

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

27.05.2016 /ak/sei

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
WR II 2
Herrn Dr. Frank Petersen
Postfach 12 06 29
53048 Bonn

Bearbeitet von

Otto Huter, DST
Telefon +49 30 37711-610
Telefax +49 30 37711-609
E-Mail: otto.huter@staedtetag.de

E-Mail: WRII2@bmub.bund.de

Dr. Torsten Mertins (DLT)
Telefon +49 30 590097-311
Telefax +49 30 590097-400
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

Deliana Bungard (DStGB)
Telefon +49 228 95962-17
Telefax +49 228 95962-22
E-Mail: deliana.bungard@dstgb.de

Aktenzeichen: 70.28.01 D

Referentenentwurf eines zweites Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) – Streichung der Heizwertregelung in § 8 Abs. 3 KrWG

hier: Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

1. Hintergrund der Gesetzesinitiative

Das BMUB beabsichtigt, mit dem o. g. Referentenentwurf, der noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmt ist, § 8 Abs. 3 KrWG aufzuheben, so dass die darin formulierte Heizwertklausel entfällt, die bislang noch die energetische der stofflichen Verwertung gleichstellt, wenn der Abfall einen Heizwert von mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm erreicht. Damit finden die Vorgaben der Abfallhierarchie des § 6 Abs. 1 Nummer 2 bis 4 KrWG i. V. m. § 8 Abs. 1 KrWG im Rahmen der Verwertungspflicht der Abfallerzeuger und Besitzer nunmehr unmittelbar Anwendung.

Die Maßnahme wird wie folgt begründet:

1. Die Heizwertklausel war als Übergangs- und Auffangregelung im Jahr 2012 aufgenommen worden und ist gemäß § 8 Abs. 3 Satz 2 KrWG verpflichtend bis zum 31.12.2016 zu überprüfen. Hierzu wurde ein Forschungsvorhaben mit dem Titel „Evaluation der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung des § 8 Abs. 3 Satz 1 KrWG“ in Auftrag gegeben. Vor dem Hintergrund dieses Forschungsvorhabens kommt das BMUB zu dem Ergebnis, dass eine Beibehaltung des Heizwertes nicht mehr erforderlich ist.
2. Die Europäische Kommission hat aufgrund der bestehenden Regelung in § 8 Abs. 3 KrWG im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens die Auffassung vertreten, dass die Abfallhierarchie des Artikels 4 AbfRRL im KrWG nicht hinreichend im deutschen Abfallrecht umgesetzt ist.

3. Im Übrigen fördert die Änderung insgesamt die stoffliche Verwertung gegenüber der energetischen Verwertung und leistet damit einen wichtigen Beitrag zum Ressourcenschutz und zur Nachhaltigkeit.

Das Inkrafttreten des Gesetzes ist für den Tag nach der Verkündung vorgesehen.

2. Ergebnisse

Nach der Studie zum o. g. Forschungsvorhaben hat der Wegfall der Heizwertklausel Auswirkungen auf die Abfallströme gewerbliche Siedlungsabfälle, nicht mineralische Bau- und Abbruchabfälle, Klärschlämme, Kunststoffabfälle, Altreifen, Sperrmüll und gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie. Bezogen auf die Haushaltsabfälle wird in der Studie allerdings nur „angenommen“, dass sie von dem Wegfall nicht betroffen wären.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände sind die Ergebnisse zum Sperrmüll auch und gerade in Verbindung mit der gewerblichen Sammlung von besonderer Bedeutung:

Bezogen auf das Bundesgebiet wurden nach der Studie im Jahr 2013 rund 53 % des Sperrmülls einer stofflichen Verwertung und etwa 32 % einer energetischen Verwertung zugeführt. Es sei zwar festzustellen, dass es sich bei Sperrmüll um einen Abfall mit heterogener Zusammensetzung handelt, allerdings würden die holzigen Anteile dominieren. Aktuelle Untersuchungen des Sperrmülls durch öRE bestätigen dies, sie liegen z. T. sogar deutlich höher bei den holzigen Anteilen.

3. Kosten für den öRE

Der Wegfall der Heizwertklausel führt nach den Ausführungen im Referentenentwurf beim Sperrmüll zu einem erhöhten „Ermittlungsaufwand“ nach § 8 Abs. 1 KrWG. Hiernach hat diejenige Verwertungsmaßnahme Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt nach der Art und Beschaffenheit des Abfalls unter Berücksichtigung der in § 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 KrWG festgelegten Kriterien (1. die zu erwartenden Emissionen, 2. das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen, 3. die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie 4. die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen) am besten gewährleistet. Des Weiteren sind die Einschränkungen des § 7 Abs. 4 KrWG (technische Möglichkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit) zu beachten.

Nach Auffassung des BMUB beschränkt sich die Anzahl der von dieser Gesetzesänderung betroffenen öRE, die damit nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung die Pflicht nach § 8 Abs. 1 KrWG zu erfüllen hätten, auf 75 öRE (von 400). „Die übrigen öRE dürften im Hinblick auf die Getrenntsammlung der im Sperrmüll enthaltenen werthaltigen Fraktionen bereits hinreichend präzise Entsorgungsstrukturen geschaffen haben, so dass die Heizwertregelung nicht zur Anwendung kommt.“ Diese willkürliche Annahme ist allerdings nicht näher begründet worden.

Der Aufwand bis zu einer Entscheidung wird auf (gerade einmal) 24 Arbeitsstunden bei einem Stundensatz von (nur) 45,90 Euro geschätzt, was zu niedrig kalkuliert und völlig realitätsfremd erscheint. Grundlegende Voraussetzung für eine Entscheidung wäre nämlich die Durchführung einer Sortieranalyse, um über die im Sperrmüll enthaltenen werthaltigen Abfälle aktuelle Daten zu erhalten. Damit dürften die kalkulierten Kosten in Höhe von rund 1.100 Euro (= 24 Stunden x 45,90 Euro) bereits deutlich überschritten werden. Hinzu kommt,

dass die Bedeutung der Heizwertklausel für den Vollzug in seiner Erleichterungs- bzw. Vereinfachungsfunktion nicht untersucht worden ist.

Darüber hinaus geht das BMUB unter Zugrundelegung der Ergebnisse aus dem Forschungsvorhaben davon aus, dass

- auch bei Anwendung der Prüfung nach § 8 Abs. 1 KrWG weiterhin die energetische Verwertung vorrangig oder zumindest gleichrangig zur stofflichen Verwertung ist,
- die Erfüllung der Pflicht zu einem Teil technisch nicht möglich oder
- die Erfüllung der Pflicht zu einem Teil wirtschaftlich unzumutbar ist,

so dass nach Wegfall der Heizwertklausel lediglich noch 10 % des anfallenden Sperrmülls übrig bleiben, die nunmehr einer stofflichen Verwertung zuzuführen sind.

Im Rahmen der Sortieranalysen des Sperrmülls von verschiedenen öRE in den letzten Jahren wurde allerdings festgestellt, dass der im Sperrmüll enthaltene Holzanteil von z. T. mehr als 70 % auch außerhalb der Müllverbrennung verwertbar ist, so dass weder technische noch wirtschaftliche Gründe gegen eine stoffliche Verwertung zurückliegend erkennbar waren.

Für die stoffliche Verwertung anstelle der energetischen Verwertung berücksichtigt das BMUB einen Mehraufwand in Höhe von 20 Euro/t Abfall. In Verbindung mit der 10 % Annahme werden die Aufwendungen „kleingerechnet“. Ein Beispiel:

In einer mittelgroßen Stadt fielen im Jahr 2015 rund 14.700 t Sperrmüll an. Die Annahmen des BMUB (10 % und 20 Euro/t) zu Grunde gelegt, fallen zusätzliche Kosten in Höhe von jährlich 29.400 Euro (= 1.470 t x 20 Euro/t) an. Wird die Sortieranalyse des Sperrmülls dieser Stadt aus dem Jahr 2006 zu Grunde gelegt, fallen bezogen auf das Erfassungsjahr 2015 für die stoffliche Verwertung von 77 % des Sperrmülls Mehrkosten in Höhe von etwa 226.380 Euro an (=11.300 t x 20 Euro/t) an.

Gänzlich unberücksichtigt bleiben in den Ausführungen zum Referentenentwurf allerdings die entstehenden zusätzlichen Erfassungskosten der öRE, die aufgrund des erforderlichen zusätzlichen Aufwandes für die Erfassung im gesamten Stadtgebiet nicht zu vernachlässigen sein dürften.

4. Kosten für die MVA

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände bleibt grundsätzlich zu befürchten, dass sich die Abfallmengen, die MVA'en als Abfälle zur (energetischen) Verwertung bislang angedient werden, durchaus reduzieren könnten, wenn die Heizwertklausel entfällt. Auch wenn angenommen werden kann, dass diese Mengen zukünftig nicht komplett einer stofflichen Verwertung zugeführt werden müssen / können, kann es nicht ausgeschlossen werden, dass zumindest ein Teil wegfallen wird und nicht mehr zur Anlagenauslastung zur Verfügung stehen könnte. Über kurz oder lang wäre damit auch eine Anhebung der Gebühren zu befürchten. Hinzu kommt, dass Müllheizkraftwerke in Baden-Württemberg erst unlängst in Sperrmüllzerkleinerer investiert haben. Die damit verbundenen Investitionen würden im Falle einer Streichung der Heizwertklausel vor Abschreibung entwertet.

5. Aufwand für die UAB

Primär sind zwar die Abfallerzeuger und -besitzer als Verpflichtete nach den §§ 6 bis 8 KrWG von der Neuregelung betroffen. Ihre Pflichtensituation richtet sich künftig ausschließlich nach § 8 Abs. 1 KrWG, die Hierarchie Vorbereitung zur Wiederverwendung vor

Recycling vor sonstiger, insbesondere energetischer Verwertung genießt somit künftig einen grundsätzlichen Vorrang, der ggfs. von den Pflichtigen auf der Grundlage der umfassenden Kriterien von § 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 KrWG widerlegt werden kann. Da an die Stelle der bisherigen Vermutungsregelung der Heizwertklausel eine wesentlich komplexere Abwägungsentscheidung tritt, erhöht sich der Aufwand bei der Festlegung der Entsorgungswege erheblich. Dies gilt nicht nur einmalig bei der Umstellung für alle zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung bereits erzeugten Abfälle, sondern auch immer wieder für neu anfallende Abfälle.

Die Behörden sind verpflichtet, die Einhaltung der Verwertungsgrundpflicht und die Auswahl der zulässigen Verwertungsstufe zu kontrollieren. Die Durchsetzung der Abfallhierarchie erfolgt beispielsweise durch Anordnungen nach § 62 KrWG, durch Maßnahmen der allgemeinen Überwachung nach § 47 KrWG, durch Anordnung von Nachweis- und Registerführung im Einzelfall nach § 51 Abs. 1 KrWG oder auch über immissionsschutzrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Pflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG.

Einige hunderttausend Gewerbebetriebe sind von kommunalen Unteren Abfallbehörden (UAB) zu betreuen. Entgegen der Auffassung des BMUB ist daher durchaus von einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei der von der UAB zu gewährleistenden Überwachung der gewerblichen Abfallerzeuger auszugehen. Es bleibt nämlich durch die UAB zu prüfen, ob die Zuführung gewerblicher Abfällen (ggf. auch von sperrigen Abfällen) in die energetische Verwertung vor dem Hintergrund des Wegfalls der Heizwertklausel noch zulässig ist und die Darlegung / der Nachweis des Abfallerzeugers oder Besitzers hierüber korrekt ist. Ist dies nicht der Fall muss sie ggf. ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung des „richtigen“ Verwertungsweges ergreifen. In der Regel ist dies mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden.

6. Zusammenfassende Bewertung

Mit dem Wegfall der Heizwertklausel ergeben sich zusätzliche Kosten / zusätzlicher Mehraufwand für

a) den öRE für

- Vorbereitende Maßnahmen zur Prüfung nach § 8 Abs. 1 KrWG
- Durchführung der Prüfung nach § 8 Abs. 1 KrWG
- Konzepterstellung einer ggf. geänderten Sperrmüllfassung
- Vergabe von Leistungen zur Erfassung ggf. von Teilströmen des Sperrmülls
- Schaffung von Entsorgungskapazitäten bzw. Suche nach Entsorgungswegen für die stoffliche Verwertung
- Durchführung von Vergaben

b) die Betreiber von Müllverbrennungsanlagen für

- Beschaffung zusätzlicher Abfallmengen mit „auskömmlichen Preisen“ zur Auslastung der Anlage

c) die UAB für

- die Überprüfung der Zuführung gewerblicher Abfälle zur energetischen Verwertung einschließlich der ordnungsrechtlichen Durchsetzung

Soweit bisher durch die öRE noch keine intensive getrennte Abfallerfassung von werthaltigen Teilströmen aus dem Sperrmüll erfolgt ist (im Wesentlichen Altholz), ergeben sich aus den Positionen a) und b) Mehrkosten, die im Rahmen der Gebührenbedarfsplanung berücksichtigt werden können, und je nach deren Höhe zu Gebührenerhöhungen führen können.

Die aus c) resultierenden Kosten sind über die allgemeinen Haushalte der Kreise und kreisfreien Städte zu decken.

Die vom BMUB angesetzten Kosten der „Umstellung“ der Sperrmüllfassung erscheinen insgesamt deutlich zu niedrig, da der zeitliche Aufwand zur Entscheidungsfindung und die Höhe der zusätzlichen Mehrkosten unterschätzt sind.

Vor dem Hintergrund der vorzubereitenden Maßnahmen wie z. B. die Durchführung von Vergabeverfahren über Leistungen für die Entsorgung der stofflich verwertbaren Abfallfraktionen aus dem Sperrmüll, sind ausreichend lange Übergangsfristen von mindestens 2 Jahren vorzusehen. Das Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung lehnen wir deshalb ab.

7. Weiterer Änderungsbedarf im KrWG

Anlässlich der geplanten Änderung des KrWG weisen die kommunalen Spitzenverbände auf weiteren Änderungsbedarf im KrWG hin.

Es bedarf dringend einer gesetzgeberischen Korrektur des § 26 KrWG zur Klarstellung des zulässigen Umfangs von freiwilligen Rücknahmen im Rahmen der Produktverantwortung. Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände bezieht sich diese Vorschrift nur auf solche Erzeugnisse, die selbst hergestellt oder vertrieben wurden. Im Übrigen gilt die Vorschrift nur für gefährliche Abfälle. Wird der Anwendungsbereich der freiwilligen Rücknahmen, wie es gegenwärtig in der Praxis stellenweise zu beobachten ist, zu weit ausgelegt, könnte dies im Ergebnis dazu führen, dass z. B. Kaufhäuser oder Supermarktketten nach § 26 Abs. 6 KrWG (analog) die Freistellung für alle Produktgruppen beantragen, die sie in ihrem Sortiment führen. Dies würde praktisch den ganzen Bereich der überlassungspflichtigen Abfälle aus privaten Haushalten betreffen. So würde aus einer zu weit verstandenen Produktverantwortung ein Recht des einzelnen Herstellers bzw. Inverkehrbringers zur Rücknahme werthaltiger Abfälle. Letztlich würde dies zur faktischen Abschaffung der Überlassungspflicht führen und damit das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen der Überlassungspflicht und den Ausnahmen in § 17 Abs. 1 und 2 KrWG konterkarieren.

Das Verfahren nach § 26 Abs. 6 KrWG (analog) zur Erlangung eines Freistellungsbescheides ist zudem abfallrechtlich nicht ansatzweise mit dem komplexen Anzeigeverfahren für gemeinnützige oder gewerbliche Sammlungen nach den §§ 17, 18 KrWG zu vergleichen. Im Rahmen des § 26 KrWG ist nur festzustellen, dass die Rücknahme von Abfällen in Wahrnehmung der Produktverantwortung nach § 23 KrWG erfolgt. Damit werden die in den §§ 17, 18 KrWG formulierten Anforderungen für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen, was das Verfahren und den Inhalt angeht, vollständig unterlaufen. Sofern durch die zuständige Behörde keine örtliche Beschränkung angeordnet wird, gilt der Bescheid zudem bundesweit (§ 26 Abs. 6 Satz 2 i. V. m. Abs. 4 KrWG). Daher ist § 26 Abs. 4 KrWG dahingehend anzupassen, dass eine bundesweite oder länderübergreifende Freistellung nur mit Zustimmung der jeweils betroffenen Bundesländer erfolgen kann.