

compact

aktuelle Informationen für Mandanten

ESC compact Spezial, März 2010

Umweltrecht

Recht aktuell

BMU legt Arbeitsentwurf für neues Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) vor

Mit mehrwöchiger Verspätung hat jetzt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) den bereits für Ende 2009 avisierten Arbeitsentwurf eines neuen **Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)** vorgelegt. Er ist in die Ressortabstimmung gegeben worden und soll heute, am 01.03.2010, über die Website des Ministeriums auch der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Gesetzesnovelle dient zum einen der Umsetzung der neuen Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG, die bis zum 12.12.2010 zu erfolgen hat, zum anderen soll eine stärkere Ausrichtung der Kreislaufwirtschaft auf den Ressourcen-, Klima- und Umweltschutz erreicht und durch Klarstellung und Präzisierung abfallrechtlicher Regelungen die Vollzugs- und Rechtssicherheit verbessert werden. Der Gesetzentwurf – es handelt sich um eine komplette Neufassung mit 68 Paragraphen und vier Anhängen – wird im Folgenden in einigen Kernpunkten einer ersten Analyse unterzogen, die selbstverständlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Entsorgungszuständigkeiten und Überlassungspflichten (§§ 16, 18)

Die Regelung der öffentlichen Entsorgungszuständigkeit – vermittelt durch Überlassungspflichten – ist nunmehr in § 16 enthalten. Danach sind **Abfälle aus privaten Haushaltungen** – abweichend von der grundsätzlichen Erzeugerzuständigkeit – den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (ÖRE) zu überlassen. Dies gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob es sich um Abfälle zur Beseitigung oder um Abfälle zur Verwertung handelt. Es bleibt insoweit bei der durch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 18.06.2009 festgestellten bisherigen Rechtslage. Allerdings wurde die schon jetzt im Gesetz enthaltene Ausnahme für die „**Eigenverwertung**“ dahin präzisiert, dass eine solche nur auf dem eigenen, vom privaten Abfallerzeuger „im Rahmen seiner privaten Lebensführung genutzten Grundstück“ stattfinden darf, dies jedoch ggf. unter Mithilfe Dritter. Die Kompostierung von Abfällen auf dem eigenen Grund-

stück bleibt damit weiter möglich. Hingegen besteht die Pflicht zur Überlassung an den ÖRE in allen anderen Fällen. Bei Abfällen **aus anderen Herkunftsbereichen** als privaten Haushaltungen gilt dies aber, wie bisher, grundsätzlich nur für Abfälle zur Beseitigung.

Ausnahmen von der Überlassungspflicht sind in § 16 Abs. 3 vorgesehen: Sie betreffen, wie bisher, Abfälle, die Rücknahme- oder Rückgabepflichten aufgrund von Rechtsverordnungen unterliegen bzw. im Rahmen der Produktverantwortung zurückgenommen werden sowie Abfälle, die gemeinnützigen oder gewerblichen Sammlungen zugeführt werden.

Von besonderem Interesse ist dabei der zulässige Tätigkeitsspielraum **gewerblicher Sammlungen**. Insoweit ist zunächst bemerkenswert, dass der neue § 3 Abs. 16 eine Sammlungsdefinition enthält, die uneingeschränkt jegliches Einsammeln von Abfällen umfasst. Dieser weite Sammlungs-begriff ist offenkundig – gerade auch im Hinblick auf gewerbliche Sammlungen im Sinne von § 16 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 KrWG – beabsichtigt, wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt (vgl. S. 103 der Begründung). Bleibt es hierbei, ist der teilweise im Anschluss an das o.g. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vertretenen Auffassung, die tonnen-gestützte Erfassung von verwertbaren Abfällen sei von vornherein nicht als gewerbliche Sammlung einzustufen und damit unzulässig (in diese Richtung OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 21.12.2009), der Boden entzogen. Unabhängig davon, ob diese Auffassung das Bundesverwaltungsgerichtsurteil überhaupt richtig interpretiert hat – hiesigen Erachtens ist dies nicht der Fall –, wäre dann unzweifelhaft klar, dass auch eine Erfassung mittels „**blauer Tonnen**“ eine gewerbliche Sammlung darstellen kann.

