

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

19.05.2017/ak

Herrn Ministerialrat
Dr. Frank Petersen
Referatsleiter WR II 2
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit
Robert-Schumann-Platz 3
53175 Bonn

Bearbeitet von

Otto Huter (DST)
Telefon +49 30 37711-610
Telefax +49 30 37711-609
E-Mail: otto.huter@staedtetag.de
Aktenzeichen: 70.28.00 D

Dr. Torsten Mertins (DLT)
Telefon: +49 30 590097-311
Telefax: +49 30 590097-400
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

Lukas Schütz (DStGB)
Telefon: +49 228 95962-17
Telefax: +49 228 95962-22
E-Mail: lukas.schuetz@dstgb.de

Referentenentwurf einer Verordnung zur Überwachung von nicht gefährlichen Abfällen mit persistenten organischen Schadstoffen und zur Änderung der Abfallverzeichnis-Verordnung

Sehr geehrter Herr Dr. Petersen,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Referentenentwurf einer Verordnung zur Überwachung von nicht gefährlichen Abfällen mit persistenten organischen Schadstoffen (POP-Abfall-Überwachungs-Verordnung) und zur Änderung der Abfallverzeichnis-Verordnung (AVV) danken wir Ihnen. Im Ergebnis einer nur cursorischen Prüfung, die uns in der zur Verfügung stehenden kurzen Zeit möglich war, teilen wir Ihnen zu dem Verordnungsentwurf Folgendes mit:

1. Vorbemerkung

Durch den dynamischen Verweis auf den sich ständig ändernden Anhang IV der POP-Verordnung entstand bei der Aufnahme von Hexabromcyclododekan (HBCD) die Situation, dass bis dahin als nicht gefährlich eingestufte HBCD-haltige Dämmstoffplatten als gefährlicher Abfall entsorgt werden mussten. Diese veränderte Rechtslage führte wie in vielen Teilen Deutschlands zu einem Entsorgungseingpass für diese Abfälle. Ursache hierfür war vor allem die immissionsschutzrechtliche Genehmigungslage. Viele der betroffenen Vorbehandlungs- bzw. Verbrennungsanlagen waren und sind immer noch nicht für die entsprechenden gefährlichen Abfallarten zugelassen. Änderungsgenehmigungsverfahren gemäß § 16 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sind kosten- und zeitintensiv. Viele Anlagenbetreiber sind nicht gewillt, den damit verbundenen Aufwand zu betreiben.

Um die Entsorgungssituation kurzfristig zu entschärfen, setzte der Verordnungsgeber in einem Moratorium die neue Einstufung von HBCD-haltigen Abfällen als gefährliche Abfälle bis zum Jahresende 2017 aus.

2. Allgemeine Anmerkungen

Das Konzept der nunmehr vorgelegten Artikel-Verordnung sieht vor, einerseits die Einstufung von POP-haltigen Abfällen als gefährliche Abfälle auf das EU-rechtlich gebotene Maß zurückzuführen und andererseits die Einhaltung der Anforderungen an eine getrennte Sammlung und angemessene Überwachung der Entsorgung sicherzustellen. POP-haltige Abfälle sollen nur noch als gefährlicher Abfall eingestuft werden, soweit dies EU-Recht gebietet, aber andererseits unabhängig von ihrer Einstufung getrennt gesammelt, nicht vermischt und überwacht werden.

Aus unserer Sicht ist zwar im Grundsatz zu begrüßen, dass mit dem Verordnungsentwurf versucht wird, zu einer dauerhaft tragfähigen Lösung der Gesamtproblematik zu kommen. Dass HBCD-haltige Dämmstoffe als POP-haltige Abfälle künftig nicht mehr als gefährlicher Abfall gelten sollen, um neuerliche Entsorgungsengpässe zu vermeiden, entspricht den diesbezüglichen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände. Gleichwohl ist zu befürchten, dass insbesondere durch das in § 3 der POP-Abfall-Überwachungs-Verordnung vorgesehene strenge – und mangels Ausnahmetatbeständen über die Anforderungen von § 8 der novellierten Gewerbeabfallverordnung hinausgehende – Getrennthaltungsgebot bzw. Vermischungsverbot für POP-belastete Abfälle eine ähnliche Situation wie vor dem Moratorium eintreten könnte.

