

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union¹

A. Problem und Ziel

Am 4. Juli 2018 ist das EU-Legislativpaket zur Kreislaufwirtschaft in Kraft getreten. Gegenstand des Legislativpaketes sind Novellierungen der wesentlichen abfallrechtlichen Regelungen. Dazu zählen neben der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle) auch die Verpackungsrichtlinie, die Elektroaltgeräte richtlinie, die Batterierichtlinie, die Altfahrzeugrichtlinie und die Deponierichtlinie. Die überarbeiteten Richtlinien sind nach den jeweiligen Artikeln 2 der Abfallrahmenrichtlinie, der Verpackungsrichtlinie und der Deponierichtlinie sowie des Artikels 4 der gemeinsamen Richtlinie zur Änderung der Elektroaltgeräte richtlinie, der Batterierichtlinie und der Altfahrzeugrichtlinie bis zum 5. Juli 2020 in nationales Recht umzusetzen. Für einzelne Artikel der jeweiligen Richtlinien, wie beispielsweise die neuen Anforderungen an Regime der erweiterten Herstellerverantwortung, sind längere Umsetzungsfristen vorgesehen.

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die sich aus der Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie ergebenden Vorgaben in deutsches Recht umzusetzen und hierfür auch flankierende Regelungen zu schaffen. Zugleich enthält der Gesetzentwurf einzelne Verordnungsermächtigungen, die der Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie im Bereich der Nichtverpackungen dienen.

Mit dem Gesetzentwurf wird eine weitere ökologische Fortentwicklung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes angestrebt. Durch die Novellierung sollen zugleich das Ressourcenmanagement und die Ressourceneffizienz in Deutschland weiter verbessert werden. Linie des Gesetzentwurfes ist es, die neuen Vorgaben der EU-Richtlinien – unter Beibehaltung der teilweise über das bestehende EU-Recht hinausgehenden deutschen Umwelt- und Ressourcenschutzstandards – möglichst „eins zu eins“ in das nationale Recht zu integrieren. Dabei sollen auch die im Kreislaufwirtschaftsgesetz bereits vorhandenen Pflichten und Rechtsinstrumente genutzt und weiter ausgebaut werden.

B. Lösung

¹ Der Entwurf ist noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird zunächst die Novelle der Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt und es werden flankierende Regelungen geschaffen. Die Umsetzung der im Rahmen des Legislativpaketes ebenfalls novellierten Verpackungsrichtlinie, Elektroaltgeräte richtlinie und Batterierichtlinie erfolgt insbesondere mit Blick auf die über eine reine Umsetzung des Unionsrechts hinausgehenden Regelungsziele der Bundesregierung durch eigenständige Rechtsetzungsvorhaben. Weitere umsetzungsrelevante Novellierungen verschiedener Verordnungen werden in einem gemeinsamen Verordnungsvorhaben verbunden (bspw. Altfahrzeugverordnung, Deponieverordnung, Gewerbeabfallverordnung, Altölverordnung, Nachweisverordnung).

Der Gesetzentwurf stärkt die Vermeidung von Abfällen und dient der nachhaltigen Förderung der Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie des Recyclings: Folgende Elemente sind hervorzuheben:

- Ein wichtiger Baustein der umzusetzenden Abfallrahmenrichtlinie ist die Erhöhung und die Fortschreibung der Quoten für die Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie das Recycling bestimmter Abfallströme (insbesondere von Papier, Metall, Kunststoff und Glas, aber auch von Siedlungsabfällen). Zur Erfüllung dieser Zielgrößen hat der Mitgliedstaat die - unter Berücksichtigung aller Umweltschutzaspekte - geeigneten, erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen – auch außerrechtlicher Art - zu ergreifen. Die Quoten sind innerhalb bestimmter Fristen zu erfüllen. Dabei ist die Erfüllung der Quote für Siedlungsabfälle aufgrund des geänderten Berechnungsverfahrens anspruchsvoller geworden. Bund und Länder sind EU-rechtlich gehalten, ihre jeweiligen Handlungsmöglichkeiten zur Erfüllung aller Quoten zu nutzen. Die Novellierung legt hierfür die rechtliche Grundlage, indem die adäquaten Instrumente des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zur Verstärkung des Recyclings und der Vorbereitung zur Wiederverwendung weiter ausgebaut werden.
- Anknüpfend an die neuen EU-Vorgaben werden in diesem Zusammenhang insbesondere die Pflichten zur Getrenntsammlung von Abfällen auf weitere Abfallströme erstreckt, verstärkt und spezifisch adressiert. Auch die übergreifenden Inhalte der Abfallwirtschaftskonzepte der Länder sowie die Verpflichtung zur Abfallberatung werden ausgebaut.
- Zur Verbesserung des Umweltschutzes und Förderung der Ressourceneffizienz wird schließlich auch die öffentliche Beschaffung fortentwickelt und von der bisherigen Prüfpflicht zu einer Bevorzugungspflicht für ökologisch vorteilhafte Erzeugnisse weiterentwickelt.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

- Über die Forcierung des Recyclings und der Vorbereitung der Wiederverwendung hinaus werden jedoch vor allem die Instrumente der Abfallvermeidung fortentwickelt und verstärkt. Bereits durch die Abfallrahmenrichtlinie sind die Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung von Abfallvermeidungsprogramme erheblich erweitert worden. Darüber hinaus greift das Kreislaufwirtschaftsgesetz auch die weiteren, in der Abfallrahmenrichtlinie noch nicht als Rechtspflicht angelegten Vorgaben zur Verstärkung der Abfallvermeidung auf und fügt sie in das Rechtssystem ein. Zentrales Instrument ist hierfür der Ausbau der Produktverantwortung, die insbesondere auf die bessere Sensibilisierung der Verbraucher, die verursachergerechte Beteiligung an Kosten für die Reinigung der Umwelt sowie einem verstärkten Einsatz von Rezyklaten ausgerichtet wird. Zugleich enthält der Gesetzentwurf einzelne Verordnungsermächtigungen, die der Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie im Bereich der Nichtverpackungen dienen
- Mit Blick auf das immer drängendere Problem der „Wegwerfgesellschaft“ und der damit einhergehenden Ressourcenvernichtung wird die Grundpflicht der Produktverantwortung darüber hinaus zu einer „Obhutspflicht“ der Produktverantwortlichen für die von ihnen hergestellten und vertriebenen Erzeugnisse erweitert.

Mit dem Gesetzentwurf wird eine weitere ökologische Fortentwicklung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes angestrebt, mit der vor allem das Ressourcenmanagement und die Ressourceneffizienz in Deutschland verbessert werden soll. Linie des Gesetzentwurfs ist es, die neuen Vorgaben der EU-Richtlinien – unter Beibehaltung der teilweise über das bestehende EU-Recht hinausgehenden deutschen Umwelt- und Ressourcenschutzstandards – möglichst „eins zu eins“ in das nationale Recht zu integrieren und in angemessener, systemkonformer Weise fortzuentwickeln.

C. Alternativen

Keine; die europarechtlichen Vorgaben sind in nationales Recht umzusetzen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Nennenswerte Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte durch die Änderung sind nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Gesetzentwurf setzt weitestgehend EU- Vorgaben „eins zu eins“ um. Vereinzelt Regelungen wie die Klarstellung zur Klagebefugnis für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bei gewerblichen Sammlungen (§ 18 Abs. 8), die Verbesserung der öffentlichen Beschaffung (§ 45), die neue Obhutspflicht als Weiterentwicklung der Produktverantwortung (§ 23 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 Nr. 11, § 24 Nr. 10) sowie die freiwillige Rücknahme von Produkten und Abfällen (§ 26) gehen über das EU Recht hinaus. Die neue Regelung in § 18 Abs. 8 und § 45 adressieren die Verwaltung und lösen daher keinen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft aus. Die neue Obhutspflicht entfaltet erst mit Inkrafttreten einer korrespondierenden Verordnung unmittelbare Wirkung gegenüber der Wirtschaft. In Bezug auf die Erweiterung der Anzeigepflicht ist aufgrund der geringfügigen Änderungen (s.u. unter Begründung Teil A VIII.) nicht mit einem messbaren zusätzlichen Erfüllungsaufwand der Wirtschaft zu rechnen. Insgesamt wird daher kein Anwendungsfall der One-in, one-out Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) begründet.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

F. Weitere Kosten

Das Gesetz führt neben dem Erfüllungsaufwand nicht zu weiteren Be- oder Entlastungen. Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau insgesamt, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt
(Stand: 5. August 2019)

Entwurf der Bundesregierung²

Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union*

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 9 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe zu § 9 wird wie folgt gefasst:

„Getrennte Sammlung von Abfällen zur Verwertung“.

b) Nach der Angabe zu § 9 wird die Angabe „§ 9a Vermischungsverbot und Behandlung gefährlicher Abfälle“ eingefügt.

c) Die Angabe zu § 11 wird wie folgt gefasst:

„Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft für Bioabfälle und Klärschlämme“.

d) Die Angabe zu § 24 wird wie folgt gefasst:

„§ 24 Anforderungen an Verbote, Beschränkungen, Kennzeichnungen, Beratung, Information und Obhutspflicht“.

e) Die Angabe zu § 25 wird wie folgt gefasst:

„§ 25 Anforderungen an Rücknahme- und Rückgabepflichten, die Wiederverwendung, die Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle, Kostenbeteiligungen für die Reinigung der Umwelt“.

² Der Entwurf ist noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt.

* Das Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3, L 127 vom 26.5.2009, S. 24), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/851 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109) geändert worden ist.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

f) Die Angabe zu § 26 wird wie folgt gefasst:

„§ 26 Freiwillige Rücknahme, Wahrnehmung der Produktverantwortung“.

g) Nach der Angabe zu § 26 wird die Angabe „§ 26 a Freistellung von Nachweis- und Erlaubnispflichten bei freiwilliger Rücknahme gefährlicher Abfälle“ eingefügt.

h) Nach der Angabe zu § 62 wird die Angabe „§ 62a Chemikalien- und Produktrecht, Informationspflicht von Lieferanten“ eingefügt.

i) Nach der Angabe „Anlage 4“ wird folgende Angabe eingefügt:

„Anlage 5 Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie“.

2. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Der Wortlaut wird Absatz 1.

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„Mit diesem Gesetz soll außerdem das Erreichen der europarechtlichen Zielvorgaben der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien gefördert werden.“

3. § 2 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:

„3. Stoffe, die

a) bestimmt sind für die Verwendung als Einzelfuttermittel gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe g der Verordnung (EG) Nr. 767/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Futtermitteln, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 79/373/EWG des Rates, 80/511/EWG der Kommission, 82/471/EWG des Rates, 83/228/EWG des Rates, 93/74/EWG des Rates, 93/113/EG des Rates und 96/25/EG des Rates und der Entscheidung 2004/217/EG der Kommission (ABl. L 229 vom 1.9.2009, S. 1, L 192 vom 22.7.2017, S. 71), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/2279 (ABl. L 328 vom 12.12.2017, S.3) geändert worden ist, und

b) weder aus tierischen Nebenprodukten bestehen noch tierische Nebenprodukte enthalten,“

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

b) Die bisherigen Nummern 3 bis 5 werden die Nummern 4 bis 6.

4. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 5 wird folgender Absatz 5a eingefügt:

„(5a) Siedlungsabfälle im Sinne dieses Gesetzes sind gemischt und getrennt gesammelte Abfälle

1. aus privaten Haushaltungen, insbesondere Papier und Pappe, Glas, Metall, Kunststoff, Bioabfälle, Holz, Textilien, Verpackungen, Elektro- und Elektronik-Altgeräte, Altbatterien und Altakkumulatoren sowie Sperrmüll, einschließlich Matratzen und Möbel, und
2. aus anderen Herkunftsbereichen, wenn diese Abfälle auf Grund ihrer Beschaffenheit und Zusammensetzung mit Abfällen aus privaten Haushaltungen vergleichbar sind.

Keine Siedlungsabfälle im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Abfälle aus
 1. Produktion,
 2. Landwirtschaft,
 3. Forstwirtschaft,
 4. Fischerei,
 5. Abwasseranlagen,
 6. Bau- und Abbruchabfälle und
 7. Altfahrzeuge.“

b) Nach Absatz 6 wird folgender Absatz 6a eingefügt:

„(6a) Bau- und Abbruchabfälle im Sinne dieses Gesetzes sind Abfälle, die durch Bau- und Abbruchtätigkeiten entstehen.“

c) Absatz 7 Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„3. Nahrungsmittel- und Küchenabfälle aus privaten Haushaltungen, aus dem Gaststätten-, Kantinen- und Cateringgewerbe, aus Büros und aus dem Groß- und Einzelhandel sowie mit den genannten Abfällen vergleichbare Abfälle aus Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben und“.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

d) Nach Absatz 7 wird folgender Absatz 7a eingefügt:

„(7a) Lebensmittelabfälle im Sinne dieses Gesetzes sind alle Lebensmittel gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/228 (ABl. L 35 vom 10.2.2017, S. 10) geändert worden ist, die zu Abfall geworden sind.“

e) Absatz 14 wird wie folgt gefasst:

„(14) Abfallbewirtschaftung im Sinne dieses Gesetzes sind die Bereitstellung, die Überlassung, die Sammlung, die Beförderung, die Verwertung und die Beseitigung von Abfällen, jeweils einschließlich der Sortierung der Abfälle. Zur Abfallbewirtschaftung zählen auch die Überwachung dieser Tätigkeiten und Verfahren, die Nachsorge von Beseitigungsanlagen und die Tätigkeiten, die von Händlern und Maklern durchgeführt werden.“

f) Nach Absatz 23 wird folgender Absatz 23a eingefügt:

„(23a) Stoffliche Verwertung im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Verwertungsverfahren mit Ausnahme der energetischen Verwertung und der Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder als anderes Mittel der Energieerzeugung bestimmt sind. Zur stofflichen Verwertung zählen insbesondere die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die Verfüllung“.

g) Nach Absatz 25 wird folgender **Absatz 25a eingefügt:**

„(25a) Verfüllung im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Verwertungsverfahren, bei dem geeignete **nicht gefährliche Abfälle** zur Rekultivierung von Abgrabungen **oder zu bautechnischen Zwecken bei der Landschaftsgestaltung verwendet werden.** Die für die Verfüllung verwendeten Abfälle müssen Materialien ersetzen, die keine Abfälle sind, für die vorstehend genannten Zwecke geeignet sein und auf die für die Erfüllung dieser Zwecke unbedingt erforderlichen Mengen beschränkt sein.“

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

5. § 5 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden nach den Wörtern „endet, wenn dieser ein“ die Wörter „Recycling oder ein anderes“ eingefügt.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nach Maßgabe der in Absatz 1 genannten Anforderungen die Bedingungen näher zu bestimmen, unter denen für bestimmte Stoffe und Gegenstände die Abfalleigenschaft endet. Diese Bedingungen müssen ein hohes Maß an Schutz für Mensch und Umwelt sicherstellen und die umsichtige, sparsame und effiziente Verwendung der natürlichen Ressourcen ermöglichen. In der Rechtsverordnung ist insbesondere zu bestimmen:

1. welche Abfälle der Verwertung zugeführt werden dürfen,
2. welche Behandlungsverfahren und -methoden zulässig sind,
3. die Qualitätskriterien, soweit erforderlich auch Schadstoffgrenzwerte, für Stoffe und Gegenstände im Sinne des Absatzes 1; die Qualitätskriterien müssen im Einklang mit den geltenden technischen Anforderungen, Rechtsvorschriften oder Normen für Erzeugnisse stehen,
4. die Anforderungen an Managementsysteme, mit denen die Einhaltung der Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft nachgewiesen wird, einschließlich der Anforderungen
 - a) an die Qualitätskontrolle und die Eigenüberwachung und
 - b) an eine Akkreditierung oder sonstige Form der Fremdüberwachung der Managementsysteme, soweit dies erforderlich ist, sowie
5. das Erfordernis einer Konformitätserklärung.“

6. Dem § 6 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Beispiele für Maßnahmen und wirtschaftliche Instrumente sind in Anlage 5 aufgeführt.“

7. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Getrennte Sammlung von Abfällen zur Verwertung“.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „getrennt zu halten“ durch die Wörter „getrennt zu sammeln“ ersetzt.

bb) Dem Satz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Eine getrennte Sammlung der Abfälle ist insbesondere nicht erforderlich, wenn

1. die gemeinsame Sammlung der Abfälle deren Potential zur Vorbereitung zur Wiederverwendung, zum Recycling oder zu sonstigen Verwertungsverfahren unter Beachtung der Vorgaben des § 8 Absatz 1 nicht beeinträchtigt, und wenn in diesen Verfahren mit einer gemeinsamen Sammlung verschiedener Abfallarten ein Abfallstrom erreicht wird, dessen Qualität dem Abfallstrom vergleichbar ist, der mit einer getrennten Sammlung erreicht wird,

2. die getrennte Sammlung der Abfälle unter Berücksichtigung der von ihrer Bewirtschaftung ausgehenden Umweltauswirkungen den Schutz von Mensch und Umwelt nicht am besten gewährleistet,

3. die getrennte Sammlung unter Berücksichtigung guter Praxis der Abfallsammlung technisch nicht möglich ist oder

4. die getrennte Sammlung im Vergleich zur gemeinsamen Sammlung für den Verpflichteten unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen würde; dabei sind zu berücksichtigen:

a) die Kosten nachteiliger Auswirkungen auf Mensch und Umwelt, die mit einer gemeinsamen Sammlung und der nachfolgenden Behandlung der Abfälle verbunden sind

b) die Möglichkeit von Effizienzsteigerungen bei der Abfallsammlung und -behandlung und

c) die Möglichkeit, aus der Vermarktung der getrennt gesammelten Abfälle Erlöse zu erzielen.“

c) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Soweit Abfälle zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling getrennt gesammelt worden sind, ist eine energetische Verwertung nur zulässig für die Abfallfraktionen, die bei der nachgelagerten Behandlung der getrennt gesammelten Abfälle angefallen sind und nur soweit die energetische Verwertung dieser Abfallfraktionen den Schutz von Mensch und Umwelt unter Berücksichtigung der in § 6 Absatz 2 Satz 2 und Satz 3 festgelegten Kriterien am besten oder in gleichwertiger Weise wie die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling gewährleistet. § 7 Absatz 4 gilt entsprechend.“

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

8. Nach § 9 wird folgender § 9a eingefügt:

„§ 9a Vermischungsverbot und Behandlung gefährlicher Abfälle

(1) Die Vermischung, einschließlich der Verdünnung, gefährlicher Abfälle mit anderen Kategorien von gefährlichen Abfällen oder mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien ist unzulässig.

(2) Abweichend von Absatz 1 ist eine Vermischung ausnahmsweise zulässig, wenn

1. sie in einer nach diesem Gesetz oder nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz hierfür zugelassenen Anlage erfolgt,
2. die Anforderungen an eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung nach § 7 Absatz 3 eingehalten werden und schädliche Auswirkungen der Abfallbewirtschaftung auf Mensch und Umwelt durch die Vermischung nicht verstärkt werden und
3. das Vermischungsverfahren dem Stand der Technik entspricht.

(3) Sind gefährliche Abfälle in unzulässiger Weise vermischt worden, sind die Erzeuger und Besitzer der Abfälle zu deren Trennung verpflichtet, soweit die Trennung zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der Abfälle nach § 7 Absatz 3 erforderlich ist. Ist eine Trennung zum Zweck der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung nicht erforderlich oder zwar erforderlich, aber technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar, sind die gemischten Abfälle in einer Anlage zu behandeln, die nach diesem Gesetz oder nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz hierfür zugelassen ist.

(4) Gefährliche Stoffe, Gemische oder Bestandteile sind aus gefährlichen Abfällen zu entfernen und nach den Anforderungen dieses Gesetzes zu verwerten oder zu beseitigen, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 erforderlich ist.“

9. § 11 wird wie folgt geändert

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft für Bioabfälle und Klärschlämme“.

b) Absatz 1 wird gestrichen.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

c) Die bisherigen Absätze 2, 3 und 4 werden die Absätze 1, 2 und 3.

d) In dem neuen Absatz 2 werden in den Sätzen 1 und 2 jeweils die Wörter „Absatz 2“ durch die Wörter „Absatz 1“ ersetzt.

e) In dem neuen Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „Absätze 2 und 3“ durch die Wörter „Absätze 1 und 2“ ersetzt.

10. § 14 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird gestrichen.

b) Absatz 2 wird Absatz 1 und wie folgt gefasst:

„(1) Die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen sollen betragen:

1. spätestens ab dem 1. Januar 2020 insgesamt mindestens 50 Gewichtsprozent,
2. spätestens ab dem 1. Januar 2025 insgesamt mindestens 55 Gewichtsprozent,
3. spätestens ab dem 1. Januar 2030 insgesamt mindestens 60 Gewichtsprozent und
4. spätestens ab dem 1. Januar 2035 insgesamt mindestens 65 Gewichtsprozent.“

c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2 und die Sätze 2 und 3 werden gestrichen.

11. § 15 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„§ 9 Absatz 1 Satz 2 und § 9a gelten entsprechend.“

b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Die Ablagerung von Siedlungsabfällen auf Deponien darf spätestens ab dem 1. Januar 2035 höchstens 10 Gewichtsprozent des gesamten Siedlungsabfallaufkommens betragen.“

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

12. In § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 werden die Wörter „Freistellungs- oder Feststellungsbescheid nach § 26 Absatz 3 oder Absatz 6“ durch die Wörter „Feststellungs- oder Freistellungsbescheid nach § 26 Absatz 3 oder § 26a Absatz 1 Satz 1“ ersetzt.

13. Dem § 18 wird folgender Absatz 8 angefügt:

„(8) Der von der gewerblichen Sammlung betroffene öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger hat einen Anspruch darauf, dass die für gewerbliche Sammlungen geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens eingehalten werden.“

14. § 20 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind verpflichtet, folgende in ihrem Gebiet in privaten Haushaltungen anfallenden Abfälle getrennt zu sammeln:

1. Bioabfälle; § 9 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 Nummer 3 und 4 sowie Absatz 2 gilt entsprechend,
2. Kunststoff-, Metall- und Papierabfälle; § 9 gilt entsprechend,
3. Glas; § 9 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 Nummer 3 und 4 sowie Absatz 2 gilt entsprechend,
4. Textilabfälle; § 9 gilt entsprechend,
5. Sperrmüll; die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sammeln Sperrmüll in einer Weise, welche die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling der einzelnen Bestandteile ermöglicht; und
6. gefährliche Abfälle; die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stellen sicher, dass sich die gefährlichen Abfälle bei der Sammlung nicht mit anderen Abfällen vermischen.“

b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 3 und 4.

15. § 21 wird wie folgt gefasst:

„Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Sinne des § 20 haben Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen über die Verwertung, insbesondere der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings, und die Beseitigung der in ihrem Gebiet anfallenden und

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

ihnen zu überlassenden Abfälle zu erstellen; dabei werden die betriebenen und geplanten Systeme zur Getrennsammlung, insbesondere der in § 20 Absatz 2 genannten Abfallarten gesondert dargestellt. In den Abfallwirtschaftskonzepten und Abfallbilanzen sind zudem die getroffenen Maßnahmen zur Abfallvermeidung darzustellen. Bei der Fortentwicklung von Abfallvermeidungsmaßnahmen sind die Maßnahmen des Abfallvermeidungsprogramms nach § 33 zu berücksichtigen. Die Anforderungen an Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen richten sich nach Landesrecht.“

16. Die §§ 23 bis 25 werden durch die folgenden §§ 23 bis 25 ersetzt:³

„§ 23 Produktverantwortung

(1) Wer Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt, trägt zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung. Erzeugnisse sind möglichst so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und sichergestellt ist, dass die nach ihrem Gebrauch entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden. Bei einem Vertrieb der Erzeugnisse ist dafür zu sorgen, dass deren Gebrauchstauglichkeit erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.

(2) Die Produktverantwortung umfasst insbesondere

1. die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die ressourceneffizient, mehrfach verwendbar, technisch langlebig, leicht reparierbar und nach Gebrauch zur ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Verwertung sowie zur umweltverträglichen Beseitigung geeignet sind,
2. den vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten, bei der Herstellung von Erzeugnissen,
3. den sparsamen Einsatz von kritischen Rohstoffen und die Kennzeichnung der in den Erzeugnissen enthaltenen kritischen Rohstoffe, um zu verhindern, dass diese Erzeugnisse

³ die Änderungsvorschläge in § 23, § 24 Nr. 3 sind nicht ressortabgestimmt. Im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens wird das Vorgehen im Hinblick auf diese Vorschläge daher noch intensiv zwischen den Ressorts diskutiert werden. § 24 Nr. 3 beinhaltet eine Ermächtigung für die Bundesregierung zur Festlegung in einer Verordnung, dass bestimmte Erzeugnisse nur unter dem Einsatz von sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten in Verkehr gebracht werden dürfen. Innerhalb der Bundesregierung wird noch geprüft, ob es einer solchen Verrechtlichung bedarf. Mit Blick auf die Änderungsvorschläge in § 23 ff. KrWG-E wird zudem im Rahmen der Ressortabstimmung insbesondere den spezifischen Anforderungen des Baubereichs angemessen Rechnung getragen.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

zu Abfall werden sowie sicherzustellen, dass die kritischen Rohstoffe aus den Erzeugnissen oder den nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle zurückgewonnen werden können,

4. die Stärkung der Wiederverwendung von Erzeugnissen, insbesondere die Unterstützung von Systemen zur Wiederverwendung und Reparatur,
5. die Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen sowie die Kennzeichnung von schadstoffhaltigen Erzeugnissen, um sicherzustellen, dass die nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden,
6. den Hinweis auf Rückgabe-, Wiederverwendungs-, Verwertungs- und Beseitigungsmöglichkeiten oder -pflichten und Pfandregelungen durch Kennzeichnung der Erzeugnisse,
7. die Rücknahme der Erzeugnisse und der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle sowie deren nachfolgende umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung,
8. die Übernahme der finanziellen oder der finanziellen und organisatorischen Verantwortung für die Bewirtschaftung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle,
9. die Information und Beratung der Öffentlichkeit über Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen, insbesondere über Maßnahmen zur Verhinderung der Vermüllung der Umwelt,
10. die Beteiligung an Kosten, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts für die Reinigung der Umwelt und die anschließende umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der aus den von ihnen in Verkehr gebrachten Erzeugnissen entstandenen Abfälle entstehen sowie
11. eine Obhutspflicht hinsichtlich der vertriebenen Erzeugnisse, insbesondere die Pflicht, bei einem Vertrieb der Erzeugnisse, auch im Zusammenhang mit deren Rücknahme oder Rückgabe, dafür zu sorgen, dass die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.

(3) Im Rahmen der Produktverantwortung nach den Absätzen 1 und 2 sind neben der Verhältnismäßigkeit der Anforderungen entsprechend § 7 Absatz 4 die sich aus anderen Rechtsvorschriften ergebenden Regelungen zur Produktverantwortung und zum Schutz von Mensch und Umwelt sowie die Festlegungen des Unionsrechts über den freien Warenverkehr zu berücksichtigen.

(4) Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnungen auf Grund der §§ 24 und 25, welche Verpflichteten die Produktverantwortung nach den Absätzen 1 und 2 wahrzunehmen

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

haben. Sie legt zugleich fest, für welche Erzeugnisse und in welcher Art und Weise die Produktverantwortung wahrzunehmen ist.

§ 24 Anforderungen an Verbote, Beschränkungen, Kennzeichnungen, Beratung, Information und Obhutspflicht

Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass

1. bestimmte Erzeugnisse nur ressourceneffizient, insbesondere in einer Form, die die mehrfache Verwendung, die technische Langlebigkeit und die Reparierbarkeit erleichtert sowie in bestimmter, die Abfallbewirtschaftung spürbar entlastender Weise in Verkehr gebracht werden dürfen,
2. bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter Beschaffenheit oder Form oder für bestimmte Verwendungen, bei denen eine umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle, insbesondere eine Rückgewinnung der im Erzeugnis enthaltenen kritischen Rohstoffe, gewährleistet werden kann, in Verkehr gebracht werden dürfen,
3. bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, das Recycling fördernder Weise in Verkehr gebracht werden dürfen, insbesondere unter dem Einsatz von sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten,
4. bestimmte Erzeugnisse nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn
 - a) bei der Verwertung oder Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle die Freisetzung von Schadstoffen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden könnte und die umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann,
 - b) eine Rückgewinnung der in ihnen enthaltenen kritischen Rohstoffe nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist oder
 - c) ihre Verwendung in erheblichem Umfang zur Vermüllung der Umwelt beiträgt und dies nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden kann,
5. bestimmte Erzeugnisse in bestimmter Weise zu kennzeichnen sind, um insbesondere die Erfüllung der Pflichten nach § 7 Absatz 2 und 3, § 8 Absatz 1 oder § 9 Absatz 1 im Anschluss an die Rücknahme zu sichern oder zu fördern,

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

6. bestimmte Erzeugnisse wegen der im Erzeugnis enthaltenen kritischen Rohstoffe, sonstiger Materialien oder des Schadstoffgehalts der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle nur mit einer Kennzeichnung in Verkehr gebracht werden dürfen, die insbesondere auf die Notwendigkeit einer Rückgabe an die Hersteller, Vertreiber oder bestimmte Dritte hinweist,
7. für bestimmte Erzeugnisse an der Stelle der Abgabe oder des Inverkehrbringens Hinweise zu geben oder die Erzeugnisse zu kennzeichnen sind im Hinblick auf
 - a) die Vermeidung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle und die Wiederverwendbarkeit der Erzeugnisse,
 - b) die Vermeidung der Vermüllung der Umwelt durch die nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle,
 - c) die Recyclingfähigkeit der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle,
 - d) die umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle und
 - e) die Rückgabemöglichkeit im Falle einer verordneten Rücknahme- oder Rückgabepflicht nach § 25,
8. bestimmte Erzeugnisse, für die die Erhebung eines Pfandes nach § 25 verordnet wurde, entsprechend zu kennzeichnen sind, gegebenenfalls mit Angabe der Höhe des Pfandes,
9. für bestimmte Erzeugnisse, insbesondere solche, deren Verwendung in erheblichem Umfang zur Vermüllung der Umwelt beiträgt, die Öffentlichkeit über die Auswirkungen der Vermüllung der Umwelt, die Möglichkeiten der Vermeidung und der Bewirtschaftung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstehenden Abfälle zu beraten und zu informieren,
10. bei dem Vertrieb bestimmter Erzeugnisse, auch im Zusammenhang mit deren Rücknahme oder Rückgabe, dafür zu sorgen, dass die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.

§ 25 Anforderungen an Rücknahme- und Rückgabepflichten, die Wiederverwendung, die Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfällen, Kostenbeteiligungen für die Reinigung der Umwelt

- (1) Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass Hersteller oder Vertreiber

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

1. bestimmte Erzeugnisse nur bei Eröffnung einer für den jeweiligen Bereich flächendeckenden Rückgabemöglichkeit sowie der Sicherstellung der umweltverträglichen Verwertung oder Beseitigung abgeben oder in Verkehr bringen dürfen,
 2. bestimmte Erzeugnisse zurückzunehmen und die Rückgabe sowie die umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen haben, insbesondere durch die Einrichtung von Rücknahmesystemen, die Beteiligung an Rücknahmesystemen oder durch die Erhebung eines Pfandes,
 3. bestimmte Erzeugnisse an der Abgabe- oder Anfallstelle zurückzunehmen haben,
 4. sich für bestimmte Erzeugnisse an Kosten zu beteiligen zu haben, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts für die Reinigung der Umwelt und die anschließende umweltgerechte Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle entstehen,
 5. bestimmte Erzeugnisse eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Herstellers nur bei Bestellung eines Bevollmächtigten in Verkehr gebracht werden dürfen, der im Geltungsbereich dieses Gesetzes niedergelassen ist und für die mit der Produktverantwortung verbundenen Pflichten verantwortlich ist, die sich aus den auf Grund der §§ 24 und 25 erlassenen Rechtsverordnungen ergeben,
 6. bestimmter Erzeugnisse Systeme zur Förderung der Wiederverwendung und Reparatur unterstützen,
 7. einen Nachweis zu führen haben,
 - a) über die in Verkehr gebrachten Erzeugnisse und deren Eigenschaften,
 - b) über die Rücknahme von Abfällen und die Beteiligung an Rücknahmesystemen und
 - c) über die Art, Menge und Bewirtschaftung der zurückgenommenen Erzeugnisse oder der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstehenden Abfälle sowie
 8. Belege nach Nummer 6 beizubringen, einzubehalten, aufzubewahren oder auf Verlangen vorzuzeigen.
- (2) Durch Rechtsverordnung nach Absatz 1 kann zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 sowie zur ergänzenden Festlegung von Pflichten sowohl der Erzeuger und Besitzer von Abfällen als auch der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Rahmen der Kreislaufwirtschaft weiter bestimmt werden,
1. wer die Kosten für die Sammlung, Rücknahme, Verwertung und Beseitigung sowie die Beratung und Information nach § 24 Nummer 9 zu tragen hat,
 2. wie die Kosten festgelegt werden, insbesondere, dass bei der Festlegung der Kosten der Lebenszyklus der Erzeugnisse zu berücksichtigen ist,

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

3. dass derjenige, der die Kosten zu tragen hat, einen Nachweis darüber zu erbringen hat, dass er über die erforderlichen finanziellen oder finanziellen und organisatorischen Mittel verfügt, um den Verpflichtungen im Rahmen der Produktverantwortung nachzukommen, insbesondere durch Leisten einer Sicherheit oder Bilden betrieblicher Rücklagen,
4. dass derjenige, der die Kosten zu tragen hat, eine geeignete Eigenkontrolle zur Prüfung und Bewertung seiner Finanzen durchzuführen hat, einschließlich der Kostenverteilung, sowie der Qualität der Daten, für die eine Nachweisführung nach Absatz 1 Nummer 6 verordnet wurde, einzurichten hat,
5. dass derjenige, der die Kosten zu tragen hat, die Prüfung der Eigenkontrolle nach Nummer 4 durch einen von der zuständigen Behörde bekannt gegebenen Sachverständigen, eine von dieser Behörde bekannt gegebene Stelle oder eine sonstige Person, die über die erforderliche Fach- und Sachkunde verfügt, durchführen lässt,
6. dass die Besitzer von Abfällen diese den nach Absatz 1 verpflichteten Herstellern, Vertreibern oder nach Absatz 1 Nummer 2 eingerichteten Rücknahmesystemen zu überlassen haben,
7. auf welche Art und Weise die Abfälle überlassen werden, einschließlich der Maßnahmen und des gebotenen Umfangs zum Bereitstellen, Sammeln und Befördern sowie der Bringpflichten der unter Nummer 6 genannten Besitzer von Abfällen,
8. dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Sinne des § 20 durch Erfassung der Abfälle als ihnen übertragene Aufgabe bei der Rücknahme mitzuwirken und die erfassten Abfälle den nach Absatz 1 Verpflichteten zu überlassen haben,
9. welche Form, welcher Inhalt und welches Verfahren zur Bestellung eines Bevollmächtigten nach Absatz 1 Nummer 5 oder eines freiwillig Bevollmächtigten einzuhalten ist,
10. welche Anforderungen an die Verwertung eingehalten werden müssen, insbesondere durch Festlegen abfallwirtschaftlicher Ziele,
11. dass die Daten zur Einhaltung der abfallwirtschaftlichen Ziele nach Nummer 10 sowie weitere Daten über die Organisation und Struktur der Rücknahmesysteme in geeigneter Weise zu veröffentlichen sind.“

17. § 26 wird durch die folgenden §§ 26 und 26a ersetzt:

„§ 26

Freiwillige Rücknahme, Wahrnehmung der Produktverantwortung

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

(1) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Ziele für die freiwillige Rücknahme von Erzeugnissen und den nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfällen festzulegen, die innerhalb einer angemessenen Frist zu erreichen sind.

(2) Hersteller und Vertreiber, die Erzeugnisse und die nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle, in eigenen Anlagen oder Einrichtungen oder in Anlagen oder Einrichtungen der von ihnen beauftragten Dritten freiwillig zurücknehmen, haben dies der zuständigen Behörde vor Beginn der Rücknahme anzuzeigen.

(3) Die nach Absatz 2 zuständige Behörde stellt auf Antrag des Herstellers oder Vertreibers fest, dass die angezeigte Rücknahme von Abfällen in Wahrnehmung der Produktverantwortung nach § 23 erfolgt, wenn

1. die zurückgenommenen Abfälle von Erzeugnissen stammen, die vom Hersteller oder Vertreiber selbst hergestellt oder vertrieben wurden,
2. durch die freiwillige Rücknahme die Ziele der Produktverantwortung nach § 23 umgesetzt werden,
3. die umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung der Abfälle gewährleistet bleibt und
4. durch die Rücknahme die Kreislaufwirtschaft besonders gefördert wird.

Eine besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft ist anzunehmen, wenn die geplante Verwertung hochwertiger ist als die Verwertung, die von dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, den von ihm beauftragten Dritten oder einer karitativen oder gewerblichen Sammlung im Entsorgungsgebiet angeboten wird. § 26a Absatz 3 gilt entsprechend.

(4) Die Feststellung der Wahrnehmung der Produktverantwortung kann auf Antrag des Herstellers oder Vertreibers auch auf Abfälle von Erzeugnissen erstreckt werden, die nicht von dem Hersteller oder Vertreiber selbst hergestellt oder vertrieben wurden, wenn

1. die Voraussetzungen des Absatzes 3 Satz 1 Nummer 2 bis 4 erfüllt sind,
2. die Erzeugnisse derselben Gattung oder Produktart angehören wie die vom Hersteller oder Vertreiber selbst hergestellten oder vertriebenen Erzeugnisse,
3. die Rücknahme in einem engen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Tätigkeit des Herstellers oder Vertreibers steht und

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

4. die Menge der zurückgenommenen Abfälle in einem angemessenen Verhältnis zur Menge der vom Hersteller oder Vertreiber hergestellten und vertriebenen Erzeugnisse steht.

§ 26a

Freistellung von Nachweis- und Erlaubnispflichten bei freiwilliger Rücknahme gefährlicher Abfälle

(1) Soweit vom Hersteller oder Vertreiber in Wahrnehmung der Produktverantwortung gefährliche Abfälle in eigenen Anlagen oder Einrichtungen oder in Anlagen oder Einrichtungen des von ihm beauftragten Dritten freiwillig zurückgenommen werden, soll die zuständige Behörde den Hersteller oder Vertreiber auf Antrag von der Nachweispflicht nach § 50 bis zum Abschluss der Rücknahme der Abfälle und von der Erlaubnispflicht nach § 54 freistellen. Als abgeschlossen gilt die Rücknahme mit der Annahme der Abfälle an einer Anlage zur weiteren Entsorgung, ausgenommen Anlagen zur Zwischenlagerung der Abfälle, wenn im Freistellungsbescheid kein früherer Zeitpunkt bestimmt wird.

(2) Die Anträge 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.

(3) Die für die Freistellung zuständige Behörde übersendet je eine Kopie des Freistellungsbescheides an die zuständigen Behörden der Länder, in denen die Abfälle zurückgenommen werden.

(4) Erzeuger, Besitzer, Beförderer oder Entsorger gefährlicher Abfälle, die diese Abfälle an einen Hersteller oder Vertreiber zurückgeben oder in dessen Auftrag entsorgen, sind bis zum Abschluss der Rücknahme von der Nachweispflicht nach § 50 für diese Abfälle befreit, soweit der Hersteller oder Vertreiber von der Pflicht zur Nachweisführung für solche Abfälle freigestellt ist. Die zuständige Behörde kann die Rückgabe oder Entsorgung von Bedingungen abhängig machen, sie zeitlich befristen oder Auflagen für sie vorsehen, soweit dies erforderlich ist, um die umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung sicherzustellen.“

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

18. § 30 wird wie folgt geändert:

a) In § 30 Absatz 1 Nummer 2 werden vor den Wörtern „die bestehende Situation“ die Wörter „die getroffenen Maßnahmen zur Abfallvermeidung und“ eingefügt.

b) In Absatz 5 Satz 2 wird die Angabe „§ 8 Absatz 6“ durch die Angabe „§ 7 Absatz 4“ ersetzt.

c) Absatz 6 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 2 werden nach den Wörtern „gefährliche Abfälle“ die Wörter „, Abfälle, die erhebliche Mengen kritischer Rohstoffe enthalten,“ eingefügt.

bb) In Nummer 3 werden die Wörter „neuer Sammelsysteme,“ gestrichen und werden die Wörter „und, soweit dies erforderlich ist, der diesbezüglichen Investitionen,“ durch die Wörter „; die Länder stellen sicher, dass die Investitionen und andere Finanzmittel, auch für die zuständigen Behörden, bewertet werden, die für die im Einklang mit Halbsatz 1 ermittelten notwendigen Maßnahmen benötigt werden. Die Bewertung wird in den entsprechenden Abfallwirtschaftsplänen oder anderen für das jeweilige Land geltenden strategischen Dokumenten aufgenommen,“ ersetzt.

cc) Nach Nummer 3 werden die folgenden Nummern 4 und 5 eingefügt:

„4. Informationen über die Maßnahmen zur Erreichung der Zielvorgaben, die in § 7 Absatz 1 Nummer 10 der Verordnung über Deponien und Langzeitlager vom 27. April 2009 (BGBl. I S. 900), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 27. September 2017 (BGBl. I S. 3465) geändert worden ist, oder in anderen für das jeweilige Land geltenden strategischen Dokumenten festgelegt sind,

5. eine Beurteilung

a) der bestehenden Abfallsammelsysteme, einschließlich der Abfälle, die getrennt gesammelt werden, der geografischen Gebiete, in denen die getrennte Sammlung erfolgt und der Maßnahmen zur Verbesserung der getrennten Sammlung; sofern eine getrennte Sammlung nicht erfolgt, sind die Voraussetzungen des § 9 Absatz 1 Satz 2 darzulegen und

b) der Notwendigkeit neuer Sammelsysteme,“

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

dd) Die bisherigen Nummern 4 und 5 werden durch die Nummern 6 und 7 und der Punkt am Ende der Nummer 7 wird durch ein Komma ersetzt.

ee) Die folgenden Nummern 8 und 9 werden angefügt:

„8. Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung jeglicher Form von Vermüllung sowie zur Reinigung der Umwelt von Abfällen jeder Art,

9. geeignete qualitative und quantitative Indikatoren und Zielvorgaben, auch in Bezug auf

a) die Menge des anfallenden Abfalls und seine Behandlung und

b) die Siedlungsabfälle, die energetisch verwertet oder beseitigt werden.“

19. § 33 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. sieht mindestens die folgenden Abfallvermeidungsmaßnahmen vor:

a) die Förderung und Unterstützung nachhaltiger Produktions- und Konsummodelle,

b) die Förderung der Entwicklung, der Herstellung und der Verwendung von Produkten, die ressourceneffizient und auch in Bezug auf ihre Lebensdauer und den Ausschluss geplanter Obsoleszenz langlebig, reparierbar sowie wiederverwendbar oder aktualisierbar sind,

c) die gezielte Identifizierung von Produkten, die kritische Rohstoffe enthalten, um zu verhindern, dass diese Materialien zu Abfall werden,

d) die Unterstützung der Wiederverwendung von Produkten und der Schaffung von Systemen zur Förderung von Aktivitäten zur Reparatur und der Wiederverwendung, insbesondere von Elektro- und Elektronikgeräten, Textilien, Möbeln, Verpackungen sowie Baumaterialien und -produkten,

e) unbeschadet der Rechte des geistigen Eigentums die Förderung der Verfügbarkeit von Ersatzteilen, Bedienungsanleitungen, technischen Informationen oder anderen Mitteln und Geräten sowie Software, die es ermöglichen, Produkte ohne Beeinträchtigung ihrer Qualität und Sicherheit zu reparieren und wiederzuverwenden,

f) die Verringerung der Abfallerzeugung bei Prozessen im Zusammenhang mit der industriellen Produktion, bei der Gewinnung von Mineralien, bei der Herstellung, bei Bau- und Abbruchtätigkeiten, jeweils unter Berücksichtigung der besten verfügbaren Techniken,

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

- g) die Verringerung der Verschwendung von Lebensmitteln in der Primärerzeugung, Verarbeitung und Herstellung, im Einzelhandel und bei anderen Formen des Vertriebs von Lebensmitteln, in Gaststätten und bei Verpflegungsdienstleistungen sowie in privaten Haushalten, um zu dem Ziel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung beizutragen, bis 2030 die weltweit im Einzelhandel und bei den Verbrauchern pro Kopf anfallenden Lebensmittelabfälle zu halbieren und die Verluste von Lebensmitteln entlang der Produktions- und Lieferkette zu reduzieren,
- h) die Förderung von Lebensmittelspenden und anderen Formen der Umverteilung von Lebensmitteln für den menschlichen Verzehr, damit der Verzehr durch den Menschen Vorrang gegenüber dem Einsatz als Tierfutter und der Verarbeitung zu sonstigen Erzeugnissen hat,
- i) die Förderung der Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen in Materialien und Produkten,
- j) die Reduzierung der Entstehung von Abfällen, insbesondere von Abfällen, die sich nicht für die Vorbereitung zur Wiederverwendung oder für das Recycling eignen,
- k) die Ermittlung von Produkten, die Hauptquellen der Vermüllung insbesondere der Natur und der Meeresumwelt sind, und die Durchführung geeigneter Maßnahmen zur Vermeidung und Reduzierung des durch diese Produkte verursachten Müllaufkommens,
- l) die Vermeidung und deutliche Reduzierung von Meeresmüll als Beitrag zu dem Ziel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, jegliche Formen der Meeresverschmutzung zu vermeiden und deutlich zu reduzieren, sowie
- m) die Entwicklung und Unterstützung von Informationskampagnen, die für Abfallvermeidung und Vermüllung sensibilisieren,“.

b) Nach Absatz 3 werden die folgenden Absätze 4 bis 7 eingefügt:

„(4) Bei der Festlegung der Abfallvermeidungsmaßnahmen ist Folgendes zu berücksichtigen:

1. die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen entsprechend § 7 Absatz 4,
2. andere Rechtsvorschriften zur Verwendung von Erzeugnissen, zur Produktverantwortung sowie zum Schutz von Mensch und Umwelt und
3. Festlegungen des Unionsrechts über den freien Warenverkehr.

(5) Bei der Erstellung des Abfallvermeidungsprogramms

1. sind die bestehenden Abfallvermeidungsmaßnahmen und ihr Beitrag zur Abfallvermeidung zu beschreiben,

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

2. ist die Zweckmäßigkeit der in Anlage 4 angegebenen oder anderer geeigneter Abfallvermeidungsmaßnahmen zu bewerten, und

3. ist, soweit relevant, der Beitrag zu beschreiben, den die in Anlage 5 aufgeführten Instrumente und Maßnahmen zur Abfallvermeidung leisten.

(6) Das Abfallvermeidungsprogramm nimmt auf spezielle Programme zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen Bezug und gibt deren Abfallvermeidungsziele und -maßnahmen an.

(7) Das Abfallvermeidungsprogramm kann sich auf andere umweltpolitische Programme oder stoffstromspezifische Programme beziehen. Wird ein solches Programm in Bezug genommen sind im Abfallvermeidungsprogramm die Abfallvermeidungsziele und -maßnahmen deutlich auszuweisen.“

c) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 8 und 9 und der neue Absatz 9 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Bestehende Abfallvermeidungsprogramme sind bis zum 12. Dezember 2025 an die Anforderungen nach Absatz 2 Nummer 3, Absatz 4 und 5 anzupassen, alle sechs Jahre auszuwerten und bei Bedarf fortzuschreiben.“

bb) In dem neuen Satz 4 werden die Wörter „, Bau und Reaktorsicherheit“ durch die Wörter „und nukleare Sicherheit“ ersetzt.

20. § 45 wird wie folgt geändert: ⁴

a) Absatz 1 Satz 2 wird aufgehoben.

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Die Verpflichteten nach Absatz 1 haben, insbesondere unter Berücksichtigung der §§ 6 bis 8, bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, bei der Beschaffung oder Verwendung von

⁴ Die Änderungsvorschläge § 45 KrWG-E sind nicht ressortabgestimmt. Es besteht noch erheblicher Diskussionsbedarf, u.a. über die Auswirkungen der Vorschläge auf das Vergaberecht. Ziel ist es, die Vorschläge mit der vergaberechtlichen Systematik und europarechtlichen Vorgaben in Einklang zu bringen.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Material und Gebrauchsgütern und bei Bauvorhaben sowie sonstigen Aufträgen Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die

1. in rohstoffschonenden, energiesparenden, wassersparenden, schadstoffarmen oder abfallarmen Produktionsverfahren hergestellt worden sind,
2. durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten, oder aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind,
3. sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit auszeichnen oder
4. im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger oder schadstoffärmeren Abfällen führen oder sich besser zur umweltverträglichen Abfallbewirtschaftung eignen.

Die Pflicht des Satzes 1 gilt, soweit die Erzeugnisse für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, durch ihre Beschaffung oder Verwendung keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen und keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und wie folgt gefasst:

„(3) Die nach Absatz 1 Verpflichteten wirken im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hin, dass die Gesellschaften des privaten Rechts, an denen sie beteiligt sind, die Verpflichtungen nach Absatz 1 und 2 beachten.“

d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und wie folgt gefasst:

„(4) Die öffentliche Hand hat im Rahmen ihrer Pflichten nach den Absätzen 1 bis 3 Regelungen für die Verwendung von Erzeugnissen oder Materialien sowie zum Schutz von Mensch und Umwelt nach anderen Rechtsvorschriften zu berücksichtigen.“

21. § 46 wird wie folgt geändert:

a) § 46 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Für die Beratung über Möglichkeiten der Abfallvermeidung sind insbesondere die in § 33 Absatz 3 Nummer 2 genannten Vermeidungsmaßnahmen und die Festlegungen des geltenden Abfallvermeidungsprogramms des Bundes und des jeweiligen Landes zugrunde zu legen. Dabei ist insbesondere auf Einrichtungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder sonstiger natürlicher oder juristischer Personen hinzuweisen, durch die Erzeugnisse, die kein Abfall sind, erfasst und einer Wiederverwendung zugeführt werden.“

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Im Rahmen der Beratung über die Abfallverwertung ist insbesondere auf die Pflicht zur getrennten Sammlung von Abfällen und die Rücknahmepflichten hinzuweisen. Die Beratung umfasst auch die Beratung über die möglichst ressourcenschonende Bereitstellung von Sperrmüll sowie über Maßnahmen zur Vermeidung der Vermüllung der Umwelt.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4.

22. In § 47 Absatz 8 Satz 1 werden die Wörter „, Bau und Reaktorsicherheit“ durch die Wörter „und nukleare Sicherheit“ ersetzt.

23. § 49 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 wird nach Satz 1 folgender Satz 2 eingefügt:

„Satz 1 gilt entsprechend für Erzeugnisse, Materialien und Stoffe, die aus der Vorbereitung zur Wiederverwendung, aus dem Recycling oder einem sonstigen Verwertungsverfahren hervorgegangen sind.“

b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

24. In § 59 Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „, Bau und Reaktorsicherheit“ durch die Wörter „ und nukleare Sicherheit“ ersetzt.

25. In § 60 Absatz 3 Satz 2 werden die Wörter „, Bau und Reaktorsicherheit“ durch die Wörter „ und nukleare Sicherheit“ ersetzt.

26. Nach § 62 wird folgender § 62a eingefügt:

„§ 62a – Chemikalien- und Produktrecht, Informationspflicht von Lieferanten

(1) Natürliche oder juristische Personen, die Stoffe und Gegenstände, deren Abfalleigenschaft beendet ist, erstmals verwenden oder erstmals in Verkehr bringen, haben dafür zu sorgen, dass diese Stoffe oder Gegenstände den geltenden Anforderungen des Chemikalien- und Produktrechts genügen.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

(2) Bevor für Stoffe und Gegenstände die in Absatz 1 genannten Rechtsvorschriften zur Anwendung kommen, muss deren Abfalleigenschaft gemäß den Anforderungen nach § 5 Absatz 1 beendet sein.“

(3) Wer als Lieferant im Sinne des Artikels 3 Nummer 33 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 Erzeugnisse im Sinne der vorstehend genannten Verordnung in den Verkehr bringt, hat der Europäischen Chemikalienagentur die Informationen gemäß Artikel 33 Absatz 1 der vorstehend genannten Verordnung zur Verfügung zu stellen.“

27. In § 67 wird folgender Satz angefügt:

„Soweit die Rechtsverordnung auf Grund des Beschlusses des Bundesrates geändert wird, bedarf es einer erneuten Zuleitung an den Bundestag nicht.“

28. § 69 wird wie folgt geändert:

a) In § 69 Absatz 1 Nummer 8 wird die Angabe „§ 10 Absatz 1“ durch die Angabe „§ 10 Absatz 1 und Absatz 4 Nummer 2,“ die Angabe „§ 11 Absatz 2 Satz 1 oder Satz 2 oder Absatz 3 Nummer 1, 2 oder Nummer 3“ durch die Angabe „§ 11 Absatz 1 Satz 1 oder Satz 2 oder Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 3 oder Satz 2 Nummer 2“ und die Angabe „§ 25 Absatz 1 Nummer 1, 2 oder Nummer 3, Absatz 2 Nummer 2, 3 oder Nummer 4“ durch die Angabe „§ 25 Absatz 1 Nummer 1 bis 5, Absatz 2 Nummer 5 bis 8 oder Nummer 10“ ersetzt.

b) In § 69 Absatz 2 Nummer 15 wird die Angabe „§ 10 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a, Nummer 2 bis 7 oder Nummer 8“ durch die Angabe „§ 10 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a, Nummer 2 bis 8 oder Absatz 4 Nummer 1“, die Angabe „§ 11 Absatz 3 Nummer 4“ durch die Angabe „§ 11 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 oder Satz 2 Nummer 1“ und die Angabe „§ 25 Absatz 1 Nummer 4 oder Nummer 5“ durch die Angabe „§ 25 Absatz 1 Nummer 6 oder Nummer 7, Absatz 2 Nummer 3, 9 oder Nummer 11“ ersetzt.

29. § 72 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 wird Absatz 2 und wie folgt gefasst:

„(2) Für Verfahren zur Aufstellung von Abfallwirtschaftsplänen, die bis zum 31. Dezember 2019 eingeleitet worden sind, ist § 30 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) in der bis zum [einsetzen: Tag des Inkrafttretens nach Artikel 4 dieses Gesetzes] geltenden Fassung anzuwenden.“

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

b) Die Absätze 3 bis 6 werden aufgehoben.

30. Folgende Anlage 5 wird angefügt:

„Anlage 5 (zu § 6 Absatz 2)

Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie

1. Gebühren und Beschränkungen für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien und die Verbrennung von Abfällen als Anreiz für Abfallvermeidung und Recycling, wobei die Ablagerung von Abfällen auf Deponien die am wenigsten bevorzugte Abfallbewirtschaftungsoption bleibt,
2. verursacherbezogene Gebührensysteme, in deren Rahmen Abfallerzeugern ausgehend von der tatsächlich verursachten Abfallmenge Gebühren in Rechnung gestellt werden und die Anreize für die getrennte Sammlung recycelbarer Abfälle und für die Verringerung gemischter Abfälle schaffen,
3. steuerliche Anreize für die Spende von Produkten, insbesondere von Lebensmitteln;
4. Produktverantwortung für verschiedene Arten von Abfällen und Maßnahmen zur Optimierung der Wirksamkeit, Kosteneffizienz und Steuerung dieser Produktverantwortung,
5. Pfandsysteme und andere Maßnahmen zur Förderung der effizienten Sammlung gebrauchter Erzeugnisse, Materialien und Stoffen,
6. solide Planung von Investitionen in die Infrastruktur zur Abfallbewirtschaftung, auch über die Unionsfonds,
7. ein auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes öffentliches Beschaffungswesen zur Förderung einer besseren Abfallbewirtschaftung und des Einsatzes von recycelten Erzeugnissen, Materialien und Stoffen,
8. schrittweise Abschaffung von Subventionen, die nicht mit der Abfallhierarchie vereinbar sind,
9. Einsatz steuerlicher Maßnahmen oder anderer Mittel zur Förderung des Absatzes von Erzeugnissen, Materialien und Stoffen, die zur Wiederverwendung vorbereitet oder recycelt wurden,
10. Förderung von Forschung und Innovation im Bereich moderner Recycling- und Generalüberholungstechnologie,
11. Nutzung der besten verfügbaren Verfahren der Abfallbehandlung,

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

12. wirtschaftliche Anreize für Behörden, insbesondere zur Förderung der Abfallvermeidung und zur verstärkten Einführung von Systemen der getrennten Sammlung, bei gleichzeitiger Vermeidung der Förderung der Ablagerung von Abfällen auf Deponien und der Verbrennung von Abfällen,
13. Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, insbesondere in Bezug auf die Abfallvermeidung, die getrennte Sammlung, und die Vermeidung von Vermüllung, sowie durchgängige Berücksichtigung dieser Fragen im Bereich Aus- und Weiterbildung,
14. Systeme für die Koordinierung, auch mit digitalen Mitteln, aller für die Abfallbewirtschaftung zuständiger Behörden,
15. Förderung des fortgesetzten Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen allen Interessenträgern der Abfallbewirtschaftung sowie Unterstützung von freiwilligen Vereinbarungen und der Berichterstattung über Abfälle durch Unternehmen.“

Artikel 2

Folgeänderungen

1. In § 5 Absatz 1 Satz 1 des Strahlenschutzgesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) geändert worden ist, werden die Wörter „§ 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 4“ durch die Wörter „§ 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 5“ ersetzt.
2. In § 2 Absatz 8 Satz 2 Nummer 1 der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung vom 23. Juli 2009 (BGBl. I S. 2174), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 26. Juni 2018 (BGBl. I S. 872) geändert worden ist, wird nach der Angabe „§ 6 Absatz 1“ die Angabe „ Satz 1“ eingefügt.
3. In § 11 Absatz 2 Nummer 1 der Entsorgungsfachbetriebeverordnung vom 2. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2770), die durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234) geändert worden ist, wird nach der Angabe „§ 6 Absatz 1“ die Angabe „Satz 1“ eingefügt.
4. Die Gewerbeabfallverordnung vom 18. April 2017 (BGBl. I S. 896), die durch Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
 - a) § 3 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

- aa) In Satz 1 wird nach den Wörtern „Nummern 1 bis 4“ die Angabe „und 6“ eingefügt.
- bb) In Satz 3 wird die Angabe „§ 9 Absatz 2“ durch die Angabe „§ 9a“ ersetzt.
- b) In § 7 Absatz 3 wird die Angabe „§ 20 Absatz 2“ durch die Angabe „§ 20 Absatz 3“ ersetzt.
- c) In § 8 Absatz 1 Satz 3 wird die Angabe „§ 9 Absatz 2“ durch die Angabe „§ 9a“ ersetzt.
- 5. In § 3 Absatz 2 Satz 1 der Altfahrzeug-Verordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juni 2002 (BGBl. I S. 2214), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 2. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2770) geändert worden ist, wird die Angabe „§ 20 Absatz 3“ durch die Angabe „§ 20 Absatz 4“ ersetzt.
- 6. In § 4 Absatz 3 Satz 3 der POP-Abfall-Überwachungs-Verordnung vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2644) wird die Angabe „§ 26 Absatz 3 bis 5“ durch die Angabe „§ 26 Absatz 2 bis 4“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung des Gesetzes

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die sich aus den Novellierungen der Abfallrahmenrichtlinie ergebenden Vorgaben in deutsches Recht umzusetzen und hierfür auch flankierende Regelungen zu schaffen. Zugleich enthält der Gesetzentwurf einzelne Verordnungsermächtigungen, die der Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie im Bereich der Nichtverpackungen dienen.

Der Gesetzentwurf stärkt die Vermeidung von Abfällen und dient der nachhaltigen Förderung der Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie des Recyclings: Folgende Elemente sind hervorzuheben:

- Ein wichtiger Baustein der umzusetzenden Abfallrahmenrichtlinie ist die Erhöhung und die Fortschreibung der Quoten für die Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie das Recycling bestimmter Abfallströme (insbesondere von Papier, Metall, Kunststoff und Glas, aber auch von Siedlungsabfällen). Zur Erfüllung dieser Zielgrößen hat der Mitgliedstaat die – unter Berücksichtigung aller Umweltschutzaspekte – geeigneten, erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen – auch außerrechtlicher Art – zu ergreifen. Die Quoten sind innerhalb bestimmter Fristen zu erfüllen. Dabei ist die Erfüllung der Quote für Siedlungsabfälle aufgrund des geänderten Berechnungsverfahrens anspruchsvoller geworden. Bund und Länder sind EU-rechtlich gehalten, ihre jeweiligen Handlungsmöglichkeiten zur Erfüllung aller Quoten zu nutzen. Die Novellierung legt hierfür die rechtliche Grundlage, indem die adäquaten Instrumente des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zur Verstärkung des Recyclings und der Vorbereitung zur Wiederverwendung weiter ausgebaut werden.
- Anknüpfend an die neuen EU-Vorgaben werden in diesem Zusammenhang insbesondere die Pflichten zur Getrenntsammlung von Abfällen auf weitere Abfallströme erstreckt, verstärkt und spezifisch adressiert. Auch die übergreifenden Inhalte der Abfallwirtschaftskonzepte der Länder sowie die Verpflichtung zur Abfallberatung werden ausgebaut.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

- Zur Verbesserung des Umweltschutzes und Förderung der Ressourceneffizienz wird schließlich auch die öffentliche Beschaffung fortentwickelt und von der bisherigen Prüfpflicht zu einer Bevorzugungspflicht für ökologisch vorteilhafte Erzeugnisse weiterentwickelt.
- Über die Forcierung des Recyclings und der Vorbereitung der Wiederverwendung hinaus werden jedoch vor allem die Instrumente der Abfallvermeidung fortentwickelt und verstärkt. Bereits durch die Abfallrahmenrichtlinie sind die Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung von Abfallvermeidungsprogrammen erheblich erweitert worden. Darüber hinaus greift das Kreislaufwirtschaftsgesetz auch die weiteren, in der Abfallrahmenrichtlinie noch nicht als Rechtspflicht angelegten Vorgaben zur Verstärkung der Abfallvermeidung auf und fügt sie in das Rechtssystem ein. Zentrales Instrument ist hierfür der Ausbau der Produktverantwortung, die insbesondere auf die bessere Sensibilisierung der Verbraucher, die verursachergerechte Beteiligung an Kosten für die Reinigung der Umwelt sowie einem verstärkten Einsatz von Rezyklaten ausgerichtet wird. Zugleich enthält der Gesetzentwurf einzelne Verordnungsermächtigungen, die der Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie im Bereich der Nichtverpackungen dienen.
- Mit Blick auf das immer drängendere Problem der „Wegwerfgesellschaft“ und der damit einhergehenden Ressourcenvernichtung wird die Grundpflicht der Produktverantwortung darüber hinaus zu einer „Obhutspflicht“ der Produktverantwortlichen für die von ihnen hergestellten und vertriebenen Erzeugnisse erweitert.

Mit dem Gesetzentwurf wird eine weitere ökologische Fortentwicklung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes angestrebt. Durch die Novellierung sollen zugleich das Ressourcenmanagement und die Ressourceneffizienz in Deutschland weiter verbessert werden. Linie des Gesetzentwurfs ist es, die neuen Vorgaben der EU-Richtlinien – unter Beibehaltung der teilweise über das bestehende EU-Recht hinausgehenden deutschen Umwelt- und Ressourcenschutzstandards – möglichst „eins zu eins“ in das nationale Recht zu integrieren. Dabei sollen auch die im Kreislaufwirtschaftsgesetz bereits vorhandenen Pflichten und Rechtsinstrumente genutzt und weiter ausgebaut werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Gesetzes

[...]

III. Alternativen

Keine.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

IV. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Die Regelungen des Gesetzentwurfes betreffen die Abfallwirtschaft. Nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 des Grundgesetzes unterfällt das Gebiet der Abfallwirtschaft der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzesentwurf dient der Umsetzung der überarbeiteten EU-Richtlinie 2008/98/EG. Völkerrechtliche Regelungen sind nicht betroffen.

VI. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes dient der nachhaltigen Bewirtschaftung der Ressource „Abfall“.

Im Folgenden werden die Auswirkungen und Ziele auf die einzelnen im Zusammenhang mit dem Erlass der Verordnung relevanten Managementregeln und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (niedergelegt in „Perspektiven für Deutschland“ aus dem Jahr 2002 und „Für ein nachhaltiges Deutschland - Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ aus dem Jahr 2008) dargestellt: [...]

VII. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entstehen zusätzlich zu dem unter VIII. dargestellten Erfüllungsaufwand keine weiteren Haushaltsausgaben für Bund, Länder und Gemeinden.

VIII. Erfüllungsaufwand

1. Gesamtergebnis

a) Durch die Verordnung entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger.

b) Durch die Verordnung entsteht folgender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft:

Durch die Verordnung entsteht für die Wirtschaft ein zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von rund [...] Euro.

Durch die Verordnung wird 1 Informationspflichten neu (Nummer 13) eingeführt und 1 Informationspflicht geändert (Nummer 7). Insgesamt entsteht der Wirtschaft durch die neuen Informationspflichten ein laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von X €.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Der Gesetzentwurf setzt weitestgehend EU-rechtliche Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG „eins zu eins“ um. Daher wird kein Anwendungsfall der One-in, one-out Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) begründet. Mit der Vorgabe für die Wirtschaft in Nummer 7 wird zwar kein EU Recht umgesetzt, da sich hier der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft allenfalls geringfügig ändert und nicht näher quantifizierbar ist, ist eine Kompensation nicht erforderlich.

Entsprechend dem Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) vom 30. Dezember 2015 wurde geprüft, ob weniger belastende Regelungsalternativen oder Unterstützungsmaßnahmen möglich sind. Bei der Konzeption wurden an verschiedenen Stellen der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausdrücklich hervorgehoben, so dass vor allem den Belangen kleiner und mittlerer Unternehmen Rechnung getragen werden kann (vgl. insbesondere §§ 9 Abs. 2, 9 a Abs. 2). Die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen wurden damit ausreichend berücksichtigt.

c) Durch die Verordnung entsteht folgender Erfüllungsaufwand für die Verwaltung:

Es entsteht ein laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von rund [...] €. **Für die Bundesverwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand.**

2. Vorgaben und Prozesse

a) Vorgaben

Lfd. Nr.	Regelung	Bezeichnung der Vorgabe	Norm-Adressat / Informationspflicht
1.	Artikel 1 § 9 Absatz 2	Zulässigkeit der energetischen Verwertung getrennt gesammelter Abfälle	W
2.	Artikel 1 § 9a Absatz 2	Pflicht zur Behandlung in Anlage nach KrWG oder BImSchG, wenn Trennung vermischter gefährlicher Abfälle wirtschaftlich unzumutbar oder technisch nicht möglich	W
3.	Artikel 1 § 9a Absatz 3	Pflicht zur Entfernung gefährlicher Stoffe	W

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

4.	Artikel 1 § 20 Absatz 1	Pflicht zur getrennten Sammlung von überlassungspflichtigen Abfälle	V
5.	Artikel 1 § 21 Satz 1 HS 2	Darstellung der betriebenen und geplanten Systeme der getrennten Sammlung	V
6.	Artikel 1 § 26 Abs. 4	Anzeige freiwillige Rücknahme von Abfällen	V, W (IP)
7.	Artikel 1 § 30 Absatz 1 Nr. 2	Mindestanforderungen an Abfallwirtschaftspläne	V
8.	Artikel 1 § 30 Absatz 6	Mindestanforderungen an Abfallwirtschaftspläne	V
9.	Art. 1 § 33	Abfallvermeidungsprogramm	kein EA, Bund
10.	Artikel 1 § 45 Absatz 2	Bevorzugung von Rezyklaten bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen	V, Bund
11.	Artikel 1 § 46	Informationspflicht über Abfallvermeidungsmaßnahmen usw.	V
12.	Artikel 1 § 49 Absatz 1 Nummer 2	Registerpflichten	W (IP)
13	Art. 1 § 62a	Grundpflicht bei Beendigung der Abfalleigenschaft, Informationspflicht von Lieferanten	W

2. Vorgaben und Prozesse

3. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

4. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht folgender Erfüllungsaufwand:

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

5. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Es entsteht der Verwaltung folgender Erfüllungsaufwand:

IX. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

X. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Mit dem Gesetzentwurf wird die Rechtslage nach den europarechtlichen Vorgaben in nationales Recht umgesetzt.

XI. Gleichstellung von Frauen und Männern

Die gleichstellungspolitischen Auswirkungen der Verordnung wurden gemäß § 2 des Bundesgleichstellungsgesetzes und den hierzu erstellten Arbeitshilfen geprüft. Soweit Menschen von den Regelungen der Verordnung betroffen sind, wirken sich die Regelungen auf Frauen und Männer in gleicher Weise aus. Die Relevanzprüfung in Bezug auf die Gleichstellungsfragen fällt somit negativ aus.

XII. Demographie-Check

Von dem Vorhaben sind keine demographischen Auswirkungen – unter anderem auf die Geburtenentwicklung, Altersstruktur, Zuwanderung, regionale Verteilung der Bevölkerung oder das Generationenverhältnis – zu erwarten.

XIII. Zeitliche Geltung; Befristung

Eine Befristung des Gesetzes kommt nicht in Betracht. Hiermit wird EU-Recht umgesetzt.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Die Änderungen der Inhaltsübersicht sind redaktionelle Folgeänderungen der geänderten Regelungen.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Zu Nummer 2 (Zweck des Gesetzes)

Der neu eingefügte Absatz 2 bestimmt, dass mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz neben den in Absatz 1 festgelegten Zielen der Schonung der natürlichen Ressourcen und des Gesundheits- und Umweltschutzes außerdem das Erreichen der europarechtlichen Zielvorgaben der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Abfallrahmenrichtlinie – nachfolgend „AbfRRL“) gefördert werden soll. Hintergrund sind insbesondere die in Artikel 11 der AbfRRL genannten Ziele für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling bestimmter Abfallarten.

Zu Nummer 3 (§ 2 - Geltungsbereich)

Buchstabe a fügt in Absatz 2 die neue Nummer 3 ein. Diese regelt den Ausschluss des gesetzlichen Anwendungsbereichs für Stoffe, die als Einzelfuttermittel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 767/2009 bestimmt sind. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e AbfRRL. Die Regelung betrifft pflanzliche Stoffe aus der Agrar- und Ernährungsindustrie sowie Lebensmittel nichttierischen Ursprungs, die nicht mehr für den menschlichen Verzehr bestimmt sind und zur Tiernahrung zur oralen Fütterung verwendet werden sollen. Der EU-rechtlich vorgegebene Anwendungsausschluss für die AbfRRL soll Doppelregelungen des Abfallregimes mit den futtermittelrechtlichen Vorschriften vermeiden (s. Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 851/2018/EU). Dieses Ziel verfolgt auch das KrWG.

Buchstabe b enthält die notwendige Folgeänderung.

Zu Nummer 4 (§ 3 - Begriffsbestimmungen)

In **Buchstabe a** wird ein neuer Absatz 5a eingefügt. Er definiert den Begriff „Siedlungsabfall“. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 3 Nummer 2b der AbfRRL. Die Aufnahme der Begriffsdefinition für „Siedlungsabfall“ ist – genau wie von der AbfRRL vorgegeben – allein für die präzise Bestimmung der – ebenfalls bereits EU-rechtlich festgelegten – Quotenvorgabe für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen relevant (s. dazu Nummer 11). Bisher wurden hierzu nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Abfallarten der Gruppe 15 01 (Verpackungen) und des Kapitels 20 Siedlungsabfälle herangezogen. Hieran wird sich auch zukünftig nichts ändern, allerdings sind von der Definition des Begriffs „Siedlungsabfall“ die Abfallarten 20 02 02 (Boden und Steine), 20 03 04 (Fäkal-schlamm) und 20 03 06 (Abfälle aus der Kanalreinigung) ausgenommen.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Für die Bestimmung der Entsorgungsverantwortung ist der Begriff hingegen irrelevant (vgl. Artikel 3 Nummer 2b, Satz 2 AbfRRL sowie Erwägungsgrund 10 Richtlinie 851/2018/EU). Diese bereits auf EU-Ebene getroffene funktionale Einschränkung der Definition ist gerade auch für das KrWG und die dort getroffenen Regelungen bedeutsam. Dies gilt zum einen mit Blick auf die Regelungen der § 17 Absatz 1 KrWG und § 20 Absatz 1 KrWG. Diese Vorschriften differenzieren hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsverantwortung – anders als die quotenbezogene Definition – zwischen den Herkunftsbereichen der „privaten Haushaltungen“ und den „sonstigen“, insbesondere gewerblichen Herkunftsbereichen. Relevant ist die Funktionsbeschränkung zum anderen mit Blick auf die Unzulässigkeit einer gewerblichen Sammlung von „gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen“ nach § 17 Absatz 1 Satz 2 KrWG. Anders als von der quotenbezogenen Definition „Siedlungsabfall“ vorgegeben, wird nach den Vorgaben des KrWG „Sperrmüll“ vom Begriff der „gemischten Abfälle“ gerade nicht erfasst (s. auch die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Februar 2018 - BVerwG 7 C 9.16 und BVerwG 7 C 10.16).

Der Begriff „Siedlungsabfall“ ist auch nicht deckungsgleich mit der in § 2 Nummer 1 Gewerbeabfallverordnung enthaltenen Definition „gewerbliche Siedlungsabfälle“. Die Gewerbeabfallverordnung unterwirft die dort eigenständig definierten gewerblichen Siedlungsabfälle spezifischen ordnungsrechtlichen Anforderungen zur Erfüllung des hochwertigen, hierarchiekonformen Recyclings. Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung und des funktionalen Zusammenhangs sind die Definitionen eigenständig auszulegen. Dies gilt vor allem für die in § 2 Nummer 1 Buchstabe b GewAbfV genannten Abfälle. Der in Absatz 5a definierte Begriff „Siedlungsabfall“ dient nur zur Bestimmung der Quotenvorgabe des § 14 Absatz 2 KrWG.

Die vom Begriff der „Siedlungsabfälle“ für die Quoten ausgenommenen Herkunftsbereiche sind in Satz 3 abschließend genannt und entsprechen nahezu wortgleich der EU-rechtlichen Vorgabe. Buchstabe e) verwendet allerdings anstelle der Bezeichnung „Klärgruben, der Kanalisation und Kläranlagen, einschließlich Klärschlamm“, den Begriff der „Abwasseranlagen“. Durch die Übernahme der deutschen Begrifflichkeit werden Abgrenzungsprobleme in der Praxis vermieden. Der Begriff der Abwasseranlage ist dem Wasserrecht (z.B. § 60 Absatz 1, 2 WHG) geläufig und in einem weiten Sinne zu verstehen. Er ist zwar nicht gesetzlich definiert; allgemein werden darunter aber nicht nur Abwasserbehandlungsanlagen, die in § 2 Absatz 3 AbwAG definiert sind und Anlagen zur Behandlung des Abwassers (Kläranlagen, Regenklärbecken) umfasst, sondern darüber hinaus sämtliche Anlagen, die der Beseitigung von Abwasser gemäß der Definition des § 54 Absatz 2 WHG dienen (z. B. Kanäle, Regenüberlaufbecken, Regenrückhaltebecken, abflusslose Gruben, Grundstücksentwässerungsanlagen),

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

verstanden. Die in diesen Systemen anfallenden Abfälle werden ebenfalls für die Quoten nicht als Siedlungsabfälle behandelt.

Buchstabe b fügt den neuen Absatz 6a ein. Er definiert den Begriff „Bau- und Abbruchabfälle.“ Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 3 Nummer 2c der AbfRRL und ist allein für die präzise Bestimmung der EU-rechtlich vorgegebenen Quotenvorgabe für die stoffliche Verwertung von nicht gefährlichen Bau- und Abbruchabfällen nach § 14 Absatz 3 KrWG relevant.

Buchstabe c fasst in Absatz 7 die Nummer 3 neu und nennt als Bioabfälle künftig auch Kantinenabfälle sowie Abfälle aus Büros und aus dem Großhandel. Die Neufassung dient der Umsetzung von Artikel 3 Nummer 4 AbfRRL und steht im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur getrennten Sammlung von Bioabfällen nach § 11 Absatz 1 KrWG sowie der Verordnungsermächtigung nach § 12 KrWG.

Der durch **Buchstabe d** neu eingefügte Absatz 7a definiert den Begriff der „Lebensmittelabfälle“ unter Bezug auf das Unionsrecht. Die neu eingefügte Definition dient der Umsetzung von Artikel 3 Nummer 4a der AbfRRL und steht im Zusammenhang mit dem Abfallvermeidungsprogramm und der Berechnung des UN-Reduzierungsziels, das gemäß § 33 Absatz 1 KrWG vom Bund unter fakultativer Beteiligung der Länder zu erstellen ist. Nach § 33 Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe g KrWG (s. Nummer 20 a)) ist in Übereinstimmung mit den EU-rechtlichen Vorgaben (s. Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe g AbfRRL) auch die Vermeidung von Lebensmittelabfällen adressiert. Hierfür fordert die Regelung in Umsetzung von Artikel 29 Absatz 2 Buchstabe a AbfRRL, dass im Kontext des allgemeinen Abfallvermeidungsprogramms auch ein spezifisches Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen zu erstellen ist (vgl. § 33 Absatz 6 neu, s. auch Nummer 20 b)).

Buchstabe e fasst den Absatz 14 neu. Die Abfallbewirtschaftung im Sinne dieses Gesetzes ist danach die Bereitstellung, die Überlassung, die Sammlung, die Beförderung, die Verwertung und die Beseitigung von Abfällen, jeweils einschließlich der Sortierung der Abfälle. Zur Abfallbewirtschaftung zählen auch die Überwachung dieser Tätigkeiten und Verfahren, die Nachsorge von Beseitigungsanlagen und die Tätigkeiten, die von Händlern und Maklern durchgeführt werden. In der Sache wird lediglich verdeutlicht, dass die Abfallbewirtschaftung sowohl im Rahmen der Verwertung als auch der Beseitigung auch die „Sortierung“ umfasst. Die Ergänzung, mit der Artikel 3 Nummer 9 der AbfRRL umgesetzt wird, hat rein klarstellenden Charakter.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Der in **Buchstabe f** neu eingefügte Absatz 23a definiert den Begriff der „stofflichen Verwertung“. Stoffliche Verwertung ist danach jedes Verwertungsverfahren, nicht aber die energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder anderes Mittel der Energieerzeugung bestimmt sind. Unter den Begriff der stofflichen Verwertung fallen laut Definition unter anderem die Verfahren der Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die Verfüllung, die jeweils eigenständig definiert werden. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 3 Nummer 15a der AbfRRL und steht im Zusammenhang mit der Berechnung der Quote für die „sonstige stoffliche Verwertung“ von nicht gefährlichen Bau- und Abbruchabfällen nach § 14 Absatz 3 KrWG.

Buchstabe g fügt den neuen Absatz 25a ein. Dieser definiert den Begriff der „Verfüllung“, der durch die Definition des § 3 Absatz 23a KrWG als eine der Untergruppen für die stoffliche Verwertung von Abfällen ausgewiesen ist. Danach ist die Verfüllung jedes Verwertungsverfahrens, bei dem geeignete, nicht gefährliche Abfälle zum Zweck der Rekultivierung von Abgrabungen oder zu bautechnischen Zwecken bei der Landschaftsgestaltung verwendet werden. Die für die Verfüllung verwendeten Abfälle müssen Materialien ersetzen, die keine Abfälle sind, für die vorstehend genannten Zwecke geeignet sein und auf die für die Erfüllung dieser Zwecke unbedingt erforderlichen Mengen beschränkt sein. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 3 Nummer 17a der AbfRRL und steht im Zusammenhang mit der Berechnung der Quote der stofflichen Verwertung von nicht gefährliche Bau- und Abbruchabfälle nach § 14 Absatz 3 KrWG.

In der Sache hebt die Definition die Substitutionsfunktion einer Verfüllungsmaßnahme hervor, die bereits wesentliches Element der allgemeinen Verwertungsdefinition des Absatzes 23 Satz 1 KrWG ist. Ergänzt wird die allgemeine Definition jedoch durch den Hinweis auf die Verwendung „nicht gefährlicher Abfälle“ und die Beschränkung auf die „unbedingt erforderliche Menge“. Während der letztgenannte Aspekt lediglich klarstellender Natur ist – Substitutionseffekte sind stets nur auf die für den Ersatz „erforderliche“ Menge beschränkt – ist der Hinweis auf „nicht gefährliche Abfälle“ eine materiell-rechtliche Beschränkung, da auch gefährliche Abfälle nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes eine Substitutionsfunktion haben können (s. EuGH C-6/00: „Eine solche Einbringung stellt eine Verwertung dar, wenn ihr Hauptzweck darauf gerichtet ist, dass die Abfälle eine sinnvolle Aufgabe erfüllen können, indem sie andere Materialien ersetzen, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen“). Mit der Beschränkung des Verfüllungsbegriffs auf „nicht gefährliche Abfälle“ ist die stoff-

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

liche Verwertung „gefährlicher Abfälle“ indessen nicht gänzlich ausgeschlossen. Da die Aufzählung der in der Definition für die stoffliche Verwertung genannten Untergruppen der Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und Verfüllung nicht abschließend ist („unter anderem“), stellt sich der Einsatz von gefährlichen Abfällen zwar nicht mehr als „Verfüllung“ dar, kann aber – bei Vorliegen der allgemeinen Definitionsmerkmale – immer noch als „sonstige stoffliche Verwertung“ angesehen werden. Auch hat die Einschränkung keine Auswirkungen auf die Möglichkeit der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings von gefährlichen Abfällen. Eine Beseitigung liegt hingegen vor, wenn Abfälle zur Verfüllung eingesetzt werden, die nach der neuen Definition bereits nicht geeignet sind.

Zu Nummer 5 (§ 5 - Ende der Abfalleigenschaft)

Durch **Buchstabe a** wird in Absatz 1 neben dem bereits nach geltender Rechtslage genannten „Verwertungsverfahren“, das ein Stoff oder Gegenstand durchlaufen haben muss, um das Ende der Abfalleigenschaft erreichen zu können, nunmehr explizit auch das „Recycling“ aufgeführt. Die Ergänzung des Begriffs dient der Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1 AbfRRL und soll den besonderen Stellenwert des Recyclings auch im Kontext des Endes der Abfalleigenschaft betonen. Rechtlich hat die Regelung rein klarstellenden Charakter, da sich das Recycling bereits als Unterfall der Verwertung darstellt (s. § 3 Absatz 25 KrWG). Nach wie vor sind neben dem Recycling für die Beendigung der Abfalleigenschaft auch „andere Verwertungsverfahren“ zulässig.

Buchstabe b fasst Absatz 2 neu. Satz 1 übernimmt die schon bisher enthaltene Verordnungsermächtigung in gekürzter Form. Die Sätze 2 und 3 legen die zulässigen Inhalte einer auf § 5 Absatz 2 gestützten Rechtsverordnung fest. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 6 Absatz 3 in Verbindung mit Absatz 2 AbfRRL, die den Mitgliedstaaten konkretisierende Anforderungen für die Bestimmung des Endes der Abfalleigenschaft ermöglicht, soweit auf Unionsebene noch keine entsprechenden Festlegungen getroffen worden sind. Die in Artikel 6 Absatz 2 AbfRRL für die unionsrechtliche Konkretisierung geltenden Anforderungen sind gemäß Artikel 6 Absatz 3 AbfRRL auch für die mitgliedstaatliche Konkretisierung zugrunde zu legen. Bezogen auf das KrWG hat die Regelung klarstellenden Charakter. Eine materiell-rechtliche Erweiterung der Verordnungsermächtigung gegenüber dem geltenden KrWG ist damit nicht verbunden, da bereits nach § 5 Absatz 2 KrWG Anforderungen „zum Schutz von Mensch und Umwelt, insbesondere durch Grenzwerte für Schadstoffe“ festgelegt werden konnten.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Die in Absatz 2 Satz 3 neu aufgenommene Aufzählung der Anforderungen ist nicht abschließend. Sie betont mit Blick auf die gesetzlichen Anforderungen für das Ende der Abfalleigenschaft aber die relevanten Regelungsgegenstände einer Verordnung, die sich zugleich als Mindestinhalte einer Verordnung darstellen. Nach der Intention der AbfRRL tragen diese detaillierten Kriterien etwaigen nachteiligen Auswirkungen des Stoffes oder Gegenstandes auf die Umwelt und Gesundheit Rechnung und entsprechen den Anforderungen gemäß Artikel 6 Absatz 2 Buchstaben a bis e AbfRRL. Die Ziele der Verordnungsregelungen, ein „hohes Maß an Schutz für Mensch und Umwelt“ sicherzustellen und die „umsichtige, sparsame und effiziente Verwendung der natürlichen Ressourcen“ zu ermöglichen, reflektieren neben der in § 1 genannten Zielsetzung des KrWG auch die auf den Umwelt- und Ressourcenschutz bezogenen Grundsätze der Abfallhierarchie des § 6 Absatz 2 KrWG, insbesondere auch die Hochwertigkeit der Verwertung (s. § 8 Absatz 1 Satz 3 KrWG). Die in der Verordnungsermächtigung explizit hervorgehobene Bestimmung der zulässigen Abfallmaterialien, Behandlungsverfahren und -methoden sowie der Qualitätskriterien und Schadstoffgrenzwerte dient der Gewährleistung der gesetzlichen Anforderungen des § 5 Absatz 1 Nummern 3 und 4 KrWG in materiell-rechtlicher Hinsicht. Gleiches gilt für die Anforderungen an Managementsysteme zum Nachweis der Einhaltung der Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft und das Erfordernis einer Konformitätserklärung. Gegenstand einer Verordnung nach § 5 Absatz 2 können (s. „gegebenenfalls“) auch Anforderungen einer Akkreditierung oder sonstigen Fremdüberwachung der Managementsysteme sein. Die Anforderung einer „Akkreditierung“ in der AbfRRL orientiert sich an den Vorgaben der EU-Verordnungen zur Bestimmung des Endes der Abfalleigenschaft etwa von Schrotten (s. etwa Artikel 6 Absatz 2 Verordnung (EU) Nr. 331/211 des Rates vom 31. März 2011). In Betracht kommen für den Ordnungsgeber aber auch geeignete, qualitätsgesicherte Fremdüberwachungen, wie sie etwa die Qualitätssicherung im Bereich der Bioabfälle oder Klärschlämme nach § 12 Absatz 5 KrWG darstellt. Die aufgeführten Inhalte einer Verordnung sichern die materiell-rechtlichen Anforderungen durch verfahrensrechtliche Vorgaben ab.

Zu Nummer 6 (§ 6 - Abfallhierarchie)

Nummer 6 ergänzt die Regelungen zur Abfallhierarchie in Absatz 1 durch einen Verweis auf Anlage 5, die Beispiele für Maßnahmen und wirtschaftliche Instrumente zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie enthält. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 4 Absatz 3 AbfRRL.

Zu Nummer 7 (§ 9 - Getrennte Sammlung von Abfällen zur Verwertung)

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Die Neufassung der Getrenntsammlungspflicht des § 9 KrWG dient der Umsetzung von Artikel 10 Absatz 3 und 4 AbfRRL. Die allgemeine Getrenntsammlungspflicht des bisherigen § 9 Absatz 1 bleibt erhalten und wird in den folgenden Absätzen weiter konkretisiert. Das bisher auf gefährliche Abfälle bezogene Vermischungsverbot des § 9 Absatz 2 wird in den neuen § 9a verlagert und um weitere Regelungen ergänzt.

Buchstabe a formuliert die Überschrift der Vorschrift des § 9 um. Die Regelung bezieht sich nunmehr auf die getrennte Sammlung von Abfällen zur Verwertung. Das Vermischungsverbot für gefährliche Abfälle wird nunmehr in § 9a geregelt.

Buchstabe b enthält in Buchstabe aa) zunächst eine redaktionelle Folgeänderung aufgrund der Umstellung des Begriffs Getrennthaltung auf den Begriff der getrennten Sammlung. Buchstabe bb) ergänzt Absatz 1 um einen neuen Satz 2. Dieser enthält Regelbeispiele, durch die der zentrale Begriff der Erforderlichkeit konkretisiert wird. § 9 Absatz 1 Satz 1 KrWG bestimmt wie bisher als allgemeine Regelung, dass Abfälle getrennt zu sammeln und zu behandeln sind, „soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 KrWG erforderlich ist“. Der Vorbehalt („soweit [...] erforderlich“) macht deutlich, dass die Behandlungs- und Getrenntsammlungspflicht kein Selbstzweck ist, sondern eine dienende Funktion hat, um eine hochwertige und umweltverträgliche, d.h. ordnungsgemäße und schadlose Verwertung zu gewährleisten. Der Begriff „erforderlich“ bezieht sich zum einen auf die umwelt- und ressourcenschutzbezogene Frage, ob die Getrenntsammlung notwendig ist, um die Ordnungsgemäßheit und Schadlosigkeit der Verwertung (§ 7 Absatz 3 KrWG) sowie die Erfüllung der Abfallhierarchie und die Hochwertigkeit der Verwertung (§ 8 Absatz 3 KrWG) sicherzustellen. Eine Getrenntsammlung ist in diesem Sinne nicht erforderlich, wenn die Umweltverträglichkeit und Hochwertigkeit der Verwertung auch auf anderem Wege erreicht werden kann. Zum anderen bezieht sich der Begriff „erforderlich“ durch den Bezug auf § 7 Absatz 4 auch auf die pflichtbegrenzenden externen Aspekte der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und technischen Möglichkeit der Getrenntsammlung. Eine Getrenntsammlung ist in diesem Sinne nur dann „erforderlich“, wenn sie sich nicht als wirtschaftlich unzumutbar oder technisch unmöglich erweist. Der in Satz 1 festgelegte allgemeine Vorbehalt der Erforderlichkeit wird für die Pflicht zur Getrenntsammlung von Abfällen durch Satz 2 konkretisiert. Die unterschiedlichen Grenzen der Getrenntsammlungspflicht werden durch die in den Nummern 1 bis 4 enthaltenen Fallgruppen näher bestimmt. Dabei beziehen sich einige Fallgruppen explizit auf einen Binnenvergleich zwischen Auswirkungen einer getrennten Sammlung von Abfällen zu denen einer gemeinsa-

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

men Sammlung. Die Fallgruppen sind jedoch nicht abschließend („insbesondere“). Im Einzelfall kann auch über die konkretisierenden Fallgruppen hinaus die mangelnde Erforderlichkeit einer Getrenntsammlung gegeben sein. Dies kann etwa der Fall sein, wenn sich die getrennte Sammlung zwar nicht im Vergleich zur gemeinsamen Sammlung (s. etwa Nr. 4), wohl aber insgesamt gesehen als unverhältnismäßig erweist.

Bei der in Nummer 1 geregelten Fallgruppe ist eine getrennte Sammlung nicht erforderlich, soweit mit einer gemeinsamen Sammlung verschiedener Abfallarten ein Ergebnis vergleichbarer Qualität wie bei einer getrennten Sammlung erreicht wird und die gemeinsame Sammlung der Abfälle deren Potential zur Vorbereitung zur Wiederverwendung, zum Recycling oder zu sonstigen Verwertungsmaßnahmen unter Beachtung der Vorgaben des § 8 Absatz 1 nicht beeinträchtigt. Mit der Vorschrift darf nicht der Vorrang der stofflichen vor der energetischen Verwertung ausgehebelt werden. Allein mit der Begründung, dass ein Gemisch ebenso oder sogar besser zur energetischen Verwertung als eine getrennt gesammelte Fraktion geeignet ist, darf nicht auf die getrennte Sammlung verzichtet werden. Zu vergleichen ist also welcher Abfallstrom bzw. „output“ mit einer getrennten Sammlung bzw. mit einer gemeinsamen Sammlung erreicht werden kann.

Nach Nummer 2 ist die Getrenntsammlung der Abfälle nicht erforderlich, soweit diese unter Berücksichtigung der von ihrer Bewirtschaftung ausgehenden Umweltauswirkungen den Schutz von Mensch und Umwelt nicht am besten gewährleistet. Dies ist nur ausnahmsweise der Fall, wenn eine getrennte Sammlung beispielsweise aufgrund umwelt-, gesundheits- oder arbeitsschutzrechtlicher Vorschriften ausscheidet.

Nach Nummer 3 ist die getrennte Sammlung als nicht erforderlich anzusehen, soweit die getrennte Sammlung unter Berücksichtigung guter Praxis der Abfallsammlung technisch nicht möglich ist. Das KrWG greift zur Bestimmung des Maßstabs den Begriff der „guten Praxis“ auf, weil hierdurch der in Deutschland eingeführte anspruchsvolle Standard der technischen Möglichkeit am besten verdeutlicht wird.

Eine Verwertungsmaßnahme (und entsprechend auch eine Maßnahme der getrennten Sammlung) ist nach allgemeinem deutschen Rechtsverständnis als technisch möglich anzusehen, wenn ein praktisch geeignetes Verfahren zur Durchführung der vorrangigen Verwertungsmaßnahme zur Verfügung steht und rechtlich zulässig ist. Praktisch geeignet ist das technische Verfahren dann, wenn es ohne längere Erprobungsphase verwirklicht werden kann. Der Begriff der technischen Möglichkeit ist daher nicht mit dem „Stand der Technik“ (§ 3 Absatz 28 in Verbindung mit Anlage 3 KrWG) gleichzusetzen, da er keinen Standard vorgibt, sondern nur die Grenze der objektiven Unmöglichkeit beschreibt. Der Begriff der technischen Möglichkeit hat jedoch ebenso wie der Stand der Technik einen dynamischen Gehalt. Technisch möglich

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

sind daher nicht nur allgemein anerkannte Techniken der getrennten Sammlung, sondern vielmehr auch neue Getrenntsammlungsverfahren, sofern sie in absehbarer Zeit technisch realisierbar und praktisch umsetzbar sind. Entscheidend ist dabei, dass das geeignete Verfahren dem Abfallerzeuger oder -besitzer im Einzelfall zur Verfügung steht. Dabei kann der „Stand der Technik“ zumindest ein Indikator für die praktische Eignung und Verfügbarkeit der Maßnahme (§ 3 Absatz 28 in Verbindung mit Anlage 3 KrWG) sein.

Nach Nummer 4 ist die getrennte Sammlung als nicht erforderlich anzusehen, soweit sie für den Verpflichteten im Vergleich zur gemeinsamen Sammlung unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen würde. Dabei werden durch Satz 2 die in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzustellenden Belange weiter konkretisiert. So sind zu berücksichtigen: die mit einer gemeinsamen Sammlung und Behandlung der Abfälle verbundenen nachteiligen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt, die hierdurch verursachten Kosten, die Möglichkeit von Effizienzsteigerungen der Abfallsammlung und -behandlung sowie die Möglichkeit, aus der Vermarktung der Abfälle Erlöse zu erzielen. Dabei ist zu beachten, dass bloße Mehrkosten der getrennten gegenüber der gemeinsamen Sammlung mit anderen Abfällen für sich genommen noch nicht die wirtschaftliche Unzumutbarkeit begründen. Es kommt vielmehr darauf an, dass die Kosten in einem besonderen Missverhältnis stehen und für einen objektiven Dritten in der Situation des Betroffenen Abfallerzeugers oder -besitzers wirtschaftlich nicht hinnehmbar sind.

Neben dem reinen Kostenvergleich ist dabei auch eine auf den Einzelfall bezogene Prüfung der Belastungswirkung vorzunehmen.

Buchstabe c fasst Absatz 2 neu und regelt in allgemeiner Weise und mit Wirkung für alle Abfallarten die Frage, ob und inwieweit die energetische Verwertung von solchen Abfällen zulässig ist, die zum Zwecke der stofflichen Verwertung, nämlich der Vorbereitung zur Wiederverwendung und zum Recycling, getrennt gesammelt worden sind. Nach Absatz 2 ist eine Verbrennung nur für die Abfallfraktionen zulässig, die bei der nachgelagerten Behandlung der getrennt gesammelten Abfälle (z.B. Sortierung, Zerkleinerung, Siebung, Sichtung, Verdichtung oder Pelletierung) angefallen sind und zunächst nur insoweit, als die energetische Verwertung dieser Abfallfraktionen nach den Vorgaben der Abfallhierarchie unter Berücksichtigung der in § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3 festgelegten Kriterien im Vergleich zur ursprünglich intendierten Vorbereitung zur Wiederverwendung und zum Recycling die bessere oder zumindest gleichwertige Umweltoption ist. Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit findet darüber hinaus auch § 7 Absatz 4 Anwendung. Die energetische Verwertung kommt für die o.g. Abfallfraktionen ausnahmsweise in Betracht, soweit die vorrangige Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar sind.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Zu Nummer 8 (§ 9a - Vermischungsverbot und Behandlung gefährlicher Abfälle)

§ 9a dient der Umsetzung von Artikel 18 AbfRRL, der ein Vermischungsverbot und weitere Anforderungen an die Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle regelt. Die auf gefährliche Abfälle bezogene Regelung des bisherigen § 9 Absatz 2 wird zu diesem Zweck in die eigenständige Norm des § 9a überführt und um weitere Regelungen ergänzt.

Absatz 1 übernimmt daher das bislang in § 9 Absatz 2 geregelte Vermischungs- und Verdünnungsverbot des Satzes 1.

Absatz 2 übernimmt die eng begrenzten Ausnahmen vom Vermischungs- und Verdünnungsverbot des bisherigen § 9 Absatz 2 Satz 2 in unveränderter Weise.

Absatz 3 ergänzt das in Absatz 1 und 2 festgelegte Verbot und trifft eine Regelung für gefährliche Abfälle, die unzulässiger Weise vermischt worden sind. Die Regelung dient der Umsetzung des Artikels 18 Absatz 3 AbfRRL. Sind gefährliche Abfälle in unzulässiger Weise vermischt worden, sind die Erzeuger und Besitzer der Abfälle zu deren Trennung verpflichtet, soweit die Trennung zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der Abfälle nach § 7 Absatz 3 erforderlich ist. Ist eine Trennung der gemischten gefährlichen Abfälle zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung nicht erforderlich oder ist sie zwar unter den genannten Umweltaspekten erforderlich, aber technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar, dürfen die gemischten gefährlichen Abfälle nur in einer Anlage behandelt werden, die nach diesem Gesetz oder nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz hierfür zugelassen ist.

Absatz 4 legt in Umsetzung von Artikel 10 Absatz 5 AbfRRL ein Behandlungs- bzw. Separierungsgebot für gefährliche Abfälle fest. Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 erforderlich ist, sind gefährliche Stoffe, Gemische oder Bestandteile aus gefährlichen Abfällen zu entfernen und nach den Anforderungen dieses Gesetzes zu verwerten oder zu beseitigen. Das Gebot hat eine dienende Funktion, um eine hochwertige und umweltverträgliche Verwertung zu gewährleisten. Die Erforderlichkeit der Separierung der gefährlichen Stoffe aus den Abfällen wird wie bei der Getrennthaltungspflicht des § 9 KrWG auf die Anforderungen der Ordnungsgemäßheit und Schadlosigkeit der Verwertung (§ 7 Absatz 3 KrWG) sowie die Anforderungen der Abfallhierarchie und der Hochwertigkeit der Verwertung (§ 8 Absatz 3 KrWG) bezogen. Zusätzlich greift die Regelung die Aspekte der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und technischen Möglichkeit (§ 7 Absatz 4 KrWG) einer Getrennsammlung auf.

In der Sache gilt eine entsprechende Verpflichtung auch für nicht gefährliche Abfälle, da auch deren Verwertung nach § 7 Abs. 3 ordnungsgemäß und schadlos erfolgen muss. Dies kann erfordern, dass Erzeuger und Besitzer zur Erfüllung der Grundpflicht des 7 Abs. 3 auch aus nicht gefährlichen Abfällen gefährliche Stoffe, Gemische oder Bestandteile zu entfernen und

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

nach den Anforderungen dieses Gesetzes zu verwerten oder zu beseitigen haben. Die Anforderungen können durch Rechtsverordnung nach § 10 Abs. 1 KrWG konkretisiert werden.

Zu Nummer 9 (§ 11 - Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft für Bioabfälle und Klärschlämme)

Buchstabe a enthält die Anpassung des Titels der Vorschrift. § 11 wird durch die Streichung des Absatzes 1 zu einer reinen Verordnungsermächtigung. Diese Normen sind im Gesetz jeweils mit „Anforderungen an...“ überschrieben.

Buchstabe b hebt Absatz 1 auf. Die bisherige Getrenntsammlungspflicht für die überlassungspflichtigen Bioabfälle wird in die allgemeine Regelung des § 20 Absatz 2 (neu) aufgenommen. Materiell-rechtlich erfolgt durch die Verschiebung und die dort vorgenommene redaktionelle Anpassung keine Änderung.

Buchstaben c-e treffen die aufgrund der in Buchstabe b enthaltenen Änderung notwendigen Folgeänderungen.

Zu Nummer 10 (§ 14 - Förderung des Recyclings und der sonstigen stofflichen Verwertung)

In **Buchstabe a** wird die schon bislang für Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle geltende und bereits ab dem 01.01.2015 greifende allgemeine Getrenntsammlungspflicht aufgehoben. Sie wird in § 20 Absatz 2 überführt und mit der für Bioabfälle (bisher § 11 Absatz 1) und Textilien geltende Getrenntsammlungspflicht den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zugewiesen. Sie gilt in diesem Zusammenhang für die in den privaten Haushaltungen anfallenden überlassungspflichtigen Abfälle. Die Getrenntsammlungspflicht für Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen folgt aus der Gewerbeabfallverordnung.

Buchstabe b fügt in Absatz 2 die von der AbfRRL neu festgelegten Recyclingquoten für „Siedlungsabfälle“ hinzu (s. dazu die Definition in § 3 Absatz 5a KrWG). Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 11 Absatz 2 der AbfRRL. Nach der geltenden Regelung des Artikels 11 Absatz 2a AbfRRL beläuft sich die etwas abweichend formulierte Quote für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling auf 50 % für das Jahr 2020. Artikel 11 Absatz 2, Buchstaben c, d und e steigern die Quoten für die Jahre 2025, 2030 und 2035 von 55 %, auf 60 % und schließlich auf 65 %. Zugleich wird durch die Regelung des Artikels 11a AbfRRL die Bestimmung für die Erreichung der Zielvorgaben neu gefasst und die Möglichkeit für die Erreichung des Quotenziels aufgrund der Umstellung einer „input-bezogenen“ Berechnung in eine „output-bezogene“ Berechnungsmethode indirekt verschärft.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

§ 14 Absatz 2 übernimmt zunächst die EU-rechtlichen Quoten auf Basis einer 1:1 Umsetzung. Die bislang für das Jahr 2020 geltende Recyclingquote von 65 % wird aufgrund des neuen, verschärften Berechnungsverfahrens des Artikels 11a AbfRRL durch die bisherige EU rechtliche Quote in Höhe von 50 % ersetzt. Die weiteren neuen, gestaffelten und letztlich strengeren Quotenvorgaben um Globalquoten, die nicht von einzelnen Abfallerzeugern oder -besitzern zu erfüllen sind. Die Berechnungsweise der Globalquoten (durch Artikel 11a AbfRRL) wird nicht im KrWG geregelt. Die in § 11a AbfRRL geregelte Bestimmung für die Berechnung der Erreichung der Zielvorgaben aus Artikel 11 Absatz 2 AbfRRL wird durch den Durchführungsbeschluss⁵ der Kommission zur Festlegung der Vorschriften für die Berechnung, die Prüfung und die Übermittlung von Daten über Abfälle gemäß der Richtlinie 2008/98/EG, festgelegt. Zuständig für die Übermittlung der Daten ist das Statistische Bundesamt.

Buchstabe c enthält zunächst eine redaktionelle Folgeänderung und streicht die Sätze 2 und 3 des neuen Absatzes 2. Aufgrund der eigenständigen Definitionen für die „stoffliche Verwertung“ und die „Verfüllung“ (§ 3 Nummer 23a bzw. Nummer 25a) kann die konkretisierende Regelung des Satzes 2 aufgehoben werden. Der in Satz 3 enthaltene Prüfauftrag der Bundesregierung (Frist: 31.12.2016) hat sich erledigt.

Zu Nummer 11 (§ 15 - Grundpflichten der Abfallbeseitigung)

Buchstabe a passt Absatz 3 Satz 2 an die neue Rechtslage an. Die für Abfälle zur Beseitigung geltende Getrennthaltungsvorgabe und Behandlungspflicht steht bereits nach bisheriger Rechtslage unter dem Erforderlichkeitsvorbehalt. Dieser wird durch die konkretisierende Regelung in § 9 Absatz 1 Satz 2 ergänzt. Der Bezug auf den neuen § 9a ist eine redaktionelle Folgeänderung.

Buchstabe b regelt in einem neuen Absatz 4 eine Quotenvorgabe, mit der die Ablagerung von Siedlungsabfällen als Form der Abfallbeseitigung begrenzt wird. Die Ablagerung von Siedlungsabfällen auf Deponien darf spätestens ab dem 1. Januar 2035 höchstens 10 Gewichtsprozent des gesamten Siedlungsabfallaufkommens betragen. Die Regelung flankiert die in § 14 Absatz 2 festgelegte Recyclingvorgabe für Siedlungsabfälle. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 5 Absatz 5 Deponierichtlinie.

⁵ 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*der Beschluss ist noch nicht veröffentlicht.*

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Zu Nummer 12 (§ 17 - Überlassungspflichten)

Nummer 13 enthält eine redaktionelle Folgeänderung, die durch die neuen Regelungen des § 26 veranlasst ist. In § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 werden die Wörter „Freistellungs- oder Feststellungsbescheid nach § 26 Absatz 3 oder Absatz 6“ durch die Wörter „Feststellungs- oder Freistellungsbescheid nach § 26 Absatz 3 oder § 26a Absatz 1 Satz 1“ ersetzt.

Zu Nummer 13 (§ 18 - Anzeigeverfahren für Sammlungen)

Der neue Absatz 8 stellt klar, dass der durch die gewerbliche Sammlung betroffene öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger einen Anspruch darauf hat, dass die für gewerbliche Sammlungen geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens eingehalten werden. Der Anspruch ist öffentlich-rechtlicher Natur und richtet sich gegen die für die Durchführung des Anzeigeverfahrens zuständige Behörde. Das Anzeigeverfahren stellt sicher, dass die Behörde die gesetzlichen Voraussetzungen für die Sammlungssysteme rechtzeitig prüfen und gegebenenfalls durch Verwaltungsakt sicherstellen kann (s. Gesetzesbegründung BReg BT-Drs. 17/6052, S. 88). Der Anspruch bezieht sich daher sowohl auf die verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Anzeigepflicht, wie etwa die Anforderung der notwendigen Angaben vom Träger der Sammlung, als auch auf die von der Behörde zu treffenden bzw. in ihrem Ermessen stehenden Anordnungen nach § 18 Absatz 5, 6 und 7. Der Anspruch kann sich somit insbesondere auf den Erlass eines Verwaltungsaktes richten, den die zuständige Behörde gegenüber der gewerblichen Sammlung treffen kann. In prozessualer Hinsicht gewährt die Regelung dem betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger damit die erforderliche Klagebefugnis nach § 42 Absatz 2 VwGO, um etwa eine Verpflichtungsklage erheben zu können.

Die materiell-rechtliche Position des gewerblichen Sammlers wird durch den Anspruch des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers auf Erlass von Anordnungen nicht beschränkt, da nur ein Verwaltungshandeln eingefordert werden kann, zu dem die zuständige Behörde gemäß § 18 ohnehin rechtlich verpflichtet ist. Die zuständige Behörde kann und darf insbesondere die Anordnungen nach § 18 Absatz 5, 6 und 7 nur treffen, wenn die dort festgelegten Voraussetzungen vorliegen. Bedingungen, Befristungen oder Auflagen können etwa nach § 18 Absatz 5 nur angeordnet werden, soweit sie „erforderlich sind, um die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 oder Nummer 4 sicherzustellen“.

Bei der Regelung des Absatzes 8 handelt es sich um eine Klarstellung der vom Gesetzgeber des KrWG 2012 verfolgten Absicht. Mit dem Erlass des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

hatte der Gesetzgeber das Regelungssystem der öffentlich-rechtlichen Entsorgung umgestaltet, um es unionsrechtlich abzusichern. Hintergrund waren die auf Abfälle aus privaten Haushaltungen bezogenen Überlassungspflichten des § 17 Absatz 1 Satz 1, die aufgrund der mit ihnen verbundenen Beschränkungen der Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit einer verbesserten Rechtfertigung bedurften. Dabei war die Regelung für gewerbliche Sammlungen in § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 in Verbindung mit § 17 Absatz 3 von besonderer Bedeutung. Danach unterliegen Abfälle zur Verwertung, die einer gewerblichen Sammlung zugeführt werden, nicht der Überlassungspflicht. Allerdings ist eine gewerbliche Sammlung wiederum nur dann zulässig, wenn „überwiegende öffentliche Interessen“ nicht entgegenstehen, insbesondere die „Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht gefährdet wird“.

Die Bundesregierung reagierte mit der Kollisionsklausel ganz bewusst auf die im Bereich der Haushaltsabfälle zur Verwertung bestehende „Konkurrenzsituationen zwischen der gewerblichen Sammlung einerseits sowie dem betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger“ (s. Gesetzesbegründung BReg BT-Drs. 17/6052 zu § 17, S. 87). Mit der neuen Regelung hatten öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger „zwar Beeinträchtigungen durch die Sammeltätigkeit gewerblicher Sammlungen hinzunehmen, ihre Funktionsfähigkeit musste jedoch gewahrt bleiben.“ (BReg BT-Drs. 17/6052 zu § 17, S. 87).

Die Kollision sollte auf der Grundlage eines Anzeigeverfahrens (§ 18) ausbalanciert werden. Das Verfahren sollte gewährleisten, „dass die Behörde die gesetzlichen Voraussetzungen für die Sammlungssysteme rechtzeitig prüfen und gegebenenfalls durch Verwaltungsakt sicherstellen kann“ (s. Gesetzesbegründung BReg BT-Drs. 17/6052 zu § 18, S. 88). Dabei war die Verfahrensführung und Zuständigkeit für Anordnungen aufgrund der zu gewährleistenden Neutralität der Behörde nicht mehr – wie nach der bisherigen Regelung des § 13 Absatz 3 Nummer 3 KrW-/AbfG – dem betroffenen Entsorgungsträger überantwortet, sondern auf eine „zuständige Behörde“ delegiert. Die Bundesregierung ging davon aus, dass durch die gegenüber dem „Träger der gewerblichen Sammlung zu treffenden Auflagen und Anordnungen zugleich und unmittelbar auch in die Rechtsposition des zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers eingegriffen“ werden kann und dieser „von der Behörde nach § 13 Absatz 2 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zu benachrichtigen und auf Antrag als Beteiligter zu diesem Verfahren hinzuzuziehen ist“ (BReg BT-Drs. 17/6052 zu § 18, S. 88). Diese Grundposition wurde auch vom Bundestag und Bundesrat eingenommen. Änderungen der Regelungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren führten zu einer weiteren Verstärkung der

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

rechtlichen Position des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, die sich nach wie vor im unionsrechtlichen Rahmen hielt.

Zur sachgerechten Lösung der Kollisionslage hatte der Gesetzgeber den Begriff der „Funktionsfähigkeit“ des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers eingeführt und insoweit ein dessen Rechtskreis betreffendes Schutzgut ausdrücklich benannt (so auch BVerwG 7 C 23.16 Rn. 16) und aus dem Kontext der „überwiegenden öffentlichen Interessen“ herausgehoben. Mit dieser Aufwertung und Individualisierung war zugleich eine Subjektivierung der Rechtsposition des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers intendiert. Zwar sollte der Schutz der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in erster Linie der nach § 18 Absatz 5 zuständigen Behörde obliegen. Mit Blick auf die – trotz Gesetzesbindung der zuständigen Behörde (s. BVerwG 7 C 23.16 Rn. 21) – bestehende Möglichkeit divergierender Einschätzungen der Belastungssituation des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sollte diesem aber die Möglichkeit zustehen, die Entscheidung der Behörde auch gerichtlich überprüfen zu lassen. Zwar sollte durch die Neuregelung die materiell-rechtliche Rechtsposition des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers auf das unionsrechtlich zulässige Maß ausgerichtet werden (s. BVerwG 7 C 23.16 Rn. 21), prozessual schutzlos sollte dieser jedoch nicht gestellt werden, sondern mit Blick auf die Konkurrenzsituation in gleicher Weise wehrfähig sein wie der Träger der gewerblichen Sammlung.

Zu Nummer 14 (§ 20 - Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger)

Bei der Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft kommt neben den Produktverantwortlichen (s. dazu §§ 23 ff.) auch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern eine wichtige Funktion zu. Diese haben nach § 20 Abs. 1 die Aufgabe, insbesondere die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen nach Maßgabe der §§ 6-11 zu verwerten oder nach Maßgabe der §§ 15 und 16 zu beseitigen. Diese wichtige Funktion wird durch die Verpflichtung zur Erstellung von Abfallwirtschaftskonzepten und -bilanzen (§ 21) sowie zur umfassenden Beratung der Bürger über die Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung und die Beseitigung der Abfälle flankiert (§ 46). Beide Instrumente bieten die Grundlage für eine kontinuierliche Fortentwicklung der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung.

Aufgrund der Bindung an die Vorgaben der Abfallhierarchie sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger insbesondere gehalten, die angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen vorrangig der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen. Hierfür kommt den in § 20 Abs. 2 spezifisch festgelegten Getrenntsammlungspflichten für verschiedene Abfallströme eine besondere Bedeutung zu.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Buchstabe a fügt einen neuen Absatz 2 ein. Dieser legt die Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger fest, eine getrennte Sammlung für bestimmte, in privaten Haushalten anfallende Abfallarten durchzuführen. Die privaten Haushalte sind im Rahmen ihrer Überlassungspflicht zur Nutzung der angebotenen Sammelsysteme verpflichtet. Die Möglichkeit der umweltverträglichen Eigenverwertung durch den privaten Haushalt nach § 17 Absatz 1 Satz 2 – die allerdings praktisch nur für Bioabfälle in Betracht kommt – wird durch § 20 Absatz 2 nicht berührt. Ebenso wird die Möglichkeit einer Erfassung bestimmter Abfälle durch Systeme der Produktverantwortung und durch ordnungsgemäß betriebene gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen nicht ausgeschlossen (§ 17 Absatz 2).

Die der Getrenntsammlungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger unterliegenden Abfallarten sind im Einzelnen aufgezählt. Dabei wird die spezifische Getrenntsammlungspflicht entsprechend der Vorgabe des § 9 in unterschiedlicher Stringenz festgelegt. Die auf Bio-, Kunststoff-, Glas-, Metall-, Textil- und Papierabfälle bezogene Pflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zeichnet insofern die bereits durch § 11 Absatz 1 sowie durch die Gewerbeabfallverordnung bestehende Getrenntsammlungspflicht nach. Dabei gibt die Regelung des § 20 Absatz 2 lediglich einen Mindeststandard vor. Es bleibt dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger unbenommen, auch weitere Getrenntsammlungssysteme einzuführen.

Nummer 1 bezieht sich auf in privaten Haushaltungen anfallende Bioabfälle. Die Regelung dient der Umsetzung des Artikel 22 Absatz 1 AbfRRL. Sie war bisher in § 11 Absatz 1 enthalten und wird aus systematischen Gründen gemeinsam mit den für andere Abfallarten geltenden Getrenntsammlungspflichten in § 20 Absatz 2 aufgenommen. Die Pflicht zur Getrenntsammlung von Bioabfällen unterliegt den Schranken der allgemeinen Regelung des § 9. Allerdings kann sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nicht darauf berufen, dass von der Getrenntsammlung aus ökologischen Gründen zugunsten einer gemeinsamen Sammlung mit anderen Abfallarten abgesehen werden kann. Für die stoffliche Nutzung von Bioabfällen ist immer eine hohe Sortenreinheit erforderlich, die mit einer gemeinsamen Sammlung mit anderen Haushaltsabfällen nicht gewährleistet ist. Aufgrund der Beschaffenheit von Bioabfällen kann die gemeinsame Erfassung von Bioabfällen mit anderen Abfällen das (nachträgliche) Aussortieren von Fremdstoffen wie Kunststoff, Glas, Papier und Metall aus einem Bioabfallgemisch, keine vergleichbaren Ergebnisse erzielen. Ebenso ist aus Hierarchiegesichtspunkten die getrennte Sammlung immer die bessere Option, weil sich Gemische von Bioabfällen mit anderen Abfällen nicht stofflich verwerten lassen. Es finden daher nur die Fallgruppen des § 9 Absatz

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

1 Satz 1 und Satz 2 Nummer 3 (fehlende technische Möglichkeit) und 4 (fehlende Verhältnismäßigkeit) Anwendung. Durch den Verweis auf § 9 Absatz 2 wird zudem die energetische Verwertung getrennt gesammelter Bioabfälle begrenzt. Eine Vergärung von Bioabfällen als kombiniertes Verfahren bleibt damit aber ebenso möglich wie die energetische Verwertung von im Rahmen der Bioabfallbehandlung ausgeschleusten und für die Kompostierung bzw. Vergärung ungeeigneten Abfällen.

Nummer 2 legt die Getrenntsammlungspflicht von Kunststoff-, Metall- und Papierabfällen fest; § 9 gilt entsprechend; Abweichungen von der Pflicht durch eine umweltverträgliche und hochwertige Co-Erfassung verschiedener Abfallströme sind unter den Bedingungen des § 9 zulässig. Das gleiche gilt für die energetische Verwertung getrennt gesammelter Kunststoff-, Metall- und Papierabfälle. Die Regelung dient der Umsetzung des Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 2 AbfRRL.

Nummer 3 erfasst Glasabfälle. Genau wie bei den Bioabfällen kann sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in der Regel nur auf die Ausnahmemöglichkeit des § 9 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 Nummer 3 und 4 berufen. Durch den Verweis auf § 9 Absatz 2 wird die energetische Verwertung getrennt gesammelter Glasabfälle begrenzt. Die Regelung dient der Umsetzung des Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 2 AbfRRL.

Nummer 4 legt die Getrenntsammlungspflicht für Textilabfälle fest; § 9 gilt entsprechend. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 AbfRRL um. Hiernach ist die getrennte Sammlung von Textilien ab dem 1. Januar 2025 notwendig. Aufgrund der in Deutschland seit langem praktizierten ausdifferenzierten Erfassungssysteme und Behandlungsstrukturen für Alttextilien ist eine Vorverlagerung der Geltung dieser Pflicht auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung gerechtfertigt.

Nummer 5 legt die Getrenntsammlungspflicht für Sperrmüll fest.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben danach Sperrmüll in einer Weise zu sammeln, welche die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling der einzelnen Bestandteile ermöglicht. Diese Verpflichtung trägt in besondere Weise dem Umstand Rechnung, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bereits nach geltender Rechtslage (§ 20 Abs. 1) zur Einhaltung der Abfallhierarchie nach § 6 KrWG verpflichtet sind. Dies erfordert gerade bei diesem hochwertigen Abfallstrom eine möglichst ressourcenschonende Sammlung. Hierauf ist im Rahmen der Abfallberatung auch der Bürger hinzuweisen (s. § 46 Abs. 3).

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Die Art und Weise der Pflichterfüllung, bei der auch regionale Besonderheiten und sonstige Spezifika des Einzugsgebietes zu berücksichtigen sind, bleibt den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen, soweit das gesetzliche Ziel zuverlässig erreicht wird. Die Verpflichtung zur ressourcenschonenden Getrennsammlung von Sperrmüll steht auch im inhaltlichen Zusammenhang mit Abfallvermeidungsmaßnahmen, die von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern getroffen werden (s. dazu § 21). So ist bei der Abfallberatung auch darauf hinzuweisen, dass die noch gebrauchsfähigen Erzeugnisse nicht in den Sperrmüll gegeben, sondern möglichst Einrichtungen zu überlassen sind, die die Erzeugnisse einer Wiederverwertung zuführen (vgl. § 46 Abs. 2).

Nummer 6 legt die Getrennsammlungspflicht für gefährliche Abfälle fest. Dabei ist sicherzustellen, dass sich die Abfälle nicht mit Abfällen anderer Kategorien vermischen. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 20 Absatz 1 AbfRRL. Sie wird allerdings nicht erst ab dem 1. Januar 2025 eingeführt, sondern soll mit Blick auf die in Deutschland seit langem praktizierten ausdifferenzierten Erfassungssysteme und Behandlungsstrukturen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (z.B. Sammlung von so genannten „Problemabfällen“ im Bringsystem oder haushaltsnahe Schadstoffmobile) bereits mit Inkrafttreten des Gesetzes wirksam werden. Die Abfallerzeuger und -besitzer der Abfälle aus privaten Haushaltungen haben diese Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 17 Absatz 1 Satz 1 zu überlassen. Die Möglichkeit einer „Eigenverwertung“, die bei nicht gefährlichen Abfällen, wie etwa Bioabfällen, zu einer Freistellung von der Überlassungspflicht führen kann (s. § 17 Absatz 1 Satz 1 2. Halbsatz), kommt für gefährliche Abfälle nicht Betracht. Gefährliche Abfälle sind auch weder einer gemeinnützigen noch einer gewerblichen Sammlung zugänglich (§ 17 Absatz 2 Satz 2). Die privaten Haushaltungen sind ihrerseits verpflichtet, die gefährlichen Abfälle getrennt zu sammeln. Die faktische Umsetzung erfordert allerdings, dass die Getrennsammlungssysteme vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger konkret zur Verfügung gestellt werden.

Besondere Pflichten gelten für die einzelnen Fraktionen gefährlicher Abfälle aus privaten Haushaltungen erst für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder die von ihm beauftragten Dritten. Nach der Überlassung der gefährlichen Abfälle an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder die von ihm beauftragten Dritten ist dieser nach § 20 Absatz 1 in vollem Umfang zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung oder gemeinwohlverträglichen Beseitigung der Abfälle verpflichtet. Er unterliegt daher auch in vollem Umfang dem Vermischungsverbot, den weiteren Anforderungen des § 9a sowie den Nachweispflichten nach § 50 KrWG.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Buchstabe b enthält die notwendigen Folgeänderungen.

Zu Nummer 15 (Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen)

Nach § 21 haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen über die Verwertung, insbesondere die Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings und die Beseitigung der in ihrem Gebiet anfallenden und ihnen zu überlassenden Abfälle zu erstellen. Die bestehende Regelung wird dahin ergänzt, dass dabei auch die betriebenen und geplanten Systeme zur Getrennsammlung, insbesondere der in § 20 Absatz 2 genannten Abfallarten gesondert darzustellen sind. Da die Getrennsammlungssysteme für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling eine dienende Funktion haben, ist die Regelung klarstellender Natur und schafft eine höhere Transparenz für den Stand und die Perspektiven der kommunalen Abfallentsorgung. Ganz überwiegend werden die getrennt gesammelten Abfälle bei den kommunalen Abfallbilanzen bereits gesondert dargestellt. Im Rahmen der Konzepte wird es künftig notwendig werden, gerade die Fälle, in denen ganz oder teilweise von den Ausnahmen von der Getrennsammlungspflicht Gebrauch gemacht wird, besonders darzustellen. Zudem haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in den zu erstellenden Abfallwirtschaftskonzepten und Abfallbilanzen künftig auch die getroffenen Abfallvermeidungsmaßnahmen darzustellen. Bei der Weiterentwicklung der Abfallvermeidungsmaßnahmen haben sie die im Abfallvermeidungsprogramm nach § 33 festgelegten Abfallvermeidungsmaßnahmen zu berücksichtigen. Hinsichtlich der genauen Anforderungen bleibt es dabei, dass diese durch Landesrecht festgelegt werden.

Dabei korrespondiert die Regelung mit der für die Länder geltenden Pflicht zur Aufstellung für Abfallwirtschaftskonzepte und unterstützt diese. Nach § 30 Absatz 6 Nummer 5 a) haben die Länder eine Beurteilung der bestehenden Abfallsammelsysteme, einschließlich der Abfälle, die getrennt gesammelt werden, der geografischen Gebiete, in denen die getrennte Sammlung erfolgt und der Maßnahmen zur Verbesserung der getrennten Sammlung zu erstellen; sofern eine getrennte Sammlung nicht erfolgt, sind die Voraussetzungen des § 9 Absatz 1 Satz 2 darzulegen.

Zu Nummer 16 (§§ 23 bis 25)

Allgemeines

1. Die Produktverantwortung der §§ 23 ff. KrWG ist ein zentraler Eckpfeiler des auf dem Verursacherprinzip beruhenden Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Die Produktverantwortung des § 23 KrWG, die der unionsrechtlichen Regelung der „erweiterten Herstellerverantwortung“ des Artikel 8 AbfRRL entspricht und diese bei der Novellierung der Richtlinie 2008/98/EG maßgeblich

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

geprägt hat, legt wesentliche Grundlagen für die Vermeidung und die hochwertige, ressourceneffiziente Verwertung von Abfällen. Ziel der Produktverantwortung ist es, dem Entstehen von Abfällen bereits bei der Produktion vorzubeugen, anstatt lediglich die entstehenden Abfallströme umweltverträglich zu steuern. Neue unionsrechtliche Vorgaben, insbesondere der novellierten Abfallrahmenrichtlinie sowie der Einweg-Kunststoffrichtlinie, gestiegene Anforderungen an die Ressourceneffizienz von Produkten sowie das drängende Problem der Vermüllung der Umwelt, insbesondere der Meere, erfordern jedoch eine Fortentwicklung der Produktverantwortung. Dabei stehen neben einer verbesserten Förderung ressourceneffizienter, recyclingfähiger und umweltverträglicher Erzeugnisse auch Obhutspflichten, die auf die Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit von Erzeugnissen im Vertriebsweg zielen, sowie Nachsorgepflichten, die die mit dem Gebrauch der Erzeugnisse verbundenen Umweltprobleme beseitigen sollen, auf dem Programm.

2. Hintergrund für die Fortentwicklung der Produktverantwortung der §§ 23 ff. KrWG ist ganz maßgeblich das neue Unionsrecht. Nach der in Artikel 8 AbfRRL vorgegebenen „erweiterten Herstellerverantwortung“ sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, geeignete Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter zu treffen, um die Entwicklung, die Herstellung, das Inverkehrbringen und den Einsatz von Produkten und Bestandteilen von Produkten zu fördern, die mehrfach verwendbar sind, recycelte Materialien enthalten, technisch langlebig und leicht reparierbar sind und die, nachdem sie zu Abfall geworden sind, zur Vorbereitung zur Wiederverwendung und zum Recycling geeignet sind.

Die erweiterte Herstellerverantwortung des Artikel 8 AbfRRL ist durch das novellierte Unionsrecht vertieft und erheblich erweitert worden: Dies betrifft zum einen die in Artikel 8a AbfRRL geregelten Vorgaben für die „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass Hersteller von Erzeugnissen die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung übernehmen – eine Form der Verantwortung, die bereits integraler Bestandteil der Produktverantwortung des KrWG ist. Zu einer gegenständlichen Erweiterung der Produktverantwortung führen jedoch wichtige, den Mitgliedstaaten vorgegebenen Maßnahmen zur Förderung der Abfallvermeidung nach Artikel 9 AbfRRL. Die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen – mit und ohne Gesetzescharakter (s. Artikel 8 AbfRRL) – sind zwar der „erweiterten Herstellerverantwortung“ des Artikel 8 AbfRRL nicht unmittelbar zugeordnet, können aber in der Sache oftmals nur von den Herstellern erfüllt werden und sind – unabhängig von ihrer Umsetzung in den Abfallvermeidungsprogrammen (s. Artikel 29 Absatz 1 AbfRRL, § 33 Absatz 1) – daher vor allem im Rahmen der Produktverantwortung zu adressieren (s. als Beispiel in Artikel 9 die

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Förderung nachhaltiger Produktionsmodelle (a), das Design und die Herstellung ressourcen-effizienter Produkte (b), die Identifizierung kritischer Rohstoffe in Produkten (c), die Wiederverwendung von Produkten und die Förderung von Aktivitäten zur Reparatur (d), die Verfügbarkeit von Ersatzteilen (e), die Senkung des Gehalts an Schadstoffen (i), die Verhinderung der Vermüllung der Umwelt durch Beschränkungen des Vertriebs von Produkten(k)). Wichtiger Aspekt ist dabei neben der Herstellung abfallarmer Erzeugnisse auch der Aspekt des schonenden Umgangs mit Erzeugnissen. So zielt Artikel 9 Absatz 1 (g) auf die Verringerung der Verschwendung von Lebensmitteln und verlangt in Buchstabe h) die Förderung von Lebensmittelpenden. Die auf die Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung bezogenen Vermeidungsmaßnahmen stellen lediglich ein Mindestprogramm dar.

Die erweiterte Herstellerverantwortung ist auch ein zentraler Anknüpfungspunkt für die Pflichten der Einweg-Kunststoff-Richtlinie. Es geht dabei nicht nur um Verbote (Artikel 5), Produktanforderungen (Artikel 6), Kennzeichnungsvorschriften (Artikel 7) und auf die Öffentlichkeit bezogene Sensibilisierungskampagnen (Artikel 10), sondern nunmehr auch um nachsorgende Maßnahmen, die sich auf die Beseitigung der Vermüllung der Umwelt beziehen, wie die Übernahme von Reinigungskosten (Artikel 9).

3. Durch die Novellierung der §§ 23 ff. wird der Rechtscharakter der Produktverantwortung nicht verändert. § 23 stellt nach wie vor eine latente Grundpflicht für die Produktverantwortlichen dar, aus der sich allein noch keine durchsetzbaren materiell rechtlichen Pflichten ableiten lassen. Hierfür bedarf es – wie nach bisheriger Rechtslage – entweder spezifischer Rechtsverordnungen der Bundesregierung (s. § 23 Absatz 4) oder spezieller Gesetze, wie des Verpackungsgesetzes, des Batteriegesetzes oder des Elektro- und Elektronikaltgerätegesetzes. Die einzelnen Maßnahmen der Produktverantwortung sind beispielhaft und nicht abschließend in § 23 Absatz 2 aufgeführt. Es obliegt dabei dem Gesetz- und Ordnungsgeber, für den jeweiligen Sach- und Problembereich geeignete, erforderliche und verhältnismäßige Maßnahmen auszuwählen. Absatz 3 der Vorschrift benennt in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtslage daher auch explizit als rechtliche Grenzen der Produktverantwortung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, die sich aus anderen Rechtsvorschriften ergebenden Regelungen zur Produktverantwortung und zum Schutz von Mensch und Umwelt sowie die Festlegungen des EU-Rechts über den freien Warenverkehr. Diese Grenzen sind auch bei künftigen Rechtsverordnungen zur Umsetzung der fortentwickelten Produktverantwortung zu beachten.

Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu § 23 (Produktverantwortung)

1. § 23 Absatz 1 Satz 3 bestimmt, dass bei einem Vertrieb der Erzeugnisse dafür zu sorgen ist, dass deren Gebrauchstauglichkeit erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.

Die Regelung stellt eine neue Ausprägung der Grundpflicht der Produktverantwortung dar, die allerdings bereits implizit in der allgemeinen Verpflichtung der Sätze 1 und 2 angelegt ist. Die in § 23 Absatz 1 Satz 1 zitierte „Produktverantwortung“ dient der Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft (s. § 1) und richtet sich an jeden („wer“), der Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt. Wesentliches Ziel der Produktverantwortung ist nach Satz 2, dass Erzeugnisse möglichst so zu gestalten sind, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und sichergestellt ist, dass die nach ihrem Gebrauch entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet und beseitigt werden. Die Verpflichtung zielt darauf ab, dass dem späteren Entstehen von Produktabfällen vor allem bereits durch verbesserte Produkteigenschaften, wie etwa durch Sicherstellung der Langlebigkeit und Reparaturfähigkeit, vorzubeugen ist.

Die grundsätzliche Verpflichtung zur Gewährleistung einer weitreichenden, auch bei der Nutzung durch den Endverbraucher fortbestehenden Gebrauchstauglichkeit des „abfallarmen“ Erzeugnisses schließt das Gebot ein, dass der zur Herstellung derartiger Erzeugnisse verpflichtete Produktverantwortliche – erst Recht – das von ihm hergestellte und vertriebene Erzeugnis auch selbst nicht ohne Notwendigkeit durch eigene Willensentscheidung zu Abfall machen darf. Dies wird durch den neuen Satz 3 nunmehr klargestellt. Der Produktverantwortliche unterliegt insoweit einer „Obhutspflicht“ (s. § 23 Absatz 2 Nummer 11) für die von ihm hergestellten und vertriebenen Erzeugnisse. Beispiele für eine derartige Verpflichtung enthält bereits das EU-Recht, und zwar für den Bereich der Lebensmittel. Nach Artikel 9 Absatz 1 g) AbfRRL haben Mitgliedstaaten Maßnahmen zu treffen, die „Verschwendung von Lebensmitteln in der Primärerzeugung, Verarbeitung und Herstellung, im Einzelhandel und anderen Formen des Vertriebs von Lebensmitteln, in Gaststätten zu verringern.“ Als mögliche Maßnahme der Abfallvermeidung nennt Artikel 9 Absatz 1 h) AbfRRL die Förderung von „Lebensmittelspenden und andere Formen der Umverteilung von Lebensmitteln für den menschlichen Verzehr (...), damit der Gebrauch durch den Menschen Vorrang gegenüber dem Einsatz als Tierfutter und der Verarbeitung zu Non-Food-Erzeugnissen hat“. Hintergrund dieser Regelungen ist das in Artikel 9 Absatz 1 g) AbfRRL genannte Ziel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, bis 2030 die weltweit auf der Ebene des Einzelhandels und auf Verbraucherebene pro

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Kopf anfallenden Lebensmittelabfälle zu halbieren und die Verluste von Lebensmitteln entlang der Produktions- und Lieferkette zu reduzieren. Beim Lebensmittelkonsum werden die Ressourcen anderer Länder und Staaten – Land, Arbeitskraft, Wasser und Energie – genutzt. Auch unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit dürfen die Ressourcen daher nicht verschwendet werden. Was für Lebensmittel gilt, muss unter dem übergreifenden Aspekt des Umwelt- und Ressourcenschutzes (s. § 1) und dem prioritären Ziel der Abfallvermeidung (§ 6 Absatz 1) jedoch im Grundsatz auch für die Ressourcen in anderen Produkten (z.B. für die Vernichtung von Lagerbeständen im Rahmen des Onlinehandels) gelten. Mit der Neuregelung im KrWG, die die Grundlage für entsprechende Verordnungen legt, wird die Möglichkeit für rechtlich bindende Regelungen eröffnet, die grundsätzlich alle Erzeugnisse, seien es Lebensmittel, Bekleidung oder Elektroartikel, umfassen kann.

§ 23 Absatz 1 Satz 3 adressiert dabei den Vertrieb von Erzeugnissen. Der Vertrieb ist in Anlehnung an § 3 Absatz 12 und 13 VerpackG zu verstehen als das gewerbsmäßige Inverkehrbringen von Erzeugnissen, unabhängig davon, auf welcher Handelsstufe und mit welcher Vertriebsmethode dies erfolgt. Auch das erstmalige Bereitstellen eines Erzeugnisses im Geltungsbereich des KrWG stellt sich als Inverkehrbringen und damit als Vertreiben dar. Funktional zählt zur Vertriebsphase auch der zum Zwecke des Inverkehrbringens durchgeführte Transport und die Lagerhaltung der Erzeugnisse. Nicht erfasst wird hingegen die vorgelagerte Phase der Herstellung eines Erzeugnisses, denn in der Produktionsphase kann aufgrund von technischen Herstellungsbedingungen der Anfall von Abfall nicht ausgeschlossen werden. Zudem enthält bereits die Verpflichtung des Anlagenbetreibers nach § 5 Absatz 1 Nummer 3 BImSchG ein wirkungsvolles Instrument um die Abfallerzeugung in der Produktionsphase zu vermindern.

Die Verpflichtung, für die Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit eines Erzeugnisses Sorge zu tragen hat Parallelen im Zivilrecht (vgl. Pflichten des Nießbrauchers, für die Erhaltung einer Sache in ihrem wirtschaftlichen Bestand zu sorgen, § 1041 BGB, Obhutspflicht des Lagerhalters § 475 HGB). Allerdings geht es bei der Obhutspflicht des KrWG um Sachen, die sich im Eigentum oder in der Verfügungsbefugnis des Produktverantwortlichen befinden, deren un gerechtfertigte Zerstörung weder zivilrechtlich noch strafrechtlich sanktioniert werden kann. Die Obhutspflicht bezieht sich nicht nur auf das eigene Verhalten, sondern auch auf das Verhalten des vom Vertreiber mit den einzelnen Verrichtungen im Zusammenhang mit dem Vertrieb beauftragten Dritten, wie etwa weiterer Lagerhalter oder Personal der Verkaufsstelle. Aus den zivilrechtlichen Normen lassen sich auch Anhaltspunkte für die einzelnen Handlungspflichten

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

und -maßstäbe entnehmen. Eine Erfolgsgarantie ist mit der Obhutspflicht nicht verbunden, wohl aber dauerhafte Vorsorge- und Sorgfaltspflichten.

Die Obhutspflicht des § 23 Absatz 1 Satz 2 stellt sich – wie die anderen Regelungen der Produktverantwortung – als latente Grundpflichtigkeit dar, aus der sich allein noch keine durchsetzbaren materiell-rechtlichen Pflichten des Produktverantwortlichen ergeben. Hierfür bedarf es entweder spezifischer Rechtsverordnungen der Bundesregierung (s. § 23 Absatz 4) oder spezieller Gesetze, wie des Verpackungsgesetzes, des Batteriegesetzes oder des Elektro- und Elektronikaltgerätegesetzes (s.o.). Beim Kreislaufwirtschaftsgesetz bestimmt daher der Verordnungsgeber, welche konkreten Erzeugnisse der Obhutspflicht unterliegen sollen und welche Maßnahmen zur Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit (vom Schutz vor Zerstörung von Konsumgütern, über den vergünstigten Abverkauf von Lagerware bis hin zur Spende von Lebensmitteln an Tafeln) zu ergreifen sind.

Bei Konkretisierung der Obhutspflicht betreffen die Verpflichtungen zum einen den Betrieb des Produktverantwortlichen und berühren dessen Berufsausübungsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 GG), zum anderen das jeweils bestimmte Erzeugnis und berühren die Verfügungsbefugnis des Eigentümers. Die Regelungen stellen eine Bestimmung des Inhalts und der Schranken des Eigentums (Artikel 14 Absatz 1 GG) dar, konkrete Eigentumspositionen werden nicht entzogen. Der Grad der Betroffenheit der grundrechtlich geschützten Rechtspositionen ist von der Intensität und dem Umfang der jeweiligen Maßnahme abhängig.

Dabei stehen verordnungsrechtliche Konkretisierungen ausdrücklich unter dem Vorbehalt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (§ 23 Absatz 4), müssen daher geeignet, erforderlich und angemessen sein, um die mit der Pflicht verfolgten Zwecke der Abfallvermeidung und des Umwelt- und Ressourcenschutzes zu erfüllen. Soweit die Obhutspflicht zu einer Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit nach Artikel 12 Absatz 1 GG führt, muss die Beschränkung im Interesse des Gemeinwohls und zur Lösung legitimer, mit der Werteordnung des Grundgesetzes vereinbarer, gesetzgeberischer Sachaufgaben erfolgen. Hierzu zählt auch der Umwelt- und Ressourcenschutz nach Artikel 20a GG, der durch die Normen des KrWG seine konkreten Ausprägungen findet (§§ 1, 6 Absatz 1, 23 Absatz 1). Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit steht dem Gesetz- und Verordnungsgeber ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu.

Mit Blick auf Artikel 14 Absatz 1 GG ist der Verordnungsgeber verpflichtet, die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls, insbesondere die des Umwelt- und Ressourcenschutzes gemäß Artikel 20a GG und § 1 KrWG, in ein gerechtes und

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Zu beachten ist, dass Artikel 14 Absatz 1 GG nicht die einträglichste Nutzung eines Eigentums schützt; andererseits darf die Privatnützigkeit des Eigentums als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis nicht ausgehöhlt werden.

Entsprechend der Vorgabe, die Ressourcen möglichst effizient zu nutzen, ist der Verantwortliche daher gehalten, bei der Organisation und Ausgestaltung des Vertriebs die Gebrauchstauglichkeit des Erzeugnisses im Rahmen der ursprünglichen Zweckbestimmung aufrecht zu erhalten. Ist dies nicht möglich, können auch andere Verwendungszwecke in Betracht kommen. Kann die ursprüngliche Zweckbestimmung nicht mehr aufrechterhalten werden und ist auch eine andere Zweckbestimmung mit zumutbaren Mitteln nicht möglich, kann eine Entledigung des Erzeugnisses als Abfall in Betracht kommen. Gleiches gilt, wenn aus objektiven Gründen, etwa bei Vorliegen von Gesundheits- oder Umweltrisiken, die Entledigung des Erzeugnisses geboten ist. Die Regelung überlässt es dem Produktverantwortlichen, in welcher Weise er die Gebrauchstauglichkeit erhalten kann. Hinweise ergeben sich dabei bereits aus dem Zivilrecht (s.o.).

2. § 23 Absatz 2

§ 23 Absatz 2, der die Reichweite der Produktverantwortung skizziert, wird – dem Verständnis der novellierten AbfRRL entsprechend – erweitert. Die Vorschrift greift insbesondere die in Artikel 8, 8a und 9 Absatz 1 AbfRRL festgelegten Anforderungen auf.

§ 23 Absatz 2 Nummer 1

Nummer 1 wird dahin ergänzt, dass die Produktverantwortung für Erzeugnisse mit Blick auf deren Entwicklung, Herstellung und das Inverkehrbringen umfasst, dass diese „ressourceneffizient“ erfolgt. Abgedeckt ist künftig nicht nur, dass Erzeugnisse mehrfach verwendbar und technisch langlebig, sondern auch „leicht reparierbar“ sein sollen. Die explizite Nennung der Ressourceneffizienz geht auf die Formulierung in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) zurück. Eine inhaltliche Erweiterung für das KrWG ergibt sich daraus allerdings nicht, da der Gedanke der Schonung der natürlichen Ressourcen bereits von der geltenden Zweckbestimmung des KrWG in § 1 umfasst ist. Die Ergänzung „leicht reparierbar“ geht sowohl auf die Formulierung in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) AbfRRL wie auch die Formulierung in Artikel 8 Absatz 2 zurück und zielt auf eine Verlängerung der Lebensdauer von Erzeugnissen. Das Reparieren im Sinne der zweiten Stufe der Abfallhierarchie soll (wieder) an die Stelle des Ersetzens (Neukauf eines Erzeugnisses) treten.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

§ 23 Absatz 2 Nummer 2

In Nummer 2 wird der vorrangige Einsatz von Rezyklaten bei der Herstellung von Erzeugnissen ergänzt. Der Einsatz von Rezyklaten trägt zur Schonung von Primärrohstoffen bei und bildet einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Kreislaufwirtschaft. Die EU-Kunststoffstrategie (KOM (2018) 28 endg.) zum Beispiel betont die Bedeutung der Erhöhung des Rezyklat-Anteils für das Kunststoffrecycling und sieht in der Festlegung eines Mindestrezyklat-Anteils einen wichtigen Treiber zur Steigerung der Nachfrage nach Sekundärrohstoffen. Artikel 6 Absatz 5 Einweg-Kunststoffrichtlinie fordert erstmals einen solchen Mindestrezyklateinsatz bei Getränkeeinwegflaschen. Das BMU hat Ende 2018 einen „5-Punkte-Plan – Nein zur Wegwerfgesellschaft“ vorgelegt, mit dem eine Rezyklat-Initiative angekündigt wird. Auch Artikel 8 Absatz 2 AbfRRL sieht die Förderung von Produkten vor, die recycelte Materialien enthalten.

§ 23 Absatz 2 Nummer 3

Die neu eingefügte Nummer 3 setzt Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c) AbfRRL um.

Bestimmte Rohstoffe haben für die Wirtschaft in der Europäischen Union große Bedeutung; zugleich besteht bei ihnen ein hohes Risiko von Versorgungsengpässen. Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission 2008 die Mitteilung zu einer „Rohstoffinitiative“ (KOM(2008) 699) vorgelegt, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten aufgefordert sind Maßnahmen zu ergreifen, um die Wiederverwendung von Erzeugnissen zu fördern, die kritische Rohstoffe enthalten, und um zu verhindern, dass diese Erzeugnisse zu Abfall werden. Die Kommission hat eine Liste kritischer Rohstoffe (KOM(2017) 490) erstellt, die regelmäßig überprüft wird. Zudem sind Abfälle, die erhebliche Mengen kritischer Rohstoffe enthalten, auf die bestmögliche Weise zu bewirtschaften. Der sparsame Einsatz kritischer Rohstoffe und die Kennzeichnung von Erzeugnissen, in denen kritische Rohstoffe enthalten sind, sind notwendige Bedingungen für eine Kreislaufführung dieser Rohstoffe. § 23 Absatz 2 Nummer 3 schafft insofern die Möglichkeit, entsprechende Anforderungen an den sparsamen Einsatz kritischer Rohstoffe sowie die Kennzeichnung von in Erzeugnissen enthaltenen kritischen Rohstoffen zu schaffen.

§ 23 Absatz 2 Nummer 4

Die neu eingefügte Nummer 4 setzt Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a) und d) AbfRRL um und soll die Stärkung der Wiederverwendung von Erzeugnissen, insbesondere die Unterstützung von Systemen zur Wiederverwendung und Reparatur fördern. Sie greift Erwägungsgrund 27 der Richtlinie 2018/851/EG auf, der die erweiterte Herstellerverantwortung als ein Mittel benennt, um die Gestaltung und Herstellung von Gütern zu fördern vor dem Hintergrund einer effizienten Ressourcennutzung die Wiederverwendung berücksichtigen und fördern. Gerade

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

ein intelligentes Design am Anfang des Lebenszyklus eines Produkts ist eine entscheidende Voraussetzung für dessen Kreislauffähigkeit. Die Gestaltung von wiederverwendungs- und reparaturfreundlichen Produkten, sowie die Unterstützung von Systemen zur Wiederverwendung und Reparatur sind eine Voraussetzung für nachhaltige Produktionsmodelle und die Basis für nachhaltigen Konsum.

§ 23 Absatz 2 Nummer 5

Nummer 5 entspricht der bisherigen Nummer 2. Die vorgenommene Ergänzung dient der Umsetzung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe i) AbfRRL. Die Vorschrift schafft die Möglichkeit – basierend auf der Produktverantwortung – Anforderungen an den Gehalt gefährlicher Stoffe in Materialien und Erzeugnissen zu stellen, die insgesamt auf eine Senkung des Gehalts dieser gefährlichen Stoffe in Materialien und Erzeugnissen abzielen.

§ 23 Absatz 2 Nummer 6

Nummer 6 entspricht der alten Nummer 6 und wurde zur Umsetzung von Artikel 8, 8a AbfRRL auf die gesamte Abfallbewirtschaftung ausgeweitet.

§ 23 Absatz 2 Nummer 7

Nummer 7 entspricht unverändert der alten Nummer 5.

§ 23 Absatz 2 Nummer 8

Die neu eingefügte Nummer 8 setzt Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1 AbfRRL um. Die Vorschrift richtet sich an Regime der erweiterten Herstellerverantwortung. Nach der Definition in Artikel 3 Nummer 21 AbfRRL handelt es sich dabei um ein „Bündel von Maßnahmen [...] um sicherzustellen, dass die Hersteller von Erzeugnissen die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung in der Abfallphase des Produktlebenszyklus übernehmen“. Der neu eingefügte Grundsatz korrespondiert mit dem Grundsatz in Nummer 7. Dort wird die organisatorische Verantwortung für die Rücknahme der Abfälle aus den Erzeugnissen sowie deren Verwertung und Beseitigung normiert. Die finanzielle flankiert diese organisatorische Verantwortung, indem beispielsweise die Hersteller die Finanzierung ihrer Rücknahmeverpflichtungen durch insolvenz sichere Garantien sicherzustellen haben.

§ 23 Absatz 2 Nummer 9

Die neu eingefügte Nummer 9 knüpft thematisch an den Grundsatz der Kennzeichnung der Erzeugnisse in Nummer 6 an und ergänzt eine umfassende Informations- und Beratungspflicht

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

gegenüber der Öffentlichkeit. Dadurch wird sowohl Artikel 8a Absatz 2 als auch Artikel 9 Absatz 1 m) AbfRRL umgesetzt. Über die bloße Kennzeichnung der Produkte zu den Verwertungsoptionen, ist die Öffentlichkeit auch über die Möglichkeiten der Vermeidung sowie Maßnahmen zur Verhinderung der Vermüllung der Umwelt zu informieren und zu beraten. Durch den neuen Grundsatz werden neben den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern, die auf Grundlage von § 46 KrWG zur Abfallberatung verpflichtet sind, konsequent nun auch die Hersteller und Vertreiber als zentrale Akteure der Abfallwirtschaft in die Pflicht genommen (s. dazu auch den neu eingefügten § 46 Absatz 1a).

§ 23 Absatz 2 Nummer 10

Die neu eingefügte Nummer 10 greift Erwägungsgrund 33 Richtlinie 2018/851/EG sowie Artikel 8 Absatz 2 und 3 der Einweg-Kunststoffrichtlinie auf, nach denen Herstellern und Vertreibern die verursachergerechte Beteiligung an den Kosten, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sonstigen öffentlich-rechtlich Verpflichteten für die Säuberung der Umwelt entstehen, auferlegt wird. Der neue Grundsatz ist für Verpackungen bereits in § 22 Absatz 9 VerpackG angelegt, nach dem sich Hersteller und Vertreiber an den Kosten, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch die Sauberhaltung von Flächen, auf denen genutzte Sammelgroßbehälter aufgestellt werden, beteiligen müssen. Mit der Regelung wird diese Vorschrift im Sinne der Einweg-Kunststoffrichtlinie fortentwickelt.

§ 23 Absatz 2 Nummer 11

§ 23 Absatz 2 Nummer 11 regelt, dass die Produktverantwortung auch eine Obhutspflicht hinsichtlich der vertriebenen Erzeugnisse umfasst, insbesondere die Pflicht, bei einem Vertrieb der Erzeugnisse – auch im Zusammenhang mit deren Rücknahme oder Rückgabe – dafür zu sorgen, dass die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden. Die Regelung präzisiert die in § 23 Absatz 1 Satz 3 bereits angelegte vertriebsbezogene Obhutspflicht des Produktverantwortlichen dahingehend, dass die Pflicht auch im Zusammenhang mit der Rücknahme und Rückgabe der Erzeugnisse gilt. Die Regelung ist ohne Vorbild in den bestehenden unionsrechtlichen und nationalen Regelungen zur Produktverantwortung. Angesprochen ist damit insbesondere das Problem der sog. Retourenvernichtung, bei der retournierten Ware des Kunden vor allem im Versandhandel aus wirtschaftlichen Gründen vernichtet wird. Hinsichtlich der Ausprägungen der Obhutspflicht wird auf die Begründung zu § 23 Absatz 1 Satz 3 verwiesen.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Zu § 24 (Anforderungen an Verbote, Beschränkungen, Kennzeichnungen, Beratung, Information und Obhutspflicht)

§ 24 Nummer 1

Die neue Nummer 1 knüpft an die Grundpflicht der Produktverantwortung in § 23 Absatz 2 Nummer 1 an. Die Ermächtigungsgrundlage wird um Anforderungen zur „Ressourceneffizienz“, „technischen Langlebigkeit“ und „Reparierbarkeit“ erweitert. Diese Erweiterung resultiert aus den Vorgaben des Artikel 9 Absatz 1 b), die inhaltlich im Kontext der Abfallvermeidung stehen, jedoch im Rahmen der Produktverantwortung zu adressieren sind, da sie in der Sache nur von den Herstellern erfüllt werden können (s.o. Begründung zu § 23 unter Nummer 2). Die ehemalige Nummer 3 geht in der neuen Nummer 1 auf.

§ 24 Nummer 2

Die neue Nummer 2 enthält die Möglichkeit Beschaffenheits- und Verwendungsvorgaben für alle Erzeugnisse festzulegen. Verknüpft wird diese Anforderung mit dem Ziel einer Rückgewinnung der im Erzeugnis enthaltenen kritischen Rohstoffe wie sie Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c) entspricht. Die Verordnungsermächtigung schafft die Möglichkeit zur Regelung von Artikel 6 Absatz 1 Einwegkunststoff-RL vergleichbaren Anforderungen an die Beschaffenheit von Nicht-Verpackungen.

§ 24 Nummer 3

Die neue Nummer 3 knüpft an die Grundpflicht der Produktverantwortung in § 23 Absatz 2 Nummer 2 an. Künftig können durch Rechtsverordnung auch Anforderungen getroffen werden, nach denen Erzeugnisse nur in einer bestimmten, das Recycling von Abfällen fördernden Weise, namentlich unter Einsatz von verwertbaren Abfällen, sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten, in Verkehr gebracht werden dürfen. Die Regelung greift die in der Einweg-Kunststoffrichtlinie in Artikel 6 Absatz 5 enthaltene Vorgabe zum Mindestanteil von Rezyklaten in Getränkeeinwegflaschen auf und schafft die Möglichkeit in Verordnungen entsprechende Anforderungen für Nicht-Verpackungen zu normieren. Damit wird auch die vom Bundesumweltministerium initiierte Rezyklat-Initiative im KrWG verankert. Auch die AbfRRL greift dies in Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe i) auf.

§ 24 Nummer 4

Die neue Nummer 4 enthält die zuvor bereits in Nummer 2 enthaltenen Inverkehrbringens-Verbote, die um zwei neue Varianten ergänzt wurden. Inverkehrbringens-Verbote sind künftig

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

auch möglich, wenn eine Rückgewinnung der im Erzeugnis enthaltenen kritischen Rohstoffe nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist oder ihre Verwendung in erheblichem Umfang zur Vermüllung der Umwelt beiträgt und dies nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden kann. Mit Blick auf die Rückgewinnung der im Erzeugnis enthaltenen kritischen Rohstoffe bildet die Vorgabe eine Ergänzung der in Nummer 2 getroffenen Anforderung, Erzeugnisse nur in einer Weise in den Verkehr bringen zu können, bei der die Rückgewinnung der kritischen Rohstoffe gewährleistet ist und geht insoweit ebenfalls auf die Anforderung in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c) AbfRRL zurück. Die Vermeidung der Vermüllung ist auch nach den Vorgaben in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe k) AbfRRL ein wichtiges Ziel der Abfallvermeidung. Schließlich ermöglicht die Regelung in Buchstabe c die Umsetzung von Artikel 5 Einweg-Kunststoffrichtlinie (Verbot des Inverkehrbringens bestimmter Kunststoffeinwegprodukte) für Nicht-Verpackungen durch Rechtsverordnung.

§ 24 Nummer 5

Nummer 5 entspricht der bisherigen Nummer 4.

§ 24 Nummer 6

Nummer 6 entspricht weitestgehend der bisherigen Nummer 5 und wird um die Vorgabe einer Kennzeichnung der in den Erzeugnissen enthaltenen kritischen Rohstoffe ergänzt. Mit Erweiterung der Verordnungsermächtigung wird der neuen Grundpflicht in § 23 Absatz 2 Nummer 3, die auf Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c) Rechnung getragen. Die Anpassung des Wortlauts von „verbleibenden“ zu „entstandenen“ Abfälle dient der Vereinheitlichung des Rechtstextes. Die Regelung ermöglicht zudem die Umsetzung von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) Einweg-Kunststoffrichtlinie (Kennzeichnung von bestimmten kunststoffhaltigen Einwegprodukten) für Nicht-Verpackungen durch Rechtsverordnung.

§ 24 Nummer 7

Nummer 7 basiert auf der bisherigen Nummer 6, wird aber um neue Aspekte erweitert. So können künftig Anforderungen für Kennzeichnungen auch vorgesehen werden im Hinblick auf die Wiederverwendung der Erzeugnisse und die Vermeidung von aus den Erzeugnissen entstehenden Abfällen, auf die Vermeidung der Vermüllung, die Recyclingfähigkeit der Erzeugnisse und die umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der aus den Erzeugnissen stammenden Abfälle sowie die Rückgabemöglichkeit im Falle einer verordneten Rücknahme- oder Rückgabepflicht nach § 25. Die Vorschrift setzt daher auch die Grundpflichten in § 23 Absatz 2 Nummer 6, 7 und 10 um. Die Regelung ermöglicht zudem die Umsetzung von Artikel

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

7 Absatz 1 Einweg-Kunststoffrichtlinie (Kennzeichnung von bestimmten kunststoffhaltigen Einwegprodukten) für Nicht-Verpackungen durch Rechtsverordnung.

§ 24 Nummer 8

Nummer 8 bleibt unverändert.

§ 24 Nummer 9

Nummer 9 wird neu eingefügt und enthält die Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung einer umfassenden Information und Beratung der Öffentlichkeit über die Auswirkungen der Vermüllung der Umwelt, die Möglichkeiten der Vermeidung und der Bewirtschaftung der aus den Erzeugnissen entstehenden Abfällen. Die Regelung entspricht damit insbesondere den Vorgaben von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe m AbfRRL. Darüber hinaus ermöglicht die Regelung die Umsetzung von Artikel 10 Buchstabe b Einweg-Kunststoffrichtlinie (Sensibilisierungsmaßnahmen) für Nicht-Verpackungen durch Rechtsverordnung.

§ 24 Nummer 10

§ 24 Nummer 10 führt eine weitere Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung ein, durch die die Obhutspflicht nach § 23 Absatz 1 Satz 3 iVm § 23 Absatz 2 Nummer 11 umgesetzt werden kann. Danach kann der Ordnungsgeber für bestimmte Erzeugnisse bestimmen, dass der Produktverantwortliche bei deren Vertrieb – auch im Zusammenhang mit deren Rücknahme oder Rückgabe – dafür zu sorgen hat, dass die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden. Hinsichtlich der Ausprägungen der Obhutspflicht wird auf die Begründung zu § 23 Absatz 1 Satz 3 verwiesen. Die Verordnung kann gemäß der Vorgabe des § 23 Absatz 3 den konkreten Verpflichteten und die konkreten Verhaltenspflichten bestimmen.

Zu § 25 (Anforderungen an Rücknahme- und Rückgabepflichten, Wiederverwendung, Verwertung und Beseitigung, Kostenbeteiligung für die Reinigung der Umwelt)

Mit den Änderungen wird insbesondere die Umsetzung von Artikel 8a AbfRRL, der Anforderungen an die Regime erweiterter Herstellerverantwortung, normiert. Die Umsetzung in den Verordnungsermächtigungen des § 25 KrWG schafft den notwendigen rechtlichen Rahmen zur Anpassung der hierauf gestützten Verordnungen, wie etwa der Altfahrzeugverordnung sowie zur Umsetzung der Regelungen in künftigen Verordnungen. Neben der Umsetzung in den Verordnungsermächtigungen des KrWG ist auch eine Umsetzung der Anforderungen an die

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Regime erweiterter Herstellerverantwortung gemäß Artikel 8a AbfRRL in den weiteren Spezialgesetzen der Produktverantwortung, wie dem ElektroG, dem BattG und dem VerpackG erforderlich.

§ 25 Absatz 1 Nummer 1

Die Nummer 1 wird mit Blick auf die in Artikel 8a Absatz 3 Buchstabe a der AbfRRL getroffene Vorgabe der geografischen Abdeckung durch den Begriff „flächendeckend“ ergänzt. Daneben wird die Sicherstellung der umweltverträglichen Verwertung und Beseitigung durch geeignete Maßnahmen vorgesehen. Die Ergänzung hat lediglich klarstellenden Charakter. Die Regelung ermöglicht die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b der Einweg-Kunststoffrichtlinie (Tragung der Kosten für die Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen) sowie von Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a i.V.m. Artikel 10 der Einweg-Kunststoffrichtlinie (Tragung der Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen) für Nicht-Verpackungen durch Rechtsverordnung.

§ 25 Absatz 1 Nummer 2

Nummer 2 bleibt unverändert.

§ 25 Absatz 1 Nummer 3

Nummer 3 bleibt unverändert.

§ 25 Absatz 1 Nummer 4

Die neue Nummer 4 korrespondiert mit der in § 23 Absatz 2 Nummer 10 eingefügten Grundpflicht zur Kostenanlastung für die Reinigung der Umwelt und die umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung. Auf die obigen Ausführungen wird verwiesen. Die Regelung ermöglicht die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c der Einweg-Kunststoffrichtlinie (Beteiligung von Kosten an Reinigungsmaßnahmen) für Nicht-Verpackungen durch Rechtsverordnung.

§ 25 Absatz 1 Nummer 5

Die neu eingeführte Nummer 5 setzt Artikel 8a Absatz 5 Unterabsatz 3 AbfRRL um. Hiernach sollen Hersteller, die keine Niederlassung im Geltungsbereich des KrWG haben, einen Bevollmächtigten bestellen, der die Pflichten des Herstellers wahrnimmt. Dadurch wird zum einen den Betroffenen eine einfache Möglichkeit des Marktzugangs eröffnet und zum anderen ein effektiver behördlicher Vollzug der jeweils auf die Verordnungsermächtigung gestützten Verordnungen zur Wahrnehmung der Produktverantwortung gewährleistet.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

§ 25 Absatz 1 Nummer 6

Die neue Nummer 6 dient der Umsetzung von Art. 9 Abs. 1 Buchstabe d) AbfRRL und knüpft an die neu eingefügte Grundpflicht der Produktverantwortung in § 23 Absatz 2 Nummer 4 an. Mit der Umsetzung in eine Verordnungsermächtigung wird die Vorschrift in künftigen Verordnungen materiell rechtlich durchsetzbar. Die Ermächtigung ermöglicht die Festlegung von Anforderungen im Hinblick auf die Förderung von Systemen zur Wiederverwendung und Reparatur.

§ 25 Absatz 1 Nummer 7

Die neue Nummer 7 entspricht der früheren Nummer 4 und bleibt inhaltlich unverändert.

§ 25 Absatz 1 Nummer 8

Die neue Nummer 8 entspricht der früheren Nummer 5 und bleibt inhaltlich unverändert.

§ 25 Absatz 2 Nummer 1

Nummer 1 bleibt inhaltlich weitgehend unverändert. Die Kostentragungspflicht knüpft dabei inhaltlich sowohl an § 23 Absatz 2 Nummer 7 und 8 an. Die Ergänzung hinsichtlich der Kosten für Beratung und Information hat klarstellenden Charakter.

§ 25 Absatz 2 Nummer 2

Die neue Nummer 2 knüpft an die neu eingefügte Grundpflicht der Produktverantwortung in § 23 Absatz 2 Nummer 7 und 8 an. Mit der Umsetzung in eine Verordnungsermächtigung wird die Vorschrift in künftigen Verordnungen materiell rechtlich durchsetzbar (s.o.).

§ 25 Absatz 2 Nummer 3

Die neue Nummer 2 knüpft an die neu eingefügte Grundpflicht der Produktverantwortung in § 23 Absatz 2 Nummer 7 und 8 an, mit der Artikel 8 Unterabsatz 1 sowie Artikel 8a Absatz 3 Buchstabe c) AbfRRL umgesetzt wird. Mit der Umsetzung in eine Verordnungsermächtigung wird die Vorschrift in künftigen Verordnungen materiell rechtlich durchsetzbar. Die Ermächtigung ermöglicht die Festlegung von Anforderungen im Hinblick auf den Nachweis der erforderlichen finanziellen oder finanziellen und organisatorischen Mittel. Damit soll die Finanzierung der Rücknahme und späteren Entsorgung von Erzeugnissen, beispielsweise durch das Stellen einer insolvenzsischeren Garantie, sichergestellt werden.

§ 25 Absatz 2 Nummer 4

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Die neue Nummer 4 knüpft an die neu eingefügte Grundpflicht der Produktverantwortung in § 23 Absatz 2 Nummer 7 und 8 an. Die Nummer schafft die Grundlage für die Festlegung von Anforderungen für die Qualitätssicherung der Finanzen, wie sie für die Wahrnehmung der erweiterten Herstellerverantwortung in Artikel 8a Absatz 3 Buchstabe d) neu eingefügt wurde.

§ 25 Absatz 2 Nummer 5

Die neue Nummer 5 knüpft an die neu eingefügte Grundpflicht der Produktverantwortung in § 23 Absatz 2 Nummer 7 und 8 an und sieht flankierend in Umsetzung des Artikels 8a Absatz 3 d) AbfRRL die Einführung eines Eigenkontrollmechanismus vor. Mit der gleichlautenden Umsetzung in eine Verordnungsermächtigung wird die Vorschrift in künftigen Verordnungen materiell rechtlich durchsetzbar (s.o.).

§ 25 Absatz 2 Nummer 6

Nummer 6 entspricht der früheren Nummer 2 und bleibt inhaltlich unverändert.

§ 25 Absatz 2 Nummer 7

Nummer 7 entspricht der früheren Nummer 3 und bleibt inhaltlich unverändert.

§ 25 Absatz 2 Nummer 8

Nummer 8 entspricht der früheren Nummer 4 und bleibt inhaltlich unverändert.

§ 25 Absatz 2 Nummer 9

Die Verordnungsermächtigung in § 25 Absatz 2 Nummer 9 knüpft an die neue Nummer 5 in Absatz 1 an und dient der Festlegung der Form, des Inhalts und des Verfahrens zur Bestellung eines Bevollmächtigten. Dadurch wird Artikel 8a Absatz 5 AbfRRL umgesetzt. Insbesondere können auf dieser Grundlage die erforderlichen Regelungen zu dem Beginn und der Beendigung der Bestellung eines Bevollmächtigten sowie zu dem behördlichen Verfahren – auch soweit auf freiwilliger Grundlage ein Bevollmächtigter bestellt werden soll – geregelt werden.

§ 25 Absatz 2 Nummer 10

Die neue Nummer 10 dient der Umsetzung von Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe b AbfRRL und ermächtigt den Ordnungsgeber zur Festlegung von Anforderungen zur Verwertung, insbesondere zur Festlegung messbarer quantitativer und qualitativer abfallwirtschaftlicher Ziele.

§ 25 Absatz 2 Nummer 11

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Die neue Nummer 11 dient der Umsetzung von Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe c AbfRRL. Dieser gibt vor, dass Mitgliedstaaten dafür sorgen, ein Berichterstattungssystem zur Erhebung von Daten vorzusehen, mittels dessen die entsprechend Nummer 10 gegebenenfalls vorgegebenen Ziele erhoben werden können.

Zu Nummer 17 (§ 26 - Freiwillige Rücknahme, Wahrnehmung der Produktverantwortung; § 26 a - Freistellung von Nachweis- und Erlaubnispflichten bei Rücknahme gefährlicher Abfälle)
Nummer 18 ersetzt den bisherigen § 26 durch die Regelungen der §§ 26 und 26a:

Nummer 18 enthält zunächst eine weitgehende Neufassung der bereits in **§ 26** des geltenden KrWG getroffenen Regelung zur freiwilligen Rücknahme von Abfällen. Die Änderungen dienen zum einen der ökologischen Fortentwicklung dieses Instruments, zum anderen der Klarstellung gesetzlicher Anforderungen, um für die Betroffenen eine höhere Rechtssicherheit zu schaffen. Hiermit soll der Wirtschaft eine verlässliche Leitlinie gegeben werden, damit sie ihre Produktverantwortung, insbesondere ihre Verantwortung für die Gestaltung, Herstellung und den Vertrieb abfallarmer Produkte, besser umsetzen kann.

Das Gesetz erkennt dabei nach wie vor den hohen umweltpolitischen Stellenwert der freiwilligen Rücknahme an und privilegiert diese eigeninitiierte Form der Verantwortungsübernahme (s. dazu die Besitzerpflichten nach § 27 KrWG), wenn sie in Wahrnehmung der Produktverantwortung erfolgt und die Kreislaufwirtschaft fördert. So können bei der freiwilligen Rücknahme gefährlicher Abfälle auf Antrag Freistellungen von den Pflichten zur Nachweisführung sowie von den Verpflichtungen nach § 54 (Erlaubnispflicht für Sammler, Beförderer, Händler und Makler) erfolgen. Nicht gefährliche Abfälle sind wiederum nach einer entsprechenden behördlichen Freistellung oder Feststellung gemäß § 17 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 von der kommunalen Überlassungspflicht ausgenommen. Die der freiwilligen Rücknahme kraft Gesetzes eingeräumten Privilegierungen müssen allerdings im konkreten Fall gerechtfertigt sein. Hierfür knüpft die neue Regelung an die bereits im geltenden § 26 festgelegten Voraussetzungen der Privilegierung an und konkretisiert diese, um den Betroffenen eine höherer Rechts- und Vollzugssicherheit zu geben. Die Neuregelung greift dabei auch auf geeignete Hinweise der aktuellen Rechtsprechung zurück.

Absatz 1 entspricht der bisherigen Regelung des Absatzes 1 und enthält die Ermächtigung für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, nach Anhörung

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Ziel- festlegungen für die freiwillige Rücknahme von Abfällen zu treffen, die innerhalb einer ange- messenen Frist zu erreichen sind.

Absatz 2 entspricht der bisherigen Regelung des Absatzes 2 und regelt eine Anzeigepflicht für Hersteller und Vertreiber, die Erzeugnisse und die nach Gebrauch der Erzeugnisse verblei- benden Abfälle in eigenen Anlagen oder Einrichtungen oder in Anlagen oder Einrichtungen der von ihnen beauftragten Dritten freiwillig zurücknehmen.

Absatz 3 regelt die auf Antrag des Herstellers oder Vertreibers von der Behörde zu treffende Feststellung, dass eine angezeigte Rücknahme von Abfällen in Wahrnehmung der Produkt- verantwortung nach § 23 erfolgt. Diese Feststellung ist insbesondere für die kommunalen Überlassungspflichten bedeutsam, da die erfassten Abfälle in diesem Fall gemäß § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 von der kommunalen Überlassungspflicht ausgenommen sind. Vorausset- zung nach **Nummer 1** ist zunächst, dass die zurückgenommenen Abfälle von Erzeugnissen stammen, die von dem Hersteller und Vertreiber selbst hergestellt oder vertrieben werden. Abfälle von Fremderzeugnissen unterliegen den qualifizierten Anforderungen des Absatzes 4. Nach **Nummer 2** muss durch die freiwillige Rücknahme eine Umsetzung der Ziele der Pro- duktverantwortung im Sinne des § 23 erfolgen. Diese Voraussetzung baut auf der geltenden Rechtslage auf („Wahrnehmung der Produktverantwortung“), nimmt aber stärker die Einzel- ziele und Einzelregelungen der Produktverantwortung in den Fokus und fordert die Darlegung objektiv nachprüfbarer Fakten. Eine bloße „innere Motivation“ des Rücknehmers genügt hierfür nicht. Eine Umsetzung der Ziele der Produktverantwortung ist mit Blick auf § 23 Absatz 1 Satz 2 sowie Absatz 2 Nummer 1 insbesondere gegeben, wenn durch die Rücknahme der zu Abfall gewordenen eigenen Produkte Innovationsprozesse bei den Herstellern gefördert werden, die über ein optimiertes Design oder bessere Qualität bei der Herstellung zu ökologisch besseren, insbesondere abfallärmeren Erzeugnissen führen. Eine Umsetzung der Ziele der Produktver- antwortung ist aber auch dann gegeben, wenn die zurückgenommenen Abfälle für die Herstel- lung der eigenen Erzeugnisse eingesetzt werden, oder wenn die Rücknahme jedenfalls signi- fikant dazu dient, die Vermüllung der Umwelt – insbesondere durch die eigenen Erzeugnisse – zu vermeiden (s. § 23 Absatz 2 Nummer 9).

Nummer 3 fordert, dass bei einer Rücknahme die umweltverträgliche Verwertung oder Besei- tigung der Abfälle gewährleistet bleibt. Die Voraussetzung entspricht der bisherigen Rechts- lage.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Nach **Nummer 4** muss durch die Rücknahme die Kreislaufwirtschaft besonders gefördert werden. Die Kreislaufwirtschaft ist in § 3 Absatz 19 definiert als die Vermeidung und Verwertung von Abfällen. Eine Förderung der Kreislaufwirtschaft setzt bereits nach geltender Rechtslage voraus, dass von der Rücknahme signifikante Impulse in Bezug auf die Vermeidung und Verwertung der Abfälle ausgehen. Hierfür ist darauf abzustellen, wie sich die Situation der Abfallentstehung und Abfallverwertung ohne die freiwillige Rücknahme nach den allgemeinen Regeln des KrWG darstellen würde.

Satz 2 knüpft an die bestehende Rechtslage an und nimmt – den Leitgedanken des Referenzvergleichs verstärkend – eine besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft im Wege der widerleglichen Vermutung an, wenn die geplante Verwertung der zurückgenommenen Abfälle hochwertiger erfolgt, als die Verwertung, die von dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, den von ihm beauftragten Dritten oder einer karitativen oder gewerblichen Sammlung im Entsorgungsgebiet angeboten wird. Die Vermutung ist nicht abschließend, eine Förderung der Kreislaufwirtschaft kann durch andere Sachverhalte dargelegt werden. Referenz des Vergleichs ist nicht nur das Angebot des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von ihm beauftragten Dritten, sondern auch das Angebot einer karitativen oder gewerblichen Sammlung im Entsorgungsgebiet. Mit Blick auf die Privilegien, die der freiwilligen Rücknahme gegenüber einer gewerblichen und gemeinnützigen Sammlung eingeräumt werden, muss die durch die freiwillige Rücknahme organisierte Verwertung hochwertiger als die Referenzsammlungen sein. Dies ist zweifelhaft, wenn nach einer Rücknahme von Textilabfällen die gleichen Entsorgungswege wie bei einer gewerblichen Sammlung genutzt werden.

Absatz 4 stellt erstmals klar, dass die Feststellung der Wahrnehmung der Produktverantwortung im Sinne des Satzes 1 auch auf Abfälle von Erzeugnissen erstreckt werden kann, die von dem Hersteller und Vertreiber nicht selbst hergestellt oder vertrieben werden. Der Antrag auf diese Feststellung kann vom Hersteller und Vertreiber mit dem Antrag auf Feststellung nach Absatz 3 verbunden werden. Es handelt sich bei der „fremdnützigen“ Produktverantwortung jedoch um einen Ausnahmefall, bei dem die Wahrnehmung der Produktverantwortung (s. Absatz 3 Nummer 2), insbesondere der funktionale Zusammenhang zwischen der Rücknahme fremder Erzeugnisse und der optimierten Gestaltung und Herstellung der eigenen Erzeugnisse, besonderer Prüfung bedarf. Darüber hinaus stellt sich in diesen Fällen jedoch stets die Frage der Abgrenzung zu gewerblichen Sammlungen. Daher gelten in diesen Fällen qualifizierte Voraussetzungen, die über die in Satz 1 Nummer 2 bis 4 normierten Anforderungen hinausgehen. Dazu müssen die Erzeugnisse derselben Gattung oder Produktart angehören, wie die vom Hersteller und Vertreiber selbst hergestellten oder vertriebenen Erzeugnisse

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

(Nummer 1), die Rücknahme in einem engen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Tätigkeit des Herstellers oder Vertreibers stehen (Nummer 2) und die Menge der zurückgenommenen Abfälle in einem angemessenen Verhältnis zur Menge der vom Hersteller oder Vertreiber hergestellten und vertriebenen Erzeugnisse stehen.

Darüber hinaus fügt Nummer 18 aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit mit **§ 26 a** eine neue Vorschrift ein, die das Verfahren der Freistellung von Nachweis- und Erlaubnispflichten bei der Rücknahme von gefährlichen Abfällen regelt.

Absatz 1 eröffnet der zuständigen Behörde zunächst die Möglichkeit einer Freistellung der Hersteller oder Vertreiber von Nachweis- und Erlaubnispflichten. Soweit vom Hersteller oder Vertreiber in Wahrnehmung der Produktverantwortung nach § 26 Absatz 2 gefährliche Abfälle in eigenen Anlagen oder Einrichtungen oder in Anlagen oder Einrichtungen des von ihm beauftragten Dritten zurückgenommen werden, soll die zuständige Behörde den Hersteller oder Vertreiber auf Antrag von der Nachweispflicht nach § 50 bis zum Abschluss der Rücknahme der Abfälle sowie von der Erlaubnispflicht nach § 54 freistellen. Die Rücknahme nach Satz 1 gilt mit der Annahme der Abfälle an einer Anlage zur weiteren Entsorgung, ausgenommen Anlagen zur Zwischenlagerung der Abfälle, als abgeschlossen, soweit in der Freistellung kein früherer Zeitpunkt bestimmt wird.

Absatz 2 bestimmt in Anlehnung an die geltende Regelung des § 26 Absatz 3 Satz 3 aus verfahrensökonomischen Gründen, dass die Anträge 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 mit der Anzeige nach § 26 Absatz 2 verbunden werden können.

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Absatz 4 und bestimmt, dass die Freistellungsentscheidung – vorbehaltlich einer angeordneten beschränkten räumlichen Geltung – grundsätzlich für die Bundesrepublik Deutschland gilt.

Absatz 4 entspricht der alten Rechtslage des § 26 Absatz 5. Erzeuger, Besitzer, Beförderer oder Entsorger von gefährlichen Abfällen, die diese Abfälle an Hersteller oder Vertreiber zurückgeben oder in deren Auftrag entsorgen, sind bis zum Abschluss der Rücknahme von den Nachweispflichten nach § 50 für diese Abfälle befreit, soweit der Hersteller oder Vertreiber von der Pflicht zur Nachweisführung für solche Abfälle freigestellt ist. Die zuständige Behörde kann

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

die Rückgabe oder Entsorgung von Bedingungen abhängig machen, sie zeitlich befristen oder Auflagen für sie vorsehen, soweit dies erforderlich ist, um die umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung sicherzustellen.

Zu Nummer 18 (§ 30 - Abfallwirtschaftspläne)

Die Regelung des § 30 zu Abfallwirtschaftsplänen wird in Umsetzung von Artikel 28 AbfRRL in Nummer 19 fortentwickelt. Hierzu werden die Absätze 1, 5 und 6 der Regelung verändert.

Buchstabe a nimmt eine Darstellung getroffener Abfallvermeidungsmaßnahmen (Ist-Stand) in Absatz 1 Nummer 2 auf.

Buchstabe b passt den Verweis des Absatzes 5 auf das Raumordnungsgesetz an. Die Änderung ist redaktioneller Natur.

Buchstabe c ändert Absatz 6, der die Mindestinhalte von Abfallwirtschaftsplänen regelt.

Buchstabe aa ändert Nummer 2 und bestimmt in Umsetzung von Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe b AbfRRL, dass sich die zu treffenden Vorkehrungen nicht nur auf Altöl und gefährliche Abfälle, sondern auch auf Abfälle beziehen müssen, „die erhebliche Mengen kritischer Rohstoffe enthalten“.

In **Buchstabe bb** wird Nummer 3 in Umsetzung von Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe c Satz 1 AbfRRL verändert. Kern der Regelung ist im neuen Satz 1 nunmehr die Prüfung der Notwendigkeit der Errichtung zusätzlicher oder der Stilllegung bestehender Abfallentsorgungsanlagen nach Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 (zugelassene Abfallentsorgungsanlagen, die „zur Sicherung der Beseitigung von Abfällen sowie der Verwertung von gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen einschließlich solcher, die dabei auch in anderen Herkunftsbereichen gesammelt werden, im Inland erforderlich sind“). Die Regelung wird in Satz 2 durch eine Verpflichtung der Länder ergänzt, für die Umsetzung der Errichtungs- oder Stilllegungspflicht finanzielle Vorkehrungen zu treffen. So haben die Länder sicherzustellen, dass die Investitionen und andere Finanzmittel, auch für die zuständigen Behörden, bewertet werden, die für die im Einklang mit Satz 1 ermittelten notwendigen Maßnahmen benötigt werden. Die Bewertung ist dabei in den entsprechenden Abfallwirtschaftsplänen oder anderen für das jeweilige Land geltenden strategischen Dokumenten aufzunehmen. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe c Satz 2 AbfRRL.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Buchstabe cc fügt die neuen Nummern 4 und 5 ein.

Nummer 4 regelt zur Umsetzung von Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe ca. AbfRRL die neue Verpflichtung, dass in Abfallwirtschaftsplänen auch Informationen enthalten sein müssen über die Maßnahmen, die zur Erreichung der Zielvorgaben in Artikel 5 Absatz 3a der Richtlinie 1999/31/EG (Zielvorgabe der neuen DeponieRL, dass recyclingfähige Abfälle grundsätzlich nicht abgelagert werden dürfen) oder in anderen für das jeweilige Land geltenden strategischen Dokumenten festgelegt sind.

Die neue Nummer 5 enthält in Umsetzung von Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe cb AbfRRL eine neue Verpflichtung, dass die Pläne auch eine Beurteilung der bestehenden Abfallsammelsysteme, einschließlich der Materialien, die getrennt gesammelt werden, der geografischen Gebiete, in denen die getrennte Sammlung erfolgt, und der Maßnahmen zur Verbesserung der getrennten Sammlung, aller im Einklang mit § 9 Absatz 1 festgelegten Ausnahmen und der Notwendigkeit neuer Sammelsysteme enthalten müssen.

Buchstabe dd enthält die notwendige redaktionelle Folgeregelung.

Buchstabe ee fügt die neuen Nummern 8 und 9 ein. Nummer 8 enthält die Verpflichtung, dass die Pläne auch Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung jeglicher Form von Vermüllung sowie zur Reinigung der Umwelt von Abfällen jeder Art enthalten müssen. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe f AbfRRL. Nummer 9 regelt die Vorgabe von qualitativen und quantitativen Indikatoren und Zielvorgaben, auch in Bezug auf die Menge des anfallenden Abfalls und seiner Behandlung (Buchstabe a) sowie auf die Siedlungsabfälle, die energetisch verwertet oder beseitigt werden (Buchstabe b). Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe g AbfRRL.

Zu Nummer 19 (§ 33 - Abfallvermeidungsprogramme)

Die Regelung des § 33 zu Abfallvermeidungsprogrammen wird in Nummer 20 in weitreichender Weise fortentwickelt. Die Änderungen dienen der Umsetzungen der AbfRRL, insbesondere der Vorgaben des Artikels 29 und des Artikels 9 Absatz 1 AbfRRL. Dabei bleiben die Vorgaben zu der Programmverantwortung und dem Zusammenwirken von Bund und Länder nach den Absätzen 1 und 2 unverändert bestehen. Es gilt gemäß Absatz 1 nach wie vor, dass der Bund ein Abfallvermeidungsprogramm erstellt und die Länder sich an der Erstellung des Programms beteiligen können. Sie leisten in diesem Fall für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich eigen-

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

verantwortliche Beiträge, die wiederum in das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes aufgenommen werden. Länder, die sich nicht an dem Bundesprogramm beteiligen, haben nach Absatz 2 jedoch eigene Abfallvermeidungsprogramme zu erstellen.

Buchstabe a fasst Absatz 3 Nummer 2 neu. Nummer 1 bestimmt unverändert das allgemeine Ziel des Abfallvermeidungsprogramms. Danach legt das Programm die Abfallvermeidungsziele fest, die wiederum darauf gerichtet sind, das Wirtschaftswachstum von den mit der Abfallerzeugung verbundenen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zu entkoppeln.

Während nach der bisherigen Rechtslage das Abfallvermeidungsprogramm allgemein darauf angelegt war, insbesondere die bestehenden sowie die in der Anlage 4 beispielhaft angegebenen Abfallvermeidungsmaßnahmen darzustellen (s. § 33 Absatz 3 Nummer 2 KrWG a.F., nunmehr geregelt Absatz 5), werden die einzelnen Inhalte des Programms nun in Umsetzung von Artikel 29 Absatz 1 in der neu gefassten Nummer 2 breiter aufgefächert und weiter ausdifferenziert. Dabei handelt es sich um Mindestinhalte, an die die Programmverantwortlichen (Bund und / oder Länder) gebunden sind, denn nach der unionsrechtlichen Vorgabe müssen die Abfallvermeidungsprogramme der Mitgliedstaaten mindestens die in Artikel 9 Absatz 1 detailliert aufgeführten „Abfallvermeidungsmaßnahmen“ vorsehen. Dabei kann das Abfallvermeidungsprogramm nach der Vorgabe des Artikels 29 Absatz 1 Satz 2 auch in sonstige umweltpolitische Programme aufgenommen werden, sofern die Abfallvermeidungsziele und -maßnahmen dort eindeutig angegeben werden. Unter den gleichen Voraussetzungen ist es umgekehrt möglich, dass das Abfallvermeidungsprogramm hinsichtlich einzelner Maßnahmen auf andere Programme und Strategien (s. etwa ProgRess oder Nationales Programm für den nachhaltigen Konsum (NPNK) sowie Nationale Strategie zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen (BMEL)) verweist bzw. diese in Bezug nimmt.

Die als Mindestprogramm anzusehenden Maßnahmen sind in § 33 Absatz 3 Nummer 2 in den Buchstaben a) bis l) im Einzelnen aufgeführt und entsprechen nahezu wortgleich der unionsrechtlichen Vorgabe. Dabei ist der Begriff der „Maßnahme“ entsprechend dem EU-rechtlichen Verständnis in einem weiten Sinne auszulegen (s. dazu auch Artikel 8 AbfRRL „Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter“). Es kann sich um Maßnahmen mit und ohne rechtliche Bindungswirkung handeln. Das Abfallvermeidungsprogramm bietet daher eine kohärente Grundlage dafür, die unterschiedlich ausdifferenzierten und adressierten Vermeidungsmaßnahmen von Bund und Ländern zusammen zu stellen, zu evaluieren und damit ggf. auch rechtliche und

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

sonstige Vermeidungsmaßnahmen mit Außenwirkung für den Bürger vorzubereiten. Das Abfallvermeidungsprogramm als solches entfaltet als Verwaltungsinternum für den Bürger jedoch keine Bindungswirkung.

Von besonderer Bedeutung ist dabei die in Buchstabe g) aufgeführte „Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung“ (s. Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe g AbfRRL). Aufgrund der besonderen Brisanz des Problems muss im Kontext des allgemeinen Abfallvermeidungsprogramms auch ein oder mehrere spezifische Programme zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen erstellt werden (s. Absatz 6 in Umsetzung von Artikel 29 Absatz 2a AbfRRL). Dabei bezieht sich das auf Lebensmittelabfälle bezogene Vermeidungsziel auf das im Zusammenhang mit der Agenda für nachhaltige Entwicklung stehende Ziel der Vereinten Nationen, bis 2030 die weltweit auf Ebene des Einzelhandels und auf Verbraucherebene pro Kopf anfallenden Lebensmittelabfälle zu halbieren und die Verluste von Lebensmitteln entlang der Produktions- und Lieferkette zu reduzieren. Die Regelung betont in Übereinstimmung mit den EU-rechtlichen Vorgaben, dass die Abfallvermeidungsmaßnahmen der Vermeidung und Reduktion von Lebensmittelabfällen in der Primärerzeugung, der Verarbeitung und Herstellung, im Einzelhandel und anderen Formen des Vertriebs von Lebensmitteln, in Gaststätten und Verpflegungsdiens-ten sowie in privaten Haushaltungen dienen sollen. In Betracht kommen alle ordnungsrechtlichen und sonstigen Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung geeignet sind. Eingeschlossen sind Sensibilisierungskampagnen, bei denen vermittelt wird, wie Lebensmittelabfälle verhindert werden können (s. dazu Erwägungsgrund 11 AbfRRL).

Ebenfalls von erheblicher umweltpolitischer Bedeutung sind auch die Maßnahmen, die auf die Verhinderung der Vermüllung der Umwelt abzielen, wie die Ermittlung von Produkten, die Hauptquellen der Vermüllung insbesondere der Natur und der Meeresumwelt sind, und die Durchführung geeigneter Maßnahmen zur Vermeidung und Reduzierung des durch diese Produkte verursachten Müllaufkommens (Buchstabe k) sowie die Vermeidung und deutliche Verminderung von Meeresmüll, als Beitrag zu dem Ziel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, jegliche Formen der Meeresverschmutzung zu vermeiden und deutlich zu reduzieren (Buchstabe l). Da teilweise auch die geordnete Entsorgung bereits entstandener Abfälle adressiert wird, handelt es sich nur teilweise um echte Vermeidungsmaßnahmen im rechtlichen Sinne (s. dazu die Definition § 3 Absatz 20).

Die Regelung der Nummer 3 und der Nummer 4 bleiben unverändert.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Buchstabe b fügt die neuen Absätze 4 bis 7 ein. **Absatz 4** bestimmt als allgemeine Vorbehaltsklausel, dass bei der Festlegung der Abfallvermeidungsmaßnahmen neben der Verhältnismäßigkeit der Anforderungen entsprechend § 7 Absatz 4 KrWG die sich aus anderen Rechtsvorschriften ergebenden Regelungen zur Verwendung von Erzeugnissen, zur Produktverantwortung sowie zum Schutz von Mensch und Umwelt sowie Festlegungen des Unionsrechts über den freien Warenverkehr zu berücksichtigen sind. Die Regelung greift die in einigen Einzelmaßnahmen erwähnten allgemeinen Vorbehaltsklauseln auf (Artikel 29 Absatz 1 Satz 1 AbfRRL in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe i) und k) AbfRRL) und fasst sie in einer allgemeinen Regelung zusammen. Hierdurch wird bereits auf Programmebene darauf hingewirkt, dass die aufgenommenen Maßnahmen hinreichend valide und umsetzbar sind.

Absatz 5 dient der Umsetzung von Artikel 29 Absatz 2. Die wesentlichen Elemente waren bereits in § 33 Absatz 3 Nummer 2 enthalten. So geht die Pflicht, bei der Aufstellung des Abfallvermeidungsprogramms die bestehenden Abfallvermeidungsmaßnahmen und ihren Beitrag zur Abfallvermeidung zu beschreiben (Nummer 1) auf die bisherige Regelung des § 33 Absatz 3 Nummer 2 zurück. Die Pflicht zur Bewertung der Zweckmäßigkeit der in Anlage 4 angegebenen oder anderer geeigneter Abfallvermeidungsmaßnahmen (Nummer 2) entspricht der bisherigen Regelung des § 33 Absatz 3 Nummer 2. Die in Nummer 3 genannte Pflicht, – soweit relevant – den spezifischen Beitrag zu beschreiben, den die in Anlage 5 aufgeführten Instrumente und Maßnahmen zur Abfallvermeidung leisten, ist hingegen neu. Bei der neuen Anlage 5 handelt es sich um „Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie“, die durch den Katalog des Anhangs IVa der AbfRRL vorgegeben sind. Der Katalog wird auch von der Regelung zur Abfallhierarchie (s. dazu § 6 Absatz 2) in Bezug genommen.

Absatz 6 bestimmt, dass das Abfallvermeidungsprogramm spezielle Programme zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen enthält. Die spezifische Pflicht reflektiert die in Absatz 3 Nummer 2 g) aufgeführte Maßnahme der „Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung“ und setzt Artikel 29 Absatz 2, 2a AbfRRL in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe g) um. Das Abfallvermeidungsprogramm muss das spezielle Programm nicht selbst als Bestandteil auführen. Es genügt ein Verweis auf bestehende nationale Strategien (etwa Nationale Strategie zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen).

Absatz 7 sieht für das Abfallvermeidungsprogramm die Möglichkeit vor, andere umweltpolitische Programme in Bezug zu nehmen.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Buchstabe c enthält die notwendige redaktionelle Anpassung der Aufzählung der bisherigen Absätze 4 und 5 (nunmehr Absätze 8 und 9) sowie eine Änderung des Absatzes 9.

Buchstabe aa) verändert den bisherigen Satz 1 und bestimmt, dass die Abfallvermeidungsprogramme zum **12. Dezember 2025** an die Anforderungen nach Absatz 2 Nummer 3, 4 und 5 anzupassen, alle sechs Jahre auszuwerten und bei Bedarf fortzuschreiben sind. Die Übergangsregelung geht davon aus, dass die bereits seit 12.12.2013 auf der Basis des bisherigen § 33 erstellten und fortgeschriebenen Abfallvermeidungsprogramme nicht völlig neu zu erstellen, sondern lediglich mit Blick auf die neuen Anforderungen zu ergänzen sind.

Buchstabe bb passt die Bezeichnung des BMU der aktuellen Bezeichnung an.

Zu Nummer 20 (§ 45 - Pflichten der öffentlichen Hand)

Die Regelung des § 45 KrWG über die Pflichten der öffentlichen Hand erhält eine neue Ausrichtung und wird von der bisherigen Prüfungspflicht zu einer konditionierten Bevorzugungspflicht fortentwickelt. Die öffentliche Hand ist danach verpflichtet, insbesondere bei der Auftragsvergabe Erzeugnisse zu bevorzugen, die in besonderer Weise den Zielen der Kreislaufwirtschaft dienen und unter umwelt-, ressourcenschutz- und abfallrechtlich relevanten Aspekten besonders vorteilhaft sind. Aufgrund der stringenteren Vorgabe für die öffentliche Hand werden die einzelnen Anforderungen im Vergleich zur bisherigen Regelung wesentlich detaillierter beschrieben. Zugleich greift die Bevorzugungspflicht nur innerhalb bestimmter Grenzen. Sie gilt nur für Erzeugnisse, die für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, keine unzumutbaren Mehrkosten verursachen und rechtskonform verwendet werden können. Schließlich wird in der neuen Regelung auch die Rechtsschutzmöglichkeit für die Anbieter der Erzeugnisse klargestellt. Die neue Regelung stellt klar, dass es sich bei den Vorgaben trotz des inhaltlichen Kontextes zum KrWG materiell-rechtlich um Bestimmungen über das Vergabeverfahren im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) handelt.

Bei der Vergabe ist die Pflicht des § 97 Absatz 3 GWB, umweltbezogene Aspekte bei der Vergabe zu berücksichtigen, zu beachten. Die Vergabeverordnung (VgV) stellt hinsichtlich der umweltbezogenen Aspekte Anforderungen an die Beschaffer, die zur Erfüllung des Zweckes dieses Gesetzes anzuwenden sind. Wichtige Hinweise geben hierbei insbesondere die Berechnung von Lebenszykluskosten, höchste Energieeffizienzklassen, die Berechnung des Energieverbrauchs, das Vorliegen eines Umweltmanagementsystems oder der Nachweis von Gütezeichen, soweit diese auf die zu beschaffenden Liefer- oder Dienstleistungen anwendbar

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

sind. Nachhaltige Beschaffung im Sinne einer Kreislaufwirtschaft bedeutet, dass die Nachhaltigkeit der Waren und Dienstleistungen über ihren gesamten Lebenszyklus inklusive Wiederverwendung gewährleistet wird und die öffentliche Hand damit auch ihrer Vorbildfunktion beim nachhaltigen Konsum gerecht wird.

Darüber hinaus ist Konsequenz, dass sich der Anspruch von Unternehmen auf Einhaltung dieser Pflichten nach § 97 Absatz 6 GWB, im Übrigen nach den allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) über den Schutz vorvertraglicher Schuldverhältnisse richtet.

Die Regelung dient der Umsetzung der AbfRRL. So verpflichtet Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b) die Mitgliedstaaten zur „Förderung der Entwicklung, der Herstellung und der Verwendung von Produkten, die ressourceneffizient, langlebig (und auch in Bezug auf ihre Lebensdauer und auf den Ausschluss geplanter Obsoleszenz), reparierbar, wiederverwendbar oder aktualisierbar sind“. Hierfür kann gerade die Beschaffung durch die öffentliche Hand ein wichtiger Initiator sein. So nennt Anhang IVa AbfRRL als Beispiel für wirtschaftliche Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen zur Umsetzung der Abfallhierarchie unter Nummer 7 „ein auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes öffentliches Beschaffungswesen zur Förderung einer besseren Abfallbewirtschaftung und eines besseren Einsatzes von recycelten Produkten und Materialien“. Dabei dient die Regelung nicht nur dem auf den Umweltschutz und die Ressourceneffizienz ausgerichteten Schutzzweck des § 1 KrWG, sondern auch dem Interesse derjenigen Unternehmen, die durch die Herstellung und Vermarktung umweltfreundlicher Erzeugnisse an der Verfolgung der Ziele der Kreislaufwirtschaft mitwirken. Die öffentliche Hand hat dabei eine besondere Mitverantwortung. Sie richtet durch die Verwendung und Beschaffung umweltfreundlicher Erzeugnisse nicht nur ihre eigene Tätigkeit an ökologischen Zielsetzungen aus, sondern erfüllt hierdurch auch eine wichtige Vorbildfunktion, die wesentliche Impulse für die Kreislaufwirtschaft setzen kann.

Die Regelung des § 45 KrWG basiert auf der bestehenden bundesrechtlichen Vorgabe, greift in ihren einzelnen Elementen aber auch Regelungen auf, die in den Kreislaufwirtschaftsgesetzen der Länder bereits eingeführt sind und erfolgreich praktiziert werden (vgl. nur § 2 LKrWG – Rheinland-Pfalz, Landeskreislaufwirtschaftsgesetz vom 22. November 2013, GVBl. S. 459, zuletzt geändert durch Art. 4 G zur Änd. umweltprüfungsrechtlicher Vorschriften vom 27.3.2018, GVBl. S. 55).

Buchstabe a streicht Absatz 1 Satz 2.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Buchstabe b fügt einen neuen Absatz 2 ein. Dieser enthält in Fortentwicklung der bisherigen Prüfungspflicht der öffentlichen Hand eine Pflicht zur Bevorzugung von Erzeugnissen, die in besonderer Weise den Zielen der Kreislaufwirtschaft dienen. Die Regelung ist an die Verpflichteten nach Absatz 1 adressiert, gilt also für die Behörden des Bundes sowie die der Aufsicht des Bundes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen und sonstigen Stellen. Diese sind verpflichtet, insbesondere unter Berücksichtigung der §§ 6 bis 8, bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die in rohstoffschonenden, energiesparenden, wassersparenden, schadstoffarmen, oder abfallarmen Produktionsverfahren hergestellt sind (Nummer 1), durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten, oder aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt sind (Nummer 2), sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit auszeichnen (Nummer 3) oder im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger oder schadstoffärmeren Abfällen führen oder sich eher zur umweltverträglichen Abfallbewirtschaftung eignen (Nummer 4).

Die Regelung liegt auf der Linie des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (s. insbesondere § 97 Absatz 3 GWB) und der Vergabeverordnung (VgV), die für die Vergabe öffentlicher Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerte den rechtlichen Rahmen für die Einbeziehung von Umweltkriterien vorgeben. Für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte enthält die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) vergleichbare Regelungen.

Satz 2 stellt eine Begrenzung der allgemeinen Bevorzugungspflicht dar. Die Pflicht des Satzes 1 gilt, soweit die Erzeugnisse für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, durch ihre Beschaffung oder Verwendung keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen und keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen.

Buchstabe c regelt in Absatz 3 die bereits im geltenden Recht verankerte Pflicht, dass die nach Absatz 1 Verpflichteten im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinwirken, dass die Gesellschaften des privaten Rechts, an denen sie beteiligt sind, die Verpflichtungen nach Absatz 1 und 2 beachten.

Buchstabe d enthält redaktionelle Folgeänderungen.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Zu Nummer 21 (§ 46 - Abfallberatungspflicht)

In § 46 wird ein neuer Absatz 2 eingefügt, der die Inhalte der Abfallberatungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Bereich der Abfallvermeidung, der getrennten Sammlung und des Recyclings konkretisiert. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Abfallberatung nur zum Teil effizient wahrgenommen wird. Das gilt sowohl für die Beratung durch die öffentlichen Entsorgungsträger als auch durch die sonstigen Verantwortlichen. Dabei ist die Abfallberatung einer der Schlüssel zu einer besseren und sortenreineren Erfassung von Stoffströmen. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Bewirtschaftung der in den §§ 11 Absatz 1 und § 20 Absatz 2 genannten Stoffströme. Schließlich kann die Erreichung der durch § 14 Absatz 2 gesteckten Ziele für das Recycling von Siedlungsabfällen nur erreicht werden, wenn an der Anfallstelle konsequenter als bisher auf eine ordnungsgemäße Trennung der Abfallströme hingewirkt wird.

Der Beratung über Möglichkeiten der Abfallvermeidung sind insbesondere die in § 33 Absatz 2 Nummer 2 genannten Vermeidungsmaßnahmen und die Festlegungen des geltenden Abfallvermeidungsprogramms des Bundes und ggf. des jeweiligen Landes zugrunde zu legen. Durch die Verzahnung der Regelung mit den o.g. Abfallvermeidungsprogrammen wird die Verpflichtung zur Abfallberatung inhaltlich konkretisiert und zugleich dynamisiert. Die in § 33 genannten Mindestmaßnahmen, aber auch die in Anlage 5 genannten Beispielmaßnahmen für die Abfallvermeidung sind in geeigneter Weise der Beratung zugrunde zu legen. Die auf Ebene des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in Betracht kommenden Maßnahmen sind vielfältig und beziehen sich etwa auf die Förderung nachhaltiger Konsummodelle, die Schaffung von Systemen zur Förderung der Aktivitäten zur Wiederverwendung und Reparatur, die Verhinderung der Lebensmittelverschwendung und die Förderung von Lebensmittelpenden. Im Zusammenhang mit der Beratung über die Abfallverwertung soll insbesondere auf die Pflicht zur getrennten Sammlung von Abfällen sowie die Rücknahmepflichten der Produktverantwortlichen hingewiesen werden. Die Beratung umfasst auch die Beratung zur Vermeidung der Vermüllung der Umwelt. Dazu gehört auch das Aufzeigen von konkreten Maßnahmen, um ein achtloses Wegwerfen von Abfällen in die Umwelt zu unterbinden. Die Konkretisierung der Information gilt auch für die Abfallberatungspflicht der Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern, die in § 46 Absatz 1 Satz 2 ebenfalls zur Information über Möglichkeiten der Abfallvermeidung verpflichtet sind.

§ 46 Absatz 2 Satz 2 formuliert in diesem Kontext auch die Pflicht, explizit auf Einrichtungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder sonstiger natürlicher oder juristischer Per-

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

sonen hinzuweisen, durch die Erzeugnisse, die kein Abfall sind, erfasst und einer Wiederverwendung zugeführt werden. Hierdurch kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ganz entscheidend auf eine bessere Abfallvermeidung seiner Bürger hinwirken. Dieses Instrument kann vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger insbesondere mit Blick auf die anspruchsvollen Anforderungen an eine ressourcenschonende Sperrmüllsammlung genutzt werden. Je mehr die Bürger ihre gebrauchten, aber immer noch funktionstüchtigen Erzeugnisse Wiederverwendungseinrichtungen, wie etwa Gebrauchtwarenhäusern, zuführen, desto mehr wird die Sperrmüllentsorgung entlastet.

Die Regelung ergänzt die speziellen Regelungen zur Abfallberatung und Information im Rahmen der Produktverantwortung.

Die Regelung stellt sich als Förderung der Abfallvermeidung dar und dient der Umsetzung des Artikel 9 Absatz 1 AbfRRL. Die Regelung hat gleichwohl rein klarstellende Wirkung, da schon nach bisheriger Rechtslage die Information anhand des aktuellen Standes der fachlichen und rechtlichen Erkenntnisse zu erfolgen hatte.

Zu Nummer 22 (§ 47 - Allgemeine Überwachung)

In Absatz 8 Satz 1 wird die Bezeichnung des BMU der aktuellen Bezeichnung angepasst.

Zu Nummer 23 (§ 49 - Registerpflichten)

Buchstabe a fügt in Absatz 2 einen neuen Satz 2 ein. Danach umfasst die Registerpflicht des § 49 nunmehr auch Angaben zu der Menge der Erzeugnisse, Materialien und Stoffe, die aus der Vorbereitung zur Wiederverwendung, aus dem Recycling oder aus einem sonstigen Verwertungsverfahren hervorgehen. Mit der Änderung wird Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe a AbfRRL umgesetzt. Die unionsrechtliche Regelung geht zurück auf die Mitteilung der KOM „Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa“ (KOM 2014, 398 final) Sie flankiert auch den von der AbfRRL verfolgten Ansatz einer stärker Output-orientierten Berechnung der Recyclingquoten (Artikel 11 und 11a AbfRRL). Soweit die Registerpflicht an den Begriff „Erzeugnis“ anknüpft, steht die Regelung im Kontext zu § 5 KrWG, da Abfälle erst dann als Erzeugnis angesehen werden können, wenn bei ihnen alle Voraussetzungen für das Ende der Abfalleigenschaft nach § 5 KrWG gegeben sind. Die Begriffe Materialien und Stoffe sind hingegen rechtlich neutral und setzen keine Beendigung der Abfalleigenschaft voraus.

Buchstabe b verändert als redaktionelle Folgeänderung die Nummerierung.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Zu Nummer 24 (§ 59 - Bestellung eines Betriebsbeauftragten für Abfall)

In Absatz 1 wird die Bezeichnung des BMU der aktuellen Bezeichnung angepasst.

Zu Nummer 25 (§ 60 - Aufgaben des Betriebsbeauftragten für Abfall)

In Absatz 3 wird die Bezeichnung des BMU der aktuellen Bezeichnung angepasst.

Zu Nummer 26 (§ 62a – Chemikalien- und Produktrecht, Informationspflicht von Lieferanten)

Der neue § 62a normiert in Umsetzung von Artikel 6 Absatz 5 AbfRRL eine Grundpflicht für natürliche und juristische Personen, die im Zusammenhang mit der Beendigung der Abfalleigenschaft nach § 5 KrWG steht und mit Blick auf die Nahtstelle zwischen dem Kreislaufwirtschaftsrecht und den Rechtsvorschriften für Chemikalien und Produkte der übergreifenden Absicherung des Schutzes von Mensch und Umwelt dient.

Nach Absatz 1 haben natürliche oder juristische Personen, die Stoffe und Gegenstände, deren Abfalleigenschaft beendet ist, erstmals verwenden oder erstmals in Verkehr bringen, dafür zu sorgen, dass diese Stoffe und Gegenstände den geltenden Anforderungen des Chemikalien- und Produktrechts genügen. Die Regelung verpflichtet die Adressaten, für eine Erfüllung des Chemikalien- und Produktrechts „zu sorgen“. Verpflichtet sind damit alle Personen, die das Verwenden und Inverkehrbringen der vormaligen Abfälle selbst vollziehen oder durch Dritte vollziehen lassen. Auch Abfallerzeuger und Abfallbesitzer können Adressat der Regelung sein.

Absatz 2 legt fest, dass für Stoffe oder Gegenstände die Rechtsvorschriften für Chemikalien und Produkte erst dann zur Anwendung kommen, wenn deren Abfalleigenschaft gemäß den Anforderungen des § 5 Absatz 1 beendet ist. Die Regelung hat rein klarstellenden Charakter.

Absatz 3 dient der Umsetzung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe i) der AbfRRL.

Zu Nummer 27 (§ 67 – Beteiligung des Bundestages beim Erlass von Rechtsverordnungen)

Die Ergänzung dient der Beschleunigung von Ordnungsverfahren und entspricht § 11 Abs. 4 Satz 5 Düngegesetz. Nach einem Maßgabebeschluss des Bundesrates erfolgt künftig keine weitere Beteiligung des Bundestages mehr. Damit werden Verfahren vermieden, bei denen wegen wechselseitigen Änderungen jeweils immer neue Beteiligungen von Bundestag und Bundesrat erforderlich sind.

Zu Nummer 28(§ 69 Ordnungswidrigkeiten)

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union
noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt

(Stand: 5. August 2019)

Die **Buchstaben a) und b)** enthalten die notwendigen Folgeänderungen aufgrund der Änderung in § 11 und der Neufassung der §§ 24, 25 sowie redaktionelle Korrekturen.

Zu Nummer 29 (§ 72 - Übergangsvorschrift)

Buchstabe a überführt den Absatz 3 in den neuen Absatz 2 und enthält eine Übergangsregelung für Abfallwirtschaftspläne, deren Aufstellung bis zum 31.12.2019 eingeleitet worden ist. In diesem Fall ist die bisherige Regelung des § 30 KrWG vom 24.2.2012 weiter anzuwenden.

Buchstabe b hebt die Absätze 3 bis 6 auf. Der Inhalt dieser Übergangsvorschriften ist in der Zwischenzeit durch Zeitablauf nicht mehr einschlägig, so dass die Regelungen entfallen können.

Zu Nummer 30 (Anlage 5 – Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie)

Mit der Aufnahme der neuen Anlage 5 wird Anhang IVa der AbfRRL umgesetzt. Dieser enthält Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen, mit denen Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie geschaffen werden können (s. § 6 Absatz 2). Die genannten Maßnahmen sind darüber hinaus auch wichtige Bestandteile des Abfallvermeidungsprogramms nach § 33 KrWG. Nach § 33 Absatz 3 Nummer 2 prüft und beschreibt das Abfallvermeidungsprogramm die in Anlage 5 aufgeführten Instrumente und Maßnahmen zur Abfallvermeidung und bewertet deren Zweckmäßigkeit. Mit dieser Verzahnung wird Artikel 29 Absatz 2 AbfRRL umgesetzt.

Zu Artikel 2 (Folgeänderungen)

Artikel 2 enthält die notwendigen gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Folgeänderungen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Artikel 3 regelt gemäß Artikel 82 Absatz 2 Satz 1 GG das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes.