

06.01.2016

Stellungnahme des VHE - Verband der Humus- und Erdenwirtschaft e.V. zum Entwurf der „Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von Bau- und Abbruchab- fällen (Referentenentwurf vom 11.11.2015)

Verwendete Abkürzungen und Begriffe:

GewAbfV-2002	Gewerbeabfallverordnung in der Bekanntmachung vom 19.06.2002; zuletzt geändert am 24.02.2012
GewAbfV-RE	Referentenentwurf der Gewerbeabfallverordnung mit Stand vom 11.11.2015
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz in der Bekanntmachung vom 24.02.2012; zuletzt geändert am 20.11.2015
Bioabfälle	Bioabfälle im Sinne der Bioabfallverordnung
Biogut	Inhalte der Biotonne
Grüngut	Garten- und Parkabfälle

Der VHE vertritt bundesweit Unternehmen und kommunale Betriebe, die insbesondere Bio- und Grüngut zu RAL-gütesicherten Kompostprodukten verarbeiten.

Wir begrüßen es ausdrücklich, dass gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 GewAbfV-RE zukünftig die Pflicht zur Getrennsammlung und Recycling von organischen Gewerbeabfällen auf alle Bioabfälle im Sinne des § 3 Abs. 7 KrWG ausgedehnt werden soll. Damit wird auch zukünftig für Gewerbebetriebe die Pflicht bestehen, sämtliche organische Abfälle nicht nur aus dem Produktions- und Kantinenbetrieb, sondern auch z. B. Nahrungsreste ihrer Mitarbeiter getrennt zu erfassen. In zahlreichen Gewerbebetrieben wie z. B. Firmen und kommunalen Institutionen werden keine Systeme zur Getrennterfassung von Bioabfällen angeboten. Nach den Vorgaben der GewAbfV-RE müssten zukünftig alle Bioabfälle im Sinne des KrWG getrennt erfasst und verwertet werden.

Im Folgenden werden einzelne Punkte der GewAbfV-RE, die für die Bewirtschaftung von Bioabfällen von besonderer Bedeutung sind, diskutiert und unterbreitet. Ergänzungsvorschläge des VHE sind durch die Effekte „Unterstreichen“ und Streichungsvorschläge durch „~~Durchgestrichen~~“ im Verordnungstext des Referentenentwurfs kenntlich gemacht.

Herausgeber:

Verband der Humus- und Erdenwirtschaft e.V.
Geschäftsführer: Michael Schneider

Kirberichshofer Weg 6
52066 Aachen
www.vhe.de

Telefon: 0241 9977119
Telefax: 0241 9977583
schneider@vhe.de

1. Ausschluss von überlassungspflichtigen Abfällen

Zu § 1 Abs. 4

Wortlaut des Verordnungsentwurfs:

„Diese Verordnung gilt nicht für Abfälle, die einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Rahmen der Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 Satz 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes überlassen worden sind.“

Wortlaut der Begründung:

„... Zwar sind auch diese (Rest-) Abfälle von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger grundsätzlich vorrangig ordnungsgemäß, schadlos und hochwertig zu verwerten (...), aber es ist zu berücksichtigen, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gemäß der Aufgabenzuweisung des § 20 Absatz 1 Satz 1 KrWG einerseits verpflichtet sind, diese Abfälle ohne jede Einschränkung anzunehmen, andererseits aber keinen Einfluss auf die stoffliche Zusammensetzung der Gemische haben. Diese Ausnahme gilt allerdings nur für die Überlassung fremder Abfälle und nicht für den Fall, dass die Kommune selbst Abfallerzeuger ist. In diesen Fällen beansprucht die Verordnung auch für die Kommunen in vollem Umfang Geltung.“ (S. 25)

Anmerkungen:

Die zitierte Regelung legt fest, dass Abfälle, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als Abfälle zur Beseitigung überlassen wurden, nicht (mehr) der Gewerbeabfallverordnung unterliegen.

Mit dieser Regelung soll offenkundig erreicht werden, dass sich die bei Übernahme von Abfällen entstehenden Verwertungspflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (§ 20 Abs. 2 Satz 2 KrWG) nicht durch die GewAbfV-RE bestimmt werden.

Insbesondere im Hinblick auf die Verwertung der Bioabfälle sollte aber nach Auffassung des VHE klargestellt werden, dass es nicht in das Belieben des Erzeugers oder Besitzers von gewerblichen Abfällen gestellt ist, seine Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ungetrennt als Abfälle zur Beseitigung zu überlassen. Nähere Ausführungen hierzu sind in den Anmerkungen zu § 7 unter Nr. 4.

Die Ausführung der Begründung des Verordnungsentwurfs, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger „Abfälle ohne jede Einschränkung anzunehmen“ haben und „keinerlei Einfluss auf die stoffliche Zusammensetzung der Gemische haben“, hält der VHE für unzutreffend. Vielmehr sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in der Regel nach dem Landesrecht ermächtigt, gegenüber den Abfallerzeugern und Besitzern die Art und Weise der Überlassung der Abfälle zu bestimmen. Dies kann gerade auch Trennpflichten für Abfälle umfassen.

In der Begründung wird weiterhin ausgeführt, dass die Ausnahme nicht für als Abfälle zur Beseitigung überlassene Abfälle gilt, bei denen die Kommune selbst Abfallerzeuger ist. „In diesen Fällen beansprucht die Verordnung auch für die Kommunen in vollem Umfang Geltung.“ (S. 25)

Diese Formulierung ist insofern missverständlich, als die Verordnung vor einer eventuellen Überlassung von Abfällen zur Beseitigung auch gegenüber allen anderen Abfallerzeugern in vollem Umfang Geltung beansprucht.

Die Tätigkeit des - landesrechtlich festzulegenden - öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und der einzelnen kommunalen Abfallerzeuger sind nach Auffassung des VHE getrennt zu betrachten. Für eine andere Behandlung gewerblicher Abfallerzeuger gegenüber kommunalen Abfallerzeugern sieht der VHE keine Grundlage.

Der beschriebene Sachverhalt sollte möglichst im Verordnungstext, mindestens in der Begründung klargestellt werden.

Änderungsvorschlag zu § 1 Abs. 4:

[Aufnahme eines zweiten Satzes]

„Diese Verordnung gilt nicht für Abfälle, die einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Rahmen der Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 Satz 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes überlassen worden sind. Trennpflichten der Abfallerzeuger und -besitzer nach KrWG und § 3 Abs. 1 dieser Verordnung bleiben unberührt.“

In der Verordnungsbegründung sollte die Bedeutung der rechtskonformen Abfallüberlassung mit Einhaltung der Trennpflichten und die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zumindest erwähnt werden.

2. Zumutbarkeit der getrennten Sammlung

Zu § 3 Abs. 2

Wortlaut des Verordnungsentwurfs:

„Die Pflicht nach Absatz 1 Satz 1 entfällt, soweit die getrennte Sammlung der jeweiligen Abfallfraktion technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Die getrennte Sammlung ist dann wirtschaftlich nicht zumutbar, wenn die Kosten für die getrennte Sammlung, insbesondere auf Grund einer hohen Verschmutzung oder einer sehr geringen Menge der jeweiligen Abfallfraktion, außer Verhältnis zu den Kosten für eine gemischte Sammlung und eine anschließende Vorbehandlung stehen.“

Wortlaut der Begründung:

„Als ‚geringfügige Abfallmenge‘ für die in Absatz 1 Satz 1 aufgeführten Abfallfraktionen wird der Orientierungswert von insgesamt 50 Kilogramm als Summe der Massen dieser Abfälle pro Woche angesehen (s. o., Mitteilung der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall Nr. 34, Nr. 3.4, S. 16).“ (S. 34)

„Für Besitzer von Abfällen, die an vielen einzelnen Anfallstellen von unzähligen Erzeugern, wie z. B. in Zügen, auf Bahnhöfen und Flughäfen, getrennt gesammelt werden und deren ordnungsgemäße Erfassung durch den späteren Besitzer zwar vorgegeben aber nicht umfassend kontrolliert und garantiert werden kann, wird diese (Fehlwurf)Quote für einzelne Fraktionen wohl regelmäßig überschritten werden. Dies kann dazu führen, dass das Recycling ... für einzelne Fraktion nur eingeschränkt möglich ist.“ (S. 31)

Anmerkungen:

Für die „sehr geringe Menge der jeweiligen Abfallfraktion“ ist der in der Begründung angeführte „Orientierungswert“ von 50 kg/Woche nicht als grundsätzliches Beispiel für die wirtschaftliche Unzumutbarkeit geeignet.

Eine solche „Geringfügigkeitsschwelle“ wie sie in der GewAbfV-2002 beschrieben ist, widerspricht heute dem aktuellen Stand der abfallwirtschaftlichen Logistik bei der Abfallverwertung. Den Abfallerzeugern und -besitzern stehen z. B. Holsysteme für Biogut, Papier und andere Fraktionen nach § 14 Absatz 1 KrWG zur Verfügung, die es erlauben, auch Mengen von weniger als 50 kg/Woche wirtschaftlich zumutbar getrennt zu erfassen.

Eine solche Geringfügigkeitsschwelle für gewerbliche Abfälle widerspricht dem Grundsatz, „dass das, was den Bürgern im Rahmen ihrer privaten Lebensführung zugemutet wird, erst recht für Gewerbebetriebe als zumutbar anzusehen ist.“ (Begründung S. 32) Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die GewAbfV beispielsweise auch für freiberufliche Büros von Rechtsanwälten, Steuerberatern u. ä. gilt. Nach der Begründung könnten diese Einrichtungen beispielsweise auf eine getrennte Sammlung des Bioguts und Papiers bis zu einer Menge von jährlich 2.600 kg verzichten, während die auf dem gleichen Grundstück lebenden privaten Abfallerzeuger eine getrennte Sammlung vornehmen müssen.

Die Geringfügigkeitsschwelle (erst recht in einer Höhe von 2.600 kg/a) widerspricht bei den Abfallfraktionen Glas, Bioabfall und Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Versorgung oder Forschung weiterhin dem Verbot, solche Abfälle in Gemischen einer Vorbehandlungsanlage zuzuführen (§ 4 Absatz 1). Für diese Abfallfraktionen ist daher bei der Abwägung der Zumutbarkeit wegen der Folgen für die Verwertung der gemischt anfallenden Abfälle ein noch strengerer Maßstab anzulegen.

Bezüglich der in der Verordnungsbegründung beschriebenen Problematik der Erfassung an „vielen einzelnen Anfallstellen von unzähligen Erzeugern“ weist der VHE darauf hin, dass bei den genannten Beispielen von Zügen, Bahnhöfen und Flughäfen nicht die Zahl der Anfallstellen oder Erzeugern die Problematik darstellt, sondern insbesondere die Tatsache, dass die einzelnen Erzeuger nicht dem Anweisungsrecht des gewerblichen Abfallerzeugers unterstehen. Ist ein solches Anweisungsrecht beispielsweise gegenüber Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen einer großen Verwaltungseinheit gegeben, ist auch bei vielen einzelnen Anfallstellen und Erzeugern davon auszugehen, dass eine ordnungsgemäße Abfalltrennung gewährleistet werden kann.

In der Dokumentation nach § 3 Abs. 4 des Verordnungsentwurfs wäre dementsprechend zu unterscheiden zwischen Abfallbehälter, die dem öffentlichen Publikumsverkehr zur Verfügung stehen und Abfallbehältern, die von Mitarbeitern beschickt werden. Eine entsprechende Ergänzung der Begründung wäre aus Sicht des VHE sinnvoll.

Änderungsvorschlag zu § 3 Abs. 2:

[Streichung des Teilsatzes]

„Die Pflicht nach Absatz 1 Satz 1 entfällt, soweit die getrennte Sammlung der jeweiligen Abfallfraktion technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Die getrennte Sammlung ist dann wirtschaftlich nicht zumutbar, wenn die Kosten für die getrennte Sammlung, insbesondere auf Grund einer hohen Verschmutzung ~~oder einer sehr geringen Menge der jeweiligen Abfallfraktionen~~, außer Verhältnis zu den Kosten für eine gemischte Sammlung und eine anschließende Vorbehandlung stehen.“

In der Verordnungsbegründung sollten die Ausführungen zum Orientierungswert gestrichen werden. Weiterhin sollte in der Begründung klargestellt werden, dass auch die Nutzung eines entsprechenden Angebots des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, z. B. eine Biotonne zur getrennten Erfassung des Bioguts, durch die gewerblichen Abfallerzeuger zumutbar ist, wenn eine eigenständige Verwertung nicht möglich ist (siehe auch nachfolgende Anmerkungen zu § 5).

3. Gemeinsame Erfassung und Entsorgung von Kleinmengen

Zu § 5

Wortlaut des Verordnungsentwurfs:

„Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen können diese gemeinsam mit den auf dem jeweiligen Grundstück anfallenden Abfällen aus privaten Haushaltungen in den dafür vorgesehenen Abfallbehältern erfassen und nach Maßgabe der Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes einer Verwertung oder einer Beseitigung zuführen, wenn ihnen auf Grund der geringen Menge der angefallenen gewerblichen Siedlungsabfälle eine Erfüllung der Pflichten nach den §§ 3 und 4 wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Für diesen Fall entfällt die Pflicht nach § 7 Absatz 2.“

Wortlaut der Begründung:

„Satz 2 stellt klar, dass in den Fällen des Satzes 1 keine zusätzliche Pflichtrestmülltonne nach § 7 Absatz 2 vorzuhalten ist und schützt insoweit vor einer doppelten Inanspruchnahme des Gewerbetreibenden.“ (S. 41)

Anmerkungen:

Die Nutzung von Abfallbehältern des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sowohl für Restmüll- als auch für getrennt zu haltende Abfallfraktionen ist unter den in § 5 genannten Voraussetzungen außerordentlich sinnvoll. Durch Satz 2 dieser Regelung in Verbindung mit der Begründung könnte jedoch der Eindruck entstehen, die Benutzung der Abfallbehälter des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers müsse für den Gewerbetreibenden kostenlos ermöglicht werden.

Damit könnten beispielsweise für die getrennte Bioguterfassung empfohlene Gebührensysteme, die eine Einheitsgebühr für den Restabfall und die Biotonne vorsehen, erschwert werden. Außerdem ist eine wirtschaftliche Bevorzugung gewerblicher Abfallerzeuger nicht begründbar und mit dem Abgabenrecht vereinbar.

Es steht weiterhin nicht in der Kompetenz des Bundesverordnungsgebers, die Frage der Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu regeln.

Änderungsvorschlag zu § 5:

[Aufnahme eines Satzes 3]

„Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen können diese gemeinsam mit den auf dem jeweiligen Grundstück anfallenden Abfällen aus privaten Haushaltungen in den dafür vorgesehenen Abfallbehältern erfassen und nach Maßgabe der Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes einer Verwertung oder einer Beseitigung zuführen, wenn ihnen auf Grund der geringen Menge der angefallenen gewerblichen Siedlungsabfälle eine Erfüllung der Pflichten nach den §§ 3 und 4 wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Für diesen Fall entfällt die Pflicht nach § 7 Absatz 2. Satzungsrechtliche Regelungen der öffentlich-rechtlichen Gebührenträger bleiben unberührt.“

In der Verordnungsbegründung sollte klargestellt werden, dass die satzungsrechtliche Berücksichtigung von Gewerbetreibenden durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, z. B. bei Abfallgrundgebühren und/oder Regelungen zur Bemessung des Restmüllbehältermindestvolumens, unberührt bleiben.

4. Überlassung von gewerblichen Abfällen, die nicht verwertet werden.

Zu § 7 Abs. 1

Wortlaut des Verordnungsentwurfs:

„Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet werden, haben diese dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach Maßgabe des § 17 Absatz 1 Satz 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu überlassen.“

Anmerkungen:

Bei der Überlassung als Abfall zur Beseitigung gemäß § 17 Absatz 1 Satz 2 des KrWG ist zu prüfen, ob Abfälle, die der gewerbliche Abfallerzeuger aus den gesetzlich vorgesehenen Gründen nicht selbst in Erfüllung seiner Verwertungspflicht nach § 7 Absatz 2 KrWG sowie den Verwertungs- und Getrennthaltungspflichten nach GewAbfV-RE verwerten kann, nach getrennter Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gemäß § 5 durch diesen verwertet werden können.

Für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger besteht die Pflicht zur getrennten Sammlung von Bioabfällen nach Maßgabe § 11 Absatz 1 KrWG. Weiterhin besteht die Pflicht zur getrennten Sammlung der Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle nach Maßgabe § 14 Absatz 1 KrWG. Diese gesetzlichen Regelungen zur Getrennthaltung werden für gewerbliche Abfälle in § 3 Absatz 1 GewAbfV-RE erweitert.

Diese Getrennthaltungspflichten sind einer eventuellen Überlassung von gewerblichen Abfällen an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als Abfälle zur Beseitigung vorgelagert. Damit gilt auch die Ordnungswidrigkeit des § 13 Absatz 1 Nr. 1 GewAbfV-RE für den Fall, dass gewerbliche Abfälle entgegen der Trennpflicht des § 3 Absatz 1 Satz 1 als Abfälle zur Beseitigung ungetrennt an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlassen wurden, z. B. in der Restmülltonne anstelle einer Biotonne. Mit dem Angebot einer Getrenntsammlung für Bioabfälle trägt der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger seiner eigenständigen Verwertungspflicht gemäß § 11 Abs. 1 und § 20 Abs. 1 KrWG Rechnung.

So können Bioabfälle, die der gewerbliche Abfallerzeuger oder -besitzer nicht eigenständig verwerten kann, durch Überlassung an die Biogutsammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers einer Verwertung zugeführt werden und somit von „Abfällen zur Beseitigung“ zu „Abfälle zur Verwertung“ werden.

Eine getrennte Überlassung und Wandlung in Abfälle zur Verwertung muss nach der Abfallhierarchie des Abfallrechts vorrangig vor der Überlassung als Abfall zur Beseitigung in die Restabfallgefäße des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sein (vergleiche hierzu auch die Ausführungen zu § 1 Abs. 4)

Entsprechend müssen auch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Einfluss auf die stoffliche Zusammensetzung der Abfälle zur Beseitigung nehmen, z. B. durch Umsetzung der gesetzlichen und u. U. Erlass und Umsetzung von satzungsrechtlichen Trennpflichten.

Zumindest die Formulierung der Verordnungsbegründung zu § 1 Abs. 4, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Abfälle zur Beseitigung „ohne jede Einschränkung anzunehmen“ haben und „keinen Einfluss auf die stoffliche Zusammensetzung der Gemische haben“ ist somit missverständlich und legt nahe, die Abfallerzeuger könnten ihre Abfälle beliebig „ohne jede Einschränkung“ dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als Abfall zur Beseitigung überlassen.

Dem Vorrang der getrennten Überlassung ist im Verordnungstext und der Begründung Rechnung zu tragen.

Änderungsvorschlag zu § 7 Abs. 1:

[Änderung des Satzes 1 auch aus redaktionellen Gründen wegen des unklaren Bezugs des Relativsatzes und Aufnahme eines zweiten Satzes.]

„~~Erzeuger und Besitzer von g~~Gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet werden, haben die Erzeuger und Besitzer diese dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach Maßgabe des § 17 Absatz 1 Satz 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes oder nach § 5 dieser Verordnung zu überlassen. Bei der Überlassung sind Vorgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zur Getrenntsammlung von Abfällen zu beachten.“