

**Die Regelungen zu Nebenprodukten
und
zum Ende der Abfalleigenschaft
im neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz
als wirksame Komponenten des
Ressourcenschutzes?**

Ass. iur. Barbara Friedrich

Umweltbundesamt

Fachgebiet III 1.5

Kommunale Abfallwirtschaft, Gefährliche Abfälle, Anlaufstelle Basler Übereinkommen

Vortrag im Rahmen der Vortragsreihe

Umwelt- und Planungsrecht in Praxis und Wissenschaft, WS 2012/13

Gliederung des Vortrags

- ❖ Ziele der Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) und des KrWG
- ❖ Bewertungsmaßstab
- ❖ § 4 – Nebenprodukte und § 5 – Abfallende im KrWG
 - § 4 KrWG – Nebenprodukte; Voraussetzungen
 - § 5 KrWG – Ende der Abfalleigenschaft; Voraussetzungen
 - Europäische Abfallendeverordnungen;
 - Ausschussverfahren und neue Regelungen des AEUV
- ❖ Fazit

Ziele der Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) und des KrWG

- ❖ Ziele der Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG):
 - schädliche Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen verringern
 - Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduzieren
 - Ressourceneffizienz der Abfallwirtschaft verbessern
- => **Ressourcenschonung**
- ❖ Verspätete Umsetzung der AbfRRL durch das „*Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts*“
 - Art. 1: Kreislaufwirtschaftsgesetz
 - in Kraft seit 1. Juni 2012 (Übergangsvorschriften)

Bewertungsmaßstab

- ❖ Als wirksame Komponenten des Ressourcenschutzes können die Regelungen bewertet werden, wenn sie dazu beitragen, die
 - Nachfrage nach Primärrohstoffen zu senken (Substitution unterstützen)
ohne dass
 - bestehende Umwelt- und Produktstandards unterlaufen werden
und dabei eine
 - praktikable und rechtssichere Anwendung der Regelungen gewährleistet ist.

Elemente der Abfallrahmenrichtlinie

- ❖ Neue Abgrenzung zwischen:
 - **Abfall**, Art. 3 Abs. 1 AbfRRL ≈ jeder Stoff oder Gegenstand, dessen sich sein Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.
 - **Nebenprodukte**, Art. 5 Abs. 1 AbfRRL ≈ Stoffe oder Gegenstände, die das Ergebnis eines Herstellungsverfahrens sind, dessen Hauptziel nicht die Herstellung dieses Stoffes oder Gegenstandes ist, wenn sie spezifische Kriterien erfüllen.
 - **Ende der Abfalleigenschaft**, Art. 6 Abs. 1 AbfRRL ≈ Die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes endet, wenn dieser ein Verwertungsverfahren durchlaufen hat und er spezifische Kriterien erfüllt.

- ❖ Das KrWG hat diese Definitionen weitgehend übernommen.

Rechtsfolgen der §§ 4 und 5 KrWG

- ❖ ist ein Stoff oder Gegenstand als Nebenprodukt anzusehen (§ 4 KrWG)
oder
erreicht er das Ende der Abfalleigenschaft (§ 5 KrWG),
 - unterliegt er **nicht/nicht mehr** dem Abfallregime.
- ❖ Motivation? z.B. unbürokratischer und effizienter Handel mit Rohstoffen (frei von Im- oder Exportverboten, der Einhaltung der Vorgaben des Basler Übereinkommens/VVA etc.).
- ❖ an die Stelle des Abfallrechts treten dann produkt-/stoffrechtliche Vorgaben, die sich z.B. aus der REACH-VO (EG Nr. 1907/2006) ergeben.
- ❖ die Darlegungslast trägt der Abfallerzeuger/Abfallbesitzer.

Nebenprodukte, § 4 KrWG (1)

§ 4 Abs. 1 KrWG

Fällt ein Stoff oder Gegenstand bei einem Herstellungsverfahren an, dessen hauptsächlichlicher Zweck nicht auf die Herstellung dieses Stoffes oder Gegenstandes gerichtet ist, ist er als Nebenprodukt und nicht als Abfall anzusehen, wenn

1. sichergestellt ist, dass der Stoff oder Gegenstand weiter verwendet wird,
2. eine weitere, über ein normales industrielles Verfahren hinausgehende Vorbehandlung hierfür nicht erforderlich ist,
3. der Stoff oder Gegenstand als integraler Bestandteil eines Herstellungsprozesses erzeugt wird und
4. die weitere Verwendung rechtmäßig ist; dies ist der Fall, wenn der Stoff oder Gegenstand alle für seine jeweilige Verwendung anzuwendenden Produkt-, Umwelt- und Gesundheitsschutzanforderungen erfüllt

und

insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt führt.

Nebenprodukte, § 4 KrWG (2)

- ❖ Die in § 4 enthaltenen Kriterien sind nicht neu, sondern manifestieren eine „*Grenzlinie*“ zwischen Abfall und Nicht-Abfall, die der *EuGH* in seiner Rechtsprechung bereits vorgezeichnet hatte:
 - Palin Granit, Rs. C-9/00, Slg. I-3533
 - Avesta Polarit, Rs. C-114/01, Slg. I-8725
 - Petrolkoks, Rs. C-235/02, Slg. I-1005
- ❖ Die Abfallrahmenrichtlinie trägt mit der Abgrenzung auch einer Forderung des Sechsten Umweltaktionsprogramms aus dem Jahr 2002 Rechnung (s. Erwägungsgrund 2 der AbfRRL).
- ❖ Zur Auslegung der Abgrenzung zwischen Abfall und Nebenprodukten s. auch die Mitteilung der KOM (2007) 59 endg
- ❖ Die in § 4 aufgeführten Kriterien legen für Nebenprodukte einzuhaltende *allgemeine Rahmenbedingungen* fest, die jeweils in Abhängigkeit des konkret betrachteten Stoffstroms spezifiziert werden müssen.

Nebenprodukte, § 4 KrWG (3)

- ❖ Im Einzelnen stellen sich noch Fragen, etwa zu
 - Nr. 2: wann geht eine Vorbehandlung *über ein normales industrielles Verfahren* hinaus?
 - Nr. 3: wann wird ein Stoff als *integraler Bestandteil* eines Herstellungsprozesses erzeugt?
 - Nr. 4: *welche* Produkt-, Umwelt und Gesundheitsschutzanforderungen sind einzuhalten?
 - *Welcher Nachweis* ist vom Abfallerzeuger/Abfallbesitzer zu erbringen, um darzulegen, dass die weitere Verwendung *insgesamt* nicht zu schädlichen Umweltauswirkungen führt?
- ❖ Ermächtigungsgrundlage in § 4 Abs. 2 KrWG

Das Ende der Abfalleigenschaft, § 5 KrWG (1)

- ❖ **Ziel:** Stärkung der Recyclingmärkte durch Vorziehen des „Produktstatus“ innerhalb der Verwertungskette. Notwendige Voraussetzung: **EoW-Produktqualität** \approx **Primärrohstoffqualität**.

§ 5 Abs. 1 KrWG

die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes endet, wenn dieser ein Verwertungsverfahren durchlaufen hat und so beschaffen ist, dass

1. er üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet wird,
2. ein Markt für ihn oder eine Nachfrage nach ihm besteht,
3. er alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllt sowie
4. seine Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt.

Das Ende der Abfalleigenschaft, § 5 KrWG (2)

- ❖ Wie bei den Nebenprodukten zeigt sich, dass die Handhabung der einzelnen Anforderungen eine komplexe Prüfung erfordert.
- ❖ Was bedeutet es, dass ein Stoff ein Verwertungsverfahren „durchlaufen“ haben muss?
 - für das **Verwertungsverfahren** ist auf die Definition in § 3 Abs. 23 KrWG abzustellen, d.h. dass auch die energetische Verwertung als sonstige Verwertung ein solches Verwertungsverfahren ist (die bloße Sichtung kann genügen [s. Erwägungsgrund 22 AbfRRL]).
 - Der Begriff „**durchlaufen**“ ist **nicht** konkret bestimmt.
Die Definition des Verwertungsbegriffs verlangt insoweit, dass die Abfälle eine Substitutionsfunktion erfüllen können, d.h. die Reichweite des Verwertungsverfahrens wird faktisch durch die qualitativen Voraussetzungen des Abfallendes festgelegt.

Das Ende der Abfalleigenschaft, § 5 KrWG (3)

❖ Fragen stellen sich im Einzelnen zu:

- Nr. 2: *wann besteht ein Markt* oder eine Nachfrage nach einem Stoff oder Gegenstand; genügt es hier bereits, dass *eine* Nachfrage im wörtlichen Sinne besteht?
- Nr. 3: *welche* technischen Anforderungen und anwendbaren Normen sind jeweils heranzuziehen?
- Nr. 4: *Wie ist zu prüfen*, ob die Verwendung des Stoffes oder Gegenstandes nicht insgesamt zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt?

Das Ende der Abfalleigenschaft, § 5 KrWG (4)

- ❖ Im Rahmen von Nr. 4 ist eine **vergleichende Sicherheitsbetrachtung** (Prognoseentscheidung) durchzuführen
[s. Leitfaden „*Guidance on interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC*“, 1.3];

d.h. das „Sicherheitsniveau“, das von einem Stoff oder Gegenstand ausgeht, der als Abfall betrachtet wird – und damit abfallrechtlichen Regelungen unterliegt, ist zu vergleichen mit dem „Sicherheitsniveau“, das produktrechtliche Regelungen bieten, die beim Umgang mit diesem Stoff oder Gegenstand anwendbar wären, wenn dieser das Abfallregime verließ.

(z.B. *folgt aus der Annahme des Abfallendes der Einsatz einer anderen Behandlungstechnik, die ggf. einen geringeren Umweltschutz bietet?*)

Europäische Abfallendeverordnungen (1)

❖ *Art. 6 Abs. 2 AbfRRL*

sieht vor, für einige Stoffe auf europäischer Ebene spezifische EoW-Kriterien zu erarbeiten:

körniges Gesteinsmaterial, Papier, Glas, Metall, Reifen, Textilien

❖ Kriterienfestlegung erfolgt in Verordnungen, die im sog. Komitologieverfahren verabschiedet werden (Ausschussverfahren unter Vorsitz der KOM/mit Beteiligung der MS über TAC)

❖ Zwei Abfallende-Verordnungen der Kommission wurden bereits verabschiedet und sind in Kraft getreten:

➤ Verordnung (EU) Nr. 333/2011 – mit Kriterien zur Festlegung für das Abfallende für bestimmte Arten von Schrott (Eisen-, Stahl und Aluminiumschrott); gilt seit 9. Oktober 2011

➤ Verordnung (EU) Nr. 1179/2012 – mit Kriterien zur Festlegung für das Abfallende für bestimmte Arten von Bruchglas; gilt ab 1. Juni 2013

Europäische Abfallendeverordnungen (2)

- ❖ Basis der Verordnungen sind vorbereitende Studien des JRC (Joint Research Centre/IPTS)
- ❖ Methodisch unterscheiden die vorgeschlagenen Kriterien
 - technische Anforderungenund
 - umweltbezogene Anforderungen
- ❖ EoW-Kriterien beziehen sich in der Regel auf folgende Aspekte:
 - Anforderungen an den Input
 - Anforderungen an die Behandlungsverfahren und Technik
 - Anforderungen an den Output, d.h. die Produktqualität (Begrenzung schädlicher Umweltauswirkungen) und die sichere Verwendung
 - Anforderungen an den Erzeuger (Konformitätserklärung, QMS)

Europäische Abfallendeverordnungen (3)

❖ Weitere EoW-Verordnungen sind in Vorbereitung :

- EoW-Kriterien für Papier (VO-Vorschlag wurde im TAC abgelehnt; Grund: hoher „Nicht-Papier Anteil“ in Getränkekartons)
- EoW-Kriterien für Kupfer, Kupferlegierungen und -schrotte (VO-Vorschlag wurde im TAC abgelehnt; Grund: maximaler Fremdstoffanteil 2%)
- EoW-Kriterien für Kunststoffe (IPTS Bericht für Frühjahr 2013 erwartet)
- EoW- Kriterien für biologisch abbaubare Abfälle (Arbeitsdok. für Sommer 2013 erwartet).
- Vorstudien zu:
 - waste derived fuels = > Ersatzbrennstoffen (EBS)
 - aggregates => körniges Gesteinsmaterialwerden derzeit abgeschlossen.

aktueller Stand s.: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>

Europäische Abfallendeverordnungen (4)

- ❖ Ob die jeweils in den Verordnungen als Abfallendekriterien verankerten Anforderungen aus Sicht des Umweltschutzes als anspruchsvoll bewertet werden können, kann nur durch Experten für die jeweiligen Branchen/Stoffströme beurteilt werden.
- ❖ Vor allem die Festlegung von Kriterien zugelassener Input-Materialien, die Kriterien zur Produktqualität sowie abzusichernder Umweltstandards sorgen in der Regel für Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten (z.B. *Glas* oder *Biowaste*).
- ❖ Diskussionen zur Festlegung von EoW-Kriterien verdeutlichen vorhandenes „*Gefälle*“ im Umweltschutzniveau zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten/Gruppen von Mitgliedstaaten
- ❖ bei der Festlegung von Kriterien treffen zudem verschiedene Interessenlager aufeinander, z.B.
Metallerzeuger <=> Schrotthandel <=> Aufbereiter

EXKURS: Ausschussverfahren (1)

- ❖ Bedeutung im Abfallbereich
- ❖ erhebliche Ausweitung der „Mandatierung“ des TAC (Technical Adaption Committee) durch die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG:
 - Art. 5 Abs. 2 – Nebenprodukte
 - Art. 6 Abs. 2 – Ende der Abfalleigenschaft
 - Art. 7 Abs. 1 u. Abs. 5 – Abfallverzeichnis
 - Art. 11 Abs. 3 – Wiederverwendung und Recycling (*Berechnungsmethoden*)
 - Art. 27 Abs. 1 u. Abs. 4 – Mindestanforderungen (*Behandlungstätigkeiten/Tätigkeiten wie Sammeln, Befördern, Handeln und Makeln*)
 - Art. 29 Abs. 4 – Indikatoren für Abfallvermeidung
 - Art. 38 Abs. 1 u. Abs. 2 – Auslegung (*Leitlinien zu Verwertung/Beseitigung und Anpassung an den technischen Fortschritt*)

EXKURS: Ausschussverfahren (2)

- ❖ wachsender Einfluss der exekutiven Rechtsetzung im Unionsrecht insgesamt: im Jahr 2010 haben ca. 300 Regelungsausschüsse 1904 Stellungnahmen abgegeben
- ❖ Ausschüsse wirken an der Konkretisierung des europäischen Sekundärrechts mit, nehmen aber zunehmend auch politische Weichenstellungen vor
- ❖ Der AEUV hat die Möglichkeiten exekutiver Rechtsetzung auf der Basis des Vertrags von Lissabon neu geordnet:
 - Art. 290 AEUV bestimmt die Voraussetzungen für den Erlass delegierter Rechtsakte
 - Art. 291 AEUV die Möglichkeiten für den Erlass von Durchführungsbestimmungen.

Das Ende der Abfalleigenschaft, § 5 KrWG (5)

- ❖ Art. 6 Abs. 4 AbfRRL
 - ermöglicht die Entwicklung von EoW-Kriterien auf Ebene der Mitgliedstaaten (*Notifizierungspflicht*)
 - Italien hat eine nationale EoW-Verordnung für Ersatzbrennstoffe notifiziert, die derzeit von der KOM geprüft wird (*Recht zur Stellungnahme durch andere Mitgliedstaaten*)
 - Festlegung nationaler EoW-Kriterien in Deutschland?
z.B. für *Recyclinggips*
- ❖ existieren weder europäische noch nationale EoW-Kriterien, bleibt es bei der Einzelfallentscheidung
- ❖ *Abfall* oder *Nicht-Abfall* im Rahmen von Abfallverbringung:
 - Art. 28 VO (EG) Nr. 1013/2006sind zwei Mitgliedstaaten unterschiedlicher Auffassung über die Einstufung eines Stoffes oder Gegenstandes als Abfall oder Nicht-Abfall, so ist der Stoff oder Gegenstand als Abfall anzusehen.

Fazit

- ❖ Die Idee, Stoffe und Gegenstände aus dem Abfallregime zu entlassen (Abfallende) oder von vornherein aus diesem auszunehmen (Nebenprodukte), ist grundsätzlich geeignet, um Recyclingmärkte zu stützen und damit Europa dem Ziel der „*Recyclinggesellschaft*“ näher zu bringen (> Rohstoffabfluss).
- ❖ Richtig ausgestaltet können EoW-Kriterien zum Schutz natürlicher Rohstoffquellen beitragen und für Hersteller Anreize setzen, bestimmte Produktqualitäten zu erreichen.

- ❖ Auf europäischer Ebene ist dabei bedeutsam, dass für relevante Ströme gemeinsame Kriterien bestimmt werden, die in Hinblick auf das verankerte Umweltschutzniveau anspruchsvoll sind.
- ❖ In diesem Zusammenhang sind die Entscheidungsabläufe im Rahmen exekutiver Rechtsetzung zunehmend von Bedeutung und daher zu berücksichtigen.

- ❖ Die Entscheidung, ob ein Stoff oder Gegenstand nach § 4 KrWG als Nebenprodukt anzusehen ist oder nach § 5 KrWG das Ende der Abfalleigenschaft erreicht, erfordert eine im Einzelfall komplexe Abwägung (*vgl. Sicherheitsbetrachtung*)
 - für Abfallerzeuger/-besitzer: bedingte Attraktivität der Regelungen (*Darlegungslast*) u. ggf. Einhaltung von REACH oder anderen produktrechtlichen Regelungen
 - Für Vollzugsbehörden: komplexe Abwägungsentscheidungen, die fehleranfällig sein kann.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit !

barbara.friedrich@uba.de