Festzuhalten ist, dass eine schadlose und ordnungsgemäße Entsorgung der POP-haltigen Abfälle allein durch deren Verbrennung sichergestellt werden kann. Die Abfälle müssen jedoch aufgrund ihres hohen Heizwertes zwingend mit anderen Abfällen vermischt werden, um störungsfrei verbrannt werden zu können. Vor diesem Hintergrund lässt sich mit Blick auf die Abfallerzeuger und -besitzer nicht plausibel darstellen, warum für diese – mit hohem bürokratischem Aufwand für die Nachweis- bzw. Registerführung – auf der einen Seite eine getrennte Sammlung und Beförderung vorgegeben wird, auf der anderen Seite die Abfälle dann aber in der Entsorgungsanlage unter Beachtung der Vorgaben von § 3 Abs. 3 der POP-Abfall-Überwachungs-Verordnung wieder zu vermischen sind.

Nach Aussagen aus der Praxis existieren bei den Verbrennungsanlagen bislang kaum zugelassene Mischanlagen, die dem Stand der Technik entsprechen. Aufgrund des Volumens der HBCD-haltigen Dämmstoffabfälle müssen zudem die Annahmemengen bei den Verbrennungsanlagen begrenzt werden. Vor diesem Hintergrund dürften die Entsorgungskosten wieder ansteigen, da die Betreiber zu errichtender Mischanlagen die Investitions- und Behandlungskosten auf die Abfallerzeuger und -besitzer umlegen werden. Zudem dürften wiederum große Mengen an Dämmstoffabfällen zwischengelagert werden, was bezüglich der Zwischenlager immissionsschutzrechtliche Genehmigungsfragen aufwirft. Bei den Annahmestellen/Wertstoffhöfen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger benötigen diese Abfälle erhebliche räumliche Kapazitäten. Ein erneuter Entsorgungsengpass ist somit auch und gerade infolge der geplanten Neuregelung nicht ausgeschlossen.

Darüber hinaus weisen uns die unteren Abfallbehörden darauf hin, dass ihr Aufgabenspektrum im Zusammenhang mit der Neuregelung von der Bearbeitung von Beschwerden über stichprobenartige Vor-Ort-Kontrollen, Ahndung von Verstößen mit Bußgeldern bis hin zur Durchsetzung der Abfalltrennung im Wege förmlicher Anordnungen mit Verwaltungszwang reichen wird. Vor diesem Hintergrund können wir, wenngleich in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit eine exakte Abschätzung des Verwaltungsaufwands nicht möglich ist, die Einschätzung in der Entwurfsbegründung, der durch die Verordnung für die Verwaltung auf Ebene der nach Landesrecht zuständigen Behörden entstehende zusätzliche Erfüllungsaufwand sei allenfalls „geringfügig“, nicht teilen.

3. Zu einzelnen Regelungen

Zu § 2 der POP-Abfall-Überwachungs-Verordnung

Die dort enthaltene Definition der POP-Abfälle ist redaktionell z. T. nicht nachvollziehbar.

Nach § 2 Abs. 1 sind POP-Abfälle diejenigen, die bereits nach der EU-POP-Verordnung als solche eingestuft sind und somit die dort aufgeführten Konzentrationsgrenzwerte überschreiten, allerdings beschränkt auf die unter Ziff. 4 aufgeführten Abfallarten nach AVV. Nach § 2 Abs. 2 gelten die in einer Anlage erzeugten POP-haltige Abfallgemische als POP-Abfälle auch dann, wenn die o. g. Konzentrationswerte unterschritten sind. Demnach ist Baustyropor als Monofraktion sowie die unter § 2 Abs. 1 Ziff. 4 aufgeführten styroporhaltigen Abfallarten nur dann POP-Abfall, wenn die HBCD-Konzentration den EU-Grenzwert überschreiten, deren Gemische mit anderen Abfällen wiederum auch bei der Unterschreitung dieses Grenzwertes und zwar unabhängig vom Styroporanteil. Diese Unterscheidung ist sachlich nicht nachvollziehbar, zumal die EU-POP-Verordnung für sämtliche Abfallgemische gilt. Die Unterscheidung stellt damit eine Verschärfung der EU-POP-Verordnung dar in Bezug auf die Nachweispflichten für Abfallgemische mit kleinen Styroporanteilen.

Ferner gilt der § 2 Abs. 2 für Gemische, die in einer (Vorbehandlungs-)Anlage erzeugt werden. Hier sollte der § 2 Abs. 1 Ziff. 4 um die einschlägige Abfallart AVV-191212 (sonstige Abfälle/Gemische aus der mechanischen Behandlung von Abfällen) ergänzt werden. Die direkt bei Abbrüchen oder Baumaßnahmen angefallenen Baumischabfälle (hier der AVV 17 09 04 zuzuordnen) fallen nicht darunter. Die sich aus der EU-POP-Verordnung ergebende 30 %-Regel (Styropor-Volumenanteil in Abfallgemischen) sollte grundsätzlich für alle Abfallgemische gelten.

Es werden folgende Änderungen/Ergänzungen vorgeschlagen:

§ 2 Abs. 1 Nr. Ziff. 3 sollte wie folgt umformuliert werden:

„nicht als gefährliche Abfälle i. S. der Abfallverzeichnis-Verordnung vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3379) in der derzeit gültigen Fassung eingestuft sind“

Im § 2 Abs. 1 Ziff. 4 sollte folgende Position hinzugefügt werden:

i) „sonstige Abfälle (einschließlich Materialmischungen) aus der mechanischen Behandlung von Abfällen, mit Ausnahme derjenigen, die unter 12 12 11 fallen (Abfallschlüssel 19 12 12)“

§ 2 Abs. 2 sollte wie folgt umformuliert werden:

„Als POP-haltige Abfälle gelten auch in oder außerhalb einer Anlage erzeugte oder in sonstiger Weise angefallene Gemische, die die in Absatz 1 genannten Abfälle enthalten, sofern sie nicht bereits den im Absatz 1 aufgeführten Abfallgemischen zuzuordnen sind.“

Zu § 4 Abs. 1 der POP-Abfall-Überwachungs-Verordnung

Die gewählte Formulierung ist irreführend. Zum einen werden als Nachweis über die erfolgte Entsorgung hier nicht näher definierte Erklärungen der Beteiligten festgelegt, zum anderen sollen die Nachweise nach dem Teil 2 der Nachweisverordnung gelten. Trifft Letzteres zu, sind die o.g. Erklärungen überflüssig. Sofern die Nachweispflichten nach der Nachweisverordnung für POP-haltige Abfälle gelten sollen, sollte dies durch einen klaren Querverweis geregelt werden.

Es wird folgende Umformulierung vorgeschlagen:

„Erzeuger, Besitzer, Sammler, Beförderer und Entsorger von POP-haltigen Abfällen haben sowohl der zuständigen Behörde gegenüber als auch untereinander die ordnungsgemäße Entsorgung der Abfälle nachzuweisen. Hinsichtlich der beabsichtigten als auch der durchgeführten Entsorgung gelten die Teile 2 und 4 der Nachweisverordnung vom 20. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2298), die zuletzt durch Artikel 7 der Verordnung vom 2. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2770) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.“

Zu § 5 Abs. 1 der POP-Abfall-Überwachungs-Verordnung

Die gewählte Formulierung ist irreführend. Zum einen werden als Register hier unter Ziff. 1 und Ziff. 2. z. T. nicht näher definierte Angaben gefordert, zum anderen sollen Registerpflichten nach dem Teil 3 der Nachweisverordnung gelten. Trifft Letzteres zu, sind die geforderten Angaben nach Ziff. 1 und Ziff. 2 überflüssig. Sofern die Registerpflichten nach der Nachweisverordnung für POP-haltige Abfälle gelten sollen, sollte dies durch einen klaren Querverweis geregelt werden.

Es wird folgende Umformulierung vorgeschlagen:

„Erzeuger, Besitzer, Sammler, Beförderer und Entsorger von POP-haltigen Abfällen haben ein Register zu führen, in dem hinsichtlich der Vorgänge nach Anlage 1 oder Anlage 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes entsprechende Angaben zu verzeichnen sind. Hinsichtlich des Umfangs der Registerführung gelten die Teile 3 und 4 der Nachweisverordnung vom 20. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2298), die zuletzt durch Artikel 7 der Verordnung vom 2. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2770) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.“

Wir wären Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen im weiteren Verlauf des
Verordnungsgebungsverfahrens dankbar.

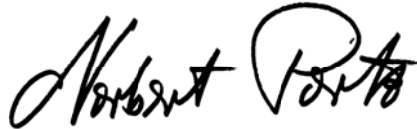
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes