

Stephan Rabl und Dr. Christian Suhl*

Das EU-Kreislaufwirtschaftspaket und seine Umsetzung in Deutschland

I. Einführung

Nach Veröffentlichung des EU-Kreislaufwirtschaftspakets am 13. Juni im EU-Amtsblatt und seinem Inkrafttreten zum 4. Juli hat für die Mitgliedstaaten die Frist zur Umsetzung der Neuregelungen in nationales Recht begonnen. Damit bleiben Deutschland 24 Monate, um das Paket, welches Änderungen an sechs Richtlinien, nämlich der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (VerpackungsRL, 94/62/EG), der Richtlinie über Abfälle (AbfallrahmenRL, 2008/98/EG), der Richtlinie über Abfalldeponien (DeponieRL, 1999/53/EG) sowie der Richtlinien über Altfahrzeuge (2000/19/EU), über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren (2006/66/EG) sowie der über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (2012/19/EU) vorsieht, in deutsches Recht zu überführen.

Die Änderungen erfolgen anhand von vier Richtlinien, nämlich

- die Änderung der Abfallrahmenrichtlinie durch die Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle¹,
- die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle durch die Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle²,
- die Richtlinie über Abfalldeponien durch die Richtlinie (EU) 2018/850 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien³ und
- die Richtlinie über Altfahrzeuge, die Richtlinie über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und die Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte durch die Richtlinie (EU) 2018/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge, der Richtlinie 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie der Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte⁴.

Wesentliche Neuerungen bringen insbesondere die Änderungen der AbfallrahmenRL, der VerpackungsRL und der DeponieRL mit sich. Diese Änderungen werden im Folgenden beschrieben und es wird erörtert, inwieweit die entsprechenden deutschen Vorschriften, d.h. das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), das Verpackungsgesetz (Ver-

packG) und die Deponieverordnung (DepV), davon betroffen sind.

II. Wesentliche Änderungen und Neuerungen

1. Abfallrahmenrichtlinie

Die wesentlichen Änderungen der AbfallrahmenRL beziehen sich auf die Definitionen, auf die Stärkung der Abfallhierarchie, auf die Nebenprodukte- und Abfallende-Kriterien, auf Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung, auf die Abfallvermeidung, auf die getrennte Sammlung sowie auf das Recycling und die Vorbereitung zur Wiederverwendung – hier konkret auf die Recyclingquoten und ihre Berechnung.

a. Definitionen, Art. 3

Wesentliche Neuerungen bzw. Änderungen betreffen insbesondere die Begriffe des Siedlungsabfalls, des Bioabfalls, der Verwertung und der Verfüllung.

So werden nun in der Abfallrahmenrichtlinie erstmalig Siedlungsabfälle definiert. Dabei handelt es sich um „gemischte Abfälle und getrennt gesammelte Abfälle aus Haushalten, einschließlich Papier und Karton, Glas, Metall, Kunststoff, Bioabfälle, Holz, Textilien, Verpackungen, Elektro- und Elektronik-Altgeräte, Altbatterien und Altakkumulatoren sowie Sperrmüll, einschließlich Matratzen und Möbel“, Art. 3 Nr. 2b lit. a). Gemäß Art. 3 Nr. 2b lit. b) zählen zu den Siedlungsabfällen ferner „gemischte Abfälle und getrennt gesammelte Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen, sofern diese Abfälle in ihrer Beschaffenheit und Zusammensetzung Abfällen aus Haushalten ähnlich sind“. Es wird zudem klargestellt, dass Siedlungsabfall keine Abfälle aus Produktion, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Klärgruben, Kanalisation und Kläranlagen, einschließlich Klärschlämme, keine Altfahrzeuge und keine Abfälle

* Stephan Rabl ist Senior Manager Political Relations der ALBA Group plc & Co. KG, Dr. Christian Suhl ist Rechtsanwalt bei Friedrich Graf von Westphalen & Partner mbB Rechtsanwälte, Köln.

1 ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109.

2 ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141.

3 ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 100.

4 ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 93.

aus Bau- und Abbruch umfasst und dass diese Definition unbeschadet der Verteilung der Verantwortlichkeiten für die Abfallbewirtschaftung auf öffentliche und private Akteure gilt.

Die bisherige Definition von Bioabfall gemäß Art. 3 Nr. 4 wird dahingehend geändert, dass nun auch biologisch abbaubare Abfälle aus Büros, Groß- und Einzelhandel sowie Kantinen ausdrücklich dazu zählen.

Die Definition der Verwertung nach Art. 3 Nr. 14 AbfallrahmenRL 2008/98/EG wird unter Art. 3 Nr. 15a um die Definition der stofflichen Verwertung ergänzt. Dazu zählt „jedes Verwertungsverfahren, ausgenommen die energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die als Brennstoff oder anderes Mittel der Energieerzeugung verwendet werden sollen. Dazu zählen unter anderem die Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und Verfüllung.“

Die Verfüllung wird unter Art. 3 Nr. 17a neu definiert als „jedes Verwertungsverfahren, 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, die keine Abfälle sind, ersetzen, für die vorstehend genannten Zwecke geeignet sein und auf die für die Erfüllung dieser Zwecke unbedingt erforderlichen Mengen beschränkt sein.“ Die Definition ist insoweit enger als die bisherige, als dass nunmehr nur noch ungefährliche Abfälle verfüllt werden können.

b. Stärkung der Abfallhierarchie, Art. 4

Die Abfallhierarchie soll gestärkt werden, indem Anreize für ihre Anwendung geschaffen werden sollen.⁵ Dazu werden mit einem neuen Abs. 3 in Art. 4 und einem neuen Anhang IVa wirtschaftliche Instrumente eingeführt, mit denen die Mitgliedstaaten Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie schaffen sollen, wobei in Anhang IVa beispielhaft entsprechende Maßnahmen und Instrumente aufgeführt werden. Dazu zählt z.B. die Ausrichtung des öffentlichen Beschaffungswesens auf Nachhaltigkeit, um eine bessere Abfallbewirtschaftung und den Einsatz von recycelten Produkten und Materialien zu fördern, Anhang IVa Nr. 7.

c. Nebenprodukt- und Abfallende-Kriterien, Art. 5 und 6

Die Regelungen für Nebenprodukte und das Abfallende wurden überarbeitet, um eine nachhaltige Ressourcennut-

zung und Industriesymbiose sowie die Wettbewerbsfähigkeit von Sekundärrohstoffen zu fördern.⁶

In Art. 5 über Nebenprodukte sind dazu die Absätze 1 und 2 neu gefasst worden. Nach Abs. 1 sind nun die Mitgliedstaaten angehalten, Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass ein Stoff oder Gegenstand, der das Ergebnis eines Herstellungsverfahrens ist, dessen Hauptziel nicht die Herstellung des betreffenden Stoffes oder Gegenstands ist, nicht als Abfall, sondern als Nebenprodukt betrachtet wird, wenn er die in Abs. 1 lit. a) bis d) genannten Voraussetzungen erfüllt. In Abs. 2 wird die Kommission ermächtigt, Durchführungsrechtsakte zur Festlegung detaillierter Kriterien für die einheitliche Anwendung der in Abs. 1 festgelegten Kriterien für Nebenprodukte zu erlassen und in einem neuen Abs. 3 werden die Mitgliedstaaten zur Festlegung solcher Kriterien ermächtigt, soweit die Kommission keine auf Unionsebene festgelegt hat.

Auch im Hinblick auf das Ende der Abfalleigenschaft werden nunmehr im neugefassten Abs. 1 des Art. 6 die Mitgliedstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Abfälle, die ein Recyclingverfahren oder ein anderes Verwertungsverfahren durchlaufen haben, nicht mehr als Abfälle betrachtet werden, wenn sie die in Abs. 1 lit. a) bis d) genannten Bedingungen erfüllen. Dabei ist Abs. 1 lit. a) dahingehend neu gefasst worden, dass der Stoff oder Gegenstand nicht mehr für bestimmte Zwecke verwendet werden muss, sondern es genügt, wenn er für bestimmte Zwecke verwendet werden *soll*. Auch die Abs. 2, 3 und 4 des Art. 6 wurden geändert. Anders als bisher obliegt es in erster Linie nicht mehr der Kommission, das Abfallende für bestimmte Stoffe durch Verordnungen zu bestimmen, sondern die Kommission überwacht die Erarbeitung nationaler Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft in den Mitgliedstaaten und prüft nur noch, ob unionsweit geltende Kriterien erarbeitet werden müssen. Art. 6 Abs. 2 lit. a) bis d) enthalten Anforderungen an die von den Mitgliedstaaten aufzustellenden Kriterien.

Neu ist auch der Abs. 6 des Art. 6, wonach derjenige (natürliche oder juristische Person), der erstmalig ein Material verwendet, das kein Abfall mehr ist und nicht in Verkehr gebracht wurde, oder ein Material erstmalig in Verkehr bringt, nachdem es kein Abfall mehr ist, dafür sorgen muss, dass das Material den einschlägigen Anforderungen des Chemikalien- und Produktrechts entspricht.

d. Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung Art. 8, 8a

Von Änderungen betroffen sind auch die Vorgaben für die erweiterte Herstellerverantwortung nach Art. 8 AbfallrahmenRL 2008/98/EG. Der Richtlinienggeber sieht die erweiterte Herstellerverantwortung als wesentliches Element einer effektiven Abfallbewirtschaftung. Allerdings würde sie in den Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Wirkung und unterschiedlichem Erfolg eingesetzt.⁷

5 Erwägungsgrund (15) Richtlinie 2018/851/EU.

6 Erwägungsgründe (16) und (17) Richtlinie 2018/851/EU.

7 Erwägungsgrund (21) Richtlinie 2018/851/EU.

Deshalb werden in einem neuen Art. 8a Mindestanforderungen an Regime der erweiterten Herstellerverantwortung gestellt. Die Mitgliedstaaten haben unter anderem messbare Abfallbewirtschaftungsziele im Einklang mit der Abfallhierarchie und unter Berücksichtigung der Recyclingziele vorzugeben, umfangreiche Daten zu erheben und darüber zu berichten, etwa im Hinblick auf die in Verkehr gebrachten Produkte sowie die Sammlung und Behandlung der durch diese Produkte entstehenden Abfälle. Sie haben zudem die Abfallbesitzer zu informieren, z.B. über Abfallvermeidungsmaßnahmen, Rücknahme- und Sammelsysteme und die Vermeidung von Vermüllung. Ferner haben die Mitgliedstaaten eine flächendeckende Verfügbarkeit der Rücknahmesysteme und der Abfallsammelsysteme sowie eine ausreichende Finanzierung der Systeme und deren Kostendeckung sicherzustellen und diesbezüglich geeignete Kontrollmechanismen einzurichten. Außerdem treffen die Mitgliedstaaten Informations- und Veröffentlichungspflichten hinsichtlich der Systeme, z.B. über die Erreichung der Recyclingziele, zu den Eigentums- und Mitgliederverhältnissen der Systeme und über die finanziellen Beiträge pro in Verkehr gebrachter Einheit. Befinden sich in einem Mitgliedstaat mehrere Systeme im Wettbewerb, muss eine von privaten Interessen unabhängige Stelle oder Behörde mit der Überwachung der Verpflichtungen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung beauftragt sein.

Zu beachten ist, dass gemäß dem neuen Art. 8 Abs. 5 die Kommission aufgefordert ist, Leitlinien für die Gestaltung der finanziellen Beiträge der Hersteller zu erlassen, und ermächtigt wird, Durchführungsrechtsakte zu erlassen, um Kriterien für die einheitliche Anwendung von Art. 8a Abs. 4 lit. b) festzulegen. Dies umfasst jedoch nicht die Kompetenz, die genaue Höhe der Beiträge zu bestimmen und gilt auch nur, soweit dies notwendig ist, um Verzerrungen am Binnenmarkt zu vermeiden.

e. Abfallvermeidung Art. 9

Erheblich ausgeweitet und detailliert wurden auch die Vorschriften zur Abfallvermeidung in Art. 9 AbfallrahmenRL, da die Abfallvermeidung als der effizienteste Weg gesehen wird, um die Ressourceneffizienz zu verbessern und die Umweltauswirkungen von Abfällen zu verringern.⁸

Besonders bemerkenswert ist, dass gemäß Art. 9 Abs. 2 die Europäische Chemikalienagentur ECHA bis Januar 2020 eine Datenbank einrichtet, an die die Lieferanten von Erzeugnissen ab dem Januar 2021 Informationen über gefährliche Inhaltsstoffe ihrer Erzeugnisse zu übermitteln haben.

f. Getrennte Sammlung, Art. 10, 11

Der Richtliniengeber misst der getrennten Sammlung von Abfällen besondere Bedeutung für den Ressourcenschutz und die Umsetzung der Abfallhierarchie bei.⁹

Daher wurden unter der Regelung zur Verwertung in Art. 10 der AbfallrahmenRL die Vorgaben zur getrennten Sammlung der Abfälle erheblich geschärft. Stand die getrennte Sammlung, mit der die in Abs. 1 vorgesehene Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling oder die sonstige Verwertung unterstützt werden soll, bislang unter dem Vorbehalt der technischen, ökologischen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit, Art. 2 Abs. 2 AbfallrahmenRL 2008/98/EG, so ist dieser pauschale Vorbehalt nun weggefallen und durch eine vier alternative Voraussetzungen umfassende Ausnahmeregelung in Abs. 3 lit. a) bis d) ersetzt worden. Danach kann von einer getrennten Sammlung zukünftig nur noch dann Abstand genommen werden, bzw. dürfen verschiedene Abfälle nur noch dann gemeinsam gesammelt werden, wenn entweder

- die gemeinsame Sammlung nicht die Möglichkeit der Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings oder der sonstigen Verwertung beeinträchtigt und die Verwertungsqualität der bei getrennter Sammlung erreichten Verwertungsqualität entspricht, oder
- die getrennte Sammlung nicht zum bestmöglichen Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes führt, oder
- die getrennte Sammlung unter Berücksichtigung der bewährten Verfahren der Abfallsammlung technisch nicht möglich ist, oder
- die getrennte Sammlung unverhältnismäßig hohe wirtschaftliche Kosten mit sich bringen würde.

Bei der Beurteilung, ob die Kosten der getrennten Sammlung unverhältnismäßig sind, müssen die Kosten der negativen Auswirkungen einer gemischten Sammlung und Verwertung auf die Umwelt und die Gesundheit, die Möglichkeit für Effizienzverbesserungen der Abfallsammlung und -behandlung, die Einnahmen aus dem Verkauf von Sekundärrohstoffen sowie die Anwendung des Verursacherprinzips und der erweiterten Herstellerverantwortung berücksichtigt bzw. gegengerechnet werden.

Wie die getrennte Sammlung konkret zu erfolgen hat, wird nicht vorgegeben. Sie kann durch Abholung in den Haushalten, an zentralen Abfallsammelstellen oder auf sonstige Weise erfolgen.¹⁰

Artikel 10 Abs. 4 enthält nun ein ausdrückliches Verbot, zum Zwecke der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder des Recyclings getrennt gesammelte Abfälle zu verbrennen. Das gilt allerdings nicht für Reste aus der Behandlung der getrennt gesammelten Abfälle, wie z.B. Sortierreste, sofern die Verbrennung die unter Umweltaspekten beste Behandlung ist.

⁸ Erwägungsgrund (29) Richtlinie 2018/851/EU.

⁹ Erwägungsgrund (41) Richtlinie 2018/851/EU.

¹⁰ Erwägungsgrund (42) Richtlinie 2018/851/EU.

Nach Art. 10 Abs. 6 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission bis zum 31.12.2021 einen Bericht über die Umsetzung der getrennten Sammlung von Siedlungs- und Bioabfällen vorzulegen und anzugeben, welche Ausnahmeregelungen nach Abs. 3 sie ggfs. getroffen haben.

Vorgaben zur getrennten Sammlung enthält überdies auch der neu gefasste Art. 11 „Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling“. Neben der bereits nach der bislang geltenden AbfallrahmenRL bis zum Jahr 2015 einzuführenden Getrenntsammlung von Papier, Metall, Kunststoffen und Glas werden die Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 3 verpflichtet, bis zum 1.1.2025 auch die getrennte Sammlung von Textilien einzuführen. Zudem werden die Mitgliedstaaten in Bezug auf Bau- und Abbruchabfälle verpflichtet, Sortiersysteme mindestens für Holz, mineralische Fraktionen (Beton, Back- und Ziegelstein, Fliesen, Keramik und Steine), Metall, Glas, Kunststoffe und Gips einzurichten, Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 4.

g. Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling, Art. 11

Unter Art. 11 werden nicht nur Getrenntsammlungspflichten zur Förderung des Recyclings statuiert, sondern es werden vor allem neue Recyclingquoten festgelegt, um einen deutlichen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nutzen zu erzielen und den Übergang zur Kreislaufwirtschaft zu beschleunigen.¹¹

So werden gemäß Art. 11 Abs. 2 lit c) bis e) die Quoten für die Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen erhöht:

- auf mindestens 55 Gewichtsprozent bis 2025,
- auf mindestens 60 Gewichtsprozent bis 2030 und
- auf mindestens 65 Gewichtsprozent bis 2035.

Mitgliedstaaten mit besonders niedrigen Recycling- und Wiederverwendungsraten können eine Verlängerung der Fristen bei der Kommission beantragen, wenn sie einen Plan zur Umsetzung der Recyclingziele vorlegen.

Gemäß Art. 11 Abs. 6 überprüft die Kommission bis zum 31.12.2024, ob sie Zielvorgaben für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling für Bau- und Abbruchabfälle, Textilabfälle, Gewerbeabfälle, nicht gefährliche Industrieabfälle und weitere Abfallströme und Zielvorgaben für die Vorbereitung zur Wiederverwendung für Siedlungsabfälle und für das Recycling für biologische Siedlungsabfälle macht. Bis zum 31.12.2028 überprüft die Kommission zudem die Zielvorgabe für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen von mindestens 65 Gewichtsprozent bis 2035, Art. 11 Abs. 7.

h. Berechnungsmethoden der Recyclingquoten, Art. 11a

Um zuverlässige Daten der Mitgliedstaaten über die Erreichung der Recyclingziele zu erhalten, sieht die AbfallrahmenRL in einem neu eingefügten Art. 11a erstmals eine europaweit einheitliche Methode zur Berechnung der Recyclingquoten vor.¹²

Hierzu

- berechnen die Mitgliedstaaten das Gewicht der in einem Kalenderjahr erzeugten und zur Wiederverwendung vorbereiteten oder recycelten Siedlungsabfälle,
- wird als Gewicht der zur Wiederverwendung vorbereiteten Siedlungsabfälle das Gewicht der Produkte und Produktbestandteile herangezogen, die zu Siedlungsabfällen geworden sind und alle erforderlichen Prüf-, Reinigungs- und Reparaturvorgänge durchlaufen haben, die eine Wiederverwendung ohne weitere Sortierung oder Vorbehandlung ermöglichen,
- wird als Gewicht der recycelten Siedlungsabfälle das Gewicht der Abfälle herangezogen, die dem Recyclingverfahren unterworfen werden, durch das Abfallmaterialien tatsächlich zu Produkten, Materialien oder Stoffen weiterverarbeitet werden, nachdem sie alle erforderlichen Prüf-, Sortier-, und sonstige vorbereitende Verfahren durchlaufen haben, die dazu dienen, Abfallmaterialien zu entfernen, die anschließend nicht weiterverarbeitet werden, und für ein hochwertiges Recycling zu sorgen.

Von entscheidender Bedeutung für die Quotenberechnung ist die Vorgabe, wonach zum Zweck von Abs. 1 lit. c) das Gewicht der recycelten Siedlungsabfälle bestimmt wird, wenn sie einem Recyclingverfahren zugeführt werden. Alternativ hierzu können Abfälle auch dann der Recyclingquote zugerechnet werden, wenn sie als zum Recycling bestimmter Output aus einem Sortierverfahren kommen und anschließend tatsächlich recycelt werden. Für biologisch abbaubare Abfälle, die aerob oder anaerob behandelt werden, sieht Abs. 4 vor, dass sie als recycelt angesehen werden können, wenn durch ihre Behandlung Kompost, Gärückstände oder ein anderer Output mit einem im Verhältnis zum Input vergleichbaren Recyclinganteil erzeugt und als recycelte Produkte oder Stoffe, bspw. für die Landwirtschaft, genutzt werden.

In Fällen, in denen Abfälle aus einem Mitgliedstaat in einen anderen exportiert werden, um dort zur Wiederverwendung vorbereitet, recycelt oder verfüllt zu werden, schreibt Art. 11a Abs. 7 vor, dass diese nur der Quote desjenigen Mitgliedstaates zugerechnet werden können, in dem sie gesammelt wurden.

Abfälle, die aus der Europäischen Union in einen Drittstaat zur Wiederverwendung oder zum Recycling ausgeführt werden, können gemäß Abs. 8 den Zielvorgaben gemäß Art. 11 Abs. 2 und 3 nur dann angerechnet werden, wenn nachgewiesen werden kann, dass dort die Anforde-

¹¹ Erwägungsgrund (43) Richtlinie 2018/851/EU.

¹² Erwägungsgrund (46) Richtlinie 2018/851/EU.

rungen aus Abs. 3 sowie alle des einschlägigen Umweltrechts der Union angewendet werden.

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, ein wirksames System der Qualitätskontrolle und Rückverfolgbarkeit der Abfallströme einzurichten, um dadurch die Einhaltung der Vorgaben nach Abs. 1 lit. c) und Abs. 2 des Art. 11a sicherzustellen. Darüber hinaus erlässt die Europäische Kommission bis zum 31.3.2019 Durchführungsrechtsakte, die einheitliche Bedingungen zur Durchführung dieses Artikels sicherstellen und mit denen Vorschriften für die Berechnung, Prüfung und Übermittlung von Daten durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden.

2. Verpackungsrichtlinie

Die wesentlichen Änderungen in der Verpackungsrichtlinie beziehen sich wie bei der Abfallrahmenrichtlinie, auf die Definitionen, die Stärkung der Abfallhierarchie, auf die getrennte Sammlung sowie auf das Recycling und die stoffliche Verwertung.

a. Definitionen, Art. 3

In Abs. 2 Nr. 2 wird der Begriff „Verpackungsabfälle“ an die Definition des Begriffs „Abfall“ in Art. 3 der AbfallrahmenRL angepasst. Darüber hinaus werden konkretisierende lit. a) und b) hinzugefügt, die die Begriffe „wiederverwendbare Verpackungen“ und „Verbundverpackungen“ definieren. „Wiederverwendbare Verpackungen“ sind Verpackungen, die so konzipiert sind, dass ihre Beschaffenheit mehrere Kreislaufdurchgänge ermöglicht und sie ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung nach wiederbefüllt und -verwendet werden können. „Verbundverpackungen“ sind Verpackungen, die aus zwei oder mehr Schichten aus unterschiedlichen Materialien bestehen, die nicht von Hand getrennt werden können und eine feste Einheit bilden.

b. Wiederverwendung, Art. 5

Zur Erhöhung des Anteils von wiederverwendbaren Verpackungen und im Einklang mit der in Art. 4 der AbfallrahmenRL festgelegten Abfallhierarchie werden die Staaten aufgefordert, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, die dazu geeignet sind, den Anteil wiederverwendbarer Verpackungen nachhaltig zu erhöhen. Das können sein:

- Pfandsysteme,
- qualitative oder quantitative Zielvorgaben,
- wirtschaftliche Anreize,
- Mindestprozentsätze wiederverwendbarer Verpackungen, die jährlich je Verpackungsstrom in Verkehr gebracht werden müssen.

Die Kommission wird anhand der von den Mitgliedstaaten auf Grundlage der eingeführten Maßnahmen gemeldeten

Daten bis zum 31.12.2024 prüfen, ob quantitative Zielvorgaben für die Wiederverwendung von Verpackungen getroffen werden können.

c. Verwertung und stoffliche Verwertung, Art. 6

Neben einer deutlichen Erhöhung der Recyclingquote auf mindestens 65 Gewichtsprozent aller Verpackungsabfälle bis spätestens 31.12.2025 und auf 70 Gewichtsprozent bis Ende 2030 sieht die VerpackungsRL auch materialspezifische Quoten vor, wobei aufgrund der beträchtlichen wirtschaftlichen und ökologischen Vorteile erstmals Eisenmetalle und Aluminium je eine eigene Zielquote erhalten. Die Recyclingziele betragen im Einzelnen (in Gewichtsprozent):

Tabelle 1: Recyclingziele in Gewichtsprozent

	bis 2025	bis 2030
Verpackungen	65 %	70 %
Plastik	50 %	55 %
Holz	25 %	30 %
Eisenmetall	70 %	80 %
Aluminium	50 %	60 %
Glas	70 %	75%
Papier/Pappe/Karton	75 %	

Gemäß dem eingefügten Abs. 1 lit. a) können Mitgliedstaaten die vorgenannten Zielvorgaben unter folgenden Voraussetzungen um bis zu fünf Jahre hinausschieben:

- Die Abweichung beschränkt sich auf maximal 15 Prozentpunkte bei einem Ziel oder aufgeteilt auf zwei Ziele.
- Die Recyclingquote für ein einzelnes Ziel sinkt infolge der Abweichung nicht unter 30 Prozent.
- Die jeweiligen Recyclingquoten für die Jahre 2025 bzw. 2030 für Glas und Papier/Pappe/Karton sinken infolge der Abweichung auf nicht unter 60 Prozent.

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten spätestens 24 Monate vor Fristablauf zur Umsetzung der Kommission mitzuteilen, dass sie die Frist zur Zielerreichung verlängern möchten und welchen konkreten Plan zur erfolgreichen Umsetzung sie anwenden werden.

d. Berechnungsmethoden der Erfüllung der Zielvorgaben, Art. 6a

Um zu prüfen, ob die Zielvorgaben aus Art. 6 Abs. 1 lit. f) bis i) erreicht wurden, sieht die VerpackungsRL in Art. 6a Abs. 1 vor, dass

- die Mitgliedstaaten das Gewicht der im Kalenderjahr angefallenen und recycelten Verpackungsabfälle berechnen, wobei als äquivalent zu den angefallenen Verpackungen diejenigen gesehen werden können, die im gleichen Zeitraum in Verkehr gebracht wurden.
- das Gewicht der recycelten Verpackungsabfälle aus dem Gewicht der Verpackungsabfälle errechnet wird, die nach allen vorgeschriebenen vorgeschalteten Verfahren einem Recycling zugeführt und zu Neumaterialien weiterverarbeitet werden.

Von entscheidender Bedeutung für die Quotenberechnung nach Abs. 1 ist die Vorgabe, wonach zum Zweck von Abs. 1 das Gewicht der recycelten Verpackungsabfälle bestimmt wird, wenn sie einem Recyclingverfahren zugeführt werden. Alternativ hierzu können Abfälle auch dann der Recyclingquote zugerechnet werden, wenn sie als zum Recycling bestimmter Output aus einem Sortierverfahren kommen und anschließend tatsächlich recycelt werden.

Für biologisch abbaubare Abfälle, die aerob oder anaerob behandelt werden, sieht Abs. 4 vor, dass sie als recycelt angesehen werden können, wenn durch ihre Behandlung Kompost, Gärückstände oder ein anderer Output mit einem im Verhältnis zum Input vergleichbaren Recyclinganteil erzeugt und als recycelte Produkte oder Stoffe, bspw. für die Landwirtschaft, genutzt werden.

In Fällen, in denen Verpackungsabfälle aus einem Mitgliedstaat in einen anderen exportiert werden, um dort zur Wiederverwendung vorbereitet, recycelt oder verfüllt zu werden, schreibt Abs. 7 vor, dass diese nur der Quote desjenigen Mitgliedstaates zugerechnet werden können, in dem sie gesammelt wurden.

Abfälle, die aus der Europäischen Union in einen Drittstaat zur Wiederverwendung oder zum Recycling ausgeführt werden, können gemäß Abs. 8 den Zielvorgaben nur dann angerechnet werden, wenn nachgewiesen werden kann, dass dort die Anforderungen aus Abs. 3 sowie alle Anforderungen des einschlägigen Umweltrechts der Union eingehalten werden.

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, ein wirksames System der Qualitätskontrolle und Rückverfolgbarkeit der Abfallströme einzurichten, um dadurch die Einhaltung der Vorgaben nach Art. 6a sicherzustellen. Darüber hinaus erlässt die Europäische Kommission bis zum 31.3.2019 Durchführungsrechtsakte, die einheitliche Bedingungen zur Durchführung dieses Artikels sicherstellen und mit denen Vorschriften für die Berechnung, Prüfung und Übermittlung von Daten durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden.

3. Deponierichtlinie

Die vorgenommenen Änderungen an der Deponierichtlinie beziehen sich in erster Linie auf Anpassungen der Begriffsbestimmungen, der für eine Deponierung nicht zugelasse-

nen Abfälle und die Berechnung und Erreichung der Zielvorgaben für die Mitgliedstaaten.

a. Begriffsbestimmungen, Art. 2

Die bisherigen Bestimmungen der Begriffe gemäß der Richtlinie 75/442/EWG für „Abfälle“, für „gefährliche Abfälle“ nach Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 91/689/EWG, für „nicht gefährliche Abfälle“ – Abfälle, die nicht gefährliche Abfälle sind – und andere werden nunmehr in einer Neufassung des Art. 2 lit. a) zusammengefasst und nach den Vorgaben des Art. 3 der AbfallrahmenRL 2008/98/EG definiert. Eine relevante Neufassung erhält zudem der Begriff „isolierte Siedlung“ durch einen neuen Unterabsatz in lit. r). Isolierte Siedlungen sind demnach Siedlungen mit höchstens 2000 Einwohnern und maximal fünf Einwohnern je Quadratkilometer. Bisher galt eine Grenze von 500 Einwohnern. Neu hinzu kommt die Definition, wonach auch Siedlungen mit 2000 bis 5000 Einwohnern, nicht mehr als fünf Einwohnern je Quadratkilometer und einem Abfallaufkommen von höchstens 3000 Tonnen pro Jahr „isoliert“ sind. Auch Siedlungen, die mindestens 100 Kilometer – bisher 50 Kilometer – von der nächsten Siedlung mit mindestens 250 Einwohnern je Quadratkilometer entfernt und auf der Straße nicht erreichbar sind, gelten als isoliert.

b. Für die Deponie nicht zugelassene Abfälle, Art. 5

Mit der Ergänzung um ein lit. f) des Abs. 3 wird klargestellt, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen müssen, damit Abfälle, die gemäß Art. 11 Abs. 1 sowie Art. 22 der AbfallrahmenRL 2008/98/EG „für die Vorbereitung zur Wiederverwendung oder das Recycling getrennt gesammelt wurden“, nicht auf Deponien angenommen werden, „es sei denn, es handelt sich um Abfälle, die bei der anschließenden Behandlung der getrennt gesammelten Abfälle entstehen und für die die Ablagerung auf Deponien gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2008/98/EG für den Umweltschutz zum bestmöglichen Ergebnis führt“.

c. Grenzwerte der Deponierung, Art. 5

Das Ziel, ab 2030 keine Abfälle mehr auf Deponien abzulagern, die sich für ein Recycling oder im Sinne der Abfallhierarchie für andere Formen der Verwertung eignen, gibt ein neu hinzugekommener Abs. 3a vor.

Zudem wird der Art. 5 um einen Abs. 5 ergänzt, nach dem Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, um sicherzustellen, dass bis 2035 nur noch maximal zehn (Gewichts-)Prozent des Gesamtsiedlungsabfallaufkommens abgelagert werden. Mitgliedstaaten können bei der Europäischen Kommission eine Fristverlängerung um fünf Jahre beantragen, sofern sie 2013 noch mindestens 60 % der Siedlungsabfälle abgelagert haben, und spätestens zwei Jahre vor Fristablauf einen Antrag einbringen, der einen

konkreten Umsetzungsplan enthält, wie sie das Ziel erreichen wollen.

Bis 31.12.2024 wird die Europäische Kommission prüfen, ob die Zielvorgabe gemäß Abs. 5 beibehalten oder herabgesetzt werden soll.

III. Umsetzung der Neuerungen in Deutschland

1. Neue Definitionen der AbfallrahmenRL

Eine Definition der Siedlungsabfälle entsprechend Art. 3 Nr. 2 b AbfallrahmenRL findet sich im KrWG nicht. Allerdings werden in § 2 Nr. 1 der Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) gewerbliche Siedlungsabfälle definiert. Dabei handelt es sich um „Siedlungsabfälle aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen, die aufgeführt sind in Kapitel 20 der Anlage der Abfallverzeichnis-Verordnung“. Da sich die in Art. 11 AbfallrahmenRL vorgegebenen Recyclingziele auf Siedlungsabfälle beziehen, ist für eine einheitliche Berechnung und die Vergleichbarkeit der Recyclingquoten in der EU eine einheitliche Definition der Siedlungsabfälle erforderlich.¹³ Daher ist eine entsprechende Definition in das KrWG aufzunehmen und die Definition nach § 2 Nr. 1 GewAbfV ist zu überarbeiten. Denn nach der Definition des Art. 3 Nr. 2 b AbfallrahmenRL umfassen Siedlungsabfälle ausdrücklich auch Verpackungsabfälle gemäß Kapitel 15 01 der Abfallverzeichnis-Verordnung,¹⁴ die Definition nach § 2 Nr. 1 GewAbfV hingegen verweist nur auf Kapitel 20 der Anlage der Abfallverzeichnis-Verordnung. Im Sinne einer kohärenten und einheitlichen abfallrechtlichen Terminologie müsste daher auch § 2 Nr. 1 GewAbfV angepasst werden. Das würde dann allerdings auch eine Anpassung der Regelung zum Anwendungsbereich der GewAbfV in § 1 Abs. 1 Nr. 1 GewAbfV nach sich ziehen, da die GewAbfV nicht für Verpackungsabfälle gilt. § 1 Abs. 1 Nr. 1 GewAbfV müsste dementsprechend dahingehend ergänzt werden, dass die GewAbfV „für die Bewirtschaftung, insbesondere die Erfassung, die Vorbehandlung, die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die sonstige Verwertung von gewerblichen Siedlungsabfällen ‚mit Ausnahme von Abfällen des Kapitels 15 01 der Anlage zur der Abfallverzeichnis-Verordnung‘ gilt“.

Eine Anpassung der Definition von Bioabfällen in § 3 Abs. 7 KrWG an die Definition nach Art. 3 Nr. 4 AbfallrahmenRL erscheint nicht erforderlich, da auch Bioabfälle aus Büros etc. von der deutschen Definition bereits erfasst sind, insofern § 3 Abs. 7 Nr. 4 KrWG klarstellt, dass dazu auch Abfälle aus „sonstigen Herkunftsbereichen, die den in den Nummern 1 bis 3 genannten Abfällen¹⁵ (nach Art, Beschaffenheit oder stofflichen Eigenschaften) vergleichbar sind“.

Die stoffliche Verwertung ist hingegen nicht im deutschen Abfallrecht definiert, weshalb eine Aufnahme der Definition der stofflichen Verwertung zur Klarstellung erforderlich wäre.

Gleiches gilt für die Verfüllung, auch sie ist bislang in Deutschland gesetzlich nicht definiert. Im KrWG wird die Verfüllung lediglich ausdrücklich als sonstige Verwertungsmaßnahme i.S.d. 4. Stufe der Abfallhierarchie genannt, § 6 Abs. 1 KrWG, und zum Recycling abgegrenzt, §§ 3 Abs. 25, 14 Abs. 3 KrWG. Auch das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) oder die Bundes-Bodenschutzverordnung (BBodSchV) enthalten keine Definition der Verfüllung. Eine Definition wäre daher in das KrWG oder, im Rahmen der Mantelverordnung, in das BBodSchG oder die BBodSchV aufzunehmen.

2. Stärkung der Abfallhierarchie

Ob die durch den neuen Abs. 3 in Art. 4 AbfallrahmenRL und den neuen Anhang IVa zur AbfallrahmenRL beabsichtigte Stärkung der Abfallhierarchie konkrete gesetzliche Anpassungen erfordert, darf bezweifelt werden. Die Regelungen enthalten keine verbindliche Vorgabe für die Mitgliedstaaten, sondern sind als unverbindliche Empfehlungen gehalten, was sich aus einem Blick in die Erwägungsgründe zur Änderungs-Richtlinie 2018/851/EU ergibt; dort wird ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie auf wirtschaftliche Instrumente und sonstige Maßnahmen zurückgreifen *sollten*, wie die in Anhang IVa angegebenen Maßnahmen.¹⁶ Zudem enthält Anhang IVa AbfallrahmenRL ausdrücklich nur Beispiele für mögliche Maßnahmen zur Verstärkung der Abfallhierarchie – ein verbindlicher Regelungsbefehl, der umgesetzt werden müsste, lässt sich daraus nicht entnehmen. Allerdings wären verbindliche Vorgaben zur effektiven Umsetzung der Abfallhierarchie hilfreich – wenn nicht sogar erforderlich –, etwa im Hinblick auf die öffentliche Beschaffung. Durch verbindliche Vorgaben zur Berücksichtigung von Recyclingstoffen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe könnte die Nachfrage nach Recyclaten gesteigert und könnten so Anreize zum Recycling – und damit zur Umsetzung der Abfallhierarchie – geschaffen werden.

3. Nebenprodukt- und Abfallende-Kriterien

Mit der Neufassung der Vorgaben für Nebenprodukte und das Abfallende in Art. 5 und 6 ist den Mitgliedstaaten eine stärkere Rolle bei der Einstufung von Stoffen als Nebenprodukte und bei der Bestimmung des Abfallendes zugewiesen worden.

¹³ Erwägungsgrund (10) Richtlinie 2018/851/EU.

¹⁴ Erwägungsgrund (11) Richtlinie 2018/851/EU.

¹⁵ In denen unter anderem Bioabfälle aus Haushaltungen genannt sind.

¹⁶ Erwägungsgründe (15) und (20) Richtlinie 2018/851/EU.

Sie sind nunmehr aktiv aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Stoffe, welche die Kriterien in Art. 5 Abs. 1 lit. a) bis d) erfüllen, aus dem Abfallregime herauszunehmen und als Nebenprodukt einzustufen. In Bezug auf das Abfallende nennt der Europäische Richtliniengeber beispielhaft ausdrücklich den Erlass von Rechtsvorschriften und die Einführung „materialanwendungsspezifischer“ Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft.¹⁷ Die Bundesregierung könnte mithin im Wege der Rechtsverordnung bestimmte Stoffe als Nebenprodukte und das Abfallende für bestimmte Stoffe bestimmen, so wie die Europäische Kommission es bereits für das Abfallende von Eisen-, Stahl-, Kupfer- und Aluminiumschrott getan hat.¹⁸ §§ 4 Abs. 2 und 5 Abs. 2 KrWG enthalten bereits jeweils eine Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung zum Erlass entsprechender Rechtsverordnungen.

Eine unmittelbare Verpflichtung und damit ein unmittelbares Erfordernis zum gesetzgeberischen Handeln ergibt sich daraus für den Gesetz- bzw. Ordnungsgeber in Deutschland jedoch nicht, da die Mitgliedstaaten den Erwägungen zur Änderungsrichtlinie 2018/851/EU zufolge im Hinblick auf Nebenprodukte nur Maßnahmen ergreifen „sollten“ und im Hinblick auf das Abfallende der Erlass von Rechtsvorschriften nur als eine mögliche Maßnahme genannt wird, neben anderen Maßnahmen wie z.B. der Veröffentlichung von Leitliniendokumenten.¹⁹

4. Abfallvermeidung

Im Hinblick auf die Vorgaben zur Abfallvermeidung dürfte die neu einzurichtende Datenbank der Europäischen Chemikalienagentur ECHA über gefährliche Inhaltsstoffe in Produkten und die damit verbundene Informationspflicht

der Lieferanten von Erzeugnissen eine Anpassung des deutschen Rechts erfordern, sofern eine entsprechende Verpflichtung der Lieferanten nicht in die REACH-Verordnung²⁰ selbst aufgenommen wird.

Nach Art. 33 der REACH-Verordnung hat der Lieferant eines Erzeugnisses, das einen gefährlichen Stoff im Sinne der Art. 57 und 59 der REACH-Verordnung in einer Konzentration von mehr als 0,1 Masseprozent (w/w) enthält, dem Abnehmer des Erzeugnisses – und auf Verlangen auch jedem Verbraucher – Informationen für eine sichere Verwendung des Erzeugnisses zur Verfügung zu stellen und zumindest den Namen des betreffenden Stoffes anzugeben. Diese Informationen sollen zukünftig nun auch an ECHA gemeldet werden, um eine Datenbank gemäß Art. 9 Richtlinie 2018/851/EU einzurichten. Daher ist eine rechtliche Verpflichtung der Lieferanten von Erzeugnissen zu schaffen, gegebenenfalls gefährliche Inhaltsstoffe der von ihnen auf den Markt gebrachten Erzeugnisse an ECHA zu melden. Eine entsprechende Informationspflicht könnte z.B. in die Verordnung zum Schutz vor Gefahrstoffen (Gefahrstoffverordnung – GefStoffV) aufgenommen werden, die Regelungen für das Inverkehrbringen von gefährlichen Stoffen und Gemischen enthält.

5. Getrennte Sammlung

Auch die neuen Vorgaben zur getrennten Sammlung nach Art. 10 AbfallrahmenRL erfordern eine Anpassung des deutschen Rechts. Zwar ist die getrennte Sammlung nach § 9 KrWG bereits vorgesehen und entspricht mit der Vorgabe, dass Abfälle getrennt zu halten und zu behandeln sind, „so weit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1²¹ erforderlich ist“, ziemlich genau der Anforderung nach Art. 10 Abs. 2 AbfallrahmenRL, wonach Abfälle getrennt zu sammeln sind, „falls dies (...) zur Erleichterung oder Verbesserung der Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings oder anderer Verwertungsverfahren erforderlich ist“.

Allerdings steht das Getrennthaltungsgebot des § 9 KrWG unter dem Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit nach § 7 Abs. 4 KrWG,²² die den Vorgaben der neuen AbfallrahmenRL nicht entsprechen. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit etwa ist nach § 7 Abs. 4 KrWG gegeben, wenn die mit der Verwertung bzw. Getrennthaltung verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die für eine Abfallbeseitigung bzw. gemischte Sammlung der Abfälle zu tragen wären. Artikel 10 Abs. 3 lit. d) AbfallrahmenRL stellt indes noch weitergehende Anforderungen an eine wirtschaftliche (Un-)Zumutbarkeit. Danach müssen bei der Beurteilung, ob die Kosten der getrennten Sammlung unverhältnismäßig sind, die Kosten der negativen Auswirkungen einer gemischten Sammlung und Verwertung auf die Umwelt und die Gesundheit, die Möglichkeit für Effizienzverbesserungen

17 Erwägungsgrund (17) Richtlinie 2018/851/EU.

18 Verordnung (EU) Nr. 333/2011 des Rates vom 31. März 2011 mit Kriterien zur Festlegung, wann bestimmte Arten von Schrott gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nicht mehr als Abfall anzusehen sind, ABl. L 94 vom 8.4.2011, S. 2; Verordnung (EU) Nr. 715/2013 der Kommission vom 25. Juli 2013 mit Kriterien zur Festlegung, wann bestimmte Arten von Kupferschrott gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nicht mehr als Abfall anzusehen sind, ABl. L 201 vom 26.7.2013, S. 14.

19 Erwägungsgründe (16) und (17) Richtlinie 2018/851/EU.

20 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. EU (Text von Bedeutung für den EWR).

21 D.h. zur Erfüllung des Vorrangs der schadlosen und ordnungsgemäßen Verwertung.

22 Frenz, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaftsrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, Band 1, Ziff. 150, § 9 KrWG, Rn. 16.

Tabelle 2: Zielquoten in Gewichtsprozent für das Recycling von Siedlungs- und Verpackungsabfällen

	bis 2025	bis 2030	bis 2035
Siedlungsabfälle	55 %	60 %	65 %
Verpackungen	65 %	70 %	
Plastik	50 %	55 %	
Holz	25 %	30 %	
Eisenmetall	70 %	80 %	
Aluminium	50 %	60 %	
Glas	70 %	75 %	
Papier/Pappe/Karton	75 %		

runger der Abfallsammlung und -behandlung, die Einnahmen aus dem Verkauf von Sekundärrohstoffen sowie die Anwendung des Verursacherprinzips und der erweiterten Herstellerverantwortung berücksichtigt bzw. gegengerechnet werden.

Dementsprechend wäre § 9 Abs. 1 KrWG anzupassen. Ob eine Anpassung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit in § 7 Abs. 4 KrWG vorzugswürdig wäre, erscheint zweifelhaft, da § 7 Abs. 4 KrWG die technische Unmöglichkeit und wirtschaftliche Unzumutbarkeit im Hinblick auf die Verwertung regelt, wozu die AbfallrahmenRL jedoch keine Vorgaben macht; insofern kann eine Anpassung nur im Hinblick auf die technische Unmöglichkeit und wirtschaftliche Unzumutbarkeit der getrennten Sammlung gefordert werden, was – wenn man an der Definition der technischen Unmöglichkeit und wirtschaftlichen Unzumutbarkeit im Hinblick auf die Verwertung unverändert festhalten will – in § 9 KrWG geschehen müsste.

Die Ausführungen zur Anpassung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit gelten auch in Bezug auf die Vorgaben zur getrennten Sammlung der gewerblichen Siedlungsabfälle nach § 3 GewAbfV. Gemäß § 3 Abs. 2 GewAbfV liegt eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit der getrennten Sammlung gewerblicher Siedlungsabfälle vor, wenn die Kosten für die getrennte Sammlung, insbesondere aufgrund einer sehr geringen Menge der jeweiligen Abfallfraktion, außer Verhältnis zu den Kosten für eine gemischte Sammlung und eine anschließende Vorbehandlung stehen. Auch diese Regelung ist um die Klarstellungen des Art. 10 Abs. 3 lit. d) AbfallrahmenRL zu ergänzen.

Kein Anpassungsbedarf besteht bei der GewAbfV indes hinsichtlich der getrennt zu haltenden Abfallfraktionen Papier, Metall, Kunststoffe, Glas und Textilien nach Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 3 AbfallrahmenRL. Denn gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 8 GewAbfV sind Papier, Pappe und Karton, Glas, Kunststoffe, Metalle, Holz, Textilien, Bioabfälle und weite-

re Abfallfraktionen bereits getrennt zu sammeln. Ebenso die nach Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 4 AbfallrahmenRL vorgesehene Sortierung von Bau- und Abbruchabfällen nach Holz, mineralischen Fraktionen (Beton, Back- und Ziegelstein, Fliesen, Keramik und Steine), Metall, Glas, Kunststoffen und Gips ist nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 bis 10 GewAbfV bereits vorgegeben.

Für die Abfälle aus privaten Haushalten gilt indes noch kein Getrenntsammlungsgebot für Textilien, § 14 Abs. 1 KrWG sieht bislang nur die Getrenntsammlung von Papier, Metall-, Kunststoff- und Glasabfällen vor und wäre daher bis zum 1.1.2025 entsprechend zu ergänzen.

6. Recyclingquoten und Berechnung der Quoten

a. Was bedeuten die neuen Recyclingquoten für Deutschland?

Im öffentlichen Fokus des Kreislaufwirtschaftspakets stehen in erster Linie die AbfallrahmenRL und die VerpackungsRL, genauer gesagt die Umsetzung der darin deutlich angehobenen Zielquoten (in Gewichtsprozent) für das Recycling von Siedlungs- und Verpackungsabfällen, die in drei Schritten europaweit sichergestellt werden müssen (Art. 6 VerpackungsRL und Art. 11 AbfallrahmenRL), siehe Tabelle 2.

Das Recyclingziel²³ für Siedlungsabfälle von 65 % ab 2035 erfüllt Deutschland mit 67 % zwar formal schon heute, doch werden in die Berechnung der Recyclingquote hierzulande bisher alle Abfälle einbezogen, die zur Wiederverwertung gesammelt oder in eine Sortieranlage zur Vorsor-

23 https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=cei_wm020&language=de.

tierung geliefert werden (Input)²⁴, unabhängig davon, ob sie im Anschluss tatsächlich in einem Recyclingverfahren weiterverarbeitet werden. Das wird sich zukünftig ändern. Denn die beiden Richtlinien sehen vor, dass ausschließlich die Mengen der Quote zugerechnet werden dürfen, die tatsächlich auch recycelt werden (Output).²⁵ Für Deutschland bedeutet das, dass die Recyclingquote für Siedlungsabfälle wie auch speziell für Verpackungsabfälle nach heutigen Maßstäben signifikant um bis zu 20 % nachgeben wird. Eurostat²⁶ meldet für Deutschland und das Bezugsjahr 2016 eine stoffliche Verwertungsquote für Verpackungsabfälle von 70,7 %. Deutschland steht deshalb vor einer nicht gering zu schätzenden Herausforderung, sollen die Quoten auch in Zukunft erreicht und der Titel des Recyclingweltmeisters und Musterschülers in Europa verteidigt werden.

b. Wie muss der Gesetzgeber reagieren?

Da nicht nur das zum 1.1.2019 in Kraft tretende Verpackungsgesetz (VerpackG), das in § 16 hohe Verwertungsquoten fest schreibt, eine input-basierte Berechnung vorsieht, sondern auch das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in § 14 eine input-basierte Quote von 65 % für Siedlungsabfälle, wird die Bundesregierung zeitnah Änderungs novellen dieser beiden Gesetze auf den Weg bringen müssen. Zur Sicherstellung einer europarechtskonformen Umsetzung der neuen Recycling- und Verwertungsquoten in Art. 11a AbfallRahmenRL bzw. Art. 6a VerpackungsRL sowie des geforderten wirksamen Systems der Qualitätskontrolle und Rückverfolgbarkeit der Abfallströme und zur Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben bedarf es darüber hinaus einer konkretisierenden Änderung der §§ 3–5 des Umweltstatistikgesetzes (UStatG). Dies setzt jedoch die von der Europäischen Kommission bis zum 31.3.2019 angekündigten Durchführungsrechtsakte voraus, mit denen eine europaweit einheitliche Durchführung der Artikel gesichert und mit denen Vorschriften für die Berechnung, Prüfung und Übermittlung von Daten festgelegt werden. Ein Nadelöhr in der praktischen Umsetzung der Recyclingziele werden nicht zuletzt auch die in Deutschland hierfür noch nicht ausreichend vorhandenen Kapazitäten einer Recyclinginfrastruktur sein. Massive Investitionen in Sortier- und Verwertungsanlagen – wie sie schon durch das VerpackG und die novellierte Gewerbeabfallverordnung

(GewAbfV) angestoßen wurden, müssen eine Fortsetzung finden und von der öffentlichen Hand unterstützt werden.

Im Übrigen sind in Deutschland verschiedene Maßnahmen, die die beiden Richtlinien vorsehen, „um die Ressourceneffizienz zu verbessern und die Umweltauswirkungen von Abfällen zu verringern“, bereits umgesetzt. Dazu gehören z.B. das Duale System, mit dem die Erweiterte Herstellerverantwortung auch auf Verpackungen (Art. 7 VerpackungsRL) Anwendung findet – einzuführen bis spätestens 1.1.2025, oder auch die Einführung von Pfandsystemen für Getränkeverpackungen. Darüber hinaus ist die spätestens zum 31.12.2023 vorgesehene Pflicht zur Getrenntsammlung und hochwertigen Verwertung von Bioabfällen (Art. 11 AbfallrahmenRL) in Deutschland bereits seit Anfang 2015 in § 11 KrWG gesetzlich vorgeschrieben. Allerdings kommt es hier zu erheblichen Vollzugsdefiziten. So haben einer Erhebung des Naturschutzbundes Deutschland (NABU) Ende 2017 erst 317 Landkreise eine flächendeckende Getrenntsammlung von Bioabfällen eingeführt, in 85 Landkreisen war dagegen noch keine hinreichende Getrenntsammlung eingeführt.²⁷

c. Realisierung der Kreislaufwirtschaft durch wirtschaftliche Instrumente

Allerdings werden die Mitgliedstaaten explizit auch aufgefordert, weitergehende „wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen“ zu nutzen, „um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen“ (Anhang IVa AbfallrahmenRL). Genannt werden in diesem Zusammenhang mehrere Optionen, die in den letzten Monaten in Deutschland wiederholt öffentlich diskutiert wurden. Beispielsweise eine konsequente Ausrichtung des öffentlichen Beschaffungswesens am Einsatz recycelter oder recycelbarer Produkte und Materialien. Oder die schrittweise Abschaffung von Subventionen, die nicht mit der Abfallhierarchie vereinbar sind – wie es Bündnis 90/Die Grünen mit der Abschaffung des Steuerprivilegs für Rohöl in der Kunststoffproduktion fordern.²⁸

Verursacherbezogene Gebührensysteme („Pay-as-you-throw“), bei denen Abfallerzeuger tatsächlich nur für den verursachten Abfall zahlen, haben sich in Deutschland bisher weitgehend nur im privatwirtschaftlichen Bereich der Abfallentsorgung durchgesetzt. Mit Blick auf die herausfordernden Zielvorgaben des Pakets wäre es wünschenswert, wenn derartige Gebührensysteme auch im Monopolbereich der öffentlich-rechtlichen Entsorger – den Restabfällen – Einzug halten würden.

Vorerst auf freiwilliger Basis sollen die Mitgliedstaaten die Verschwendung von Lebensmitteln über die gesamten Wertschöpfungs- und Lieferketten hinweg durch Maßnahmen, wie z.B. eine steuerliche Förderung von Lebensmittelspenden, unterstützen, um das Ziel der Vereinten Nationen, derartige Abfälle bis 2030 um mindestens die Hälfte zu reduzieren, umzusetzen. Die EU-Kommission wird bis Ende 2023 die, von den Staaten mittels einer bis Ende März 2019

24 Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Abfallbilanz 2016, S. 7 f., Fundstelle: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/AbfallbilanzPDF_5321001.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 7.10.2018.

25 Gemäß AbfallrahmenRL Art. 11a und VerpackungsRL Art. 6a.

26 Ebd.

27 NABU Blog „Kein Bock auf Biotonne“ vom 24.11.2017, Fundstelle: <https://blogs.nabu.de/verbreitung-biotonne-deutschland-2017/>, abgerufen am 2.11.2018.

28 Vgl. <https://www.gruene.de/ueber-uns/2018/die-plastikflut-stoppen.html>, abgerufen am 2.11.2018.

harmonisierten Messmethodik, übermittelten Daten zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen auswerten und auf dieser Basis die Einführung unionsweiter Reduktionsziele prüfen.

Bis zu diesem Zeitpunkt ist die EU-Kommission grundsätzlich aufgefordert, durch Rechtsakte Regelungen zu treffen, wie die Mitgliedstaaten die Daten, die sie jährlich an die Kommission zu melden haben, z.B. Recycling- und Verlustquoten oder auch das Gesamtaufkommen an Siedlungs- und Verpackungsabfällen, ermitteln und überprüfen.

Freilich gehört dazu auch die Nachweisführung über die Obergrenze von maximal zehn Prozent für die Deponierung von Siedlungsabfällen, die bis spätestens 2035 umgesetzt werden muss (DeponieRL, Art. 5). Dabei haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass auf Deponien keine trennungspflichtigen Abfallströme, wie Kunststoffe, Metalle, Glas, Papier/Pappe/Karton (PPK) und Bioabfälle abgelagert werden und damit einem Recycling abhandenkommen. Aufgrund des in Deutschland bereits seit 1.6.2005 vorgeschriebenen Deponierungsverbots unbehandelter Siedlungsabfälle werden die Vorgaben der DeponieRL hierzulande bereits vollständig gewährleistet.

7. Verpackungsgesetz

Abgesehen von den unter Ziff. III.6. geschilderten Änderungen im Hinblick auf die Recyclingquoten und deren Berechnung ergibt sich aus der Neufassung der Verpackungsrichtlinie durch die Richtlinie 2018/852/EU für das Verpackungsgesetz unter anderem noch der folgende Änderungsbedarf:

a. Definitionen

Die Definition der Mehrwegverpackungen nach § 3 Abs. 3 VerpackG entspricht nicht ganz der Definition der wiederverwendbaren Verpackungen nach Art. 2 a der neuen VerpackungsRL. Die Definition der Mehrwegverpackungen enthält die Einschränkung, dass die Verpackungen „nach dem Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet“ werden – diese Einschränkung hinsichtlich des Zwecks findet sich in der Definition der wiederverwendbaren Verpackung gemäß Art. 3 Nr. 2a VerpackungsRL 94/62/EG nicht. § 3 Abs. 3 VerpackG wäre dementsprechend anzupassen.

Etwas Ähnliches gilt im Hinblick auf die Definition der Verbundverpackungen. Dabei handelt es sich gemäß § 3 Abs. 5 VerpackG um „Verpackungen aus unterschiedlichen, von Hand nicht trennbaren Materialarten, von denen keine einen Masseanteil von 95 % überschreitet“. Die Bestimmung, dass keine der verwendeten Materialien einen Masseanteil von 95 % überschreitet, findet sich in der ansonsten nahezu gleichlautenden Definition der Verbundverpackung nach Art. 3 Nr. 2b VerpackungsRL 94/62/EG nicht. Daher ist auch die Definition der Verbundverpackung in § 3 Abs. 5 VerpackG zu überarbeiten.

b. Wiederverwendung von Verpackungen

Ob die nach Art. 5 VerpackungsRL 94/62/EG vorgeschriebene Förderung der Wiederverwendung von Verpackungen eine Anpassung des VerpackG erfordert, ist fraglich.

Zunächst ist festzustellen, dass § 4 Nr. 4 VerpackG als allgemeine Anforderung an Verpackungen bereits vorschreibt, dass Verpackungen „so herzustellen und zu vertreiben sind, dass die Wiederverwendbarkeit von Verpackungen (...) auf ein möglichst hohes Maß gesteigert wird (...)“. Damit scheint das VerpackG der Aufforderung des Art. 5 Abs. 1 VerpackungsRL 94/62/EG zu entsprechen, sodass kein Regelungsbedarf bestünde. Allerdings formuliert § 4 Nr. 4 VerpackG nur eine allgemeine Anforderung an Verpackungen ohne eine konkrete, rechtlich bindende Vorgabe an die Hersteller und Inverkehrbringer. Artikel 5 VerpackungsRL 94/62/EG verlangt jedoch konkrete Maßnahmen, die den Anteil in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen zu erhöhen und nennt als Beispiele solcher Maßnahmen Pfandsysteme, die Festsetzung qualitativer und quantitativer Zielvorgaben, wirtschaftliche Anreize oder die Festsetzung eines Mindestprozentsatzes wiederverwendbarer Verpackungen. Derartige Maßnahmen sieht das VerpackG indes nicht vor, sodass konkrete Fördermaßnahmen für die Steigerung des Anteils wiederverwendbarer Verpackungen in das VerpackG aufzunehmen sind.

c. Anforderungen an die Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung gemäß Art. 8, 8a AbfallrahmenRL

Aus den neuen Anforderungen an Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung dürfte sich kein nennenswerter Anpassungsbedarf für das System der Verpackungsentsorgung in Deutschland nach dem VerpackG ergeben.

Die wesentlichen Anforderungen wie Definition der Rollen, Festlegung messbarer Abfallbewirtschaftungsziele, Berichterstattung und Datenerhebung, Gleichbehandlung, Information der Abfallbesitzer, Flächendeckung und Kostendeckung werden vom VerpackG gewährleistet. Problematisch könnte indes die nach Art. 8 a Abs. 4 AbfallrahmenRL vorgesehene Kostentransparenz der Systeme sein, da die Verpackungsentsorgung in Deutschland in einem Wettbewerb der verschiedenen Systeme stattfindet und die Beiträge der Hersteller für die Beteiligung an einem System jeweils zwischen den Systemen und den Herstellern ausgehandelt werden und Geschäftsgeheimnisse darstellen. Tatsächlich dürfte allerdings auch die Transparenzanforderung keine Änderung der Verpackungsentsorgung nach sich ziehen, denn zum einen ist gemäß § 21 Abs. 2 VerpackG bereits eine Veröffentlichung von Berichten der Systeme über die ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte vorgesehen, sodass insofern schon eine gewisse Transparenz gegeben ist. Und zum anderen verpflichtet auch die neue AbfallrahmenRL nicht zur Veröffentlichung von Geschäftsge-

heimnissen, Art. 8a Abs. 8 AbfallrahmenRL stellt ausdrücklich fest, dass die „Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit (...) nicht die Vertraulichkeit wirtschaftlich sensibler Informationen gemäß den einschlägigen Unionsrechtsvorschriften und dem nationalen Recht (berührt)“.

8. Deponieverordnung

Änderungsbedarf an der deutschen Verordnung über Deponien und Langzeitlager (Deponieverordnung – DepV) aufgrund der Überarbeitung der Deponierichtlinie dürfte sich ebenfalls kaum ergeben, schließlich müssen Siedlungsabfälle in Deutschland bereits seit 2005 vor der Ablagerung vorbehandelt werden, wenn sie die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen für die Ablagerung nicht einhalten, § 6 DepV.

Anpassungsbedarf dürfte sich vor dem Hintergrund der Forderung nach Art. 5 Abs. 5 DeponieRL, bis 2035 nur noch maximal zehn (Gewichts-)Prozent des Gesamtsiedlungsabfallaufkommens abzulagern, auch hier bezüglich der Berechnungsmethode ergeben. Das Statistische Bundesamt berechnet die Verwertungs- und Recyclingquoten im Rahmen der Abfallbilanz bislang als inputorientiertes Modell der ersten Entsorgungsstufe, wobei Materialien, die für eine anschließende thermische Verwertung extrahiert werden oder im Zuge des Recyclings als Rest- oder Störstoffe entfernt werden und letztendlich zu beseitigen sind, nicht abgezogen, d.h. nicht gesondert erfasst werden.²⁹

Die überarbeitete Deponierichtlinie gibt in einem neuen Art. 5a jedoch vor, dass bei der Berechnung der Deponiequote das Gewicht derjenigen Abfälle zu berücksichtigen ist, die

bei Behandlungsverfahren vor dem Recycling oder der sonstigen Verwertung von Siedlungsabfällen entstehen (etwa Sortierung oder mechanisch-biologische Behandlung) und die anschließend auf Deponien abgelagert werden, sowie die zur Beseitigung verbrannten Siedlungsabfälle und die bei der Stabilisierung des biologisch abbaubaren Anteils der Siedlungsabfälle entstehenden, anschließend auf einer Deponie abgelagerten Abfälle. Lediglich die Abfälle, die beim Recycling oder bei sonstiger Verwertung von Siedlungsabfällen entstehen und die danach auf einer Deponie abgelagert werden, sind nicht als deponierte Siedlungsabfälle zu werten.

Angesichts dieser Vorgaben ist fraglich, ob der Anteil der deponierten Siedlungsabfälle nach der auf der ersten Entsorgungsstufe ansetzenden inputbasierten Betrachtung des Statistischen Bundesamtes korrekt ermittelt werden kann.

IV. Fazit

Die Änderungen der europäischen Abfallregelungen haben in vielen Punkten keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Rechtslage in Deutschland. Die Änderungen sind vielmehr in vielen Punkten bereits erfolgreich in das deutsche System bzw. in die deutschen Vorschriften aufgenommen. Gleichwohl werden sich aufgrund der nunmehr europarechtlich vorgegebenen einheitlichen output-basierten Methode zur Berechnung der Recyclingquoten erhebliche Änderungen ergeben – die Abfallbilanzen und -statistiken sind entsprechend anzupassen und es wird sich zeigen, inwieweit sich die bislang (vermeintlich) hohen Recyclingquoten in Deutschland korrigieren werden. So wird die Umstellung der Berechnungsmethode auch Umstellungen in der Abfallbewirtschaftung nach sich ziehen, um die ebenfalls neu vorgegebenen europäischen Recyclingquoten – und auch die bereits bestehenden Quoten nach dem KrWG, die ja auf der input-bezogenen Berechnungsmethode basieren – zu erreichen.

29 Statistisches Bundesamt (Destatis), Abfallbilanz 2016, S. 8, Fundstelle: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/AbfallbilanzPDF_5321001.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 7.10.2018.