

BESCHLUSSVORLAGE

- öffentlich -

A.26/083/2012

STADT **SCHWABACH**



Die Goldschlägerstadt.

Sachvortragende/r	Amt / Geschäftszeichen
Herr Stadtrechtsrat Knut Engelbrecht	Umweltschutzamt / Bm_neues KrWG

Sachbearbeiter/in: Markus Baumeister

**Abfallrecht;
Neues Kreislaufwirtschaftsgesetz**

Beratungsfolge	Termin	Status	Beschlussart
Umweltausschuss	12.07.2012	öffentlich	Beschluss

Beschlussvorschlag:

Der Sachvortrag dient zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen	Ja	x	Nein
Kosten lt. Beschlussvorschlag			
Gesamtkosten der Maßnahme davon für die Stadt			
Haushaltsmittel vorhanden?			
Folgekosten?			

I. Zusammenfassung

Zur Umsetzung der neuen EU-Abfallrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien) in deutsches Recht war die Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts erforderlich. Die Frist zur Umsetzung endete bereits am 12.12.2010. Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz ist in seinen wesentlichen Teilen am 01.06.2012 in Kraft getreten.

Die Stadt Schwabach ist für die auf ihrem Gebiet anfallenden Abfälle bekanntlich öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (entsorgungspflichtige Körperschaft) im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und erledigt diese Aufgaben als Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis (Art.3 Abs.1 BayAbfG). Daneben obliegt der Stadt auch der Vollzug der ihr als Kreisverwaltungsbehörde zugeordneten Aufgaben im Vollzug des Abfallrechts (§ 4 Abs.1 AbfZustV, übertragener Wirkungskreis). Neben dem Kreislaufwirtschaftsgesetz sind dabei auch die weiteren diesbezüglichen Gesetze bzw. Verordnungen zu beachten (z.B.: AVV, NachwV, TgV, EfBV, VerpackV, AltfahrzeugV, ElektroG, BattG, BattGDV, AltölV, AbfKlärV, AltholzV, GewAbfV, BioAbfV, PflAbfV, PCBAbfallV, DepV etc.).

Beide Aufgaben sind innerhalb der Stadt dem Umweltschutzamt zugewiesen. Mit der neuen bayerischen Abfallzuständigkeitsverordnung wurden neue Aufgaben aus dem KrWG zwischenzeitlich den Kreisverwaltungsbehörden zugeordnet.

Relevante Änderungen durch das neue Gesetz und deren Auswirkungen auf die Stadt Schwabach als öffentlich rechtlicher Entsorger (Abfallwirtschaft) bzw. Kreisverwaltungsbehörde (Vollzug des Abfallrechts) werden im Folgenden dargestellt.

Im Wesentlichen können Auswirkungen dabei nur abgeschätzt werden, da die weitere Entwicklung die Auswirkungen erst bestimmt.

II. Thema

1. „Eins zu Eins“-Umsetzung der EU-Abfallrichtlinie

Entsprechend der üblichen Vorgehensweise bei der Umsetzung von EU-Richtlinien sollten die neuen Vorgaben der EU-Abfallrichtlinie möglichst „eins zu eins“ in das deutsche Rechtssystem integriert werden. Die bewährten Strukturen des bisherigen Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts sollten andererseits soweit wie möglich erhalten werden. Das Gesetz enthält als Kernpunkt in seinem Art. 1 das „Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen“ (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG), durch das das bisherige Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz abgelöst wird.

Mit dem neuen KrWG sollen die zentralen Rechtsbegriffe des deutschen Abfallrechts mit dem europäischen Recht harmonisiert werden. § 3 KrWG enthält deshalb eine Reihe von - teilweise neuen - Begriffsbestimmungen. Zur Gewährleistung der Rechts- und Vollzugssicherheit werden dabei die Elemente des bisherigen Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts soweit wie möglich beibehalten.

2. Fünfstufige Abfallhierarchie

In Umsetzung der entsprechenden Regelung der EU-Abfallrichtlinie sieht § 6 KrWG jetzt eine neue fünfstufige Abfallhierarchie vor. § 6 Abs. 1 KrWG legt dabei die generelle Rangfolge - Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung (insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung), Beseitigung - fest. Grundsätzliche Regelungen zur Umsetzung dieser Hierarchie finden sich zwar in § 6 Abs. 2 KrWG, eine praktische Umsetzung ohne nähere - abfallbezogene - Verordnungen (wie z.B. AbfKlärV) erscheint jedoch nur sehr eingeschränkt möglich.

Für Bayern ist diese Abfallhierarchie nichts grundlegend Neues, weil hier schon seit 1991 eine vergleichbare Rangfolge von Abfallvermeidung, stofflicher Verwertung, energetischer Verwertung und Abfallbeseitigung gilt (vgl. Art. 1 BayAbfG).

Für Schwabach ergeben sich zunächst keine bereits jetzt erkennbaren unmittelbaren Auswirkungen. Im Rahmen der (nach Art. 13 Abs.2 BayAbfG eigentlich alle 5 Jahre erforderlichen) Fortschreibung des Schwabacher Abfallwirtschaftskonzepts „**Abfallwirtschaftskonzept 2005 +**“ wird im Wesentlichen die neue Hierarchie entsprechend abzubilden sein. Der Zeitpunkt für die Fortschreibung dürfte sich aus heutiger Sicht wohl an der weiteren zeitlichen Entwicklung beim Thema Wertstoffgesetz und dessen praktischen Auswirkungen orientieren.

3. Stärkung des Recyclings

Mit dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz soll neben der Vermeidung von Abfällen insbesondere das Recycling, also die werkstoffliche Verwertung von Abfällen, gestärkt werden. Ziel des Gesetzes ist insoweit eine Verbesserung der Ressourceneffizienz und Ressourcenmanagements.

Zur Erreichung dieses Ziels schreibt § 14 Abs. 1 KrWG vor, dass spätestens ab dem 01.01.2015 Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle getrennt zu sammeln sind. Nach § 11 Abs. 1 KrWG sind auch überlassungspflichtige Bioabfälle spätestens ab dem 01.01.2015 flächendeckend getrennt zu sammeln. Die Pflichten zur getrennten Sammlung von Abfällen nach § 11 Abs. 1 KrWG und § 14 Abs. 1 KrWG stehen unter dem Vorbehalt der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit.

Erstmals enthält das deutsche Abfallrecht jetzt auch allgemeine Verwertungsquoten, deren Einhaltung in Bayern nach dem erreichten Stand der Abfallwirtschaft keine Probleme bereiten dürfte. So sollen nach § 14 Abs. 1 KrWG die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen spätestens ab dem 01.01.2020 mindestens 65 Gewichtsprozent betragen. Für nicht gefährliche Bau- und Abbruchabfälle soll nach § 14 Abs. 3 KrWG spätestens ab dem 01.01.2020 eine Quote für die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die sonstige stoffliche Verwertung von mindestens 70 Gewichtsprozent erreicht werden.

Für Schwabach ergibt sich aus diesen Vorgaben des Gesetzes kein unmittelbarer Handlungsbedarf:

- die flächendeckende Papiersammlung besteht seit Mitte der 80er Jahre,
- die flächendeckende Bioabfallsammlung besteht seit 1990,
- die getrennte Sammlung Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle erfolgt ebenfalls zum Teil seit Jahrzehnten (Gelber Sack bzw. Containerstandorte für Verpackungsabfälle bzw. Recyclinghof für Nichtverpackungen).
- In § 10 der städtischen AbfS ist das Trenngebote von Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung bereits enthalten. Gegebenenfalls wären hier allerdings Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle noch näher zu definieren. Auch hier wäre der richtige Zeitpunkt voraussichtlich nach dem Erlass des künftigen Wertstoffgesetzes, da auf dessen Basis dann auch erst definiert werden kann, wie die Abfälle in Schwabach künftig gesammelt werden sollen (Gelber Sack, Wertstofftonne oder Recyclinghof).
- Die Verwertungsquote in Schwabach liegt bereits seit Mitte der 90er Jahre zwischen 80 und 84 % (letzter Wert aus 2011).

4. Duale Entsorgungsverantwortung (nicht: Duale Systeme!)

Viele Strukturen des bisherigen Abfallrechts werden vom neuen KrWG übernommen. So sieht das Gesetz insbesondere die Beibehaltung der bisherigen „dualen Entsorgungsverantwortung“ vor. Danach sollen die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wie bisher grundsätzlich für die Entsorgung von allen Abfällen aus privaten Haushalten und von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen verantwortlich sein (vgl. §§ 20, 17 Abs. 1 KrWG). Demgegenüber soll die Entsorgung von nicht aus privaten Haushalten stammenden Abfällen zur Verwertung wie bisher durch die Entsorgungswirtschaft im Wettbewerb erfolgen.

Wie bisher besteht nach § 17 Abs. 2 KrWG eine Überlassungspflicht u.a. nicht für Abfälle, die durch eine gemeinnützige Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden oder die durch eine gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen. Die Feinregulierung der gewerblichen Sammlung von Abfällen zur Verwertung aus privaten Haushalten war im Gesetzgebungsverfahren bis zuletzt umstritten. Nach der jetzt gefundenen Regelung, die sich aus § 17 Abs. 3 KrWG ergibt, stehen einer gewerblichen Sammlung öffentliche Interessen entgegen, wenn sie beim öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Funktionsfähigkeit, die Planungssicherheit, die Organisationsverantwortung oder die Gebührenstabilität gefährdet. Dies gilt allerdings nicht, wenn die gewerbliche Sammlung wesentlich leistungsfähiger ist als die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger angebotene oder konkret geplante Leistung. In der Gesetzesbegründung wird klargestellt, dass insoweit „messbare und gewichtige Leistungsvorteile“ der gewerblichen Sammlung vorhanden sein müssen, wofür die Darlegungs- und Beweislast beim Träger der geplanten Sammlung liegt.

Auswirkungen für Schwabach:

- Nachteilige Änderungen gegenüber dem bisherigen Rechtsstand sind zumindest derzeit nicht erkennbar. Insbesondere wurde gegenüber früheren Gesetzesentwürfen die Rechtsstellung des öffentlich-rechtlichen Entsorgers deutlich verbessert, so dass die gewerbliche Sammlung von werthaltigen Abfällen nach wie vor nicht so ohne weiteres möglich ist („Rosinenpickerei“).

Erstmals im deutschen KrWG sieht § 18 KrWG vor, dass gemeinnützige Sammlungen von Abfällen zur Verwertung aus privaten Haushalten (vgl. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 KrWG) und gewerbliche Sammlungen von derartigen Abfällen (vgl. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG) vor ihrer beabsichtigten Aufnahme der zuständigen Behörde anzuzeigen sind. Nach § 18 Abs. 5 KrWG hat diese zuständige Behörde die Durchführung der angezeigten Sammlung u.a. dann zu untersagen, wenn die Einhaltung der in § 17 Abs. 2,3 KrWG genannten Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Sammlung anders nicht zu gewährleisten ist. Die Zuständigkeit zur Entgegennahme der Anzeige und zum Erlass der mit den Sammlungen zusammenhängenden Anordnungen wurde zwischenzeitlich in Bayern den Kreisverwaltungsbehörden übertragen, da bei diesen als „allgemeine Abfallüberwachungsbehörden“ die Zuständigkeit für alle Phasen des Umgangs mit Abfällen - und damit auch die Einhaltung der Überlassungspflichten - liegt.

Auswirkungen für Schwabach:

- Es entsteht zusätzlicher Verwaltungsaufwand im Bereich Abfallrecht, allerdings verbunden mit einer besseren Möglichkeit gewerbliche Sammlungen von werthaltigen Abfällen zu Lasten des Gebührenzahlers zu verhindern („Rosinenpickerei“).

5. Wertstoffhöfe

§ 10 Abs. 1 Nr. 3 KrWG ermächtigt die Bundesregierung, Anforderungen an das Bereitstellen, Überlassen, Sammeln und Einsammeln von Abfällen durch Hol- und Bringsysteme durch Rechtsverordnung festzulegen. In diesem Zusammenhang wird die Bundesregierung ausdrücklich auch dazu ermächtigt, eine einheitliche Wertstofftonne oder eine einheitliche Wertstofffassung in vergleichbarer Qualität einzuführen, mit der Verpackungsabfälle und stoffgleiche Nicht-Verpackungsabfälle erfasst werden sollen. Die Existenz der bayerischen Wertstoffhöfe wird durch diese Regelung nicht gefährdet, wenn sie verwertbare Abfälle in vergleichbarer Qualität wie haushaltsnahe Sammlungen erfassen. Zunächst bleibt abzuwarten, in welcher Weise die Bundesregierung von der Ermächtigung Gebrauch macht.

Auswirkungen für Schwabach:

- Die Auswirkungen dieser Neuregelungen sind erst nach entsprechender Verordnung/Gesetz näher abschätzbar. Spannend wird dabei v.a. auch die Frage sein, wie dabei die bisher - unsinnig - getrennten Wege für gleiche Stoffe, in Abhängigkeit davon ob es sich um Verpackungen oder nicht handelt, künftig geregelt werden.
- Letztlich wird erst nach den entsprechenden Regelungen auch in Schwabach zu definieren sein, wie es mit Containerstandorten, Gelbem Sack, Recyclinghof, Wertstofftonne weitergeht.

6. Kontrollinstrumentarium

Zur Anpassung an die EU-Abfallrichtlinie und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs folgt das Kontrollinstrumentarium des KrWG hinsichtlich des Sammelns, Beförderns, Handelns und Makelns von und mit Abfällen künftig ausschließlich dem Risikopotential der jeweiligen Maßnahme. So erfordert nach § 53 KrWG die Aufnahme der Tätigkeit als Sammler, Beförderer, Händler oder Makler von nicht gefährlichen Abfällen unabhängig davon, ob es sich um Abfälle zur Verwertung oder zur Beseitigung handelt, eine Anzeige. Nach § 54 KrWG bedürfen Sammler, Beförderer, Händler und Makler von gefährlichen Abfällen - ebenfalls unabhängig von deren Eigenschaft als Verwertungs- oder Beseitigungsabfälle - einer Erlaubnis.

Damit ist etwa für den Transport von nicht gefährlichen Abfällen zur Beseitigung künftig keine Erlaubnis mehr notwendig, sondern nur noch eine Anzeige. Allerdings wird, erstmals im deutschen Recht, der Transport von nicht gefährlichen Abfällen zur Verwertung ebenfalls einer Anzeigepflicht unterworfen. Für den Transport von gefährlichen Abfällen (zur Verwertung oder zur Beseitigung) bleibt es wie im bisherigen Recht bei einer Erlaubnispflicht.

Wegen der ausdrücklichen Begriffsbestimmungen in § 3 Abs. 10, 11, 12 und 13 KrWG können die Regelungen in § 53 und § 54 KrWG nicht so verstanden werden, dass sie - wie im bisherigen Recht - nur für Betriebe gelten, deren hauptsächlicher Unternehmenszweck im Abfall-Sammeln, -Befördern, -Handeln und -Makeln besteht. Grundsätzlich anzeige- bzw. erlaubnispflichtig sind vielmehr auch Handwerksbetriebe, die lediglich aus Anlass ihrer anderweitigen gewerblichen Tätigkeit auch Abfälle sammeln und befördern.

Die Einzelheiten des künftigen Anzeige- und Erlaubnisverfahrens für die in § 53 und § 54 KrWG genannten abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten werden erst in einer Rechtsverordnung geregelt werden, zu deren Erlass die Bundesregierung nach § 53 Abs. 6 und § 54 Abs. 7 KrWG ermächtigt wird. Auf Verordnungsebene können auch Erleichterungen für Handwerksbetriebe getroffen werden, die nur im Rahmen ihres auf einen anderen Zweck gerichteten Unternehmens gelegentlich auch abfallwirtschaftliche Tätigkeiten vornehmen.

Auswirkungen für Schwabach:

- Es besteht zusätzlicher Verwaltungsaufwand für den Bereich Abfallrecht. Dessen Umfang ist abhängig von noch ausstehenden Verordnungen (v.a. zum Beispiel Regelungen zu Ausnahmen für Handwerksbetriebe).

7. Behördliche Anordnungen im Vollzug

Die zentrale Ermächtigungsgrundlage für behördliche Anordnungen im Vollzug des Kreislaufwirtschaftsrechts, die § 21 des bisherigen KrWG-/AbfG entspricht, findet sich jetzt in den Schlussbestimmungen des neuen Gesetzes in § 62 KrWG.

8. Sonderfall Gülle; Biogasanlagen

§ 2 KrWG regelt den Geltungsbereich des neuen Gesetzes. Danach ist Gülle zur Verwendung als Wirtschaftsdünger zwar grundsätzlich vom Geltungsbereich ausgenommen. Gülle, die zur Energieerzeugung in Biogasanlagen eingesetzt wird, fällt aber in den Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschaftsrechts (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 KrWG). Eine von der Bundesregierung ursprünglich vorgesehene Regelung, wonach auch Wirtschaftsdünger zum Einsatz in Biogasanlagen generell nicht als Abfall eingestuft werden sollte, konnte wegen Widerspruchs zur EU-Abfallrichtlinie nicht aufrecht erhalten werden.

Damit findet auf Gülle, die in Biogasanlagen eingesetzt wird, das neue KrWG Anwendung. Die Bundesregierung hat zugesagt, von allen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, um „materielle oder bürokratische Nachteile“ für Landwirte und Betreiber von Biogasanlagen zu vermeiden. So will die Bundesregierung die Anzeigepflicht für die Beförderung von als Abfall einzustufender Gülle (siehe oben Ziff. 6) durch Rechtsverordnung vereinfachen. Sie beabsichtigt auch hinsichtlich der Pflicht zur Registerführung bei als Abfall einzustufender Gülle Erleichterungen durch Rechtsverordnung.

Gleichzeitig mit der Beschlussfassung über das neue Kreislaufwirtschaftsrecht haben Bundestag und Bundesrat Entschlüsse gefasst, mit der die Bundesregierung aufgefordert wird, gemeinsam mit den Ländern Muster-Vollzugshinweise für einen möglichst einheitlichen Vollzug der Frage zu erarbeiten, ob es sich im konkreten Einzelfall bei einem Wirtschaftsdünger um Abfall handelt oder nicht. Diese Vollzugshinweise, die vorrangig in Abstimmung zwischen dem Bundes-Landwirtschaftsministerium und dem Bundes-Umweltministerium zu erarbeiten sein werden, bleiben abzuwarten.

In seinem Art. 5 Abs. 13 ändert das unten vermerkte Gesetz auch die Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV). Damit wird die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbedürftigkeit für Biogasanlagen neu geregelt. Künftig bedürfen Anlagen zur Erzeugung von Biogas mit einer Kapazität von 1,2 Millionen Normkubikmeter Rohgas oder mehr je Jahr einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Die neue Genehmigungsschwelle gilt für alle Biogasanlagen und ist davon unabhängig, ob als Einsatzstoffe für die Gaserzeugung Abfälle verwendet werden oder nicht. Eine gesonderte immissionsschutzrechtliche Anlagenzulassungspflicht nur deswegen, weil ein Einsatzstoff für eine Biogasanlage als Abfall einzustufen ist, ergibt sich künftig also nicht mehr.

Die neue Genehmigungsschwelle für Biogasanlagen gilt nur bei Neuerrichtung oder wesentlicher Änderung solcher Anlagen. Bestehende Biogasanlagen, die wegen der geänderten Genehmigungsschwelle künftig von der 4. BImSchV erfasst werden, müssen nicht nachträglich genehmigt werden. Sie sind nach § 67 Abs. 2 BImSchG der zuständigen Behörde lediglich anzuzeigen.

Auswirkungen für Schwabach sind derzeit keine erkennbar.