

Novellierung des deutschen Abfallrechts

Stand des Verfahrens

Konsequenzen für die kommunale Abfallwirtschaft



GmbH für Managementberatung

Karin Opphard

09.11.2011

- Wesentliche Inhalte der EU-Abfallrahmenrichtlinie
- Stand des Gesetzgebungsverfahrens
- Beschlussempfehlung des Bundesrates vom 27.05.2011
- Beschluss des Bundestages vom 28.10.2011
- Empfehlung des Umweltausschusses des Bundesrates vom 10.11.2011
- Wesentliche Regelungen und Konsequenzen für kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe

- ▶ 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 Altanlagenerfüllen;

- ▶ 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;

- ▶ 09.03.2010: Veröffentlichung eines noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmten Arbeitsentwurfes mit 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 mit 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. bis 23.09.2010

Ressortabstimmung mit den anderen Bundesministerien:

- ▶ Einigung mit BMWi zulasten der kommunalen Abfallentsorgung hinsichtlich gewerblicher Sammlung und Wertstofftonne !
- ▶ Bundesministerien für Landwirtschaft sowie Bau und Verkehr setzen sich durch (abfallrechtliche Behandlung von Gülle als tierischem Nebenprodukt in der Biogaserzeugung aus dem Anwendungsbereich herausgenommen und Höhe der Recyclingquote für Bau- und Abbruchabfälle auf 70 % abgesenkt)
- ▶ Regierungsentwurf mit Kabinettsbeschluss vom 30.03.2011
- ▶ Umsetzungstermin der EU-Abfallrahmenrichtlinie – 10.12.2010 – wird nicht eingehalten - Mahnschreiben der EU-Kommission

- ▶ Notifizierung des Regierungsentwurfes bei EU-Kommission in Brüssel (bis zu drei Monate)
- ▶ parallel Weiterleitung Regierungsentwurf an Bundesrat und Bundestag
- ▶ 3. Mai 2011 Beratung in Unterausschuss Umweltausschuss BRat – für kommunale Abfallwirtschaft positives Ergebnis u.a. mit Empfehlung, Regelung für Überlassungspflichten und gewerbliche Sammlung weitgehend wie bisher zu belassen
- ▶ 12. Mai 2011 Beratung im Umwelt-, Innen-, Finanz- und Wirtschaftsausschuss BRat – positives Ergebnis im Umwelt- und Innenausschuss mit Empfehlung entsprechend Unterausschuss – negative Haltung Wirtschaftsausschuss
- ▶ 27.05.2011 Beschluss des Bundesrates – folgt weitestgehend den Voten des Umwelt- und Innenausschusses

- ▶ 9. Juni 2011 erste Beratung im Bundestag mit Überweisung in den federführenden Umweltausschuss und den Innenausschuss (!)
- ▶ 29. Juni 2011 erste Beratung im Umweltausschuss BT mit Anhörungsbeschluss
- ▶ 13. Juli 2011 (nach Abschluss der Notifizierung) Gegenäußerung der Bundesregierung zur Beschlussempfehlung BRat
- ▶ 19. September 2011 Anhörung im Umweltausschuss BT
- ▶ 25. Oktober 2011 Beratung und Beschluss im Umweltausschuss BT

- ▶ 28.10.2011 Beschluss des Bundestages nach vorhergegangenen intensiven Diskussionen mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem VKU – Änderungen der Regelungen zur gewerblichen Sammlung gegenüber dem Regierungsentwurf vom 30.03.2011 auf der Basis eines entsprechenden Kompromissvorschlags
- ▶ Die Fraktionen der SPD und der Grünen haben negatives Votum im Bundesrat angekündigt – bei ausreichender Mehrheit Vermittlungsausschuss erforderlich
- ▶ 10.11.2011 Empfehlung des Umweltausschuss des BRat an den Bundesrat, den Vermittlungsausschuss anzurufen
- 25.11.2011 Plenum Bundesrat mit Entscheidung über Empfehlung des federführenden Umweltausschuss – Ausgang offen, da Stimmen der Länder nach Einwohnerzahl gewichtet werden und Stimmverhalten der Länder mit großen Koalitionen ungewiss

- ▶ Bundesrat votiert weitestgehend für die Übernahme der Regelungen im geltenden Recht und bestätigt damit die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes als Basis für die gewerbliche Sammlung
- ▶ Bundesrat stützt insbesondere auch den engen Sammlungsbegriff
- ▶ Bundesrat votiert für die Aufnahme einer neuen Regelung für den Schutz von Sammlungen von Sperrmüll und anderen Abfallfraktionen vor Beraubung
- ▶ Bundesrat spricht sich gegen die bundesweite Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne aus

§ 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG (Gewerbliche Sammlung)

- ▶ Gewerbliche Abfallsammlungen sind nur zulässig, wenn überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen. Wann überwiegende
- ▶ Öffentliche Interessen stehen einer gewerblichen Sammlung entgegen:
 - ▶ wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, des von diesem beauftragten Dritten oder des auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 25 eingerichteten Rücknahmesystems gefährdet.

- ▶ Eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten ist anzunehmen, wenn
 - die Erfüllung der nach § 20 bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird

- ▶ Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist insbesondere anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung:
 1. Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt,
 2. die Stabilität des Gebührenhaushalts des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gefährdet wird oder
 3. die diskriminierungsfreie Ausschreibung von Entsorgungsleistungen erheblich erschwert oder unterlaufen wird.

- ▶ Die Sätze 2 und 3 gelten nicht, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die von der gewerblichen Sammlung angebotenen Sammel- und Verwertungsleistungen selbst oder unter Beauftragung Dritter nicht in mindestens gleichwertiger Weise erbringt und die Erbringung gleichwertiger Leistungen auch nicht konkret plant. Bei der Beurteilung der Gleichwertigkeit sind die gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit, die Qualität, der Umfang, die Effizienz und die Dauer der Leistungen zu berücksichtigen.“
- ▶ Gewerbliche Sammlungen bedürfen eines Anzeigeverfahrens (§ 18) mit einer Vorlauffrist von drei Monaten und umfangreichen Regelungen

- ▶ Umweltausschuss des Bundesrates federführend
- ▶ Empfehlung an den Bundesrat, zu verlangen, gemäß Art. 77 Abs. 2 des GG den Vermittlungsausschuss anzurufen aus folgenden Gründen:
 - Streichung der sogenannte Gleichwertigkeitsklausel (§ 17 Abs. 3 Satz 4 und 5)
 - Einfügung einer neuen Regelung zum abfallrechtlichen Wertausgleich bei Grundstücken
 - Änderung des § 49 zu Betriebstagebüchern

Abfallhierarchie

- ▶ Übernahme der neuen fünf-stufigen Abfallhierarchie aus dem Richtlinienentwurf in unveränderter Form;
 - Vermeidung
 - Vorbereitung zur Wiederverwendung
 - Recycling (= stoffliche Verwertung)
 - sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung
 - Beseitigung
- ▶ 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.

Beispiel Abfallvermeidung

- ▶ Kommunale Betriebe besitzen das Wissen und den Zugang zum Bürger, um über den Beitrag des (Konsum-)verhaltens zur Abfallvermeidung zu informieren
- ▶ Beispiel Vorbereitung zur Wiederverwendung
- ▶ Recyclinghöfe mit der Möglichkeit der Abgabe funktionsfähiger Gebrauchsgüter
- ▶ Gebrauchtwarenkaufhäuser
- ▶ Internetverschenkmärkte
- ▶ Tauschbörsen
- ▶ sind Beispiele ausschließlich kommunaler Aktivitäten.
- ▶ Kommunale Stärke nutzen und kommunizieren

Beispiel Bioabfallentsorgung

- ▶ Überlassungspflichtige Bioabfälle sind gemäß § 11 Abs. 1 spätestens ab dem 01.01.2015 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

Beispiel Bioabfallentsorgung

- ▶ In Deutschland haben 72 % aller Kommunen eine Biotonne eingeführt, in 116 Kommunen gibt es bisher keine Biotonne
- ▶ Nahezu alle Kommunen bieten eine getrennte Grünguterfassung an
- ▶ damit werden lediglich rund 50 % aller Bioabfälle aus Haushalten getrennt erfasst, dies entspricht rund 20 % des Siedlungsabfalls
- ▶ Im gesamten Siedlungsabfall sind rund 40 % Bioabfälle enthalten, realistisch wird von einer getrennt erfassbaren Menge von rund 30 % des Siedlungsabfalls ausgegangen.
- ▶ Optimierungsbedarf im Bereich der getrennten Bioabfall-erfassung
- ▶ Umrüstung von Altanlagen - Bioabfall dient zunehmend der Energieerzeugung durch Kombination von Vergärung und Kompostierung

Beispiel Gewerbliche Sammlung und Wertstofftonne

- ▶ Die Regelungen zur gewerblichen Sammlung und die Regelungen zur Einführung einer Wertstofftonne im Regierungsentwurf zielen auf Abfälle, die der kommunalen Überlassungspflicht unterliegen.
- ▶ Beide Regelungen zielen auf Abfallfraktionen, die heute schon oder aber potentiell in der Zukunft einen positiven Marktwert erwarten lassen (PPK, Metall, Kunststoffe, Holz etc.)
- ▶ Gewerbliche Sammlungen sind nur dort attraktiv wo:
- ▶ eine ausreichende Dichte an Einwohnern/Anfallstellen den Erfassungsaufwand minimiert (in Abhängigkeit von den Wertstofflösen)
- ▶ die Kommunen kein eigenes oder aber ein weniger komfortables Erfassungssystem vorhält.

Beispiel Gewerbliche Sammlung und Wertstofftonne

- ▶ Regelungen zur gewerblichen Sammlung sind zwar entschärft, es wird jedoch weiterhin entsprechende Versuche der privaten Entsorgungswirtschaft auf den Zugriff lukrativer Wertstofffraktionen geben.
- ▶ Zwar tauscht der Begriff der Wertstofftonne nicht mehr auf, es bleibt aber das Primat der höherwertigen Erfassung.
- ▶ Für 2012 ist der Erlass eines Wertstoffgesetzes angekündigt, mit dem die Sammlung im Rahmen des Dualen Systems und die Erfassung stoffgleicher Nichtverpackungen (Wertstoffe aus Kunststoff und Metall) zusammengeführt werden sollen.
- ▶ Die Frage der Trägerschaft des neuen Sammelsystems ist offen – eine neue ordnungspolitische Auseinandersetzung mit der privaten Entsorgungswirtschaft droht.

Beispiel Gewerbliche Sammlung und Wertstofferrfassung

- ▶ Gewerbliche Sammlungen gefährden flächendeckendes kommunales System und Erfüllung der Recyclingquoten!
- ▶ **Kommunen müssen eigene Wertstofferrfassungssysteme aufbauen und optimieren:**
- ▶ Bürger entscheidet täglich über den Weg des Abfalls
- ▶ Anforderungen an ein geeignetes Erfassungssystem:
 - flächendeckend
 - aufeinander abgestimmte Komponenten
 - lokale/regionale Besonderheiten berücksichtigend
 - komfortabel und eindeutig (Demografischer Wandel!)
 - zuverlässig
 - nachvollziehbare Gebührenstruktur und -höhe



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

uive GmbH für Managementberatung
Kalckreuthstraße 4
10777 Berlin

Ansprechpartner:
Karin Opphard

Tel: 030 315 82 – 501
Fax: 030 315 82 – 400
E-Mail: K.Opphard@uive.de
Internet: www.uive.de



zertifiziert nach den Qualitätskriterien der
Gesellschaft für Qualität im Arbeitsschutz mbH