

Kampf oder Konsens bei der Frage der Hoheit der Wertstofftonne

Informationsveranstaltung
der Jakob Becker Entsorgungs-GmbH am 29.10.2010
zur Neuordnung der Kreislaufwirtschaft

Olaf Wendler

Referent des VKS im VKU

Übersicht

- Wesentliche Inhalte der Abfallrahmenrichtlinie
- Anpassung des deutschen Abfallrechts
- Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Wesentliche Inhalte der Abfallrahmenrichtlinie

- **Abfallhierarchie wird fünf-stufig statt bisher drei-stufig**
 - künftige Rangfolge
 - Vermeidung
 - Vorbereitung zur Wiederverwendung
 - Recycling (= stoffliche Verwertung)
 - sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung
 - Beseitigung
 - energetische Verwertung künftig nur in Abfallverbrennungsanlagen, die den geforderten Energieeffizienzwert von
 - 0,65 für Neuanlagen nach dem 31.12.2008 und
 - 0,60 für Altanlagen
- erfüllen;

Wesentliche Inhalte der Abfallrahmenrichtlinie

■ Stärkung des Recycling

- Verpflichtung zur Getrennthaltung von Recyclingmaterialien;
- Einführung von Recyclingquoten mindestens für
 - Papier
 - Glas
 - Metall
 - Kunststoffe (jeweils 50 % bis 2020) und
 - Bau- und Abbruchabfälle (70 % bis 2020)
- Förderung der Getrenntsammlung von Bioabfällen und deren Verwertung in den Mitgliedstaaten;
- Bewertung der Bewirtschaftung von Bioabfällen durch die Kommission und ggf. Vorschlag für Mindestanforderungen und Qualitätskriterien;

Wesentliche Inhalte der Abfallrahmenrichtlinie

■ Konkretisierung des Abfallbegriffs

- Beschränkung auf bewegliche Sachen
 - Abfallende wird definiert
 - Abgrenzung von Abfall und Nebenprodukt wird geregelt
-
- Text der Richtlinie selbst gibt nur Rahmen für die Begrifflichkeiten vor.
 - Konkretisierung durch Regelungsverfahren mit Kontrolle (sog. Kommitologieverfahren), an dem Vertreter der Kommission und der Mitgliedstaaten beteiligt sind.

Wesentliche Inhalte der Abfallrahmenrichtlinie

■ Erweiterung der Herstellerverantwortung

- Mitgliedstaaten können Regelungen zur Übernahme der Verantwortung des Abfallerzeugers für die gesamte oder für einen Teil der Entsorgung und deren Kosten treffen;

■ Autarkie- und Näheprinzip

- Verpflichtung für jeden Mitgliedstaat, geeignete Verwertungs- und Beseitigungsanlagen für gemischte Siedlungsabfälle aus Haushalten möglichst ortsnah zu errichten;
- Als Kernbereich der kommunalen Daseinsvorsorge geschützt;
- Verbringung von Abfällen zur energetischen Verwertung kann untersagt werden, wenn ansonsten eigene Abfälle zur Verwertung in Anlagen zur Beseitigung verdrängt würden;

Anpassung des deutschen Abfallrechts

Bisheriger Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens

- 09.03.2010: Veröffentlichung eines noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmten Arbeitsentwurfes
- Frist zur Stellungnahme 30.03.2010
- Stellungnahmen des VKS im VKU zum Arbeitsentwurf mit Datum vom 06.04.2010 und 23.06.2010
- 06.08.2010: Veröffentlichung des noch nicht mit allen Ressorts abgestimmten Referentenentwurfs
- Frist zur Stellungnahme 15.09.2010
- Stellungnahme des VKS im VKU zum Referentenentwurf mit Datum vom 13.09.2010
- Anhörung der beteiligten Kreise vom 20.-23.09.2010
- Termin für die Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie – **10.12.2010** – wird nicht eingehalten werden können.

Anpassung des deutschen Abfallrechts

Wesentliche Änderungen des Referentenentwurfes vom 06.08.2010 gegenüber dem Arbeitsentwurf:

- Erstmalige Definition der gewerblichen Sammlung, § 3 Abs. 18: (widerspricht des Altpapier-Urteils des BVerwG vollständig).
- Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertung, § 8: „starres Heizwertkriterium“ wurde aufgegeben.
- Förderung des Recyclings und der stofflichen Verwertung, § 14: Verpflichtende getrennte Sammlung von Papier, Glas, Kunststoff und Metall ab 2015 unter der Einschränkung der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit.
- Recyclingquoten weiter bei 65 %, aber Erreichung nur noch als „Soll-Vorschrift“.

Anpassung des deutschen Abfallrechts

Wesentliche Änderungen des Referentenentwurfes vom 06.08.2010 gegenüber dem Arbeitsentwurf

- Umfang der Überlassungspflicht, § 17 Abs. 1: In Abs. 1 S. 1 „auch unter Einschaltung Dritter“ ersatzlos gestrichen;
- Anzeigeverfahren zur Anmeldung einer gewerblichen Sammlung, § 18: Neu: Zuständige Behörde darf nicht mit öRE identisch sein;
- § 19 Abs. 2 und 3 AE gestrichen (Pflichtenübertragung auf Dritte; Befugnis des Dritten, Satzungen u. Gebührenbescheide zu erlassen). Referentenentwurf enthält auch nicht mehr bisherige Regelung des Krw-/AbfG = Pflichtenübertragung regelt Landesrecht;

Anpassung des deutschen Abfallrechts

Grundauffassung des VKS im VKU:

- Die Entsorgung von Abfällen aus Haushaltungen einschließlich der mit den üblichen haushaltsnahen Sammelsystemen zu erfassenden Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen ist eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und damit eine Daseinsvorsorgeaufgabe, deren Erfüllung in der Verantwortung der öffentlichen Hand liegen muss.
- Eine gewerbliche Sammlung von Abfällen aus Haushaltungen ist eine Ausnahme, die im Einzelfall die Aufgabenerfüllung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu wirtschaftlich angemessenen Bedingungen nicht gefährden darf.

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Abfallhierarchie

- **Übernahme** der neuen **fünf-stufigen Abfallhierarchie** aus dem Richtlinienentwurf **in unveränderter Form**;
- Anwendung national zu definierender Abweichungen bzw. Ausnahmen vom Life-cycle-thinking vor allem bei der Bewertung der Entsorgungsverfahren Wiederverwendung, Recycling und sonstige Verwertung (insbesondere energetische Verwertung) gemäß Artikel 4 Abs. 2 der Richtlinie über Abfälle.

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Hochwertigkeit der Verwertung

- § 8 (2) AE enthielt bindendes Heizwertkriterium von 11.000 kJ/Kg als Voraussetzung für eine hochwertige energetische Verwertung;
- VKS im VKU hat sich nach intensiver Diskussion für die **Streichung** des **§ 8 Absatz 2** eingesetzt:
 - Abfälle, die stofflich nicht verwertet (recycelt) werden können, aber einen Heizwert von unter 11.000 kJ/kg aufweisen, können faktisch nur beseitigt werden ≠ Verwertungsvorrang § 7 Absatz 2 AE!
 - Abfälle mit Heizwert von mindestens 11.000 kJ/kg (z. B. PPK oder Kunststoffe), die stofflich verwertet werden sollten, könnten dennoch energetisch verwertet werden!
- Heizwertklausel = mindestens Gleichrangigkeit zum Recycling

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

§ 8 wurde im Referentenentwurf neu gefasst:

- Amtliche Überschrift: Aus „Hochwertigkeit der Verwertung“ wird „Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertung“.

Begründung:

BMU geht vom Hochwertigkeitsprinzip zum Vorrang bzw. Gleichrang von Verwertungsarten über. Forderung der Hochwertigkeit gilt nur noch für Ausgestaltung, nicht mehr für Wahl der Art der Verwertung!

- § 8 Abs. 1 S. 2 räumt Wahlrecht zwischen mehreren gleichrangigen Verwertungsarten ein.
- § 8 Abs. 2: Verordnungsermächtigung rückt an zentrale Stelle.

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

- § 8 Abs. 3: Soweit Vorrang o. Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in VO festgelegt ist, gilt ab Heizwert von 11.000 kJ/kg die energetische Verwertung der stofflichen als gleichrangig (Vermutung ist widerlegbar in beide Richtungen).
- Gewerbliche Abfälle mit einem Heizwert von weniger als 11.000 kJ/kg sind dann entweder stofflich zu verwerten oder dem öRE zu überlassen (Gewerbe-Pflichttonne hat weiter Bestand!).

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Wertstofftonne

- § 10 Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft enthält Ermächtigung, durch **Rechtsverordnung gemäß Absatz 1 Nr. 3** festlegen zu können, dass Abfälle, die einer verordneten Rücknahme unterliegen, künftig gemeinsam mit gleichartigen oder auf gleichem Wege zu verwertenden Erzeugnisse in einer einheitlichen Wertstofftonne erfasst werden dürfen.
- Einführung einer Wertstofftonne war bereits Gegenstand der Koalitionsvereinbarungen.
- VKS im VKU unterstützt Recyclingziele, spricht sich aber deutlich gegen die Regelungen des Referentenentwurfes aus.

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Wertstofftonne

- Mittel und Wege zur Erreichung der über Quoten festgelegten Recyclingziele müssen weiterhin den Kommunen unter Berücksichtigung der lokalen und sozialen Bedürfnisse überlassen bleiben!
- Bewährte Wertstofffassungssysteme (Recyclinghöfe z.B. in Bayern) müssen erhalten bleiben (keine Pflicht zur Einführung einer Wertstofftonne, wenn Ziele auf anderem Weg erreicht werden!)
- Beschränkung auf „stoffgleiche Nichtverpackungen“ greift zu kurz!
- Zwingender Bezug zu Abfällen, die einer Rücknahmepflicht unterliegen, schränkt Systemausgestaltung unnötig ein!
- Systemführerschaft muss bei den Kommunen liegen, da es sich bei den Wertstoffen um überlassungspflichtige Abfälle handelt!

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Verpackungsentsorgung

- Übertragung der **Zuständigkeit für die Erfassung von Verkaufsverpackungen** auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger;
- Entsprechende **Änderung des KrW-/AbfG oder Regelung in der Verpackungsverordnung**;

Herstellerverantwortung

- Verpflichtung für **Übernahme der kompletten Entsorgungskosten** (einschließlich der Kosten für die Sammlung und Transport);

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Bioabfallentsorgung

- Überlassungspflichtige Bioabfälle sind gemäß § 11 Abs. 1 spätestens ab dem 01.01.2010 getrennt zu sammeln. Die Bundesregierung wird ermächtigt durch Rechtsverordnung u.a. festzulegen:
 - Welche Abfälle als Bioabfälle und Klärschlamm gelten
 - Anforderungen an die getrennte Sammlung
 - Anwendung bestimmter Verfahren
 - Anforderungen an die Art und Beschaffenheit der unbehandelten, der zu behandelnden und der behandelten Bioabfälle und Klärschlämme
 - Verkehrsbeschränkungen für bestimmte Arten von Bioabfällen und Klärschlämmen

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Überlassungspflichten

- Die Regelungen des § 17 Referentenentwurf entsprechen weitestgehend der bisherigen Rechtslage.
- Die Einschaltung Dritter bei der Eigenverwertung (§ 16 Abs. 1, S. 1 AE) ist entfallen (Forderung des VKS im VKU)
- Die Regelungen zum Anzeigeverfahren bei einer gewerblichen Sammlung sind in einem neuen § 18 zusammengefasst
- § 17 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 enthalten Regelungen zur gewerblichen Sammlung!

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Stellungnahme des VKS im VKU zum Arbeitsentwurf

- Klare Regelung von Überlassungs- und Abfallerzeugerzuständigkeiten
- Negativabgrenzung mit folgenden denkbaren Kriterien:
 - Überlassungspflicht für alle Abfälle aus Haushaltungen und für Abfälle zur Beseitigung aus sonstigen Herkunftsbereichen entsprechend § 13 Abs. 1 Satz 1 und 2 KrW-/AbfG;
 - Erzeugerzuständigkeit für verwertbare Abfälle, die nicht im System der Haushaltsabfuhr abgefahren werden können;
 - Erzeugerzuständigkeit im Gewerbebereich für alle der Getrenntsammlung unterliegenden Abfälle, wobei es nicht auf die sortenreine Trennung ankommt;

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Stellungnahme des VKS im VKU zum Arbeitsentwurf:

§ 16 Abs. 1 Satz 4 AE KrWG (neu) lautet wie folgt:

“Überlassungspflicht besteht auch für alle gemischten Siedlungsabfälle, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Entsorgungsweg, soweit sie zur Erfassung mit den üblichen haushaltsnahen Sammelsystemen geeignet sind.”

- auch der sogenannte Geschäftsmüll fällt unter die Überlassungspflicht, selbst wenn er energetisch verwertet werden kann;
- Klarstellung der gesetzlichen Abfallüberlassungspflicht würde Absicherung des in der Abfallrahmenrichtlinie geforderten nationalen Anlagennetzes i. S. des Autarkie- und Näheprinzips des Artikel 16 und vor allem der umweltgerechten Entsorgung (Überwachungsmöglichkeit!) fördern;

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Gewerbliche Sammlung

- Begründung des Urteils des BVerwG v. 18.06.2009 (PPK-Sammlung in Kiel) enthält klare Definition der Voraussetzungen für gewerbliche Sammlungen;
 - Gutachten von Prof. Koch/Dr. Reese im Auftrag des VKS im VKU stützt europarechtliche Zulässigkeit des Urteils des BVerwG
 - BDE und bvse haben Beschwerde gegen das Urteil des BVerwG bei der EU-Kommission eingereicht.

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Referentenentwurf definiert gewerbliche Sammlung in § 3 Abs. 18 neu:

- Eine gewerbliche Sammlung von Abfällen ...ist eine Sammlung, die **zum Zweck der Einnahmeerzielung** erfolgt. Eine gewerbliche Sammlung ist auch anzunehmen, wenn sie auf Grundlage vertraglicher Bindungen zwischen dem Sammler und dem privaten Haushalt in dauerhaften Strukturen abgewickelt wird.
- Definition steht im diametralen Gegensatz zum Sammlungsbegriff des Altpapierurteils des Bundesverwaltungsgerichts. Sie geht deutlich zu weit. Der schlichte Verkauf von Wertstoffen durch Privathaushalte wird unter Überstrapazierung europarechtlicher Vorgabe als gewerbliche Sammlung eingestuft.

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Referentenentwurf definiert gewerbliche Sammlung in § 3 Abs. 18 neu:

- Die Definition in § 3 Abs. 18 und die Regelung des § 17 Abs. 3 sind **das** Einfallstor für gewerbliche Sammlungen!
- Gem. § 17 Abs. 3 S. 3 können einer gewerblichen Sammlung keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen gesetzt werden, wenn der öRE nicht in der Lage ist, die von der gewerblichen Sammlung angebotenen Leistungen in „gleicher Qualität, Effizienz und Dauer“ zu erbringen.

Forderungen der kommunalen Abfallwirtschaft

Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen ist in Anlehnung an das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes zu gestalten:

- Gewerbliche Sammlung ist als Ausnahmetatbestand zu definieren!
- Zulässigkeit ist im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens (nicht Anzeigeverfahren) zu prüfen.
- Definition des „überwiegenden öffentlichen Interesses“ ist rechts-sicherer zu gestalten!
- Klarstellung, dass Aufgabenerfüllung des örE zu wirtschaftlich angemessenen Bedingungen auch Quersubventionierung aus erlösträchtigen Segmenten beinhalten darf !
- Versagungsgründe haben auf die „Gefährdung“ der Funktions-fähigkeit des örE abzustellen!

**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**