Hinsichtlich der entscheidenden Frage, wann gewerbliche Sammlungen wegen **entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen** untersagt werden dürfen, soll nun § 16 Abs. 4 eine Konkretisierung enthalten. Auf den ersten Blick handelt es sich um eine „Melange“ aus Begrifflichkeiten und Anforderungen, die der bisherigen Diskussion – einschließlich vorliegender Rechtsgutachten und des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.2009 – entnommen sind. Anders als nach dem Urteil wird nun wieder die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Entsorgung in den Vordergrund gestellt, diese jedoch nicht zum ausschließlichen Maßstab gemacht („insbesondere“), und es wird der Versuch unternommen, den Begriff der Funktionsfähigkeit beispielhaft zu konkretisieren (Satz 2). Allerdings wird auch – im Anschluss an ein seitens des BMU beauftragtes und veröffentlichtes Rechtsgutachten – der Gesichtspunkt ins Spiel gebracht, dass eine Untersagung gewerblicher Sammeltätigkeit dann nicht europarechtlich gerechtfertigt werden kann, wenn der ÖRE selbst kein vergleichbares Dienstleistungsniveau gewährleistet (z.B. bei der Altpapierfassung nur ein Bringsystem anstelle eines Holsystems). Insgesamt erscheint die Konkretisierung des Begriffs der überwiegenden öffentlichen Interessen nicht ohne Weiteres handhabbar.

Ebenfalls neu, jedoch relativ klar und nachvollziehbar ist die nunmehr ausdrücklich geregelte **Anzeigepflicht für gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen** in Absatz 5. Hieraus dürfte sich allerdings keine wesentliche Änderung gegenüber der bisherigen Praxis ergeben, hatte der Sammler doch bisher schon dem ÖRE die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung des gesammelten Abfalls nachzuweisen. Insgesamt wird dieser Teil des Gesetzentwurfes sicherlich eingehender Gegenstand der weiteren Diskussion sein.

Drittbeauftragung und Pflichtenübertragung (§§ 19, 20)

Es soll – natürlich – dabei bleiben, dass ÖRE wie auch private Entsorgungspflichtige sich zur Erfüllung ihrer Pflichten Dritter bedienen dürfen (sog. **Drittbeauftragung**), ohne dass hierdurch ihre Verantwortlichkeit für die Erfüllung der Entsorgungspflichten entfällt. Die entsprechende Regelung soll nunmehr in § 19 Abs. 1 enthalten sein. Ebenfalls nicht neu, jedoch erheblich abgesichert und dadurch aufgewertet wird die Möglichkeit der ÖRE, ihre Entsorgungspflichten als solche ganz oder teilweise auf Dritte zu übertragen (sog. **Aufgabenübertragung**). Insoweit wird jetzt klargestellt, dass der neue Pflichtenträger als Beliehener auch ein **Satzungs- und Gebührenerhebungsrecht** hat sowie **Überlassungspflichten** der Abfallerzeuger auf ihn übergehen können (§ 19 Abs. 2 bis 5). Hiermit würde die Pflichtenübertragung abgesichert und in ihrer praktischen Relevanz deutlich aufgewertet. Zukünftig wäre dann auch unzweifelhaft, dass sich eine solche Pflichtenübertragung auf **Abfälle aus privaten Haushaltungen** erstrecken kann, was bislang teilweise strittig war. Es bleibt im Übrigen dabei, dass auch Verbände und Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft Adressaten einer Drittbeauftragung sein können. Eine Übertragung der Entsorgungspflicht als solcher soll zukünftig jedoch nur noch in Bezug auf Verbände möglich sein (vgl. § 20 Abs. 3).

Abfallbegriff, Nebenprodukt, Ende der Abfalleigenschaft (§§ 2, 4, 5)

Ganz maßgeblich den Vorgaben der neuen Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG geschuldet sind die vorgeschlagenen Änderungen bezüglich des Abfallbegriffes und damit des Anwendungsbereiches des neuen Gesetzes. Konnten Abfälle bislang nur „bewegliche

Sachen“ sein, erstreckt sich der Abfallbegriff jetzt auf **„Stoffe und Gegenstände“** und damit grundsätzlich auch auf unbewegliche Sachen. Dies ist dem van de Walle-Urteil des EuGH vom 07.09.2004 geschuldet. Im Gegenzug werden jedoch durch den Anwendungsausschluss des § 2 Abs. 2 Nr. 10 jetzt „Böden (in situ), einschließlich nicht ausgehobener, kontaminierter Böden und dauerhaft mit dem Boden verbundener Gebäude“ ganz aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herausgenommen, so dass im Ergebnis jedenfalls in Bezug auf „Altlasten“ alles beim Alten bleibt. Zusätzlich wird klargestellt, dass – lose vorhandene – nicht kontaminierte Böden etc., die auf einem Baugrundstück wiederverwendet werden sollen, nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen (§ 2 Abs. 2 Nr. 11).

Im Übrigen soll der Abfallbegriff als solcher weitgehend unberührt bleiben, wenn man davon absieht, dass der bisherige Anhang I zum KrW-/AbfG mit seinen weitgehend nutzlosen Abfallgruppen entfällt. Die Grunddefinition für Abfall und die Einzeldefinitionen der Entledigungstatbestände bleiben weitgehend unverändert (§ 3 Abs. 1 bis 4).

Vollständig neu ist jedoch die Definition des **Nebenproduktes** in § 4, die im Grundsatz der Vorgabe des Artikel 5 der EG-Abfallrahmenrichtlinie folgt, die ihrerseits auf entsprechende Kriterien der EuGH-Rechtsprechung zurückgeht. Ob ein Stoff oder Gegenstand als Nebenprodukt und nicht als Abfall anzusehen ist, bestimmt sich anhand von vier Einzelkriterien, wobei jedoch durch Rechtsverordnung weitere Beurteilungskriterien festgelegt werden können.

Ähnlich verhält es sich mit der in § 5 erstmals vorgesehenen Regelung des **Endes der Abfalleigenschaft**. Auch hier wurden die Beurteilungskriterien der EG-Abfallrah-

menrichtlinie bzw. der EuGH-Rechtsprechung übernommen. Hier besteht im Übrigen die Möglichkeit, durch Rechtsverordnungen bestimmte Stoffe oder Gegenstände als solche zu „Nicht-Abfällen“ zu qualifizieren.

Abgrenzung Verwertung/Beseitigung, fünfstufige Abfallhierarchie, Verwertungspflichten (§§ 6 ff.)

Ein Kern der umzusetzenden Vorgaben der EG-Abfallrahmenrichtlinie ist die neue **fünfstufige Abfallhierarchie**, die in § 6 KrWG übernommen werden soll. Danach stehen die Maßnahmen der Kreislaufwirtschaft grundsätzlich in der **Rangfolge: Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung (insbesondere energetische Verwertung und Bergversatz) sowie Beseitigung**. Richtigerweise soll die Hierarchie in der Praxis jedoch nicht strikt angewendet werden, sondern unter Berücksichtigung der jeweiligen Auswirkungen, insbesondere auf Mensch und Umwelt. Ferner sind die technische Möglichkeit, die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die sozialen Folgen der Maßnahme zu beachten. Insofern bliebe abzuwarten, ob sich in der praktischen Anwendung durch den nunmehr vordergründig geregelten Vorrang der stofflichen Verwertung vor der energetischen Verwertung (und dem Bergversatz) überhaupt etwas ändern würde, sollte der Entwurfstext so Gesetz werden. Dennoch werden die relative Pflichtenhierarchie und ihre Auswirkungen sicherlich ein wesentlicher Diskussionspunkt im weiteren Gesetzgebungsverfahren sein.

Was die **Abgrenzung von Verwertung und Beseitigung** anbelangt, hebt die neue Begriffsbestimmung der Verwertung in § 3 Abs. 22 auf die sog. Substitutionsformel des EuGH ab – der Abfall muss einen sinn-

vollen Zweck erfüllen, indem er andere Materialien ersetzt –, wobei im Hinblick auf die energetische Verwertung klargestellt wird, dass die **Substitution von Primärbrennstoffen nicht innerhalb einer Anlage** (Verbrennungsanlage) erfolgen muss. Hierdurch kann zukünftig der „Verwerterstatus“ von „Müllheizkraftwerken“, die Fernwärme produzieren und zur Nutzung weitergeben, gesichert werden. Andererseits werden durch den Verwertungsbestand R1 des Anhanges 2 und die Fußnotenregelung hierzu die Energieeffizienzkriterien der EG-Abfallrahmenrichtlinie, wonach eine energetische Verwertung nur vorliegt, wenn **die Anlage eine bestimmte Mindestenergieeffizienz gewährleistet**, umgesetzt.

Was die Pflichten zur Entsorgung (Verwertung und Beseitigung) von Abfällen anbelangt, soll es dabei bleiben, dass diese bei den Erzeugern bzw. Besitzern liegen (§ 7 Abs. 2 und § 14 Abs. 1). Die Ausnahme hiervon stellen die oben bereits angesprochenen Überlassungspflichten aus § 16 Abs. 1 dar. Wie gesagt, betreffen diese Abfälle aus privaten Haushalten insgesamt – mit Ausnahme der Verwertung auf dem eigenen Grundstück –, Abfälle anderer Herkunft (Gewerbe usw.) jedoch nur bei Abfällen zur Beseitigung. Insofern würden sich kaum Änderungen ergeben. Dies gilt weitgehend auch für die Art und Weise der Erfüllung der Pflichten zur Verwertung und Beseitigung (Vorrang der Verwertung, ordnungsgemäße und schadlose Verwertung, Hochwertigkeit der Verwertung, Getrennthaltung und Vermischungsverbot; vgl. §§ 7 bis 9).

Produktverantwortung und Herstellerpflichten (§§ 23 ff.)

Die gesetzlichen Regelungen über die Produktverantwortung und etwaige Herstellerpflichten (z.B. Rücknahmepflichten) sollen

sich zukünftig in den §§ 23 ff. KrWG finden. Wesentliche Änderungen zur bisherigen Rechtslage ergeben sich aus dem Entwurf nicht. Ohnehin spielt sich ja die Umsetzung der Produktverantwortung bislang vornehmlich auf Verordnungsebene (z.B. Verpackungsverordnung) bzw. innerhalb spezieller Regelungen (Elektro- und Elektronikgerätegesetz) ab. Diese bleiben durch die Gesetzesnovelle zunächst unberührt; namentlich werden die auf Grundlage des KrW-/AbfG erlassenen Rechtsverordnungen fortgelten, entsprechende Rechtsgrundlagen sind im Entwurf des KrWG enthalten.

Abfallwirtschaftsplanung und Anlagengenehmigung (§§ 28 ff.)

Hinsichtlich der Abfallwirtschaftsplanung (§§ 30, 31) sind im Wesentlichen nur aufgrund der neuen EG-Abfallrahmenrichtlinie notwendige Ergänzungen und Korrekturen vorgesehen. Neu ist die Verpflichtung von Bund und Ländern, Abfallvermeidungsprogramme zu erstellen (§ 32). Hinsichtlich der Genehmigung von Abfallentsorgungsanlagen (§§ 34 ff.) bleibt es trotz geringerer Modifikationen dabei, dass nur Deponien der Genehmigung nach dem KrWG bedürfen, während alle anderen Entsorgungsanlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz zu genehmigen sind, soweit es sich überhaupt um immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen handelt.

Anzeige- und Erlaubnispflicht für Sammler, Beförderer, Händler und Makler (§§ 52, 53)

Nicht unwesentliche Änderungen sollen sich in Bezug auf die Kontrolle der Tätigkeit von Sammlern, Beförderern, Händlern und Maklern ergeben. In Umsetzung der Vorgaben der EG-Abfallrahmenrichtlinie soll für diese grundsätzlich eine Anzeigepflicht normiert werden (§ 52). Nur bei gefährlichen Abfällen ist eine Genehmigungspflicht vorgesehen (§ 53). Auch im Einzelnen werden erhebliche Änderungen vorgeschlagen, die noch näher zu analysieren sind.

Fortgang des Verfahrens

Der vorliegende Arbeitsentwurf stellt nur einen ersten – aber natürlich ganz wesentlichen – „Meilenstein“ auf dem Weg zu einem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz dar. Er wird jetzt in die Ressortabstimmung gehen und anschließend dem Bundesrat zugeleitet. Es ist anzunehmen, dass seine Behandlung im weiteren Verfahren durchaus kontrovers verlaufen wird. Hier werden – und sollten – sich insbesondere die Verbände, die die wesentlichen Akteure der Abfallwirtschaft repräsentieren, nachhaltig in das Verfahren „einmischen“. Ziel des Gesetzgebers muss es sein, das Verfahren rechtzeitig vor Ablauf der Umsetzungsfrist der EG-Abfallrahmenrichtlinie (12.12.2010) abzuschließen.

Kontakt für weitere Infos:



RA Dr. Martin Dieckmann
Tel.: +49 (40) 36805-116
mdieckmann@esche.de

Impressum

Herausgeber ESC – Esche Schümann Commichau
Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater
Herrengaben 31, 20459 Hamburg
Telefon: +49 (40) 36805-0
Telefax: +49 (40) 362896

V.i.S.d.P. Katrin Busch
Telefax: 040-362896
Email: kbusch@esche.de

Redaktion Katrin Busch

Gestaltung Meinig GmbH, Hamburg

Rechtliche Hinweise

Die in ESC compact Spezial enthaltenen Informationen haben wir mit der gebotenen Sorgfalt zusammengestellt. Gleichwohl können wir für deren Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit keinerlei Haftung, gleich aus welchem Rechtsgrund, übernehmen. Die Lektüre von ESC compact Spezial ersetzt keine individuelle Beratung, so dass wir für Entscheidungen, die der Leser aufgrund dieser Informationen trifft, keine Verantwortung übernehmen. Der Nachdruck oder die Vervielfältigung ist nur mit schriftlicher Zustimmung der Herausgeber zulässig.

© März 2010