

Die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes 2019

Ministerialrat

Dr. Frank Petersen



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

EU-rechtliche Vorgabe - 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

- ◆ DeponieVO und AltfahrzeugVO
- ◆ AbfallverzeichnisVO – NachweisVO
- ◆ GewerbeabfallVO – BioabfallVO

■ Umsetzung (EU IK: 4.7.2018 – Umsetzung MS 5.7.2020)

EU-Quoten für die Vorbereitung zur WV und das Recycling

- Fortschreibung VzW- und RC-Quoten Art. 11 AbfRRL
 - ◆ 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 der Quoten (Bau- und Abbruchabfälle, Textilien, Gewerbeabfälle, nicht gefährliche Industrieabfälle, Bioabfälle – Art. 11 Abs. 6 und 7 AbfRRL)

EU-Quoten für die Vorbereitung zur WV und das Recycling - Definitionen

■ Quotenrelevante Definitionen Art. 3 AbfRRL

◆ 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)

EU-Quoten für die Vorbereitung zur WV und das Recycling - Berechnungsweise

- Berechnungsverfahren Art. 11 a AbfRRL
 - ◆ Konkretisiert durch delegierten Rechtsakt
- REGEL: Input in (finale) WV und Recyclingverfahren
 - ◆ 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 (Art. 11 a Abs. 2 AbfRRL)
 - ◆ Output des Sortierverfahren wird anschließend recycelt
 - ◆ Aber Abzug von Stoffen, die dann nicht recycelt werden können („Standardverlusten“ – Auftrag an KOM Art 11 a Abs. 10 AbfRRL)

Umsetzung der Quotenvorgaben der AbfRRL in der Novelle KrWG

- Quotenvorgaben: Übernahme der einzelnen Vorgaben 1:1 in § 14 KrWG
- Quotenrelevanten Definitionen: Übernahme der Definitionen in § 3 KrWG

- Berechnungsverfahren: Delegierter Rechtsakt gem. Art 11a AbfRRL
- Datenerhebung: Grundlage UmweltstatistikG (bzw. VO)

- Erfüllung der Quotenvorgabe auf Basis der Grundpflichten des KrWG
 - ◆ Erzeuger/Besitzer: Pflichten § 7 ff. KrWG / GewerbeabfallVO
 - ◆ ÖRE – Verstärkung der Getrennthaltungspflichten § 20 Abs. 2 KrWG
 - ★ Bioabfälle
 - ★ Kunststoff-, Metall- und Papierabfälle
 - ★ Glas
 - ★ Textilabfälle
 - ★ Sperrmüll
 - ★ (gefährliche Abfälle)

Nebenprodukte

- Art. 5 AbfRRL Definition und Konkretisierungsmöglichkeit
- Umsetzung § 4 KrWG
 - ◆ MS „treffen geeignete Maßnahmen“, um einen Stoff oder Gegenstand ... als Nebenprodukt zu betrachten
 - ◆ NEU: 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“ (§ 62 a KrWG)

Erweiterte Herstellerverantwortung

- Erweiterte Pflichten Art. 8, 8 a AbfRRL
- Allgemeine Mindestanforderungen für „Regime/Systeme“ der Erweiterten Herstellerverantwortung – Art 8 a AbfRRL
 - ◆ Klare Rollenverteilung der Beteiligten
 - ◆ Klarheit, Transparenz, Gleichbehandlung
 - ◆ Bindung an Hierarchie und Einzelziele
 - ◆ Finanzmanagement, Kostentragung der Produzenten
 - ◆ Informationspflichten
- Umsetzung des Art. 8 a AbfRRL
 - ◆ Spezialgesetze der Produktverantwortung (VerpackG, BattG, ElektroG)
 - ◆ Anpassung VO Ermächtigung §§ 24, 25 KrWG (für die AltfahrzeugVO)
 - ◆ Keine Anwendung auf „Freiwillige Rücknahme“ § 26 KrWG

EU-Vorgaben zur Abfallvermeidung

■ Abfallvermeidung Art. 9 AbfRRL

- ◆ 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 AbfRRL

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

Umsetzung der Abfallvermeidungsvorgaben der AbfRRL in Novelle 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
- Informationspflicht von Lieferanten
 - ◆ SVHC-haltigen Erzeugnissen an ECHA – über REACH hinaus
 - ◆ Umsetzung in § 62 a KrWG, da außerhalb Kernbereich KrWG
- Ausbau des AVP
 - ◆ § 33 KrWG - Übernahme der Mindestinhalte der AbfRRL
 - ◆ Integration des neuen Anhangs IV a mit weiteren Beispielen

Umsetzung der Abfallvermeidungsvorgaben der AbfRRL in Novelle KrWG

- Entsorgungsplanung der Länder AVP § 30 KrWG
 - ◆ Länder haben bei der Entsorgungsplanung detailliert die getroffenen Maßnahmen der Abfallvermeidung darzulegen
 - ★ Getrennsammlungssysteme
 - ★ Finanzmittel
 - ★ Bekämpfung von Vermüllung

- Abfallwirtschaftskonzepte und -bilanzen der ÖRE § 21 KrWG
 - ◆ ÖRE haben bei der Entsorgungsplanung detailliert die getroffenen Maßnahmen der Abfallvermeidung darzulegen
 - ★ Getrennsammlungssysteme

- Abfallberatung der ÖRE § 46
 - ◆ Länder haben bei der Beratung die AVP-Vorschläge zu berücksichtigen
 - ★ Hinweis zur ressourcenschonenden Bereitstellung von Sperrmüll

EU-Vorgaben zur Abfallverwertung und Getrenntsammlungspflichten

- Grundnorm: Art. 10 Abs. 2 AbfRRL
 - ◆ Getrenntsammlung, soweit sie zur Verwertung erforderlich ist oder diese erleichtert
- 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 a) AbfRRL)
 - ◆ Bioabfälle bis 31.12.2023 (Art. 22 Abs. 1 AbfRRL)

EU-Grundnorm zur Getrenntsammlungspflicht

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

- Ausnahmen Art. 10 Abs. 3 AbfRRL

Abweichungen von Getrenntsammlungsvorgabe für MS 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 der EU-Grundnorm zur Getrenntsammlung in Novelle KrWG

■ Grundnorm § 9 Abs. 1 KrWG

- ◆ Getrenntsammlung muss zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 – 4 KrWG “erforderlich” sein.

■ Ausnahmen § 9 Abs. 1 S. 2 KrWG

Getrennsammlungspflicht “insbesondere nicht erforderlich”, wenn bestimmte typisierte Fallgruppen

- ◆ D.h. Konkretisierung der Erforderlichkeit (technische, wirtschaftliche und ökologische Erforderlichkeit) durch Fallgruppen:
 - ◆ 1) gemeinsame Erfassung ergibt gleichwertigen Output
 - ◆ 2) getrennte Sammlung ergibt nicht “bestmögliches Ergebnis” für Umweltschutz
 - ◆ 3) technische Möglichkeit – für GS kein “bewährtes” Verfahren
 - ◆ 4) unverhältnismäßig hohe Kosten der GS (Globalvergleich)

Verbesserung der Rechtsschutzmöglichkeiten des ÖRE (Klarstellung subjektiv öffentlichen Rechts)

- ◆ Problem: Subjektiv öffentliches Recht (unabhängig von Art 28 Abs. 2 GG) für ÖRE auf Grundlage des KrWG trotz eindeutiger Funktionszuweisung in § 20 von der Rechtsprechung nicht anerkennt
 - ★ Gewerbliche Sammlung § 18 Abs. 1 KrWG (s. (BVerwG 7 C 23.16)
 - ★ A.A.: BMU / VBI im Verfahren vor dem BVerwG
 - ★ Freiwillige Rücknahme § 26 Abs. 6 KrWG (VG Hamburg)
- ◆ Klarstellung in § 18 Abs. 6 KrWG (NEU)
 - ★ Der durch eine gewerbliche Sammlung betroffene ÖRE hat einen „Anspruch“ darauf, dass die für die gewerblichen Sammlungen geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens eingehalten werden
 - ★ Bezug: Formale und materiell-rechtliche Bestimmungen, insbesondere die rechtmäßige Beurteilung der „überwiegenden öffentlichen Interessen“ bzw. der Beeinträchtigung der „Funktionsfähigkeit“ des ÖRE.

Verbesserung der Regelungen zur freiwilligen Rücknahme (§§ 26, 27 KrWG)

- Problem: Streitig, ob im Rahmen der freiwilligen Rücknahme nur Eigenprodukte des Herstellers oder auch Fremdprodukte privilegiert werden
 - ◆ Privileg: (Überlassungspflichten, Nachweispflichten)
 - ◆ h. Rspr.: Auch Fremdprodukte (VGH B-W, VG Stuttgart, VG München)
- Neufassung der §§ 26, 27 KrWG
 - ◆ Neben Eigenprodukten auch Fremdprodukte erfasst, wenn
 - ◆ gleiche Gattung und Produktart wie Eigenprodukte
 - ◆ enger Zusammenhang mit wirtschaftlicher Tätigkeit des Vertreibers
 - ◆ angemessenes Mengenverhältnis

 - ◆ NEU für alle Produkte:
 - ◆ „Besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft“ (Vergleich zur Leistung des ÖRE und gewerblichen Sammlungen)

Erweiterung der Produktverantwortung - „Obhutspflicht“

- Ergänzung der Grundpflicht der Produktverantwortung durch eine „Obhutspflicht“ (§ 23 Abs 1 S. 2 , Abs. 2 Nr. 11, § 24 Nr. 10 KrWG)
- Problem: „Grundlose“ Vernichtung von Retouren und Warenüberhängen, Saisonware aus rein wirtschaftlichen Interessen
- Pflicht von Herstellern und Vertreibern dafür zu sorgen, dass die Gebrauchstauglichkeit der Produkte erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden
 - ◆ Nutzungskaskade (s. § 23 Abs. 3 KrWG) als Maßnahme der Abfallvermeidung
 - ◆ (Bsp. Veräußerung zu günstigem Preis, Spende, anderweitige Nutzung)
 - ◆ Entledigung als Abfall nur als „ultima ratio“
 - ◆ Umsetzung durch Rechtsverordnung
 - ◆ Aber rechtliche Vorwirkung der „latenten Grundpflicht“

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

Ministerialrat

Dr. Frank Petersen



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit