

Hintergrundpapier

Umweltverträgliche Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen und bestimmten Bauabfällen

- Gewerbeabfallverordnung wird am 1. Januar 2003 in Kraft treten -

Die Verordnung über die Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen (Gewerbeabfallverordnung) wird am 1. Januar 2003 in Kraft treten.

Das Bundeskabinett hatte die Verordnung in seiner Sitzung am 7. November 2001 beschlossen. Der Bundestag hatte der Verordnung am 14. Dezember 2001 ohne Änderungen zugestimmt. Der Bundesrat hat der Verordnung am 26. April 2002 gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes unter Maßgabe von Änderungen zugestimmt. Die Änderungen im Bundesrat haben das Konzept der Bundesregierung voll bestätigt und die Zielsetzung der Verordnung weiter präzisiert. Deshalb hat das Bundeskabinett diese Änderungen mit Beschluss vom 15. Mai 2002 übernommen. Der Bundestag hat den Änderungsmaßgaben des Bundesrates am 13. Juni 2002 zugestimmt. Die Verordnung wurde am 24. Juni 2002 verkündet.

Ziel der Verordnung ist die schadlose und möglichst hochwertige Verwertung von gewerblichen Siedlungsabfällen (Siedlungsabfälle aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen) und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen. Insbesondere die sogenannte Scheinverwertung soll durch Anforderungen an die Umweltverträglichkeit der Verwertung verhindert werden.

Problemlage

Nicht alle Entsorgungswege für gewerbliche Siedlungsabfälle sowie für Bau- und Abbruchabfälle können als ordnungsgemäß, schadlos, hochwertig oder gemeinwohlverträglich eingestuft werden. Von einer (nicht bekannten) Anzahl von Abfallerzeugern werden Abfälle, die verwertet werden, auch unzulässigerweise entweder gar nicht oder in geringem Maß von Abfäl-

len, die beseitigt werden müssen, getrennt gehalten. Solche Gemische werden dann insgesamt als „Abfälle zu Verwertung“ deklariert und meist entweder einer Abfallverbrennungsanlage oder einer Sortieranlage zugeführt. Abfälle aus der Sortieranlage werden zum Teil nur zu einem geringen Prozentsatz verwertet, während ein größerer Prozentsatz - zumeist weit entfernt vom Anfallort - einer Beseitigung auf kostengünstigen Deponien zugeführt wird (sogenannte Scheinverwertung), wodurch ökologisch anspruchsvolle Verwertungswege benachteiligt werden.

Durch diese Praxis erhalten die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die gemäß des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zuständig sind für die Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen und von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen, am Anfallort der Abfälle weniger Abfälle zur Beseitigung. Dadurch werden die für eine ordnungsgemäße und umweltverträgliche Entsorgung vorgehaltenen Anlagen, insbesondere hochwertige Verbrennungsanlagen, nicht ausgelastet und die freien Kapazitäten müssen zum Teil unter Selbstkostenpreisen angeboten werden. Die Planungssicherheit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wird beeinträchtigt.

Weiterhin ist eine Ungleichbehandlung zwischen privaten Haushaltungen und Erzeugern von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen entstanden. Private Haushaltungen tragen in steigendem Maß die Kosten einer Entsorgungsstruktur, die für alle Abfallerzeuger geschaffen wurde.

Wesentliche Inhalte der Gewerbeabfallverordnung

Die Gewerbeabfallverordnung bestimmt im wesentlichen Anforderungen an die Getrennthaltung von Abfällen, ihre Vorbehandlung - insbesondere ist dabei eine Verwertungsquote von mindestens 85 Prozent zu erreichen - sowie Anforderungen an die notwendige Kontrolle.

Damit wird sichergestellt, dass eine schadlose und möglichst hochwertige Verwertung nicht schon an einer mangelnden Stoffqualität der Abfälle infolge von Fehlwürfen, Schadstoffbelastungen oder unzulässigen Vermischungen mit anderen Abfällen scheitert. Die so über die abgestuften Getrennthaltungsanforderungen der Verordnung definierten Stoffqualitäten der zur Entsorgung anstehenden Abfälle sind Voraussetzung für eine schadlose und hochwertige weitere Verwertung. Dies gilt nicht nur, soweit eine Getrennthaltung einzelner Abfallfraktionen gefordert wird, sondern auch, soweit die Verordnung eine Vermischung zulässt. Denn auch für zulässigerweise vermischte Abfälle

auch für zulässigerweise vermischte Abfälle werden Getrennthaltungsanforderungen im Hinblick auf die weitere Entsorgung normiert. Durch die differenzierten, abgestuften Anforderungen wird ein in ökologischer und ökonomischer Hinsicht sinnvolles Nebeneinander von getrennt gesammelten Abfallfraktionen, die separat verwertet werden, und von Gemischen, die vor der Verwertung vorbehandelt werden, erreicht. Gleichzeitig werden Scheinverwertungen, insbesondere über Sortieranlagen, dadurch ausgeschlossen, dass Abfälle gemischt nur Sortier- bzw. Vorbehandlungsanlagen zugeführt werden dürfen, die eine hohe Verwertungsquote gewährleisten.

Weiterhin haben die Abfallerzeuger kommunale Restabfallbehälter in angemessenem Umfang zu nutzen.

Die Gewerbeabfallverordnung trifft im einzelnen folgende Bestimmungen:

1. Anwendungsbereich

Die Verordnung gilt für Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen (Glas, Kunststoff, Metalle, Holz sowie Beton, Ziegel, Fliesen und Keramik) sowie für Betreiber von Vorbehandlungsanlagen, in denen gemischte gewerbliche Siedlungsabfälle oder bestimmte gemischte Bau- und Abbruchabfälle vorbehandelt (u. a. sortiert, zerkleinert, verdichtet oder pelletiert) werden.

2. Begriffsbestimmungen

Gewerbliche Siedlungsabfälle umfassen Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen, die in Kapitel 20 der Anlage der Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis aufgeführt sind. Abfälle aus privaten Haushaltungen sind Abfälle, die in privaten Haushalten im Rahmen der privaten Lebensführung anfallen, insbesondere in Wohnungen und zugehörigen Grundstücks- oder Gebäudeteilen sowie in anderen vergleichbaren Anfallorten wie Wohnheimen oder Einrichtungen des betreuten Wohnens.

3. Getrennthaltung von gewerblichen Siedlungsabfallfraktionen

Bestimmte gewerbliche Siedlungsabfälle (Papier und Pappe, Glas, Kunststoffe und Metalle sowie biologisch abbaubare Küchen- und Kantinenabfälle, biologisch abbaubare Garten- und Parkabfälle und Marktabfälle) sind - ähnlich wie in vielen Kommunen bei privaten Haushaltungen - als getrennt gesammelte Abfallfraktionen einer Verwertung zuzuführen.

Anstatt einer Getrennthaltung einzelner Fraktionen ist auch eine gemeinsame Erfassung von Papier, Glas, Kunststoffen und Metallen möglich, wenn diese in einer Vorbehandlungsanlage in weitgehend gleicher Menge und stofflicher Reinheit wieder aussortiert werden. Hierdurch kann das Ziel einer hochwertigen Verwertung mit anderen gleichwertigen Mitteln erreicht werden.

Die zuständige Behörde wird ermächtigt, Ausnahmen von den Anforderungen zur Getrennthaltung einzelner Abfallfraktionen zuzulassen, wenn die Verwertung vergleichbar hochwertig ist oder Abfälle einer Versuchsanlage zugeführt werden.

Weiterhin sind besonders überwachungsbedürftige gewerbliche Siedlungsabfälle getrennt einer ordnungsgemäßen Verwertung oder Beseitigung zuzuführen.

Soweit die genannte Getrennthaltung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist, kann der Abfallerzeuger gewerbliche Siedlungsabfälle gemischt einer Verwertung zuführen. In diesem Fall muss der Erzeuger bestimmte, in dieser Verordnung festgelegte Anforderungen erfüllen.

4. Getrennthaltung bei Vorbehandlung gemischter gewerblicher Siedlungsabfälle

Will der Abfallerzeuger gewerbliche Siedlungsabfälle gemischt einer Vorbehandlung (z. B. Sortierung, Zerkleinerung) vor einer weiteren stofflichen oder energetischen Verwertung zuführen, so muss dieses Gemisch eine definierte Zusammensetzung haben. Im Gemisch zugelassen sind die gewerblichen Siedlungsabfälle Papier und Pappe, Glas, Kunststoffe, Metalle, Bekleidung, Textilien und Holz sowie weitere im Anhang der Verordnung aufgeführte Abfälle. Nicht zugelassen sind insbesondere gefährliche Abfälle und Abfälle mit hohem Flüssigkeitsgehalt, da diese die schadlose und hochwertige Verwertung be- oder verhindern würden.

5. Anforderungen an Vorbehandlungsanlagen

Vorbehandlungsanlagen müssen eine Verwertungsquote von mindestens 85 Prozent erreichen. Bei Anlagen, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung errichtet worden sind, sind übergangsweise bis zum 31. Dezember 2003 mindestens 65 Prozent und bis zum 31. Dezember 2004 mindestens 75 Prozent zu erreichen. Durch diese Vorgabe wird die Scheinverwertung insbesondere über Sortieranlagen verhindert. Die Verwertungsquote ist in einer Weise zu berechnen, dass Wasser, welches in der Vorbehandlungsanlage verdunstet, die Quote unberührt lässt.

6. Getrennthaltung bei energetischer Verwertung gemischter gewerblicher Siedlungsabfälle

Will der Abfallerzeuger gewerbliche Siedlungsabfälle gemischt einer energetischen Verwertung ohne vorherige Vorbehandlung zuführen, so dürfen in diesem Gemisch Metalle, mineralische Abfälle und Glas sowie biologisch abbaubare Küchen- und Kantinenabfälle, biologisch abbaubare Garten- und Parkabfälle und Marktabfälle nicht enthalten sein. Dies gilt entsprechend für Abfälle, die aus einer Vorbehandlungsanlage einer energetischen Verwertung zugeführt werden. Dies ist notwendig, da Metalle, mineralische Abfälle und Glas energetisch nicht verwertbar sind und da biologisch abbaubare Küchen- und Kantinenabfälle, biologisch abbaubare Garten- und Parkabfälle und Marktabfälle wegen ihres hohen Wassergehalts nicht hochwertig energetisch verwertbar sind.

7. Getrennthaltung von gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet werden

Gewerbliche Siedlungsabfälle, die nicht verwertet werden, sind gemäß § 13 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen. Dies gilt nicht, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger gewerbliche Siedlungsabfälle von der Entsorgung ausgeschlossen hat. Da in aller Regel in Gewerbebetrieben auch Restabfälle anfallen, die nicht verwertet werden, werden die Abfallerzeuger dazu verpflichtet, „Restabfallbehälter“ in angemessenem Umfang nach den näheren Festlegungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, mindestens aber einen Behälter, zu nutzen.

8. Getrennthaltung und Anforderungen an die Vorbehandlung von Bau- und Abbruchabfällen

Bestimmte Bau- und Abbruchabfälle (Glas, Kunststoff, Metalle sowie Beton, Ziegel, Fliesen und Keramik) sind, soweit sie getrennt anfallen, als getrennt gesammelte Abfallfraktionen einer Verwertung zuzuführen. Anstatt einer Getrennthaltung einzelner Fraktionen ist auch eine gemeinsame Erfassung der o. g. Abfälle möglich, wenn diese in einer Vorbehandlungsanlage in weitgehend gleicher Menge und stofflicher Reinheit wieder aussortiert werden. Soweit die genannte Getrennthaltung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist, können die Bau- und Abbruchabfälle Holz, Glas, Kunststoff und Metalle sowie Beton, Ziegel, Fliesen und Keramik gemischt einer Vorbehandlungsanlage zugeführt werden, wenn in diesem Gemisch keine anderen Abfälle als diese Bau- und Abbruchabfälle sowie weitere unter Nummer 4 Satz 2 genannte Abfälle enthalten sind. Die Vorbehandlungsanlage muss die

Verwertungsquote von 85 Prozent erreichen.

Weiterhin sind gemischt angefallene Bau- und Abbruchabfälle einer geeigneten Anlage zur Aufbereitung zuzuführen, welche gilt die vorgenannte Verwertungsquote nicht erreichen muss.

9. Kontrolle bei Vorbehandlungsanlagen

Bei Vorbehandlungsanlagen sind Eigen- und Fremdkontrollen vorgesehen, insbesondere um Anlageninput und -output zur Feststellung der Verwertungsquote ermitteln zu können. Die Fremdkontrollen entfallen für Entsorgungsfachbetriebe.

Bezug zum EG-Recht

Die Verordnung ist so ausgestaltet worden, dass sie EG-rechtskonform ist. Sie ist im Juli 2001 bei der Europäischen Kommission notifiziert worden. Bis zum Ende der 3-Monatsfrist am 29.10.2001 ist keine Stellungnahme seitens der Kommission eingegangen.

Bei Abfällen zur Verwertung gilt EG-rechtlich der Grundsatz der Warenverkehrsfreiheit. Für grenzüberschreitende Verbringungen auch dieser Abfälle aus und durch den Geltungsbereich dieser Verordnung gelten ausschließlich die EG-Abfallverbringungsverordnung (Verordnung (EWG) Nr. 259/93) und das Abfallverbringungsgesetz. Die Anwendung der Gewerbeabfallverordnung bleibt möglich, soweit nach der EG-Abfallverbringungsverordnung nationale Vorschriften anwendbar sind. Die EG-Abfallverbringungsverordnung enthält derzeit keinen Einwandsgrund des „höherwertigen Entsorgungsverfahrens“, so dass bei Exporten die Gewerbeabfallverordnung nicht gilt, so etwa die Verpflichtung zur Getrennthaltung. Im Exportfall bleibt zudem der Einwand des „falschen Verfahrens“ unberührt. Für nach Deutschland importierte Abfälle, die notifizierungspflichtig sind, kann die Gewerbeabfallverordnung nach der EG-Abfallverbringungsverordnung als Einwandsgrund angeführt werden.

Um einem „Abwandern“ von Abfällen ins Ausland aufgrund der Gewerbeabfallverordnung entgegenzuwirken, wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass entsprechende Regelungen auf europäischer Ebene geschaffen werden.

Erwartete Auswirkungen

Bei Abfallerzeugern aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen kann ein höherer Getrennthaltungsaufwand entstehen und dadurch ggf. ein erhöhter finanzieller Aufwand. Außerdem sind die Abfälle wegen des Ausschlusses der sogenannten Scheinverwertung ggf. teureren Verwertungswegen zuzuführen. Andererseits können der Kostenseite höhere Erlöse für die verwerteten Abfälle gegenüberstehen. Insgesamt kann somit im Einzelfall ein höherer oder ein geringerer finanzieller Aufwand entstehen. Betreiber von Vorbehandlungsanlagen haben mit geringfügig höheren Kosten durch die Eigen- und Fremdkontrollen zu rechnen. Weiterhin kann ein höherer Aufwand durch die Reduzierung von Abfallmengen, die einer Beseitigung auf kostengünstigen Deponien zugeführt werden können, entstehen. Darüber hinaus gewährleistet die Verordnung einen verbindlichen und bundeseinheitlichen Standard der Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen und führt damit auch zu mehr Wettbewerbsgleichheit, einerseits zwischen Abfallerzeugern und andererseits zwischen Entsorgungsunternehmen, insbesondere mittelständischen Entsorgungsunternehmen. Durch die Verordnung wird weiterhin die Planungssicherheit für die Kommunen und die privaten Entsorgungsunternehmen erheblich verbessert.