

Entwurf für ein Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen

Artikel 1: Verpackungsgesetz – VerpackG

(Stand: 19.07.2016)

– Stellungnahme der BDSV –

I. Allgemeines

Die BDSV ist der Verband der Recyclingbetriebe mit dem Schwerpunkt Fe- und NE-Metallrecycling in Deutschland. Bezüglich privater Endverbraucher spielt die Schrotterfassung mittels gewerblicher Sammlungen gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG eine wichtige Rolle. Darüber hinaus bildet in vielen BDSV-Mitgliedsbetrieben die Entsorgung von Gewerbeabfällen (auch Siedlungsabfällen aus dem Gewerbe) außerhalb eines Systemgeschäfts ein wichtiges Geschäftsfeld. Die Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushalten im Auftrag von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern oder im Auftrag von Systemen iSd. § 3 Abs. 17 E-VerpackG ist in aller Regel (von Ausnahmen abgesehen) kein Geschäftsfeld der BDSV-Mitgliedsbetriebe.

Dem folgend geben wir diese Stellungnahme mit der Fokussierung auf Auswirkungen des geplanten VerpackG auf

- die Stoffgruppe Fe- und NE-Metalle
- das Verhältnis zu gewerblichen Sammlungen und
- Sammlungen von Schrott aus anderen Herkunftsbereiche iSd. § 17 Abs. 1 Satz 2 KrWG, in diesem Rahmen insbesondere auf Schrottsammlungen aus „vergleichbaren Anfallstellen“ iSd. § 3 Abs. 12 Satz 2 E-VerpackG,

ab.

Generell können wir unter dieser Zuspitzung zunächst unsere Erleichterung konstatieren, dass die nach dem Entwurf des Wertstoffgesetzes vorgesehene Konzeption der Erweiterung der Produktverantwortung auf Metallabfälle aus privaten Haushaltungen fallengelassen worden ist. Der Entwurf des Wertstoffgesetzes hatte in uns die Befürchtung erweckt, dass den gewerblichen Sammlungen von Schrott - und damit der privaten Metallrecyclingwirtschaft insgesamt – weitere schwere Nachteile zugefügt werden. Wegen der Werthaltigkeit der Metallabfälle, die namentlich die hohe Erfas-

sungs- und Recyclingquote treibt, wäre der Stoffstrom verlagert worden; eine nennenswerte Steigerung der Recyclingmengen wäre damit aber nicht einher gegangen.

Wenn wir somit den jetzigen Entwurf des Verpackungsgesetzes als Entlastung empfinden, so sind unsere Befürchtungen vor Benachteiligungen dennoch nicht völlig gegenstandslos geworden. Weniger im vorgelegten Gesetzentwurf bzw. seiner Begründung als vielmehr in der Presseerklärung Nr. 190/16 vom 11.08.2016 hat das BMUB erklärt, die Kommunen sollten künftig „in eigener Regie entscheiden“, ob Verpackungsabfälle und andere Wertstoffe gemeinsam in einer Wertstofftonne gesammelt werden. Die Erklärung erweckt damit den Eindruck, dass die Kommunen die einheitliche Wertstoffsammlung als Rahmenvorgabe für die Abstimmungsvereinbarung aufgrund § 22 Abs. 2 E-VerpackG einseitig festlegen können.

Eine solche Regelung aber müssten wir klar ablehnen. Sie liefe darauf hinaus, dass wir ein Wertstoffgesetz „durch die Hintertür“ bekämen.

Im Text des Gesetzentwurfs erkennen wir dafür nach näherer Untersuchung zwar keine Grundlage. Nach unserer Lesart kann es ohne positive Einigung mit den dualen Systemen gemäß § 22 Abs. 5 E-VerpackG keine Einführung einer gemeinsamen Wertstofftonne geben. Da es sich hierbei aber zweifellos um einen „neuralgischen Punkt“ handelt, wären wir dem BMUB für eine eindeutige Klarstellung dankbar.

Für den Fall einer durch Vereinbarung zustande kommenden einheitlichen Wertstoffsammlung geben wir nochmals zu bedenken, dass nach unserer Bewertung eine nennenswerte Steigerung der Quoten für das Fe- und NE-Recycling nicht zu erwarten ist. Das Verpackungsgesetz sollte den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE) im Zusammenhang mit der einheitlichen Wertstoffsammlung konkret aufgeben, dass sie vor der Vereinbarung auf der Grundlage des § 22 Abs. 5 E-VerpackG den erzielbaren Recycling-Zugewinn und die dafür einzusetzenden zusätzlichen Aufwendungen (die zu Lasten der Gebührenzahler gehen) eruieren müssen. Wird dies unterlassen oder werden trotz anderslautender Prognosen dennoch gemeinsame Wertstofftonnen-Projekte verfolgt, muss dies rechtserhebliche Konsequenzen haben. Das Verpackungsgesetz dient keinesfalls dazu, den öRE den Zugriff auf vermeintlich lukrative Geschäftsbereiche (Metallabfall) zur Subventionierung nicht selbsttragender Bereiche (Kunststoffabfall) zu verschaffen.

Wichtig ist uns, dass es nicht zu Neujustierungen bei der öffentlich-rechtlichen Überlassungspflicht für Nichtverpackungen aus Metall aus privaten Haushalten kommt. Wir lesen zwar aus dem Entwurf heraus, dass keine Sonderregelungen der Überlassungspflicht i. S. d. § 17 Abs. 2 Satz 3 KrWG getroffen werden sollen. Wegen der überragenden Bedeutung dieses Punktes für uns wären wir dem BMUB aber auch insoweit für eine Rückbestätigung dieser Bewertung dankbar.

II. Zu einzelnen Vorschriften

§ 1 Abs. 2 E-VerpackG

Das formulierte abfallwirtschaftliche Ziel der Gewinnung zusätzlicher Wertstoffe für ein hochwertiges Recycling *durch* eine „gemeinsame haushaltsnahe Sammlung“ muss kritisch hinterfragt werden.

Soweit es um Haushaltsabfälle aus Metall geht, haben gewerbliche Sammlungen einen sehr hohen Erfassungsgrad erreicht. Gewerbliche Sammlungen von Altmetall erfolgen in der Regel zudem ohne Vermischung mit anderen Abfällen, darüber hinaus sogar weitgehend sortenrein. Der Einwurf in eine Wertstofftonne führt wegen der prinzipiell bestehenden Vermischungsproblematik – und zwar namentlich auch mit nicht recyclingfähigem Hausmüll - häufig zu einer Verschlechterung des Recyclingergebnisses.

§ 2 Abs. 3 Satz 2 E-VerpackG

Der Sinn der Regelung, dass § 17 Abs. 2 und 3 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes „entsprechend“ gelten sollen, leuchtet uns nach wie vor nicht ein. Die genannten Vorschriften (hinsichtlich Abs. 2 die Nr. 4) beziehen sich insbesondere auf gewerbliche Sammlungen. Sie beinhalten Ausnahmebestimmungen zu der grundsätzlich bestehenden Überlassungspflicht gegenüber öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern.

Wenn aber gegenüber den Systemen keine besonders geregelte Überlassungspflicht bestehen soll, ist die Bezugnahme auf § 17 Abs. 2 und 3 KrWG als „entsprechend geltend“ missverständlich bzw. obsolet.

Die in der Begründung gelieferte Erklärung, die zuständigen Behörden könnten wegen der Verweisung „im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes treffen“, stiftet mehr Verwirrung als dass sie zum Verständnis beiträgt. Diese Erklärung trifft allein auf § 62 KrWG zu, nicht aber auf § 17 Abs. 2 und 3 KrWG.

Wir regen hinsichtlich § 17 Abs. 2 und 3 KrWG Streichung an.

§ 3 Abs. 11 E-VerpackG

Diese Vorschrift wird praktisch 1 : 1 aus § 3 Abs. 11 VerpackV übernommen. Aus dem Blickwinkel unserer Branche wird die Bedeutung des Satzes 2 („vergleichbare Anfallstellen“) allerdings dadurch relativiert, dass die durch § 22 Abs. 2 E-VerpackG ermöglichten „einseitigen Vorgaben“ der öRE sowie die Vereinbarungen zwischen Systemen und öRE nach § 22 Abs. 5 E-VerpackG auf den Bereich der privaten Haushaltungen beschränkt werden. „Vergleichbare Anfallstellen“ (die ihrem Wesen nach gewerbliche Anfallstellen sind) können somit nicht Gegenstand kommunaler Regulierungen sein.

Diese gesetzgeberische Konzeption unterstützen wir. Die vormalige Lösung - § 3 Abs. 9 ArbEntw-WertstoffG enthielt bei vergleichbaren Anfallstellen lediglich die Maßgabe,

dass die Erzeugnisse typischerweise *beim privaten privaten Endverbraucher* als Abfall anfallen müssen – hätte zwangsläufig zu großen Anwendungsproblemen geführt. Darauf hatten wir bei unserer Stellungnahme zum ArbE-WertstoffG hingewiesen.

Es trifft zu: Im gewerblichen Bereich sind die Abfallbesitzer gemäß Gewerbeabfallverordnung in der Regel selbst zu einer ordnungsgemäßen und schadlosen sowie möglichst hochwertigen Verwertung verpflichtet - mag es sich dabei teilweise auch um gebrauchte Erzeugnisse handeln, die typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen.

§ 22 Abs. 5 E-VerpackG

Diese Vorschrift verstehen wir als Klarstellung bzw. Fortführung des § 6 Abs. 5 Satz 7 VerpackV. Da es sich prinzipiell um eine „tradierte Regelung des Verpackungsrechts“ handelt, soll § 22 Abs. 5 E-VerpackG von uns *im Grundsatz* nicht neu problematisiert werden. Dass ausdrücklich klargestellt wird, dass Altgeräte i. S. d. ElektroG und Alt-Batterien i. S. d. BattG von der einheitlichen Wertstoffsammlung auszuschließen sind, findet unsere Zustimmung.

Dennoch haben wir Bedenken, ob es aufgrund der Neuregelung nicht doch zu einer (weiteren) Schwächung der gewerblichen Sammlungen von Altmetallen gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG kommt.

1. Zu recht wird in der Begründung zu § 22 **Abs. 2** E-VerpackV ausdrücklich hervorgehoben, die hoheitlichen Steuerungsmöglichkeiten müssten „erforderlich sein, um eine Erhöhung der getrennt erfassten Mengen an wertstoffhaltigen Abfällen zu erreichen.“

Das hat jedoch auch für den Fall zu gelten, dass öRE und Systeme eine Vereinbarung über eine einheitliche Wertstoffsammlung unter Einschluss von Metallabfall abschließen. Ansonsten wäre diese Vereinbarung ein Vertrag zu Lasten der gewerblichen Sammler. Allerdings halten wir es nicht für ausreichend, wenn dies lediglich in der Begründung zum Ausdruck kommt. Erforderlich ist eine eindeutige Gesetzesregelung, die etwa in Ergänzung von § 22 Abs. 5 Satz 1 E-VerpackG wie folgt lauten könnte:

*Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann **unter der Maßgabe der Erhöhung der getrennt erfassten Mengen an wertstoffhaltigen Abfällen** im Rahmen der Abstimmung vereinbaren, dass...*

Aus einer solchen Gesetzesregelung folgte das Rechtserfordernis, dass die öRE vor der Vereinbarung der einheitlichen Wertstoffsammlung eine *begründete Prognose* angestellt haben müssen, dass ein höheres Aufkommen an wertstoffhaltigen Abfällen aus privaten Haushalten tatsächlich erreicht werden wird. Die öRE müssen sich also vorab einen Überblick über die bislang von den gewerblichen

Sammlungen akquirierten Wertstoffe bzw. die erreichte Recyclingquote verschafft haben.

Konsequenterweise folgt aus der von uns vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung auf Seiten der bislang tätigen gewerblichen Sammlern ein subjektiv öffentliches Recht auf die entsprechende Prüfung durch den öRE. Wenn hier Versäumnisse auf Seiten der öRE festzustellen sind, erwächst den gewerblichen Sammlern ein klagbarer Anspruch auf Unterlassung der sogenannten einheitlichen Wertstoffsammlung.

2. Der Gesetzgeber sollte darüber hinaus klarer herausstellen, dass bei der Vereinbarung der einheitlichen Wertstoffsammlung nach Metall- und Kunststoffabfällen differenziert werden kann. Zwar wird in § 22 Abs.5 Satz 1 E-VerpackG von „Nichtverpackungsabfällen aus Kunststoffen *oder* Metallen“ gesprochen. In der Begründung ist aber durchgängig von „Kunststoff *und* Metall“ die Rede.

Dem öRE sollte die zweifelsfreie Wahlmöglichkeit eingeräumt werden, die einheitliche Wertstoffsammlung für Kunststoffabfälle zu vereinbaren, sie aber für Metallabfälle zu unterlassen.

3. In der Begründung zu § 22 Abs. 5 E-VerpackG ist für uns ein weiterer Kernsatz der, dass durch die freiwillige Vereinbarung einer einheitlichen Wertstoffsammlung „die gesetzlichen Entsorgungspflichten der beteiligten Parteien unberührt“ bleiben.

Nach unserem Verständnis ist die Rechtslage damit wie folgt: Zwar besteht gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG für Altmetall aus privaten Haushaltungen eine öffentlich-rechtliche Überlassungspflicht gegenüber dem öRE. Die Metallabfälle (Nichtverpackungen) sind „kommunale Abfälle“ und müssen spiegelbildlich von den Abfallerzeugern und -besitzern prinzipiell bspw. in eine eingeführte „einheitliche Wertstofftonne“ eingeworfen werden.

Diese Überlassungspflicht gilt aufgrund des Kreislaufwirtschaftsgesetzes allerdings insoweit nicht, als Altmetall durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt wird (§ 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG).

Kritisch wirkt sich in diesem Zusammenhang aber der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG enthaltene Zusatz „... soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen“ aus.

„Entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen“ werden in § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG näher definiert. Eine Konkretisierung findet sich in § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG mittels des Ankerbegriffs „wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung“. § 17 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 KrWG wartet sodann mit der Regelvermutung auf, Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öRE seien wesentlich beeinträchtigt, wenn durch die gewerbliche Sammlung Abfälle erfasst werden, „für die der öRE oder der von diesem beauftrag-

te Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt.“

Für uns liegt es auf der Hand, dass dann, wenn sich duale Systeme und örE auf eine „einheitliche Wertstoffsammlung“ i. S. d. § 22 Abs.5 E-VerpackG geeinigt haben, die örE (unterstützt von den Systemen) alles daran setzen werden, Zugriffe der gewerblichen Sammler auf die Wertstoffe aus Metall (Nichtverpackungen) unter Hinweis auf entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen zu unterbinden. Dies wäre aus unserer Sicht allerdings von Vorneherein rechtswidrig, da bei einer Güterabwägung die Grundrechte der gewerblichen Sammler auf Berufsfreiheit und Eigentumsgarantie nicht hinreichend bewertet würden. Rechtsstreitigkeiten mit verfassungsrechtlichen Fragestellungen sollten allerdings durch richtige gesetzgeberische Weichenstellungen nicht provoziert werden.

Der Regelung in § 17 Abs. 3 KrWG könnte man äußerstenfalls einen Sinngehalt zubilligen, wenn es sich um *eigenständige* haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassungen in öffentlich-rechtlicher Regie handeln würden. Für vereinbarte einheitliche Wertstoffsammlungen i. S. d. § 22 Abs. 5 VerpackG passt dies nicht; der weit überwiegende Anteil der einheitlichen Wertstoffsammlung besteht in der Verpackungssammlung - und ist keine öffentlich-rechtliche Einrichtung sondern ein freiwilliges, wettbewerbliches System.

Aus Klarstellungsgründen halten wir es für erforderlich, zwischen Satz 3 und Satz 4 des § 22 Abs. 5 E-VerpackG folgenden Satz einzufügen:

Soweit ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger mit Systemen eine einheitliche Wertstoffsammlung vereinbart hat, ist ihm gegenüber gewerblichen Sammlungen die Berufung auf entgegenstehende öffentliche Interessen im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes versagt.

Düsseldorf, 02.09.2016



Dr. Rainer Cosson
Hauptgeschäftsführer