

## **Stellungnahme der ASA zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) - (Stand: 3. Mai 2016)**

Die ASA - Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung e. V. ist die Interessenvertretung für mechanische und/oder biologische Abfallbehandlungstechnologien. Die ASA berät und informiert über ihre Mitglieder hinaus zu Fragen der Entsorgungswirtschaft und pflegt eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund und den Ländern sowie mit nationalen und internationalen Verbänden der Abfallwirtschaft. Vor diesem Hintergrund möchten wir zu dem Referentenentwurf wie folgt Stellung nehmen:

### **Hintergrund**

Die bei der Novelle des Abfallrechts 2012 im KrWG beinhaltete Privilegierung der energetischen Verwertung war auch von der Europäischen Kommission kritisiert worden, da hierdurch die fünfstufige Abfallhierarchie nach Art. 4 Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie, insbesondere die durch die Richtlinie gestärkte stoffliche Verwertung unterlaufen würde.

Die Heizwertklausel war daher im KrWG 2012 als Übergangs- und Auffangregelung konzipiert worden, um der Komplexität der Anwendung der fünfstufigen Hierarchie bei bestimmten Abfallarten im Einzelfall zu reduzieren.

**Die mit der anstehenden Streichung der Heizwertklausel einhergehende Reduzierung der unmittelbaren Zufuhr von Abfällen zu einer energetischen Verwertung und die konsequente Anwendung der Abfallhierarchie, werden von der ASA begrüßt – mit der Einschränkung, entsprechend dem Gebot der Hochwertigkeit eine Begriffsbestimmung einzuführen, die für die Anwender nachvollziehbar und verständlich ist.**

### **Im Einzelnen:**

#### **Begründung:**

##### **I. Zielsetzung des Gesetzes, S. 5, 6**

§ 8 Abs. 2 KrWG sieht eine „Rechtsverordnungsermächtigung für die Bundesregierung vor, mit der der Vorrang oder Gleichrang von Verwertungsmaßnahmen bestimmt werden kann.“

In § 8 Abs. 3 KrWG heißt es „dass der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland nicht mehr erforderlich ist.“ „Ziel des Gesetzes ist es daher, die Heizwertregelung und den damit verbundenen Prüfauftrag aufzuheben.“<sup>1</sup>

#### **Kommentar der ASA:**

Die ASA begrüßt die Einschränkung der unmittelbaren Zufuhr von Abfällen zu einer energetischen Verwertung und die konsequente Anwendung der Abfallhierarchie.

Die Einordnung der Verwertung ist allerdings nur dann möglich, wenn Kriterien, die den Begriff der Hochwertigkeit definieren, festgelegt werden. Beispielsweise ist ein Recycling nicht grundsätzlich als hochwertige energetische Verwertung anzusehen.<sup>2</sup>

Die in § 8 KrWG angestrebte Rechtsverordnungsermächtigung begrüßt die ASA, für den Fall, dass sie für den Anwender Rechtssicherheit bietet. Dies ist aber nur dann der Fall, wenn eindeutige und verbindliche Kriterien festgelegt werden, die es dem Anwender ermöglichen eigenständig einzuschätzen und festzulegen, ob der jeweils angestrebte Verwertungsweg einer Hochwertigkeit

<sup>1</sup> Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, S. 6

<sup>2</sup> Siehe auch Franke, M.: Ökoeffizienz in der Kunststoffverwertung Berliner Recycling, Rohstoff- und Verpackungskonferenz, März 2014; Jungmeier, G.: Exergiebilanz der stofflichen und energetischen Abfallverwertung, Vortrag auf der Fachtagung des BGS e.V., November 2013).

entspricht. Dieses ist umso notwendiger, als ein Recycling nicht per se einer energetischen Verwertung vorzuziehen ist und sollte somit auch im Sinne des Gesetzgebers sein, der sich durch die Rechtsverordnungsermächtigung erhofft, eine hilfreiche Ergänzung zum KrWG zu bestimmen.

Bereits in der Vergangenheit hatte der Bundesrat bei der Novellierung des KrWG in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf anstelle der Ermächtigung eine Pflicht zur Konkretisierung des Hochwertigkeitsgebots aus § 8 KrWG durch eine Verordnung gefordert.<sup>3</sup>

Bis heute ist diese – trotz vermehrter Forderungen hiernach – ausgeblieben. Dies hat nicht selten zu Unsicherheiten geführt, weil eine „Auslegungshilfe“ gefehlt hat. Denn trotz der ausdrücklichen Regelung des Gebots der Hochwertigkeit enthält § 8 KrWG keine Begriffsbestimmung. Das Gebot dient bislang nicht der Abgrenzung der stofflichen von der energetischen Verwertung, sondern bezieht sich auf die technischen Anforderungen des jeweils gewählten Verwertungsweges.

Schon damals hat der Bundesrat die Pflicht zur Konkretisierung mit der Rangfolge der Verwertung und den Anforderungen an die Hochwertigkeit mit der Erwägung begründet, dass aufgrund der Komplexität der Regelungen Bedarf für eine Konkretisierung bestehe. Aus der Erfahrung mit der Vorgängernorm heraus sollte die Konkretisierung nicht im Ermessen der Bundesregierung stehen. Zumindest für *die am häufigsten vorkommenden Abfallarten (sei) eine bundeseinheitliche Handhabung ...erforderlich, um Rechtssicherheit zu schaffen und Mülltourismus zu verhindern.*

Damals hat die Bundesregierung die Forderung in ihrer Gegenvorstellung vom 20.07.2011 mit der Begründung zurückgewiesen, die Vorschrift des § 8 KrWG sei auch ohne Verordnung hinreichen konkret und vollzugsfähig.<sup>4</sup>

Für eine effiziente Kreislaufwirtschaft sind verbindliche Kriterien zur Beschreibung der Hochwertigkeit von Verwertungsverfahren (sowohl stofflich als auch energetisch) inklusive zugehöriger Qualitätsanforderungen an den Sekundärroh- bzw. –brennstoff aber unabdingbar. Da gerade für die Charakterisierung eines **hochwertigen Recyclings** solche konkreten und anspruchsvollen Vorgaben aber bisher fehlen, halten wir es **für dringend erforderlich, auch das hochwertige Recycling durch Qualitätskriterien zu beschreiben**. Hierzu bieten sich z. B. Qualitätssicherungssysteme gemäß RAL an (vgl. auch § 11 Abs. 5 KrWG für Bioabfälle). Auch vorhandene Anforderungen an verschiedene Fraktionen zur stofflichen Verwertung (z. B. von DKR), könnten als Grundlage zur Definition von Qualitäten zur stofflichen Verwertung genutzt und durch eine entsprechende Qualitätssicherung nachgewiesen werden.

Darüber hinaus ist auch eine **hochwertige energetische Verwertung** zu definieren. Nach unserer Auffassung sind zur Beurteilung der Hochwertigkeit einer energetischen Verwertung die tatsächliche Energieausbeute, d. h. der thermische Gesamtwirkungsgrad der Feuerungsanlage sowie die Klimarelevanz zwingend heranzuziehen. Darüber hinaus ist die stoffliche Nutzung der im energetischen Verwertungsprozess anfallenden Reststoffe / Produkte deutlich bei der Definition einer hochwertigen energetischen Verwertung zu berücksichtigen. So findet beim Einsatz von SBS® z. B. in Zementwerken immer eine parallele energetische und stoffliche Nutzung des Brennstoffs statt, so dass neben dem Ziel einer Kaskadennutzung der eingesetzten Abfälle auch eine deutliche Ressourcenschonung erreicht wird. Dies bestätigt auch die EU-Kommission in einem Guidance Document zur Abfallrahmenrichtlinie (Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, 2012), in dem es auf Seite 32 heißt: „In certain production processes such as co-processing, waste can be used in an operation combining two waste management recovery options at the same time. The energy content of the waste is recovered (...) as thermal energy, thus substituting fuels, while the mineral fraction of the waste can be integrated (...) in the matrix of the product or material produced, e.g. cement clinker, steel or aluminium (...).“

Bisher hat die Bundesregierung von der Möglichkeit, eine Verordnung zur Konkretisierung der Anforderungen an die Hochwertigkeit zu erlassen, keinen Gebrauch gemacht. Ebenso wurden nach

<sup>3</sup> Vgl. NR-Drucks. 216/11 vom 27.5.2011, S. 8.

<sup>4</sup> BT-Drucks. 17/6645 vom 20.07.2011.

§ 6 Abs. 1 KrWG keine Anforderungen an den Vorrang der stofflichen oder energetischen Verwertung in einer RechtsVO festgelegt. Nur durch die Festlegung konkreter Anforderungen und deren Überwachung (reproduzierbare Ergebnisse und Dokumentation) ist eine entsprechende Beurteilung der Hochwertigkeit aber überhaupt erst möglich.

**Die Norm ist eher als Apell verstanden worden, ohne Kriterien für eine Bestimmung der Hochwertigkeit im Einzelfall zu entscheiden.**

**Die ASA fordert die Bundesregierung daher auf, einen entsprechenden Vorschlag von Anforderungen, die an die Hochwertigkeit und deren Überwachung zu stellen sind, zu definieren.**

#### **Konkretisierung durch VO – Vorschlag der ASA:**

„Zur Konkretisierung des Gebotes der Hochwertigkeit im Rahmen einer Rechtsverordnung bieten sich zwei Ansatzpunkte an, nämlich die Hochwertigkeit anlagen- oder stoffstrombezogen zu bestimmen. Der EuGH hat bereits in den Urteilen *Belgische Zementindustrie* und *Luxemburger Hausmüll*<sup>5</sup> eine anlagenbezogene Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung vorgenommen und dabei auf das Hauptzweckkriterium abgestellt“.<sup>6</sup>

Dabei sind neben ökologischen Erwägungen auch technische und wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen; die Einschränkung der energetischen Verwertung führt nicht automatisch zu einer hochwertigen stofflichen Verwertung. Anders als bei den getrennt gesammelten Stoffströmen (PPK usw.) ist beim Stoffstrom *vermischter Kunststoff* die Voraussetzung für eine stoffliche Verwertung nicht immer gegeben.

#### **Konsequenz:**

„Für die Vollzugsfähigkeit einer Rechtspflicht zur hochwertigen Verwertung bedarf es einer Konkretisierung durch Rechtsverordnung. Sowohl eine europarechtskonforme Abgrenzung von stofflicher und energetischer Verwertung zur Einhaltung der Abfallhierarchie als auch die Konkretisierung des Gebots der hochwertigen Verwertung bedürfen der Festlegung stoffstrombezogener Kriterien im Rahmen von Ökobilanzen, damit die übergreifenden Ziele der Nachhaltigkeit, Ressourceneffizienz und Schadlosigkeit erreicht werden können.“<sup>7</sup>

### **Begründung**

#### **A. Allgemeiner Teil**

#### **VI. Nachhaltigkeitsaspekte**

Im 1. Absatz wird darauf hingewiesen, dass „die Änderung des KrWG der nachhaltigen Bewirtschaftung der Ressource „Abfall“ dient. Durch die Regelungen werden Abfallerzeuger und – besitzer verpflichtet, die Abfallhierarchie unmittelbar anzuwenden und auf dieser Grundlage die aus Umwelt- und Ressourcenschutzgesichtspunkten beste Verwertungsoption für anfallende Abfälle zu wählen.“

<sup>5</sup> EuGH, Urteil vom 13.02.2003; Rs.C-228/00 (Belgische Zementindustrie); Urteil vom 13.02.2003, Rs. C-458/00 (Luxemburger Hausmüll); Andrea Versteyl; Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung nach dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz, 3. Konkretisierung durch Verordnung, S.42

<sup>6</sup> So sei bei der Abfallverbringung in belgische Zementwerke eine energetische Verwertung gegeben, da die Abfälle als Ersatzbrennstoffe in der konkreten Anlage erforderliche primäre Brennstoffe ersetzt würden. Die Verbrennung von Hausmüll aus Luxemburg in der Müllverbrennungsanlage (MVA) Straßburg falle hingegen trotz der dort vorhandenen Wärmerückgewinnung unter Beseitigung, da die Wärmenutzung lediglich einen Nebeneffekt darstelle.

<sup>7</sup> Andrea Versteyl; Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung nach dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz, 5.Fazit, S.43.

Nach Managementregel 2 im 2. Absatz dieses Kapitels wird mit der Verlagerung zur stärkeren stofflichen Verwertung von Abfällen der Umfang der Nutzung natürlicher Ressourcen verhindert.

**Kommentar der ASA:**

Den vorliegenden Nachhaltigkeitsgesichtspunkten kann die ASA grundsätzlich zustimmen. Bei der vermehrten stofflichen Verwertung muss es aber auch immer Ziel sein, eventuell im Abfall enthaltene „Belastungen“ nicht ubiquitär zu verteilen, d.h. die stofflich zu verwertenden Abfallströme müssen auch tatsächlich stofflich verwertbar sein. Auf die hierzu notwendigen Qualitätskriterien für eine stoffliche Verwertung wurde bereits eingegangen (siehe oben).

**Allgemeiner Teil**

**VIII. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, S. 8**

**b) Kostenermittlung**

**aaa) Aufwand zur Ermittlung der besten Umweltoption**

Absatz 1 weist darauf hin, dass den Erzeugern und Besitzern ein gewisser Erfüllungsaufwand entsteht, da an die Stelle der Vermutungsregelung des § 8 Abs. 3 KrWG die komplexere Abwägungsentscheidung des § 8 Abs. 1 KrWG tritt. Darüber hinaus besteht zwischen mehreren gleichrangigen Verwertungsmaßnahmen ein Wahlrecht des Erzeugers oder Besitzers. Bei der Ausgestaltung der jeweiligen Verwertungsmaßnahme ist eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistete hochwertige Verwertung anzustreben (Hochwertigkeitsgebot).

**Kommentar der ASA:**

Zur Gewährleistung einer einheitlichen und rechtssicheren Bewertung der Hochwertigkeit verschiedener Verwertungsverfahren sowie einer tatsächlichen Umsetzung der o.g. Wahlfreiheit, wird die Bundesregierung gebeten, rechtssichere Kriterien festzulegen. Einheitliche Kriterien erleichtern die Beweislast.

**A. Allgemeiner Teil**

**VIII: Erfüllungsaufwand**

**4. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

**b) Kostenermittlung**

**aa) abfallerzeugende Wirtschaft**

**(1) einmaliger Umstellungsaufwand – b) bei Sperrmüll (S. 12)**

**Kommentar der ASA:**

Prinzipiell ist eine stoffliche Verwertung von Sperrmüll im Sinne einer Vorbereitung zur Wiederverwendung / Wiederverwendung möglich. Hierzu gibt es im gesamten Bundesgebiet verschiedene Ansätze, wiederverwendbare Sperrmüllanteile entweder auf dem Recyclinghof oder im Rahmen einer separaten Sperrmülltour zu erfassen, aufzuarbeiten und z. B. in Sozialkaufhäusern, Second-Hand-Kaufhäusern o. ä. entsprechend zu vermarkten. Diese Möglichkeiten einer Verwertung sind insgesamt als sinnvoll zu beurteilen und sollten auch zukünftig weiter verfolgt und wo möglich ausgebaut werden. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass dieser Verwertungsweg zukünftig von dem überwiegenden Teil des Sperrmülls angesteuert werden kann.

Darüber hinaus werden aus dem Sperrmüll getrennt erfasste oder abgetrennte Metalle (FE- und Ne) bereits heute einer stofflichen Verwertung zugeführt.

**(2) jährlicher Erfüllungsaufwand – b) bei Sperrmüll (S. 14)**

**bbb) Kosten für die modifizierte Entsorgung (S. 14)**

**(1) einmaliger Umstellungsaufwand – b) bei Sperrmüll (S. 17)**

**bb) Entsorgungswirtschaft**

**aaa) einmaliger Umstellungsaufwand - (b) bei Sperrmüll (S. 18)**  
**bbb) jährlicher Erfüllungsaufwand – (b) bei Sperrmüll (S. 19)**

**Kommentar der ASA:**

Auf Seite 14 wird ausgeführt, dass Kosten für eine modifizierte Entsorgung nur für die Fälle entstehen, in denen derzeit eine energetische Verwertung durchgeführt wird und in denen nach Gesetzesänderung auf Grundlage des § 8 Absatz 1 KrWG eine klare rechtliche Zuweisung zur stofflichen Verwertung besteht. Dieser Annahme kann im Grundsatz zugestimmt werden. Für den in den o. g. Unterkapiteln fokussierten Sperrmüll sind aber nachfolgende grundsätzliche Kommentare zu berücksichtigen: Auch heute schon werden Anteile des Sperrmülls, wie die Metalle (Fe- und NE-) stofflich verwertet. Hierzu werden die stofflich zu verwertenden Bestandteile entweder direkt getrennt erfasst, aus dem Sperrmüllgemisch aussortiert oder bei energetischer Verwertung spätestens aus den Verbrennungaschen separiert. Für diese Fraktion ist die Heizwertklausel somit nicht relevant. Altholz, welches zu  $\geq 60$  Masse-% des Sperrmülls ausmacht wird derzeit überwiegend in Altholzkraftwerken oder in Müllverbrennungsanlagen energetisch verwertet. Der Wegfall der Heizwertklausel könnte für die Fraktion relevant werden, wenn sie stofflich verwertet werden könnte. Gegen eine stoffliche Verwertung spricht aber, dass Sperrmüll nach aktueller Rechtslage als Altholz der Klasse AIII eingestuft wird und somit von einer stofflichen Verwertung ausgenommen ist (siehe Altholzverordnung)<sup>8</sup>.

Lediglich für den im Sperrmüll enthaltenen Textil- oder Kunststoffanteil wäre der Wegfall der Heizwertklausel ggfs. von Bedeutung. Da diese aber nach Sortierung des gemischt erfassten Sperrmülls den Sekundärabfällen zuzurechnen sind, ist auch hier der Wegfall der Heizwertklausel nicht relevant. Je nach Eignung der abgetrennten Anteile können diese einer stofflichen oder einer energetischen Verwertung zugeführt werden. Für die Entscheidung, welcher Verwertungsweg der hochwertigere ist, werden auch hier die bereits mehrfach angesprochenen Kriterien zur Beurteilung der Hochwertigkeit benötigt (s. o.).

Vor dem Hintergrund, dass Sperrmüll derzeit nicht direkt in der Mitverbrennung genutzt – d. h. in Kohlekraftwerken oder Zementwerken verwertet wird - sind uns die auf Seite 17 dargestellten Unterschiede im Preisniveau und angenommenen Änderungen in den Verwertungswegen nicht plausibel.

**B. Zu den einzelnen Vorschriften**

**Zu Artikel 1 (Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, § 8 Absatz 3 KrWG)**

**4. Absatz**

„Erfasst ist daher zunächst nur der Abfall, wie er sich im Zeitpunkt der Entstehung darstellt, d. h. der „Primärabfall“, nicht aber der für einen bestimmten Zweck aufbereitete, in einer Vorbehandlungsanlage erzeugter „Sekundärabfall“. Die durch nachgeschaltete Behandlung entstandenen Abfälle unterfallen daher von vornherein nicht der Klausel, sie unterliegen sowohl nach gegenwärtiger wie auch nach künftiger Rechtslage unmittelbar den Vorgaben der Abfallhierarchie (§ 8 Absatz 1 KrWG). Gleiches gilt auch für Abfälle, deren Heizwert erst durch eine „Vermischung“ mit anderen Abfällen oder Stoffen erzielt worden ist.“

**Kommentar der ASA:**

Die ASA begrüßt, dass von der Regelung zunächst nur sog. „Primärabfall“ betroffen ist und nicht der für einen bestimmten Zweck aufbereitete, in einer Vorbehandlungsanlage erzeugter „Sekundärabfall“.

Da aber erhebliche Abfallmengen in Vorbehandlungsanlagen zu Sekundärabfällen aufbereitet werden und diese insgesamt dem § 8 Absatz 1 KrWG unterliegen, wird erneut die bereits weiter oben dargestellte zwingende Notwendigkeit der Vorgabe einheitlicher und rechtssicherer Kriterien zur

<sup>8</sup> Nach Altholzverordnung dürfen nur Althölzer der Klassen I und II einer stofflichen Verwertung zugeführt werden.



Bewertung der Hochwertigkeit der Verwertung deutlich. Nur so ist sicherzustellen, dass jeder Abfallstrom tatsächlich dem klimafreundlichsten und ressourcenschonendsten Verwertungsweg zugeführt wird.

**Rückfragen:**

**Katrin Büscher (Juristin)**

Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung (ASA) e. V.  
im Hause der Abfallwirtschaftsgesellschaft des Kreises Warendorf mbH  
Westring 10  
59320 Ennigerloh  
Tel.: +49 2524 9307 – 180  
Fax: +49 2524 9307 – 900  
Email: [Katrin.Buescher@asa-ev.de](mailto:Katrin.Buescher@asa-ev.de)  
Web: [www.asa-ev.de](http://www.asa-ev.de)