

Stellungnahme der DGAW Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft e. V. zum Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts – Referentenentwurf Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)

Die DGAW ist ein Idealverein, der ausschließlich auf ehrenamtliche Tätigkeit angewiesen ist. Deswegen versteht sich, dass eine Stellungnahme der DGAW zum KrWG auf einzelne Hinweise beschränkt ist, die von einzelnen Mitgliedern zusammengetragen werden.

1. Vorbemerkung

Die DGAW ist der Auffassung, dass die Umsetzung der AbfRRL in nationales Recht zugleich die Chance bedeutet, das neue „Abfallrecht“ der vierten Generation zu schaffen. Damit ist nicht gemeint, das alte Abfallrecht nur im Maßstab 1:1 fortzuschreiben lediglich unter Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen. Vielmehr erfordern die Veränderungen in der gemeinschaftlichen ebenso wie in der nationalen Rohstoff- und Energiepolitik eine Berücksichtigung in einem genereller anzulegenden Stoffrecht, das auch abfallrechtliche Anforderungen enthält, aber vielmehr als mit den herkömmlichen Instrumenten einer Förderung der Rohstoff- und Energiegewinnung dient. Deutschland müsste damit für die weitere Entwicklung des Stoffrechts in Europa den Impuls geben.

Eine besondere Beachtung sollten die Maßnahmen zur Ressourcenbewirtschaftung erhalten. Die Abkopplung der Entwicklung der Abfallmengen von der wirtschaftlichen Entwicklung (BIP) genügt allein nicht, sondern verlangt unter diesem Blickwinkel eine verstärkte Ausbeute dieser Abfallmengen für Rohstoffe und Energie. In allen darauf angelegten Bewirtschaftungsmaßnahmen ist der Gesichtspunkt der Energieeffizienz zur Geltung zu bringen.

Diese Veränderung der nationalen Abfallbewirtschaftung erfordert zugleich eine Entscheidung darüber, wie mit der vorhandenen Abfallinfrastruktur umgegangen werden soll. Denn die politisch gewollte Ressourcenförderung wird letztlich zu einer Veränderung der Anlagenauslastung führen.

Die DGAW verbindet mit dem neuen „Abfallrecht“ die Erwartung, dass der Gesetzgeber entsprechend den vorgenannten Gesichtspunkten und den tatsächlichen aktuellen Entwicklungen bei der Verfügbarkeit von Rohstoffen die Schwerpunkte des Gesetzentwurfs verändert.

2. Allgemeine Hinweise

2.1 Vielzahl der Ermächtigungen

Zwar ist sich die DGAW bewusst, dass der Referentenentwurf (im Folgenden abgekürzt: RE) bei der Vielzahl von Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen nicht in allen Fällen in der Lage ist zu bestimmen, welche Inhalte der Gesetzgeber mit der untergesetzlichen Norm verfolgen will. Dies mag bei weniger bedeutungsvollen Vorschriften zur Ausführung der gesetzlichen Vorgaben gelten, nicht jedoch bei wesentlichen Vorschriften der Abfallwirtschaft, wie zum Beispiel bei der Wertstofftonne.

2.2 Verwässerung der Recyclinganforderungen durch geänderte Bezugnahme

Die Förderung des Recyclings soll durch die getrennte Sammlung der vier genannten Fraktionen spätestens ab dem vorgesehenen Stichtag erfolgen. Während die gemeinschaftliche Vorgabe mindestens 50 Gewichtsprozent insgesamt auf diese Abfallfraktionen bezieht, sieht der RE zwar einen höheren Prozentsatz, aber einen anderen Bezug, nämlich ausschließlich Siedlungsabfall vor. Wenn dies keine Verwässerung der Recyclinganforderungen bedeuten soll, bedarf es insoweit der Klarstellung, dass davon gleichermaßen alle gewerblichen Siedlungsabfälle und solche aus Haushaltungen erfasst sein sollen und das der Bezugsrahmen der gemeinschaftlichen Vorgabe angepasst wird.

2.3 Problematik der Überlagerung von Abfallhierarchie und Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung

Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Art. 4 AbfRRL zur Abfallhierarchie beinhalten grundsätzliche Anforderungen für den Vorrang der jeweiligen Abfallbewirtschaftungsmaßnahme. Sie gelten jeweils für die Abgrenzung zwischen den einzelnen Prioritätenstufen. Die Aufstellung gesonderter Anforderungen für die Abgrenzung der Stufen der Verwertung von derjenigen der Beseitigung steht systematisch nicht im Einklang mit den Vorgaben der Hierarchie. Nach Einschätzung der DGAW bedarf es zur Abstimmung der gemeinschaftsrechtlichen und bisher bestehenden nationalen Anforderungen einer systematischen Überarbeitung.

2.4 Nachvollziehbarkeit der stofflichen Verwertung

Die getrennte Sammlung ist nur der erste Schritt für die Erfassung eines Abfallstroms nach Art und Beschaffenheit, um eine bestimmte Behandlung zu erleichtern (Art. 3 Nr. 11 AbfRRL). Wenn dieser Anforderung genügt werden soll, erfordert dies auch die Nachvollziehbarkeit der einer getrennten Erfassung nachfolgenden bestimmten Behandlung. Die DGAW fordert deswegen, dass die Wege der stofflichen Verwertung bis zur Zurückführung der aufbereiteten Materialien in den Stoffkreislauf dokumentiert und zum Gegenstand der Überwachung gemacht werden sollen. Alle nicht der stofflichen Verwertung zugeführten Abfälle bleiben der Überlassungspflicht unterworfen.

3. Besondere Hinweise

3.1 Zur Bedeutung der Abfallhierarchie in § 6 KrWG

Die Anforderungen der Abfallhierarchie verlangen die Berücksichtigung einer Reihe von Kriterien. Dabei hat die Bewirtschaftung der Abfälle das Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip zu berücksichtigen und die Auswirkungen auf den Mensch und die Umwelt zu betrachten. Die Kriterien sind in Absatz 2 Satz 3 aufgeführt. Darüber hinaus sind nach Satz 4 die technische Möglichkeit, die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die sozialen Folgen der jeweiligen Maßnahme zu beachten.

Satz 4 wird im Folgenden bei Bezugnahme auf die Kriterien in § 6 Absatz 2 KrWG nicht zitiert. Damit bleiben die sozialen Folgen einer Maßnahme ohne Grund ausgeblendet. Dies ist nach Auffassung der DGAW zu korrigieren.

3.2 Zu den Voraussetzungen für die Gleichwertigkeit einer Verwertungsmaßnahme in § 8 Absatz 3 KrWG

Nach den Vorgaben des RE soll die Gleichrangigkeit zwischen stofflicher und energetischer Verwertung bei einem Heizwert von mindestens 11.000 kJ/Kg anzunehmen sein, soweit gesonderte Regelungen nicht in einer Rechtsverordnung getroffen werden.

Die DGAW vertritt die Auffassung, dass eine Gleichwertigkeit nur bei Anwendung der Kriterien in § 6 Absatz 2 KrWG bestimmt werden kann. Das Heizwertkriterium erfüllt diese Anforderungen jedoch nicht.

Dies zeigt sich an Folgendem:

- Nach § 6 Absatz 2 Nr. 1 KrWG erfordert die Berücksichtigung der zu erwartenden Emissionen, dass diese kleiner als nach der 17. BImSchV zulässig ausfallen, vergleichbar denjenigen Emissionen an Staub, Gas und Gerüchen, wie sie bei anderen R-Verwertungsverfahren auch anfallen.
- Nach § 6 Absatz 2 Nr. 2 KrWG verlangt das Maß der Schonung natürlicher Ressourcen eine Betrachtung der einzelnen Anlage. Es geht um die Schonung von Kohle, Gas und Öl, es sei denn, daraus würde Dampf oder Fernwärme erzeugt. Dies bedarf des Nachweises im Einzelfall, dass der Abfall zu diesem Zweck Verwendung findet, andernfalls genügt die Verbrennung von Abfall nicht dem maßgeblichen Kriterium.
- Nach § 6 Absatz 2 Nr. 3 KrWG wird eine Energieeffizienz gefordert, die derjenigen für R1-(Neu)-Anlagen entsprechen soll.
- Im Übrigen hat nach § 6 Absatz 2 Nr. 4 KrWG die Schadstoffanreicherung ausgeschlossen zu sein. Dabei handelt es sich um ein K.o.-Kriterium.
- Darüber hinaus hat die Maßnahme technisch möglich, wirtschaftlich zumutbar und sozial verträglich zu sein. Die sozialen Folgen sind noch inhaltlich zu bestimmen. Nach Auffassung der DGAW könnte es sich dabei um Gesichtspunkte handeln wie zum Bei-

spiel die Anzahl und Qualität der Arbeitsplätze, die Akzeptanz in der Gesellschaft, den Wertverlust von Eigentum und ähnlich gewichtige Gesichtspunkte.

Nach Auffassung der DGAW handelt es sich um sieben Kriterien, die bei der Gleichwertigkeitsbeurteilung zu berücksichtigen sind. Davon ist eines ein K.o.-Kriterium, so dass von deren Erfüllung nur ausgegangen werden dürfte, wenn vier von sechs Kriterien im Einzelfall erfüllt sind.

Daran wird deutlich, dass ein Heizwert-Kriterium diesen gesetzlichen Anforderungen in § 6 Absatz 2 KrWG nicht gerecht werden könnte.

Diese Erwägungen schlagen durch auf die Ausgestaltung der Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft (§ 7 KrWG) und die Rangfolge sowie die Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen (§ 8 KrWG).

Im Übrigen wird nochmals darauf hingewiesen, dass der Bezug auf § 6 Absatz 2 Sätze 2 und 3 KrWG unvollständig ist, so wie er in § 7 Absatz 2 Satz 2 KrWG und § 8 Absatz 2 KrWG ausgestaltet ist, weil die Bezugnahme auf § 6 Absatz 2 Satz 4 KrWG fehlt.

3.3 Förderung des Recyclings und der stofflichen Verwertung

Die DGAW erhebt Bedenken gegen die fehlende Bezugsgröße in § 14 Absatz 1 KrWG und die dort genannten Fraktionen. Es fehlen die Angaben „Haushalte“ und „andere Quellen“. Außerdem fehlt der Bezug zu Art. 10 Absatz 2 AbfRRL. Die Maßnahme der Getrennthaltung wird unter dem Vorbehalt zur Anwendung gebracht, dass dies zur Erleichterung und Verbesserung der Verwertung erforderlich ist. Dieser Vorbehalt ist nach Auffassung der DGAW nicht entbehrlich.

Dies gilt erst recht für die Anforderung, dass dies auch „ökologisch“ durchführbar ist. Auch dieser Bezug ist nach Auffassung der DGAW nicht entbehrlich.

Nach Einschätzung der DGAW ist die Recyclingquote nach § 14 Absatz 2 KrWG bereits allein durch die Massenanteile von Bioabfall und Glas zu erfüllen. Dies zeigt das Erfordernis einer anderen Bezugnahme des Prozentsatzes, namentlich 50 Gewichtsprozent bezogen auf die vier genannten Fraktionen oder 65 Gewichtsprozent nach der Einschätzung der DGAW für sieben Fraktionen unter Ergänzung von NE-Metallen, Holz und Textilien. In jedem Fall soll nach den Vorstellungen der DGAW Bioabfall von der Recyclingquote nicht mit umfasst sein.

Die DGAW macht nach ihrem Verständnis auf einen Wertungswiderspruch aufmerksam. Wenn nach der Begriffsbestimmung in § 3 Absatz 2 KrWG Maßnahmen zur Verfüllung nicht unter das Recycling subsumiert werden, dann sollte auch bei der Bestimmung der Recyclingquote davon abgesehen werden, solche Maßnahmen der sonstigen stofflichen Verwertung, die im Übrigen begrifflich nicht bestimmt sind, unter die Recyclingquote zu fassen. Dies gilt ausdrücklich nicht nur für § 14 Absatz 3 KrWG, sondern auch für Art. 11 Absatz 2 Buchstabe b) AbfRRL.

3.4 Unantastbarkeit des Grundsatzes der Selbstverwaltung der Wirtschaft

Die DGAW spricht sich dafür aus, die Instrumente der Selbstverwaltung der Wirtschaft, wie sie bisher bei der Anerkennung von Entsorgungsfachbetrieben zur Anwendung gekommen sind, nicht durch behördliche Eingriffsmöglichkeiten zu durchbrechen.

Dabei teilt die DGAW die bisherigen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Zertifizierung von Entsorgungsfachbetrieben. Danach ist nämlich festzustellen, dass im Einzelfall wegen unzureichender Qualifizierung der Zertifizierer im Ergebnis auch Betriebe ohne Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen als Entsorgungsfachbetriebe anerkannt worden sind.

Um diesem Missstand abzuhelpfen, schlägt die DGAW vor, die Überwachung der Zertifizierer strenger zu regeln. Dafür wird ebenfalls eine Qualitätssicherung vorgeschlagen.

3.5 Gesonderte Erfassung von Bioabfällen

Die DGAW begrüßt die flächendeckende Erfassung und getrennte Sammlung von Bioabfällen. Sie ist der Auffassung, dass darüber hinaus auch eine Qualitätssicherung für In- und Outputstoffe erforderlich ist, um die Hochwertigkeit der stofflichen Verwertung insoweit sicherzustellen.

Dies gilt es insbesondere bei der Einführung einer Wertstofftonne und den in diesem Zusammenhang zu erwartenden Fehlwürfen zu bedenken.

Im Übrigen haben für die Anforderungen an die Verwertung der Bioabfälle dieselben Kriterien nach der Abfallhierarchie zu gelten.



185/92 - D6374