

Aktuelle Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts

Ministerialrat

Dr. Frank Petersen



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Das EU-Legislativpaket zum EU-Kreislaufwirtschaftspaket

■ EU-Kreislaufwirtschaftspaket

- ◆ Mitteilung KOM („Den Kreislauf schließen – ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“)

■ Legislativpaket zum „EU-Kreislaufwirtschaftspaket“

- ◆ Änderung der AbfRRL 2008/98/EG
- ◆ Änderung der VerpackRL 94/62/EG

- ◆ Änderung der
 - ★ AltfahrzeugRL 2000/53/EG
 - ★ BatterieRL 2000/66/EG
 - ★ Elektro- und ElektronikaltgeräteRL 2012/19/EU

- ◆ Änderung der DeponieRL 1999/31/EG

Umsetzung des EU-Legislativpaketes - Betroffene Rechtsnormen

■ Gesetze

- ◆ Kreislaufwirtschaftsgesetz
 - ★ ChemG (Prüfungsbedarf)
 - ★ Umweltstatistikgesetz / VO (Prüfungsbedarf)

- ◆ Verpackungsgesetz (eigenständige Novelle)
- ◆ Elektro- und Elektronikaltgerätegesetz (eigenständige Novelle)
- ◆ Batteriegesetz (eigenständige Novelle)

■ Verordnungen

- ◆ Deponieverordnung
- ◆ Altfahrzeugverordnung

Quoten für die Vorbereitung zur WV und das Recycling

- Fortschreibung VzW- und RC-Quoten Art. 11 AbfRRL
- (Umsetzung in § 14 Abs. 2, 3 KrWG)
 - ◆ Papier, Metall, Kunststoffe, Glas aus Haushalten:
 - ★ 2020: VzWV und RC 50 % (alt)
 - ◆ Nicht gefährliche mineralische Abfälle:
 - ★ 2020: VzWV, RC und „sonstige stoffliche Verwertung“ 70 % (alt)
 - ◆ Siedlungsabfälle (tw. neu):
 - ★ 2020 50 % (alte AbfRRL, Reduzierung Quote wg. Neuberechnung)
 - ★ 2025: 55%
 - ★ 2030: 60 %
 - ★ 2035: 65 %
 - ◆ AbfRRL: Überprüfung und ggf. Erweiterung Quoten (Bau- und Abbruchabfälle, Textilien, Gewerbeabfälle, nicht gefährliche Industrieabfälle, Bioabfälle – Art. 14 Abs. 7 und 8 AbfRRL)

Quoten für die Vorbereitung zur WV und das Recycling - Definitionen

- Quotenrelevante Definitionen Art. 2 AbfRRL
- Aufnahme in § 3 KrWG:
 - ◆ Siedlungsabfall (Art. 3 Nr. 2 b AbfRRL)
 - ★ Gemischte und getrennt gesammelte Abfälle aus Haushalten und sonstigen Herkunftsbereichen (mit Stoffliste)
 - ★ Nicht: Produktion, Landwirtschaft, Forstwirtschaft ...
 - ★ Definition ist für Verteilung der Entsorgungsverantwortung ohne Relevanz (s. dazu § 20 und § 17 Abs. 1 KrWG)
 - ◆ Lebensmittelabfall (Art. 3 Nr. 4 a AbfRRL)
 - ◆ Stoffliche Verwertung , u.a. Verfüllung (Art. 3 Nr. 15 a AbfRRL)
 - ◆ Verfüllung (Art. 3 Nr. 17 a AbfRRL)

Quoten für die Vorbereitung zur WV und das Recycling - Berechnungsweise

- Berechnungsverfahren Art. 11 a AbfRRL
- Konkretisiert durch delegierten Rechtsakt
- Umsetzung: ggd. UmweltstatistikG (VO)

- REGEL: Input in WV und Recycling
 - ◆ VzWv: alle Siedlungsabfälle, die alle erforderlichen Prüf-, Reinigungs- und Reparaturgänge durchlaufen haben und eine WV ohne weitere Sortierung ermöglichen
 - ◆ Recycelt: alle Siedlungsabfälle, die alle erforderlichen Prüf-, Sortier- und sonstigen vorbereitenden Verfahren (Abtrennung) durchlaufen haben und zu Produkten, Materialien und Stoffen weiterverarbeitet werden

- AUSNAHME: Output Sortierverfahren
 - ◆ Output wird anschließend recycelt
 - ◆ Abzug nicht recycelter Stoffe („Standardverlusten“ - KOM)

Nebenprodukte

- Art. 5 AbfRRL Definition und Konkretisierungsmöglichkeit
- Umsetzung § 4 KrWG
 - ◆ MS „treffen geeignete Maßnahmen“, um einen Stoff oder Gegenstand ... als Nebenprodukt zu betrachten
 - ◆ KOM kann Durchführungsrechtsakte zur Festlegung detaillierter Kriterien auf hohem Schutzniveau erlassen – Ausgangspunkte strengste nationale Vorschriften
 - ◆ Subsidiäre Kompetenz der MS zur Konkretisierung der Bedingungen des Art. 5 Abs. 1 AbfRRL
- Umsetzung durch § 4 KrWG bereits vorweggenommen
 - ◆ Überwachung/Festlegung § 47 Abs. 6 KrWG
 - ◆ Konkretisierung durch VO § 4 Abs. 2 KrWG

Ende der Abfalleigenschaft

- Art. 6 AbfRRL Definition und Konkretisierungsmöglichkeit
- Umsetzung § 5 KrWG
 - ◆ MS „treffen geeignete Maßnahmen“, um Abfälle, die ... nicht mehr als Abfälle zu betrachten
 - ◆ KOM kann Durchführungsrechtsakte zur Festlegung detaillierter Kriterien auf hohem Schutzniveau erlassen – Ausgangspunkte strengste nationale Vorschriften
 - ◆ Subsidiäre Kompetenz der MS zur Konkretisierung der Bedingungen des Art. 6 Abs. 1 AbfRRL
 - ★ **Strengere Anforderungen an den Verordnungsgeber / Mindestinhalte**
 - ◆ **NEU:** Pflicht von Inverkehrbringer oder Verwender von Nichtabfall Sicherstellung Art. 6 Abs. 1 und Chemikalien- und Produktrecht
- Umsetzung ist durch § 5 KrWG erfolgt, aber strenge VO-Ermächtigung
 - ◆ Überwachung/Festlegung § 47 Abs. 6 KrWG
 - ◆ Ergänzung des KrWG mit neuer „Sicherstellungspflicht“ (§ 7 a KrWG)

Erweiterte Herstellerverantwortung

- Erweiterte Pflichten Art. 8, 8 a AbfRRL
- Allgemeine Mindestanforderungen für „Regime/Systeme“ der Erweiterten Herstellerverantwortung
 - ◆ Klare Rollenverteilung der Beteiligten
 - ◆ Klarheit, Transparenz, Gleichbehandlung
 - ◆ Bindung an Hierarchie und Einzelziele
 - ◆ Finanzmanagement, Kostentragung der Produzenten
 - ◆ Informationspflichten
- ◆ Umsetzung Art. 8 a AbfRRL in den Spezialregelungen der Produktverantwortung (VerpackG, BattG, ElektroG ...)
- ◆ Umsetzung auch im KrWG
 - ★ Anpassung VO Ermächtigung §§ 24, 25 KrWG(für die AltfahrzeugVO)
 - ★ Prüfung: Anwendung auf „Freiwillige Rücknahme“ § 26 KrWG
 - ★ s. Art. 8 Abs. 1 S. 4 AbfRRL: Bei „finanzieller und organisatorischer Entsorgung in Eigenverantwortung“ Bestimmung durch MS

Abfallvermeidung

■ Abfallvermeidung Art. 9

- ◆ MS müssen „Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter“ erlassen
- ◆ V.a. „weiche Pflichten“ : Förderung / Unterstützung / Bewertung
- ◆ KOM: Indikatoren (2019) und Überprüfung der Erfolge der MS
 - ★ ressourceneffizientes Design (s. Ökodesign-RL)
 - ★ gezielte Bewirtschaftung von Produkten mit kritischen Rohstoffen
 - ★ Verfügbarkeit von Ersatzteilen
 - ★ Abfallvermeidung in industrieller Produktion (s. § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG)
 - ★ Verringerung der Verschwendung von Lebensmitteln (s. a. AVP)
 - ★ Strenge Informationspflicht von Lieferanten von Erzeugnisse über SVHC an ECHA (!)
 - ★ Vermeidung / Reduzierung der Vermüllung
 - ★ Informations- und Sensibilisierungskampagnen

■ Abfallvermeidungsprogramm Art. 29, 30

- ◆ Mindestbestandteil der Prüfung: Maßnahmen gem. Art. 9
- ◆ Beispielkatalog Anhang IV a (wirtschaftliche Maßnahmen)

Abfallvermeidung – Umsetzung im KrWG

- Ausbau der Produktverantwortung §§ 23 ff KrWG
 - ◆ Inhalte des Art. 9 AbfRRL sind in der Sache an Produzenten adressiert
 - ◆ Zugleich soll Übernahme bestimmter PV-Regelungen aus der Einweg-Kunststoff-RL erfolgen, soweit Nicht-Verpackungen betroffen sind

- Zu klären:
 - ◆ Informationspflicht von Lieferanten von SVHC-haltigen Erzeugnissen an ECHA – über REACH hinaus (!)
 - ◆ Standort ChemG oder KrWG ?

- Ausbau des AVP
 - ◆ Übernahme der Mindestinhalte der AbfRRL
 - ◆ Integration des neuen Anhangs IV a

Abfallverwertung und Getrenntsammlungspflichten

- Grundnorm: Art. 10 Abs. 2
 - ◆ Getrenntsammlung zur Erleichterung der Verwertung (Art. 10 Abs. 1)

- Allgemeines Gebot: Getrennte Sammlung von "Abfällen" für hochwertiges Recycling (Art. 11 Abs. 1 S. 1 AbfRRL)

- Getrenntsammlungen mindestens einzuführen für:
 - ◆ Papier, Metall, Kunststoffe und Glas (Art. 11 Abs. 1 S. 3 AbfRRL)
 - ◆ Textilien bis 1.1.2025 (Art. 11 Abs. 1 S. 3 s. Hs AbfRRL)
 - ◆ Gefährliche Abfälle aus privaten Haushalten bis 1.1.2025
(Art. 20 Abs. 1 AbfRRL)
 - ◆ Altöl (Art. 21 Abs. 1 AbfRRL)
 - ◆ Bioabfälle bis 31.12.2023 (Art. 22 Abs. 2 AbfRRL)

Umsetzung in § 14, 11 und 22 KrWG

Allgemeine Getrenntsammlungspflicht

- Getrenntsammlungspflicht Art. 10 Abs. 2
 - ◆ Getrenntsammlung muss zur umweltverträglichen Verwertung nach Art. 10 Abs. 1 "erforderlich" sein.

- Ausnahmen Art. 10 Abs. 3

Abweichungen von Getrenntsammlungsvorgabe möglich, wenn bestimmte Fallgruppen greifen

 - ◆ D.h. Konkretisierung der bisherigen "technischen, wirtschaftlichen und ökologischen Durchführbarkeit" durch Fallgruppen:
 - ◆ a) gemeinsame Erfassung ergibt gleichwertigen Output
 - ◆ b) getrennte Sammlung ergibt nicht "bestmögliches Ergebnis" für Umweltschutz
 - ◆ c) technische Möglichkeit – für GS kein "bewährtes" Verfahren?
 - ◆ d) unverhältnismäßig hohe Kosten der GS (Globalvergleich)

- Umsetzung erfolgt in Neuregelung des § 9 KrWG

Weitere Elemente der KrWG-Novelle

- Verbesserung der Rechtsschutzmöglichkeiten des ÖRE (Klarstellung eines subjektiv öffentlichen Rechts)
 - ◆ Gewerbliche Sammlung § 18 Abs. 1 KrWG (s. BVerwG)
 - ◆ Freiwillige Rücknahme § 26 Abs. 6 KrWG (VG Stuttgart)
- Verbesserung der Regelungen zur freiwilligen Rücknahme (§ 26 KrWG)
- Prüfung: Rechtliche Regelungen, um grundlose Vernichtung von Waren (etwa von Retouren) zu unterbinden
- Weitere Förderung des Recyclings
 - ◆ Verbesserung der Beschaffung der öfftl. Hand (§ 45 KrWG)
 - ◆ Verbesserung der Einsatzmöglichkeiten von Recyclaten ...

Einweg-Kunststoff-RL

“Verringerung von Umweltbelastungen durch bestimmte Kunststoffe“

- Problem: „Marine Litter“
 - ◆ 80 % der Abfälle im Meer sind „Plastikmüll“
 - ◆ Im Fokus stehen 10 Einwegprodukte, die am häufigsten an Stränden gefunden werden (70 % der Menge)
- Nach Abfallgruppen (Annex A-G) differenzierte Maßnahmen (Art. 4 -10) - von MS umzusetzen
 - ◆ Verbot bestimmter Kunststoffartikel (Art. 5) – Einweggeschirr etc
 - ◆ Zielvorgaben für Verbrauchsminderung (Art. 4)
 - ◆ Erweiterte Herstellerverantwortung (Herstellungsvorgaben, Kostenpflicht für Sensibilisierung und Säuberung etc.) (Art. 6, 8)
 - ◆ Zielquoten für Sammlung (Einwegflaschen 90 % bis 2025) (Art. 9)
 - ◆ Kennzeichnungsvorschriften (Art. 7)
 - ◆ Sensibilisierungsmaßnahmen (Art. 10)

Matrix für die Vorgaben

Einwegkunststoffprodukte:	Verbrauchs- minderung	Beschränkung der Vermarktung	Produktdesign- anforderungen	Kennzeich- nungsvor- schriften	Erweiterte Hersteller- verantwortung	Ziel für die Getrennt- sammlung	Sensibilisie- rungsmaß- nahmen
Lebensmittel- verpackungen	X				X		X
Getränkebecher	X				X		X
Wattestäbchen		X					
Besteck, Teller, Rührstäbchen, Trinkhalme		X					
Luftballonstäbe		X					
Luftballons				X	X		X
Tüten und Folienver- packungen					X		X
Getränkebehälter einschließlich Verschlüssen und Deckeln			X		X		X
Getränkeflaschen			X		X	X	X
Filter für Tabakprodukte					X		X
Hygieneartikel - Feuchttücher				X	X		X
- Hygieneeinlagen				X			X
leichte Kunststoff- tragetaschen					X		X
Fanggerät					X		X

Einweg-Kunststoff-RL

“Verringerung von Umweltbelastungen durch bestimmte Kunststoffe“

- Art. 11 Koordination der Maßnahmen der MS
 - ◆ Konsistenter Bestandteil von Plänen und Programmen nach AbfRRL etc.

- Art. 12 **NEU**: Zugang zum Rechtsweg
 - ◆ Natürliche / juristische Personen, Vereinigungen, Gruppen mit hinreichendem (Umwelt-) Interesse
 - ◆ Berechtigung zur gerichtlichen Überprüfung der Maßnahmen nach Art. 5, 6, 7 und 8

- Art. 13 Datensammlung und Information auch ggü. KOM
- Art. 14 Festlegung von Strafsanktionen durch MS bei Verstößen
- Art. 15 Evaluation und Review
- Art. 16 Umsetzungsfrist für MS 2 Jahre

Weitere nationale Rechtssetzungs- und Umsetzungsprojekte (I)

- Batteriegesetz - Novellierung
 - ◆ Insbesondere Neuordnung und Verbesserung der Rücknahmesysteme
 - ◆ Parallel zur Umsetzung Legislativpaket EU
- Verpackungsgesetz - Umsetzung
 - ◆ Verkündung am 12.07.2017, IK am 01.01.2019
 - ◆ Errichtung und Beginn des Betriebs der zentralen Stelle
- MantelVO/ErsatzbaustoffVO - Novelle
 - ◆ Kabinettsbeschluss am 03.03.2017, Billigung durch BTag
 - ◆ Vertagung der Befassung des BRates bis „neue BReg“ sich zur Fortsetzung des Verfahrens äußert
 - ◆ Mitteilung an BRat erfolgt

Weitere nationale Rechtssetzungs- und Umsetzungsprojekte (II)

- KlärschlammVO - Umsetzung
 - ◆ IK am 03.10.2017
 - ◆ Pflicht zur Phosphorrückgewinnung bis spätestens 01.01.2019
 - ◆ Auslaufen bodenbezogener Verwertung 31.12.2018
 - ◆ Zwischenzeitliche Erarbeitung von Vollzugshinweisen

- GewerbeabfallVO - Umsetzung
 - ◆ IK am 01.08.2017
 - ◆ Anforderungen an Vorbehandlungsanlagen zum 01.01.2019

- AltholzVO – Novelle
 - ◆ Prüfung und Vorbereitung einer Novellierung
 - ◆ Evaluierung der geltenden Regelung

Weitere nationale Rechtssetzungs- und Umsetzungsprojekte (III)

- Abfallvermeidungsprogramm
 - ◆ Basis § 33 KrWG / Art. 29 AbfRRL
 - ◆ Dialogprozess mit allen Beteiligten über Vermeidungsmaßnahmen
 - ◆ Fortentwicklung bis 12.12.2019

- ProgRess III
 - ◆ Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III
 - ◆ „Programm zum Schutz, zur nachhaltigen Nutzung und zur zirkulären Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen
 - ◆ Ziel: Ressourceneffiziente Rohstoffversorgung, Produktgestaltung, Produktion, Konsum und Kreislaufwirtschaft
 - ◆ Indikatoren, Diskussion der Instrumente

BVerwG – objektiver Abfallbegriff (29.5.2018)

- Weite Auslegung objektiver Abfallbegriff
- **BVerwG 7 C 34.15 (mit Aflatoxin verunreinigter Futtermais)**
 - ◆ Kontaminierter Futtermais aus Serbien wurde beprobt und war (unstr.) für den ursprgl. Zweck (Futtermittel in D und EU) nicht einsetzbar
 - ◆ Nach einiger Zeit wurde Mais vom Besitzer „umgewidmet“ und für Export in USA vorgesehen (Futtermiteinsatz dort zulässig)
- ◆ Aussagen des BVerwG
 - ★ Beurteilung der Zweckbestimmung bei dem objektiven Abfallbegriff entspricht der beim subjektiven Abfallbegriff (s. insb. VBI)
 - ★ Zweckbestimmung sind vom aktuellen Erzeuger oder Besitzer zu treffen, sie darf nicht offen gehalten werden
 - ★ Zweckbestimmung zum Zeitpunkt der Gefahrensituation maßgeblich
 - ★ Entfall der Zweckbestimmung aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen möglich
 - ★ Dies ist gegeben, wenn die Verwendung außerhalb des Abfallrechts nach Produkt- und Umweltrecht nicht mehr möglich ist
 - ★ **BMU/BVI bestätigt**

BVerwG (Beschluss 16.1.2018) OVG Sachsen 6.12.2016 – Erzeugerbegriff

- Erzeugereigenschaft bei Einbau von Wegebefestigung aus kontaminiertem Bauschutt und Fräsgut
- **BVerwG 7 B 3/17, OVG Sachsen 4 A 249/14**
 - ◆ Einbau des Fräsgutes etc. durch Straßenbauverwaltung
 - ◆ Bauschutt und Asphaltfräsgut sind Abfälle
 - ◆ Einbaugut, wird, solange es ohne unverhältnismäßigen Aufwand wieder entfernt werden kann, nicht zum wesentlichen Bestandteil des Waldgrundstücks (s. § 2 Abs. 2 Nr. 9 KrWG)
 - ◆ Wer Asphaltfräsgut und Bauschutt mischt und auf einem Waldweg aufbringt, setzt die letzte Ursache für die Entstehung des Abfalls und ist Erzeuger (§ 3 Abs. 8 KrWG)

VG Lüneburg – Urteil vom 13.11.2017

- Abfall oder Nebenprodukt?
- Rübenkraut, Rübenbruch und Nassschitzel bei der Zuckerherstellung
- **VG Lüneburg 6 A 326/16**
 - ◆ Anfall im Herstellungsverfahren nicht als Hauptzweck
 - ◆ Sicherstellung weiteren Verwendung (Biomasse oder Futtermittel)
 - ◆ Keine Vorbehandlung, die über industrielles Verfahren hinausgeht
 - ◆ Rechtmäßigkeit der weiteren Verwendung (Biomasse, Futtermittel)
 - ★ Legalität der Verwendung
 - ★ „Insgesamt“ keine schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt
 - ★ (d.h. „vergleichende Sicherheitsbetrachtung“)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

Ministerialrat

Dr. Frank Petersen



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit