

18.12.2019

STELLUNGNAHME
ZUM REFERENTENENTWURF ZUR VERORDNUNG ZUR ÄNDERUNG
DER ABFALLVERZEICHNIS-VERORDNUNG UND DER DEPONIEVERORDNUNG
vom 29.11.2019

Mit Schreiben vom 29.11.2019 hat das Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (im Folgenden: „BMU“) die Verbändeanhörung zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der Abfallverzeichnis-Verordnung (AVV) und der Deponieverordnung (DepV) eingeleitet. Mit dem Referentenentwurf soll die europäische Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) sowie die europäische Deponierichtlinie (1999/31/EG) in deutsches Recht umgesetzt werden.

I. Stellungnahme zu Art. 1 (Änderung der Abfallverzeichnisverordnung)

Die DWA begrüßt den Ansatz des BMU, sich mit Blick auf die AVV auf eine 1:1-Umsetzung von Art. 7 Abs. 2 und Abs. 3 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/851 des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 (im Folgenden: „EU-AbfRRL“), und von Anhang III (Eintrag für HP 14) der EU-AbfRRL zu beschränken. Die beiden vom BMU vorgesehenen Änderungen in § 3 Abs. 3 Satz 3 AVV und in Nr. 2.1 Satz 2 der Einleitung der Anlage zur AVV sind nach Einschätzung der DWA eine 1:1-Umsetzung. Daher stimmt die DWA den beiden Änderungsvorschlägen zu und unterbreitet keine weitergehenden Änderungsvorschläge.

II. Stellungnahme zu Art. 2 (Änderung der Deponieverordnung)

Die DWA begrüßt den Ansatz des BMU, sich auch mit Blick auf die DepV auf eine 1:1-Umsetzung der auf die Deponierung bezogenen Maßgaben der EU-AbfRRL, der Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/850 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 (im Folgenden: „EU-DepRL“), und der Verordnung (EU) 2017/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.05.2017 über Quecksilber (im Folgenden: „EU-Quecksilberverordnung“) zu beschränken. Leider ist das BMU diesem Ansatz aber nicht konsequent gefolgt, sondern sieht mehrere Änderungen vor, die über die – eigentlich angestrebte – 1:1-Umsetzung hinausgehen. Das ist aus Sicht der DWA nicht veranlasst.

Daher sieht die DWA Änderungsbedarf in Art. 2 des Referentenentwurfs und skizziert diesen im Folgenden:

1. Art. 2 Nr. 1 (Einfügung von § 6 Abs. 1 Satz 4 DepV)

Die in Art. 2 Nr. 1 des Referentenentwurfs vorgesehene Einfügung des vom BMU formulierten neuen Satzes 4 in § 6 Abs. 1 DepV sollte ersatzlos gestrichen werden.

Das BMU meint, es setze mit dieser Einfügung von § 6 Abs. 1 Satz 4 DepV eine unionsrechtliche Maßgabe des Art. 6 Buchst. a) EU-DepRL um. Das ist unzutreffend.

Gemäß Art. 6 Buchst. a) UAbs. 1 Satz 1 EU-DepRL müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die die ausschließliche Deponierung behandelter Abfälle bezwecken. Das ist bereits durch den jetzigen § 6 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 DepV verbindlich geregelt. Nach der Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 3 DepV muss ein deponierungsbedürftiger Abfall vor seiner Ablagerung auf einer Deponie behandelt werden, soweit es zur Einhaltung der Annahmekriterien, die gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 DepV der einzelne Abfall bereits bei der Anlieferung ohne Vermischung mit anderen Stoffen oder Abfällen einhalten muss, erforderlich ist. Damit ist Art. 6 Buchst. a) EU-DepRL offenkundig bereits vollständig in deutsches Deponierecht umgesetzt worden.

Art. 6 Buchst. a) EU-DepRL ist zwar in 2018 im Zuge des EU-Kreislaufwirtschaftspakets um einen neuen UAbs. 2 ergänzt worden. Nach dieser Vorschrift müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die gemäß Art. 6 Buchst. a) UAbs. 1 EU-DepRL getroffenen Maßnahmen das Erreichen der Ziele der EU-AbfRRL nicht untergraben, insbesondere, was die Abfallhierarchie und die Steigerung der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings gemäß Art. 11 EU-AbfRRL anbelangt. Doch auch durch diese neue unionsrechtliche Maßgabe ist die vom BMU in Art. 2 Nr. 1 des Referentenentwurfs geplante Einfügung des neuen § 6 Abs. 1 Satz 4 DepV nicht gerechtfertigt. Es gibt im deutschen Deponierecht keinerlei Vorschrift, die dazu geeignet wäre, die Ziele der EU-AbfRRL und des KrWG im Bereich der stofflichen Verwertung von Abfällen zu untergraben oder sonst zu beeinträchtigen. Auch im Übrigen gibt es im Bereich der deutschen Deponiewirtschaft keine sonstige mitgliedstaatliche Maßnahme, die zu solchen abträglichen Auswirkungen geeignet wäre. Der Maßgabe von Art. 6 Buchst. a) UAbs. 2 EU-DepRL ist damit bereits Genüge getan. Es gibt deswegen keinen weitergehenden Bedarf für die Umsetzung von unionsrechtlichem Abfallrecht in deutsches Deponierecht.

Darüber hinaus würde der vom BMU formulierten neue Satz 4, der in § 6 Abs. 1 DepV eingefügt werden soll, eine reine abfallrechtliche Selbstverständlichkeit regeln. Denn eine Behandlung von Abfällen muss immer im Einklang mit den abfallrechtlichen Grundpflichten gemäß den §§ 6-8 und §§ 15 f. KrWG erfolgen – auch wenn die Behandlung mit dem Ziel erfolgt, die behandelten Abfälle nach ihrer Behandlung auf einer Deponie abzulagern. Dies sicherzustellen, ist Aufgabe des Vollzugs der zuständigen Abfallwirtschaftsbehörden, die dafür die erforderlichen hoheitlichen Befugnisse haben (vgl. insbesondere § 62 KrWG). Damit ist die Einfügung des neuen Satz 4 in § 6 Abs. 1 DepV auch inhaltlich überflüssig, weil die geplante Vorschrift lediglich etwas wiederholend regeln soll, was bereits anderweitig verbindlich, vollumfänglich und abschließend geregelt ist.

Nichts anderes gilt, wenn das BMU mit seinem Regelungsvorschlag die Intention verfolgen sollte, dass bei einer zum (Haupt-) Zweck der anschließenden Deponierung erfolgenden Abfallbehandlung stofflich verwertbare Stoffe oder Gegenstände zurückgewonnen werden. Denn auch dies ist bereits im bestehenden Abfallrecht seit langem geregelt: Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 Hs. 1 KrWG müssen Abfälle (Stoffe/Gegenstände), die bei der Beseitigung (einschließlich der Behandlung von Abfällen zur Beseitigung zum Zwecke der Vorbereitung der Deponierung) anfallen, hochwertig genutzt werden; dabei ist gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 KrWG bei der Ausgestaltung der durchzuführenden Behandlungsmaßnahmen eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistende, hochwertige Behandlung anzustreben.

Folglich ist die vom BMU in Art. 2 Nr. 1 des Referentenentwurfs geplante Einfügung eines neuen Satzes 4 in § 6 Abs. 1 DepV in jeder Hinsicht überflüssig.

Wenn das BMU – aus welchen Gründen auch immer – an dieser Einfügung inhaltlich festhalten will, sollte § 15 Abs. 1 KrWG entsprechend geändert werden, etwa durch Einführung eines neuen Satzes 4.

2. Zu Art. 2 Nr. 2 Buchst. a) (Änderung von § 7 DepV)

Die vom BMU in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a) aa) und bb) des Referentenentwurfs vorgesehenen Änderungen in § 7 Abs. 1 **Nr. 6 und Nr. 7** DepV sind rein redaktionelle Folgeänderungen und brauchen daher nicht weiter kommentiert zu werden.

Die in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a) cc) des Referentenentwurfs vorgesehene Einfügung einer neuen **Nr. 8** in § 7 Abs. 1 DepV geht auf Art. 13 Abs. 3 EU-Quecksilberverordnung zurück. Auch wenn der vom BMU vorgesehene Ausschluss der unionsrechtlich möglichen

Entsorgung umgewandelter und verfestigter Quecksilberabfälle in Übertageanlagen über eine 1:1-Umsetzung hinausgeht, ist die Beschränkung der Deponierung umgewandelter und verfestigter Quecksilberabfälle auf DK IV-Deponien aus den vom BMU insoweit angeführten Gründen auch aus Sicht der DWA gerechtfertigt.

Die Einfügung einer neuen **Nr. 9** in § 7 Abs. 1 DepV, die das BMU in Art. 2 Nr. 2 Buchstabe a) cc) des Referentenentwurfs plant, ist auch aus Sicht der DWA eine reine 1:1-Umsetzung der 2018 in Art. 5 Abs. 3 Buchst. f) EU-DepRL neu eingefügten unionsrechtlichen Maßgabe. Inhaltlich ist die neue Nr. 9 daher zur Umsetzung von unionsrechtlichem Deponierecht in deutsches Deponierecht grundsätzlich erforderlich. Änderungsbedarf sieht die DWA aber hinsichtlich der systematischen Verortung der Regelung. Denn § 7 Abs. 1 DepV regelt nicht zugelassene Abfälle, die nicht auf einer Deponie der Klassen 0-III abgelagert werden dürfen. Diese Vorschrift richtet sich daher auch an den Deponiebetreiber, der im Zuge seiner Pflichten im Rahmen des Annahmeverfahrens nach § 8 DepV sicherzustellen hat, dass keine nicht zugelassenen Abfälle auf seine Deponie gelangen. Es ist für den Deponiebetreiber aber in der Praxis unmöglich zu kontrollieren, ob Abfälle, die von einem Erzeuger oder Besitzer zur Ablagerung auf der Deponie angeliefert werden sollen, zuvor zum Zwecke der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling getrennt gesammelt worden sind. Die Vorschrift ist für einen Deponiebetreiber also vollzugsuntauglich. Auch abfallrechtssystematisch ist die Adressierung dieser Vorgabe an die Erzeuger und Besitzer zwingend. Denn die Grundpflichten der Verwertung und Beseitigung, insbesondere die Pflichten zur Einhaltung der Abfallhierarchie und des Verwertungsvorgangs richten sich an die Erzeuger und Besitzer von Abfällen, nicht hingegen an die Entsorger von Abfällen, bevor diese Abfallbesitzer geworden sind. Das ist auch sachgerecht, denn nur die Erzeuger und Besitzer können aufgrund ihrer Kenntnisse von der Herkunft und Zusammensetzung sowie der vorherigen Bewirtschaftung (insbesondere Sammlung und getrennt Haltung) der betreffenden Abfälle im Einzelfall beurteilen, ob und wie Abfälle unter Beachtung der gesetzlichen Kriterien sowie im Rahmen der technischen Möglichkeiten und des wirtschaftlich zumutbaren verwertbar sind. Die Pflicht, zum Zwecke der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling getrennt gesammelte Abfälle nicht auf einer Deponie abzulagern, kann sich daher ausschließlich an den Erzeuger oder Besitzer richten, nicht aber an den Deponiebetreiber. Das muss in der Vorschrift selbst entsprechend zum Ausdruck gebracht werden. Die Vorschrift sollte daher nicht als neue Nr. 9 dem § 7 Abs. 1 DepV eingefügt werden. Stattdessen sollte die Vorschrift entweder in § 15 KrWG oder in § 7 DepV in einem neuen Abs. 1a aufgenommen werden, der ausschließlich an Erzeuger und Besitzer adressiert ist.

Die DWA schlägt daher folgende Einfügung eines neuen § 15 Abs. 1a KrWG oder eines neuen § 7 Abs. 1a DepV vor:

„(1a) Erzeuger und Besitzer dürfen Abfälle, die zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling getrennt gesammelt werden, nicht auf einer Deponie der Klasse 0, I, II oder III ablagern; ausgenommen sind diejenigen Abfälle,

a) die bei der anschließenden Behandlung getrennt gesammelter Abfälle entstehen und

b) bei denen eine Ablagerung auf Deponien den Schutz von Mensch und Umwelt unter Berücksichtigung der in § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes festgelegten Kriterien am besten oder in gleichwertiger Weise wie die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling gewährleistet.“

In der Begründung zu dieser Vorschrift sollte klargestellt werden, dass der Deponiebetreiber nicht verpflichtet ist, bei der Annahme eines Abfalls die Einhaltung dieser Bestimmung zu kontrollieren.

Die in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a) cc) des Referentenentwurfs vorgesehene Einfügung einer neuen **Nr. 10** in § 7 Abs. 1 DepV geht über eine 1:1-Umsetzung von Unionsrecht hinaus und ist daher abzulehnen. Unionsrechtlicher Anhaltspunkt für diese vom BMU geplante Einfügung ist der in 2018 neu eingefügte Art. 5 Abs. 3a EU-DerRL. Nach dieser Vorschrift bemühen sich die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass alle Abfälle, die sich zum Recycling und anderen Formen der Verwertung eignen – insbesondere im Fall von Siedlungsabfällen – , ab 2030 nicht auf einer Deponie angenommen werden dürfen, es sei denn, es handelt sich um Abfälle, für die die Ablagerung auf Deponien gemäß den Abfallhierarchie-Kriterien für den Umweltschutz zum bestmöglichen Ergebnis führt. Die unionsrechtliche Maßgabe setzt damit den Schwerpunkt bei den Siedlungsabfällen. Zudem folgt aus der unionsrechtlichen Maßgabe – im Gegensatz zum neuen Art. 5 Abs. 3 Buchst. f) EU-DerRL – kein unbedingter Vorrang des Recyclings vor der sonstigen Verwertung, denn ausdrücklich bezieht Art. 5 Abs. 3a EU-DerRL neben dem Recycling auch „andere Formen der Verwertung“ ein. Die unionsrechtliche Maßgabe zielt also lediglich auf einen allgemeinen Verwertungsvorgang vor der Beseitigung ab. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass Art. 5 Abs. 3a EU-DerRL bereits im Ansatz keine verbindlichen Pflichten für die Mitgliedstaaten vorsieht (wie etwa durch die Formulierung: „Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um [...] zu gewährleisten.“), sondern lediglich eine wenig verbindliche Bemühensregelung ist. Durch die Annahmekriterien, insbesondere durch die Pflicht zur Einhaltung der Zuordnungskriterien gemäß § 6 Abs. 3 bis

Abs. 5 i.V.m. Anhang 3 Nr. 2 DepV, ist im deutschen Deponierecht bereits sichergestellt, dass Abfälle vor ihrer Ablagerung auf Deponien vorbehandelt werden; das gilt insbesondere mit Blick auf Siedlungsabfälle und deren organischen Anteil, der nur durch die vorherige Durchführung einer Verwertungsmaßnahme auf die für den Organik-Anteil geltenden Zuordnungskriterien reduziert werden kann. Ein derartiges Vorbehandlungsgebot, das durch die Pflicht zur Einhaltung der Annahme- und Zuordnungskriterien im deutschen Deponierecht bereits seit langem geregelt ist, entspricht das geltende deutsche Deponierecht bereits den neuen unionsrechtlichen Maßgaben nach dem neuen Art. 5 Abs. 3a EU-DepRL. Dieses Vorbehandlungs- und Verwertungsgebot des deutschen Deponierechts für Siedlungsabfälle gibt es im Unionsrecht nach wie vor nicht. Es besteht daher keinerlei Anlass, das deutsche Deponierecht, das ohnehin bereits seit langem über die unionsrechtlichen Anforderungen weit hinausgeht, nochmals zu verschärfen. Das gilt erst recht angesichts der Tatsache, dass Art. 5 Abs. 3a EU-DepRL eine reine Bemühensregelung ist (s.o.); dieses „Bemühen“ praktiziert Deutschland seit langem und hat die dafür erforderlichen verbindlichen Regelungen seit langem im deutschen Deponierecht geschaffen, insbesondere die Annahme- und Zuordnungskriterien.

Darüber hinaus gilt für die vom BMU geplante neue Nr. 10 in § 7 Abs. 1 DepV erst recht das, was vorstehend bereits zu der vom BMU geplanten neuen Nr. 9 ausgeführt worden ist: Es ist für einen Deponiebetreiber völlig unmöglich, die Eignung angelieferter Abfälle zur Verwertung unter Berücksichtigung der Abfallhierarchie-Kriterien, der technischen Möglichkeiten und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit zu beurteilen. Soll ein Deponiebetreiber ernsthaft prüfen, ob eine Behandlung eines Abfalls zur Herbeiführung seiner Verwertbarkeit für den Abfallerzeuger/-besitzer technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist? Soll ein Deponiebetreiber ernsthaft prüfen, ob ein Abfall, ggf. nach entsprechender Vorbehandlung, möglicherweise auf einer anderen Deponie als Deponieersatzbaustoff oder in einem Bergwerk als Versatzmaterial im Rahmen des technisch Möglichen und des wirtschaftlich Zumutbaren verwertet werden könnte? Das ist völlig praxisfremd. Wenn überhaupt diese Vorschrift eingeführt werden soll, dann darf sie sich also keinesfalls an Deponiebetreiber richten, sondern sie muss sich ausschließlich an die dafür allein verantwortlichen Erzeuger und Besitzer richten. Das ist auch aus den genannten abfallrechtssystematischen Gründen zwingend geboten.

Die vom BMU geplante Einfügung eines neuen § 7 Abs. 1 Satz 2 DepV ist eine Folgeänderung zu der geplanten Einfügung der neuen Nr. 9 und Nr. 10 in § 7 Abs. 1 DepV und ist daher ebenso entsprechend abzuändern.

3. Zu Art. 2 Nr. 2 Buchst. b) (Änderung von § 7 Abs. 2 Nr. 1 DepV)

Diese vom BMU geplante Änderung ist eine Folgeänderung zu der geplanten Einfügung der neuen Nr. 9 und Nr. 10 in § 7 Abs. 1 DepV und ist daher ebenso entsprechend abzuändern.

4. Zu Art. 2 Nr. 3 (Änderung von § 23 Abs. 2 DepV)

Die vom BMU geplante Änderung von § 23 Abs. 2 DepV ist durch die Vorgaben der EU-Quecksilberverordnung gerechtfertigt. Die DWA sieht insoweit keinen Änderungsbedarf.

5. Zu Art. 2 Nr. 4 Buchstabe d (Änderung Anhang 1 Ziffer 2.2 Tabelle 1 DepV)

Nach der vom BMU geplanten Änderung ist für Deponien der Klasse DK 0 zukünftig eine erste Abdichtungskomponente (mineralische Schicht mit einer Mindestdicke von 0,25 m oder Kunststoffdichtungsbahn mit mindestens 2,5 mm Dicke) zusätzlich zu einer geologischen Barriere und einer mineralischen Entwässerungsschicht vorgesehen. Diese Änderung wird nicht vom europäischen Recht vorgegeben und geht über eine 1:1 Umsetzung hinaus. Durch die geplante Änderung wird aus technischen Gründen eine Sickerwassererfassung und -ableitung und ggf. -behandlung erforderlich. Damit werden die Anforderungen an Deponien der Klasse 0 im Hinblick auf Standortauswahl, Genehmigungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit entscheidend erschwert. Dies bringt jedenfalls spürbare Kostensteigerungen, insbesondere für den Baubereich, mit sich. Die DWA befürchtet dadurch eine Verringerung von regional ohnehin knappen entsprechenden Deponiekapazitäten und daraus folgenden längeren Transportwegen. Zudem werden die Unterschiede der Klassen DK 0 zu DK I deutlich eingeebnet; es steht zu befürchten, dass viele Deponiebetreiber bzw. Vorhabenträger künftig die DK I der DK 0 vorziehen werden – was zu einer Ablagerung von wenig belasteten DK 0-Abfällen auf Deponiekapazitäten führt, die dafür zu hochwertig ausgestattet ist. Des Weiteren würde die vorgesehene Änderung den Umgang mit Baggergut für die Gewässerunterhaltungslastträger erheblich erschweren und zu deutlichen Mehrkosten führen. Sichergestellt werden sollte daher, dass die Besonderheiten des Abfalls „Baggergut“ ausreichend berücksichtigt werden. Wenn das BMU diesen Punkt gleichwohl für regelungsbedürftig hält, sollte dies zusammen mit den geplanten Regelungen für die Verwertung von mineralischen Abfällen (geplante Ersatzbaustoffverordnung) geregelt werden, u.U. mit einer klaren Definition von „unbelastetem Bodenaushub“. Dabei müssten auch sachgerechte Ausnahmeregelungen für Baggergut geprüft werden (Vergleiche zu Bodenaushub und bei Langzeitlagern).

III. Weitergehender Änderungsbedarf

Gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 7 DepV dürfen Abfälle nach Anhang 5 Teil 2 der EU-POP-Verordnung, bei denen die Konzentrationsgrenzen der in Anhang IV der EU-POP-Verordnung

aufgelisteten Stoffe überschritten sind, nicht auf einer Deponie der Klassen 0-III abgelagert werden. Der Verweis auf die alte Fassung der EU-POP-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 850/2004) ist zu aktualisieren. Denn die EU-POP-Verordnung ist durch die Verordnung (EU) 2019/1021 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über persistente organische Schadstoffe (ABl. EU Nr. L 169 v. 25.06.2019) neu gefasst worden, die Neufassung ist gemäß Art. 22 EU-POP-Verordnung n.F. am 15.07.2019 in Kraft getreten.

Hennef, den 18.12.2019

Kontaktadresse:

Bauass. Dipl.-Ing. Johannes Lohaus
Bundesgeschäftsführer der DWA

DWA

Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
Theodor-Heuss-Allee 17, 53773 Hennef
Tel.: + 49 2242 872-110
Fax: + 49 2242 872-8250
E-Mail: lohaus@dwa.de
www.dwa.de

EU-Transparenzregister: 227557032517-09