte Möglichkeit, dass Abfälle nach dem Grundsatz der Warenverkehrsfreiheit weitgehend ungehindert ins Ausland verbracht werden können. Dies gilt grundsätzlich auch für Hausmüll, wenn er etwa in eine MVA mit Verwerterstatus verbracht wird. EG-rechtlich wurde in der AbfRRL (Art. 16) und in der EG-Abfallverbringungsverordnung (Art. 3 Abs. 5) jedoch durch eine so genannte Hausmüllklausel (gemischte Abfälle aus privaten Haushaltungen werden als „Abfall zur Beseitigung“ eingestuft, selbst wenn sie verwertet werden - Fiktion) sichergestellt, dass die bewährten nationalen Entsorgungsstrukturen im Bereich der Müllverbrennung nicht gefährdet werden können. Mitgliedsstaaten haben zudem ergänzende Schutzinstrumente erhalten, um eine Überlastung ihrer Anlagen durch Importe von Verbrennungsabfällen abzuwehren.

Für das geltende KrW-/AbfG bedeutet dies, dass die kommunalen Überlassungspflichten des § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG nun eine ergänzende Absicherung durch die sekundärrechtliche AbfRRL erhalten haben, allerdings fokussiert auf gemischte Haushaltsabfälle. Soweit die kommunale Überlassungspflicht für Haushaltsabfälle darüber hinausgeht und auch verwertbare getrennt gehaltene Abfälle erfasst (Altpapier, Bioabfälle etc.), lässt sich die Pflicht nach Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag rechtfertigen (so auch BVerwG Urteil 7 C 16.08 vom 18.6.2009). Das neue KrWG baut auf dieser Grundlage auf und regelt nach wie vor eine universelle Überlassungspflicht für Haushaltsabfälle. Die Grenze der kommunalen Überlassungspflichten wird aber unter strikter Einhaltung des EG-Rechts klarer bestimmt. So wird zum einen die Möglichkeit für private Haushalte zur Eigenverwertung auf dem eigenen Grundstück klarer formuliert. Zum anderen bleibt die Möglichkeit für gewerbliche Sammlungen von Abfällen zur Verwertung weiter eröffnet, wird aber ebenfalls in Anlehnung an das EG-Recht präzisiert, um sowohl der Wirtschaft als auch den Kommunen Rechts- und Planungssicherheit zu verschaffen. Verfahrensmäßig wird die Sammlung durch ein Anzeigeverfahren begleitet.

6. Abfallvermeidungsprogramme

In den nach der AbfRRL bis 2013 zu erstellenden Programmen sollen durch Bund und Länder Abfallvermeidungsziele formuliert, bestehende Abfallvermeidungsmaßnahmen zusammengestellt und evaluiert sowie darauf aufbauend neue Maßnahmen konzipiert werden. Hierdurch soll die Abfallvermeidungspolitik gestärkt und gegenüber den Bürgern transparenter gemacht werden. Das neue KrWG übernimmt die Vorgaben der AbfRRL und bestimmt die Zuständigkeiten und das weitere Verfahren. Es ist beabsichtigt, dass Bund und Länder bei der Erstellung der Programme eng zusammen arbeiten, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.

7. Verbesserung der Ressourceneffizienz – Verstärkung des Recyclings

Um die Ressourceneffizienz der Abfallwirtschaft zu verbessern, werden die Vorgaben für das Recycling verstärkt:

- Über die Vorgaben der AbfRRL hinaus soll bis 2020 für Siedlungsabfälle insgesamt eine Recyclingquote von 65% (statt 50% für Papier, Metall, Kunststoff und Glas) sowie für Bau- und Abbrauchabfälle eine stoffliche Verwertungsquote von 80% (statt 70%) erreicht werden. Dies erscheint umweltpolitisch zielführend, angesichts der notwendigen Rohstoffsicherung aber auch wirtschaftlich vernünftig und vor dem Hintergrund des hoch entwickelten Standes der Entsorgungstechnik auch wirtschaftlich vertretbar.
- Entsprechend der allgemeinen Förderungsvorgabe der AbfRRL soll bis 2015 flächendeckend die getrennte Sammlung von überlassungspflichtigen Bioabfällen eingeführt werden. Ziel ist es, das hohe Ressourcenpotential der bislang über den Hausmüll erfassten Bioabfälle effizienter zu erschließen. Hierbei werden technische und wirtschaftliche Belange der Kommunen angemessen berücksichtigt.
- Schließlich werden bereits jetzt die verordnungsrechtlichen Grundlagen für die Einführung der „Wertstofftonne“ (gemeinsame Erfassung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen) gelegt. Die konzeptionellen Vorarbeiten (Evaluierung der Verpackungsverordnung) laufen parallel zum Gesetzgebungsverfahren weiter. Ihnen wird durch die rechtlichen Grundlagen nicht vorgegriffen.

8. Bürokratieabbau und effizientere Überwachung

Modernisierungen erfolgen auch im Bereich der Überwachung von Abfallerzeugern und -besitzern. Ziel der Neuerungen ist es, unnötige bürokratische Hindernisse abzuschaffen und gleichzeitig die behördliche Überwachung effizienter zu gestalten. So wird anstelle des bisherigen Genehmigungsverfahrens eine Anzeigepflicht für Sammler, Beförderer, Händler und Makler eingeführt. Nur soweit sich deren Tätigkeit auf gefährliche Abfälle bezieht, wird eine Erlaubnispflicht normiert.

Von besonderer Bedeutung für die private aber insbesondere auch für die kommunale Entsorgungswirtschaft ist die Möglichkeit der Aufgabenübertragung an private Dritte. Die Regelung war im bisherigen § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG als reine Pflichtenübertragung konstruiert, künftig soll jedoch der private Dritte auch alle öffentlichen-rechtlichen Befugnisse des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers übernehmen, so dass sich die Pflichtenübertragung als eine Beleihung darstellt. Es ist davon auszugehen, dass die Beleihungsmöglichkeit den Charakter der kommunalen Entsorgungsaufgabe als „eigentümlich und vorbehalten“ nicht beeinträchtigt.

Schließlich wird das Profil der Entsorgungsfachtriebe durch eine neue Verordnungsermächtigung geschärft. Auf Grundlage der neuen Ermächtigung kann die Qualität der Betriebe gestärkt und das Gütezeichen besser vor unbefugter Benutzung abgesichert werden.

III. Weiteres Verfahren

Gegenwärtig wird der „Arbeitsentwurf“ des KrWG vom 23.2.2010 mit den Ressorts, Ländern und beteiligten Kreisen intensiv erörtert. Ziel ist es, kurzfristig einen Referentenentwurf zu erstellen, der dann nach offizieller Anhörung und Ressortabstimmung im Kabinett verabschiedet werden kann.