



Freie und Hansestadt Hamburg

Behörde für Umwelt und Energie

Behörde für Umwelt und Energie; Neuenfelder Straße 19; 21109 Hamburg

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit

WR II 2

Postfach 12 06 29

53048 Bonn

per Mail an: WRII2@bmu.bund.de

Immissionsschutz und Abfallwirtschaft
- Amtsleitung -

Neuenfelder Straße 19

21109 Hamburg

Telefon +49 40 428 40-0

Telefax +49 40 427 31-0681

Ansprechpartner

Zimmer

E-Mail

Az. UM802.46-05/001

9. September 2019

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union

Sehr geehrte [REDACTED]
sehr geehrter [REDACTED]
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit, zum Referentenentwurf der Novelle des Gesetzes zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) Stellung zu nehmen, möchten wir uns bedanken.

Wir sind mit der Publikation der Stellungnahme auf der Internetseite des BMU einverstanden, wenn personenbezogene Daten gelöscht bzw. geschwärzt werden.

Grundsätzliches

Die Behörde für Umwelt und Energie begrüßt die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie und der Einweg-Kunststoff-Richtlinie der EU in nationales Recht. Begrüßt wird auch die damit verbundene Erweiterung der Produktverantwortung für bestimmte Produkte. Neben vielen Einzelregelungen wird in diesem Entwurf erstmals der Versuch unternommen, die Abfallhierarchie in modernen Vertriebsorganisationen besser durchzusetzen. Hierzu gehören die Anwendung der Obhutspflicht aus dem Handelsrecht und die Verpflichtung für Vertrieber von Lebensmitteln mit sog. Tafeln zusammenzuarbeiten. Diese Pflichten können aus unserer Sicht nur dann wirksam werden, wenn entsprechende Ordnungswidrigkeitsregelungen in einer spürbaren Bußgeldhöhe geschaffen werden. Die Regelungen zu den kritischen Rohstoffen müssen nach unserer Auffassung noch präzisiert werden, weil der Begriff „kritische Rohstoffe“ u.a. von wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten in den rohstoffproduzierenden Ländern abhängt und somit Veränderungen unterliegen kann.

Dies vorausgeschickt, übermittelt Hamburg folgende Anmerkungen zu einzelnen Vorschriften des Entwurfs:

Im Einzelnen

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

Allgemein

Hamburg regt an, die Absätze fortlaufend zu nummerieren und auf den Einschub von „a“-Absätzen zu verzichten. Aus den in der Novelle enthaltenen Absätzen 1-28 inklusive fünf „a“-Absätzen würden dann die Absätze 1-33. Dies würde die Lesbarkeit deutlich erleichtern und Missverständnissen vorbeugen.

Hinweis: Etwaige dadurch notwendige Folgeänderungen wurden nicht geprüft.

Zu Absatz 14 Satz 1

Im vorliegenden Entwurf wird die Sortierung der Abfälle bei der Definition der Abfallbewirtschaftung nicht nur der Verwertung, sondern auch der Sammlung, Beförderung und Beseitigung zugeordnet. Aus Sicht Hamburgs sollte sich die Sortierung aber nur auf die Entsorgung (Verwertung und Beseitigung) beziehen, vgl. auch Seite 40 der Begründung des Referentenentwurfs. Eine deutlichere Formulierung könnte daher wie folgt lauten: „Abfallbewirtschaftung im Sinne dieses Gesetzes sind die Bereitstellung, die Überlassung, die Sammlung, die Beförderung, die Verwertung (einschließlich der Sortierung) und die Beseitigung (einschließlich der Sortierung) von Abfällen, ~~jeweils einschließlich der Sortierung der Abfälle.~~“

Zu § 9 (Getrennte Sammlung von Abfällen zur Verwertung)

Hamburg versteht die nicht abschließende Aufzählung in den Nummern 1 bis 4 des § 9 Absatz 1 Satz 2 als notwendige Begründungen, wenn von der Pflicht zur getrennten Sammlung abgewichen werden soll. Wir sehen aber ein Risiko dahingehend, dass die Formulierung missbräuchlich als Hilfestellung dazu genutzt werden könnte, die Pflicht zur getrennten Sammlung gezielt zu umgehen.

Zu § 9a (Vermischungsverbot und Behandlung gefährlicher Abfälle)

Hamburg regt an, dass mindestens für den Fall, dass gefährliche Abfälle unzulässig vermischt werden und eine Trennung technisch oder wirtschaftlich nicht möglich ist, ein Bußgeldtatbestand aufgenommen wird.

Hierzu schlägt Hamburg folgende Formulierung vor, z.B. als § 69 Absatz 1 Nr. 9:

„entgegen § 9a Absatz 1 gefährliche Abfälle unzulässig vermischt und eine erforderliche Trennung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist,(...)“.

Zu § 14 (Förderung des Recyclings und der sonstigen stofflichen Verwertung)

Die Berechnungsweise der Quoten ergibt sich nicht direkt aus § 14, sondern aus Art. 11a der AbfRRL. Hamburg regt daher an, eine Fußnote einzufügen, die – wie in der Begründung des Referentenentwurfs auf Seite 49 – auf den *„Durchführungsbeschluss der Kommission vom XXX zur Festlegung der Vorschriften für die Berechnung, die Prüfung und die Übermittlung von Daten über Abfälle gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und*

des Rates sowie zur Aufhebung des Durchführungsbeschlusses C(2012) 2384 der Kommission, ABl. EU Nr. L vom ...“ verweist.

Zu § 18 Absatz 8 (Anzeigeverfahren für Sammlungen)

Die Formulierung „dass die für gewerbliche Sammlungen geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens eingehalten werden“ ist nach Meinung Hamburgs nicht eindeutig. Sie suggeriert, dass das „Anzeigeverfahren“ ein bestimmtes allgemeines Verwaltungsverfahren ist, wenn nicht parallel die Gesetzesbegründung gelesen wird. Diese Begründung erwähnt zudem das Beteiligungsrecht am Verfahren, das bisher über § 13 Abs. 2 S. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes abgeleitet wurde.

Nach unserem Verständnis meint die o.g. Formulierung die Bestimmungen des Anzeigeverfahrens gemäß § 18 Abs. 1 bis 7 KrWG. Einen Rückgriff auf § 13 Abs. 2 S. 2 VwVfG bedarf es nicht. Es wird gebeten, eine Klarstellung vorzunehmen, falls diese Annahmen nicht richtig sein sollten.

Zu § 20 Absatz 2 (Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger)

Hamburg begrüßt, dass die bisher an verschiedenen Stellen genannten Pflichten der getrennten Sammlung nun in einer Vorschrift zusammengezogen wurden.

Zu § 23 (Produktverantwortung)

Hamburg begrüßt die Erweiterung der Produktverantwortung. Gleichzeitig stellt sich die Frage nach einem Vollzug der Vorgaben außerhalb der Spezialgesetzgebung, da keine Bußgeldtatbestände vorgesehen sind.

Ferner ist anzumerken, dass in § 23 und an anderen Stellen der unbestimmte Rechtsbegriff „kritische Rohstoffe“ eingeführt wurde (z.B. in § 23 Absatz 2 Nr. 3). Eine Aufnahme in die Begriffsbestimmungen (§ 3) wäre wünschenswert. Hilfsweise sollte ein Hinweis auf die in der Begründung des Referentenentwurfs erwähnte Liste kritischer Rohstoffe der EU-Kommission (KOM (2017/490) erfolgen.

Zu § 23 Absatz 2 Nr. 10 schlägt Hamburg folgende Ergänzung zum besseren Verständnis vor: *„...der nach Gebrauch aus den von ihnen in Verkehr gebrachten Erzeugnissen entstandenen Abfälle entstehen, insbesondere aus Artikeln gemäß Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie...“*

In Nr. 11 sollten nicht nur Vertreiber, sondern auch Fulfillment Center aufgenommen werden. Ein Vorschlag zur Aufnahme ist folgender: *„...dass die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden, gleiches gilt auch für den Vertrieb über Fulfillment Center.“*

Zu § 26 (Freiwillige Rücknahme, Wahrnehmung der Produktverantwortung)

Zu Absatz 1

Hamburg weist darauf hin, dass die Verordnungsermächtigung ohne Zustimmung des Bundesrates vorgesehen ist. Zwar handelt es sich dabei nicht um eine Neuregelung des Referentenentwurfs. Hamburg regt dennoch an, zu überprüfen, ob dies in eine Verordnungsermächtigung mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden kann.

Zu Absatz 3 Satz 2

Dieser Satz ist zu streichen, da er unverhältnismäßig und nahezu unerfüllbar ist. Aufgrund der grundsätzlich bundesweiten Geltung der Freistellung müsste die Formulierung „im Entsorgungsgebiet“ als bundesweites Entsorgungsgebiet aufgefasst werden. Die gewählte Formulierung würde eine Recherche und Bewertung bei allen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und allen gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen im Bundesgebiet erfordern. Dies übersteigt sogar die Abstimmung dualer Systeme mit dem jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei Weitem.

Die enthaltenen Vorgaben sind unserer Auffassung nach unerfüllbar und für die zuständigen Behörden nicht nachprüfbar.

Sollte der Gesetzgeber dem oben genannten Vorschlag der ersatzlosen Streichung nicht nachkommen wollen, regt Hamburg folgende Formulierung an: *„Eine besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft ist anzunehmen, wenn die geplante Rücknahme oder Verwertung im Rahmen der Produktverantwortung hochwertiger ausgestaltet ist; dies ist für die Rücknahme der Erzeugnisse und den nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfällen anzunehmen, wenn sie beispielsweise in den Geschäftsräumen in unmittelbarer Nähe zu den Verkaufsprodukten durchgeführt wird.“*

Bei nicht gefährlichen Abfällen ist die Verwertung in den meisten Fällen vergleichbar mit den besten Verwertungsverfahren anderer Sammlungen. Ein entscheidender Unterschied liegt jedoch in der Qualität der jeweiligen Erfassung, daher sollte die Rücknahme in die Formulierung aufgenommen werden.

Zu Absatz 3 Satz 3

Der Verweis in Satz 3 auf § 26a Absatz 3 steht inhaltlich in keinem Zusammenhang mit den in den Sätzen 1 und 2 des Absatzes 3 geregelten Voraussetzungen für die Feststellung. Hamburg regt daher an, nach Absatz 3 einen neuen Absatz 4 einzufügen, der dem Wortlaut von § 26a Absatz 3, ergänzt um die bisher versehentlich fehlende bundesweite Geltung der Feststellung / Freistellung, entspricht. Aus dem jetzigen Absatz 4 würde dann Absatz 5.

Zu Absatz 4

Hamburg begrüßt die formulierten Vorgaben. Sie stellen sicher, dass die Produktverantwortung bewusst ausgebaut werden kann, wie Hamburg dies seit Jahren praktiziert. Es wird durch die Klarstellung des engen Zusammenhangs zu der Tätigkeit in Nummer 3 sichergestellt, dass keine „Rosinenpickerei“ stattfinden kann und ein Supermarkt nicht selektiv bestimmte werthaltige Abfälle unter dem Deckmantel der freiwilligen Rücknahme zurücknehmen kann.

Zu § 26a (Freistellung von Nachweis- und Erlaubnispflichten bei freiwilliger Rücknahme gefährlicher Abfälle)

Allgemein

In Absatz 1 ist die Freistellung von der Nachweispflicht nach § 50 und von der Erlaubnispflicht nach § 54 auf Antrag geregelt. Diese Möglichkeit besteht für gefährliche Abfälle, die in eigenen Anlagen oder Einrichtungen oder in Anlagen oder Einrichtungen des vom Hersteller oder Vertreter beauftragten Dritten freiwillig zurückgenommen werden. Bisher wurden i.d.R. Freistellungen von der Nachweispflicht auf Antrag erteilt, ohne dass ein Antrag auf Feststellung der Produktverantwortung gestellt wurde. Wir gehen davon aus, dass dies weiter nach § 26a Absatz 1 möglich ist. Vor der Freistellung von der Nachweispflicht sind jedoch die Voraussetzungen der Wahrnehmung der Produktverantwortung nach § 26 zu prüfen.

Zu Absatz 2

Die erweiterte Voraussetzung „besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft“ (§ 26 Absatz 3 Nr. 4) ist unbestimmt und für gefährliche Abfälle nicht geeignet (verschmutzte Lösemittel, Öle, Kältemittel etc.). Hamburg fordert daher auch in diesem Zusammenhang, § 26 Absatz 3 Satz 2 ersatzlos zu streichen.

Der Verweis auf einen Antrag auf Ausweitung auf Produkte anderer Hersteller nach § 26 Absatz 4 sollte entfallen. Die Entsorgung dieser Abfälle erfolgt typischerweise durch Einzel- oder Sammelnachweise auf Grund deren Gefährlichkeit und der damit nachvollziehbaren Verantwortlichkeit für die ordnungsgemäße Entsorgung. Daher sollte die freiwillige Rücknahme von gefährlichen Abfällen aus Erzeugnissen anderer Produzenten/Vertreiber unterbleiben. Sollte die Rücknahme fremder gefährlicher Abfälle möglich werden, ist davon auszugehen, dass die Voraussetzung „Mengenverhältnis“ (siehe § 26 Absatz 4 Nr. 4) in der Prüfung zu einem großen zusätzlichen Verwaltungsaufwand führt.

Hamburg regt daher unter der Annahme der o.g. Streichung von § 26 Absatz 3 Satz 2 folgende Formulierung des § 26a Absatzes 2 an: *„~~Die Anträge~~ Der Antrag auf Feststellung der Wahrnehmung der Produktverantwortung nach § 26 Absatz 3 ~~und Absatz 4~~ und der Antrag auf Freistellung von der Nachweispflicht nach § 50 sowie von der Erlaubnispflicht nach § 54 können mit der Anzeige nach § 26 Absatz 2 verbunden werden.“*

Zu Absatz 3

Die Formulierung zur bundesweiten Geltung der Freistellung von der Nachweis- und der Erlaubnispflicht fehlt. Dies scheint ein Versehen zu sein, vgl. Seite 75 der Begründung des Referentenentwurfs zu diesem Absatz. Dieses Versehen wirkt sich aufgrund des Verweises in § 26 Absatz 3 Satz 3 auch auf die Feststellung der Wahrnehmung der Produktverantwortung durch freiwillige Rücknahme aus (siehe die Anmerkung oben zu § 26).

§ 30 Absatz 6 Nr. 2 (Abfallwirtschaftspläne)

Zurzeit sind den Behörden die Abfallströme mit erheblichen Mengen kritischer Rohstoffe nicht bekannt. Der Begriff der „kritischen Rohstoffe“ müsste an anderer Stelle definiert werden, um

mögliche Abfallsammelsysteme für diese Abfälle zu schaffen und Verwertungsanlagen nennen zu können (siehe auch die Anmerkung oben zu § 23).

§ 33 (Abfallvermeidungsprogramme)

Die Präzisierung der Maßnahmen in den Abfallvermeidungsprogrammen wird begrüßt. Folgende Anmerkungen bitten wir zu berücksichtigen:

Zu Absatz 3 Nr. 2 Buchstabe c)

Es wird gebeten, zusätzlich zu der Identifizierung der Produkte mit kritischen Rohstoffen aufzunehmen, wie diese Produkte wieder aufgefunden werden (können). Die Identifizierung reicht unseres Erachtens nicht aus, um zu verhindern, dass die kritischen Rohstoffe zu Abfall werden, wenn diese im Rahmen der Herstellung nicht gekennzeichnet wurden (z.B. in einem Fahrzeug mit einer Vielzahl von Dauermagneten an unterschiedlichen Stellen).

Zu Absatz 3 Nr. 2 Buchstabe k)

Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen: „*Vermüllung der Natur, insbesondere der Meeresumwelt*“. Die Meeresumwelt ist Teil der Natur. Die vorgeschlagene Formulierung stellt klar, dass die Meeresumwelt besonders im Fokus der Maßnahmen stehen soll.

Zu Absatz 3 Nr. 2 Buchstabe l)

Die Formulierung enthält eine Doppelung der Vermeidung und deutlichen Reduzierung. Vorgeschlagen wird daher: „*die Vermeidung und deutliche Reduzierung von Meeresmüll als Beitrag zu dem Ziel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung*“.

Zu Absatz 3 Nr. 2 Buchstabe m)

Es wird folgender klarstellender Zusatz in der Formulierung vorgeschlagen: „die Entwicklung und Unterstützung von Informationskampagnen, die für Abfallvermeidung und *gegen* Vermüllung sensibilisieren.“

Zu § 62a Absatz 3 (Chemikalien- und Produktrecht , Informationspflicht von Lieferanten)

Vor dem Hintergrund der Zuständigkeiten im Vollzug wird angeregt, diese Regelung in das Chemikaliengesetz aufzunehmen und dort mit einem Bußgeldtatbestand zu belegen.

Mit freundlichen Grüßen