

› STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf einer
Verordnung über die Bewirtschaftung von
gewerblichen Siedlungsabfällen und von Bau- und
Abbruchabfällen (Gewerbeabfallverordnung -
GewAbfV)

mit Stand vom 11.11.2015

Berlin, 5. Januar 2016

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.430 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 245.000 Beschäftigten wurden 2013 Umsatzerlöse von mehr als 115 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,1 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 52 Prozent in der Strom-, 62 Prozent in der Erdgas-, 82 Prozent in der Trinkwasser-, 67 Prozent in der Wärmeversorgung und 32 Prozent in der Abwasserentsorgung. Sie entsorgen zudem jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht. Aktuell engagieren sich rund 140 kommunale Unternehmen im Breitbandausbau. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro – damit können dann rund 6,3 Millionen Kunden die Breitbandinfrastruktur kommunaler Unternehmen nutzen.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Vorbemerkung

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und begrüßt den vom BMUB vorgelegten Referentenentwurf für eine novellierte Gewerbeabfallverordnung. Gegenüber dem Arbeitsentwurf mit Stand vom 12.02.2015 hat der Referentenentwurf deutlich an Klarheit und Stringenz gewonnen. Wir begrüßen insbesondere, dass einige Anregungen aus unserer Stellungnahme zum Arbeitsentwurf aufgegriffen wurden, wie die stärkere Akzentuierung der in der Verordnung normierten Regel-Ausnahme-Verhältnisse in Anknüpfung an den derzeit geltenden Verordnungstext.

Positiv herauszustellen ist aus unserer Sicht auch die klare Absichtung der Rechtspflichten der Abfallerzeuger und -besitzer einerseits und der Anlagenbetreiber andererseits. Ebenso begrüßen wir die normierten Dokumentationspflichten zur Stärkung des behördlichen Vollzugs. Insoweit hat die Verordnung auch das Potenzial, die Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen künftig stärker an der 5-stufigen Abfallhierarchie auszurichten.

Vor dem Hintergrund des erreichten Entwurfsstandes können wir uns in dieser Stellungnahme auf wenige Anmerkungen beschränken, die jedoch von grundlegender Bedeutung für den Regelungsmechanismus und -erfolg der Gewerbeabfallverordnung sind.

Die im weiteren Textverlauf benannten Paragraphen sind stets, sofern nicht anders angegeben, diejenigen des Referentenentwurfs zur Novellierung der Gewerbeabfallverordnung.

1. Anforderungen an Gemische zur sonstigen, insbesondere energetischen, Verwertung (§ 4 Abs. 4)

Für die Entsorgungspraxis ist – jenseits der primären Trennpflicht nach § 3 Abs. 1 – von zentraler Bedeutung, wie mit gewerblichen Abfallgemischen umzugehen ist. Hierfür normiert § 4 Abs. 1 Satz 1 zunächst eine Vorbehandlungspflicht, die Vorbehandlung wird insoweit zum Zwecke der Umsetzung des Recyclingvorrangs priorisiert.

§ 4 Abs. 1 Satz 2 formuliert in diesem Zusammenhang Anforderungen an die Gemische, die einer Vorbehandlung zugeführt werden. Danach dürfen in den vorzubehandelnden Abfallgemischen Bioabfälle, Glas und Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Versorgung und Forschung gemäß Kapitel 18 der Anlage der Abfallverzeichnis-Verordnung nicht enthalten sein. Diese Beschränkung der zulässigen Zusammensetzung vorzubehandelnder Abfallgemische ist sachlich geboten, entspricht hinsichtlich der Bioabfälle bereits der geltenden Rechtslage (§ 4 Abs. 1 S. 1 GewAbfV), greift eine Anregung unserer Stellungnahme zum Arbeitsentwurf auf und wird von uns ausdrücklich begrüßt.

Höchst problematisch ist jedoch, dass für die Gemische zur energetischen Verwertung im Sinne von § 4 Abs. 4 vergleichbare Anforderungen nicht gelten. Diese Gemische könnten dann voraussetzungslos einer energetischen Verwertung zugeführt werden, sieht man vom Nachweis der technischen Unmöglichkeit bzw. der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit der vorrangigen Vorbehandlung ab, obwohl sie allein schon aufgrund ihrer Bestandteile und ihres Heizwertes nicht zur thermischen Verwertung geeignet sind. Diese Gemische sind vielmehr Abfälle zur Beseitigung und als solche den öRE zu überlassen.

Mit der Fassung des Referentenentwurfs wird das Pflichtenprogramm der Verordnung faktisch konterkariert, zumal davon ausgegangen werden muss, dass die Vorrangigkeit der Vorbehandlung gegenüber der energetischen Verwertung aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe der technischen Unmöglichkeit und der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit im Rahmen des behördlichen Vollzugs kaum durchgesetzt werden wird. Schon nach der geltenden Gewerbeabfallverordnung wird die Trennpflicht des § 3 Abs. 1, die ebenfalls unter dem Vorbehalt der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit steht, praktisch nicht vollzogen. Damit würde die Novelle gewerbliche Abfallgemische faktisch in die energetische Verwertung lenken, da diese unter erleichterten Bedingungen möglich und an keinerlei Anforderungen an die Abfallzusammensetzung gebunden ist.

Aus Sicht des VKU ist eine solche Regelungsmechanik unbedingt zu vermeiden, zumal auch die Begründung des Referentenentwurfs die direkte energetische Verwertung von gemischten Gewerbeabfällen unter Missachtung der Abfallhierarchie zutreffend als vorrangiges Problem des Status quo der Gewerbeabfallentsorgung benennt (S. 18). Folgende Gesichtspunkte sprechen aus unserer Sicht zusätzlich für die Normierung inhaltlicher Anforderungen an energetisch zu verwertende Abfallgemische:

a) Kein Sachgrund für das Abweichen von der geltenden Rechtslage

Die geltende Gewerbeabfallverordnung normiert Anforderungen an gewerbliche Abfallgemische zur energetischen Verwertung in § 6. Nach § 6 Satz 1 GewAbfV dürfen Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen diese gemischt einer energetischen Verwertung ohne vorherige Vorbehandlung nur zuführen, wenn in diesem Gemisch folgende Abfälle nicht enthalten sind:

1. Glas,
2. Metalle,
3. mineralische Abfälle und
4. biologisch abbaubare Küchen- und Kantinenabfälle, biologisch abbaubare Garten- und Parkabfälle und Marktabfälle.

Die seinerzeitige amtliche Begründung führte zu den Motiven des Ordnungsgebers bei der Normierung von § 6 GewAbfV aus:

„§ 6 Satz 1 bestimmt die Abfälle, die bei einer energetischen Verwertung von gemischten gewerblichen Siedlungsabfällen ohne vorherige Vorbehandlung im Ge-

misch nicht enthalten sein dürfen. Glas, Metalle und mineralische Abfälle sind nicht für eine energetische Verwertung geeignet, da sie keinen Heizwert besitzen. Die in Nummer 4 aufgeführten Bioabfälle sind ebenfalls nicht zulässig, da sie wegen ihres hohen Wassergehalts nicht hochwertig energetisch verwertet werden können.“
(BT-Drs. 14/9107, S. 18)

Diese Erwägungen haben nach wie vor ihre Gültigkeit. Glas, Metalle, mineralische Abfälle und organische (Nass)Abfälle haben keinen bzw. nur einen sehr geringen Heizwert und können daher keiner hochwertigen energetischen Verwertung zugeführt werden. Diese Erwägung des seinerzeitigen Ordnungsgebers muss für das hiesige Novellierungsverfahren erst recht gelten, da in § 4 Abs. 4 nunmehr explizit von einer „ordnungsgemäßen, schadlosen und **hochwertigen** sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung“ die Rede ist. Es wäre widersprüchlich, einerseits nunmehr explizit eine hochwertige energetische Verwertung zu fordern, andererseits – in Abkehr von der bestehenden Rechtslage – Abfallbestandteile ohne Brennwert für die energetische Verwertung zuzulassen.

In diese Richtung geht aber offensichtlich der Referentenentwurf. Denn laut der Begründung soll ein Fall der technischen Unmöglichkeit der Vorbehandlung gerade dann vorliegen, wenn das Gemisch aufgrund seiner Bestandteile (hohe Glas-, Bioabfall-, Mineralik- oder Wassergehalte) in einer Vorbehandlungsanlage nicht angenommen und behandelt werden kann (S. 37). Ein solches Gemisch wäre dann nach dem Referentenentwurf „energetisch zu verwerten“, obwohl es für eine hochwertige energetische Verwertung aufgrund der niedrigen Heizwerte offenkundig nicht geeignet ist.

Aus unserer Sicht gibt es keine sachliche Rechtfertigung dafür, von der geltenden Rechtslage nach § 6 GewAbfV abzuweichen. Eine Novelle, die den Anspruch erhebt, das Recycling gegenüber der energetischen Verwertung zu priorisieren, kann nicht zugleich bestehende Anforderungen an die energetische Verwertung beseitigen und damit jedwede Gemische in die energetische Verwertung lenken.

b) Drohende Verletzung der Abfallhierarchie

Würde man für Abfallgemische zur energetischen Verwertung keine Anforderungen an die Zusammensetzung normieren, entstünde auch ein Widerspruch zur Abfallhierarchie nach Art. 4 der EU-Abfallrahmenrichtlinie bzw. nach § 6 KrWG. Denn Vorbehandlungsgemische würden dann strengeren Anforderungen unterworfen als Gemische zur energetischen Verwertung. Das würde die energetische Verwertung gegenüber dem Recycling privilegieren, damit einen Anreiz zur energetischen Verwertung schaffen und so die Abfallhierarchie aushebeln.

Es würde gerade dem Ziel des Novellierungsvorhabens, die GewAbfV an die neue Abfallhierarchie anzupassen, widersprechen, wenn die bereits bestehenden Anforderungen an die energetische Verwertung nach § 6 GewAbfV entfielen und allein die Zusammensetzung vorzubehandelnder Gemische beschränkt würde. Die energetische Verwertung würde faktisch gegenüber dem Status quo erleichtert und nicht – wegen des eigentlich geltenden Vorbehandlungsgebots – erschwert.

Sachlich ist zudem nicht erklärbar, warum der Ordnungsgeber zwar – richtigerweise – Glas, Bio- und Krankenhausabfälle als Hindernis für das Recycling, nicht jedoch als Hindernis für eine hochwertige energetische Verwertung begreift. Einer Überprüfung auf Konformität mit Art. 4 der Abfallrahmenrichtlinie dürfte § 4 Abs. 4 des Referentenentwurfs vor diesem Hintergrund kaum standhalten.

c) Leerlaufen der Pflichtrestmülltonne nach § 7 Abs. 2

Schließlich würde das Unterlassen der Qualifizierung der Zusammensetzung der Gemische zur energetischen Verwertung die in § 7 Abs. 2 geregelte Pflicht der Erzeuger und Besitzer, einen Abfallbehälter des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu nutzen („Pflichtrestmülltonne“), leer laufen lassen. Zurecht geht die Entwurfsbegründung zunächst – in Fortschreibung der geltenden Rechtslage – davon aus, dass die „Pflichtrestmülltonne“ auf der Vermutung beruht, dass bei jedem Gewerbebetrieb auch Abfälle zur Beseitigung anfallen, die nicht verwertet werden können (S. 46).

Diese Vermutung ist jedoch bei Zugrundelegung von § 4 Abs. 4 nicht mehr haltbar, da im Ergebnis zukünftig jedes gewerbliche Abfallgemisch jedenfalls energetisch verwertet werden kann. Mit anderen Worten kann auf Basis des Referentenwurfs jeder Erzeuger oder Besitzer gewerblicher Siedlungsabfälle die Vermutungswirkung von § 7 Abs. 2 mit Verweis darauf entkräften, er könne seine Abfälle in einer R-1-Anlage einer energetischen Verwertung zuführen. Da inhaltliche Anforderungen an das Gemisch fehlen und ausreichende Kapazitäten in R-1-Anlagen verfügbar sind, ist damit die Verpflichtung des § 7 Abs. 2 obsolet.

Es darf demnach nicht verkannt werden, dass die inhaltlichen Anforderungen an Wertungsgemische und die Vermutung für den Anfall von Beseitigungsabfällen in einer Wechselwirkung stehen: Die Vermutung für den Anfall von Beseitigungsabfall ist nur dann gerechtfertigt, wenn es auch Abfälle gibt, die mangels Erfüllung der Verwertungsanforderungen nicht verwertbar sind. Gibt es hingegen keine abfallbezogenen Verwertungsanforderungen mehr, wie nach dem Referentenentwurf im Fall der energetischen Verwertung, kann die gesetzliche Vermutung für den Anfall von Beseitigungsabfällen nicht mehr aufrechterhalten werden.

Dieser Zusammenhang wird auch aus der Betrachtung des Minimierungsgebots nach § 6 Satz 2 der geltenden GewAbfV erhellt. Danach haben die Erzeuger und Besitzer dafür Sorge zu tragen, insbesondere durch organisatorische Maßnahmen zur Minimierung von Fehlwürfen, dass die in Satz 1 aufgeführten Abfälle nicht in dem Abfallgemisch enthalten sind. Nach den einschlägigen Vollzugshinweisen der LAGA zur GewAbfV gehört zu den in § 6 Satz 2 GewAbfV angesprochenen organisatorischen Maßnahmen zur Minimierung von Fehlwürfen ausdrücklich auch die Nutzung eines Restabfallbehälters nach § 7 Satz 4 GewAbfV (s. LAGA-Vollzugshinweise v. 26.03.2003, hier zu § 4, Ziff. III 2.). Sind hingegen jegliche Abfallbestandteile für die energetische Verwertung zugelassen, gibt es insoweit keine Fehlwürfe mehr und demzufolge auch nicht mehr das Erfordernis der Vorhaltung eines Restabfallbehälters zur deren Minimierung.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Entwurfsbegründung unpräzise und im Ergebnis irreführend. Denn danach gelte die Vermutungswirkung des § 7 Abs. 2 insbesondere auch für die fortentwickelte Gewerbeabfallverordnung, die mit Blick auf die neue Abfallhierarchie anspruchsvollere Anforderungen an die Getrenntsammlung und den Vorrang des Recyclings und der Wiederverwendung (§ 3 Abs. 1) sowie an die Vorbehandlung ausnahmsweise nicht getrennt gesammelter Abfälle (§ 4 Abs. 1) vorgebe (S. 46). Unterschlagen wird dabei, dass die „fortentwickelte Gewerbeabfallverordnung“ gerade keine Anforderungen mehr an die energetische Verwertung normiert und damit der Vermutungsregelung des § 7 Abs. 2 die Grundlage entzieht. Auf Basis des Verordnungsentwurfs könnte nicht mehr angegeben werden, für welche Abfälle ein Gewerbebetrieb eigentlich noch einen Restabfallbehälter vorzuhalten hätte.

Im Ergebnis hätte der Referentenwurf gravierende Auswirkungen auf die kommunale Entsorgungswirtschaft und auf die kommunalen Gebührenhaushalte. Da ein Anschluss des Gewerbes an die kommunale Restabfallentsorgung nicht mehr durchgesetzt werden könnte, wären die Vorhaltekosten der öffentlichen Entsorgungsinfrastruktur künftig allein von den privaten Haushalten zu tragen.

Um ein solches Ergebnis und ebenso eine Aushöhlung der Abfallhierarchie zu vermeiden, ist die Zusammensetzung der Abfälle zur energetischen Verwertung zu qualifizieren, wobei die bestehende Regelung des § 6 S. 1 GewAbfV in Übernahme der entsprechenden Regelung aus § 4 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs um die krankenhausspezifischen Abfälle zu ergänzen ist. Letzteres ist auch deshalb geboten, um die Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz vom 11.03.2015 (8 A 11003/14.OVG) zu korrigieren, das eine Vermischung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von Krankenhausabfällen im Falle der energetischen Verwertung zugelassen und damit die Trennpflichten der GewAbfV und der LAGA-Mitteilung Nr. 18 weitgehend entwertet hat.

An § 4 Abs. 4 Satz 1 sollte folgender S. 2 angefügt werden:

„In diesen Gemischen dürfen Bioabfälle, Glas, Metalle, mineralische Abfälle und Abfälle aus der humanmedizinischen oder tierärztlichen Versorgung und Forschung gemäß Kapitel 18 der Anlage der Abfallverzeichnis-Verordnung nicht enthalten sein.“

2. Kleinmengenregelung (§ 5)

§ 5 enthält eine Kleinmengenregelung, die bereits in der geltenden Gewerbeabfallverordnung enthalten ist (dort § 3 Abs. 7) und sich in der Praxis bewährt hat. Danach ist die gemeinsame Erfassung von gewerblichen Abfällen mit Haushaltsabfällen zulässig, wenn aufgrund der geringen Menge der gewerblichen Abfälle deren getrennte Verwertung wirtschaftlich nicht zumutbar ist.

Zutreffend stellt in diesem Zusammenhang nunmehr § 5 S. 2 klar, dass im Falle der Mitnutzung der Hausmüllentsorgung die Pflicht nach § 7 Absatz 2, also die Pflicht zur Nutzung eines eigenen kommunalen Restabfallbehälters spezifisch für die gewerblichen Beseitigungsabfälle, entfällt. Es liegt auf der Hand, dass dann, wenn ein Gewerbebetrieb die kommunale Hausmüllentsorgung mitbenutzt, keine zusätzliche Gewerbepflichttonne mehr vorgehalten werden muss.

Allerdings könnte die Regelung zu dem Missverständnis verleiten, dass bei Mitbenutzung der Hausmüllentsorgung überhaupt kein kommunales Restabfallvolumen für die gewerblichen Abfälle mehr genutzt werden muss. Dies ist jedoch nicht der Fall, denn ggf. muss das Behältervolumen, das für die Haushaltsabfälle vorgehalten wird, nunmehr um den gewerblichen Anteil erhöht werden. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen durch Satzung den Betrieben entsprechende Mindestvolumina, z.B. nach Mitarbeiterzahl in Gestalt von Einwohnergleichwerten, zugewiesen sind. Um dieses Missverständnis auszuräumen, reicht nach unserer Auffassung allerdings eine diesbezügliche Klarstellung in der Verordnungsbegründung aus.

In der Verordnungsbegründung zu § 5 Satz 2 (S. 41 oben) sollte folgende Ergänzung vorgenommen werden:

„Unberührt hiervon bleibt eine ggf. erforderlich werdende Aufstockung des Volumens der Haushaltsabfallbehälter um den hinzu kommenden Anteil Gewerbeabfälle.“