

Stellungnahme zum Arbeitsentwurf BMU Novelle des Kreislaufwirtschaftsrechts (Stand 23.02.2010)

Der Verband der Deutschen Holzwerkstoffindustrie e. V. (VHI) begrüßt die vom europäischen Normgeber in der Abfallrahmenrichtlinie (ARRL) vorgegebene fünfstufige Abfallhierarchie, um die Ressourceneffizienz zu erhöhen. Dies unterstützt den von der Bundesregierung verabschiedeten Aktionsplan zur stofflichen Nutzung nachwachsender Rohstoffe vom August letzten Jahres. Insbesondere für Holz trägt die verstärkte Kaskadennutzung dazu bei die Konkurrenz zwischen stofflicher und energetischer Verwertung zu entschärfen, wie dies bereits im Nationalen Biomasse-Aktionsplan für Deutschland beschrieben ist.

Die deutsche Holzwerkstoffindustrie setzt Altholz sowohl für die stoffliche als auch für die energetische Verwertung ein und hat aufgrund der Rohstoffverknappung im Bereich des Waldholzes und des Industrierestholzes grundsätzlich Interesse den stofflich verwertbaren Altholzanteil im Sinne der Kaskadennutzung zu erhöhen.

Zu den für die Holzwerkstoffindustrie wichtigsten Punkten nehmen wir zum vorliegenden Entwurf des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) **im Einzelnen** wie folgt Stellung:

I. Abfallhierarchie (§ 6 KrWG-Entwurf)

Der VHI schlägt vor, in § 6 Abs. 1 S. 1 des Entwurfs das Wort „grundsätzlich“ zu streichen.

Begründung:

1. Mit der in § 6 des Gesetzentwurfs geregelten fünfstufigen Abfallhierarchie soll für Deutschland die fünfstufige Abfallhierarchie der EG-Abfallrichtlinie 2008/98/EG umgesetzt werden. Diese europarechtlich vorgegebene Hierarchie dient dem Ziel, die Ressourceneffizienz zu verbessern, das Recycling zu fördern und die Recyclingquoten zu erhöhen. Auch Getrennthaltungspflichten dienen diesem Ziel. Mit der europarechtlich vorgegebenen Abfallhierarchie wird eine Rangfolge für den Umgang mit Abfällen festgelegt.

Diese Rangfolge wird in § 6 Abs. 1 KrWG-Entwurf durch das Wort „grundsätzlich“ relativiert, ohne dass dies für den Regelungszweck des Gesetzes notwendig wäre. Die im Gesetzentwurf geregelte Rangfolge von 1. (Vermeidung) bis 5. (Beseitigung) wird dadurch unnötig aufgeweicht. Das könnte dazu herausfordern, auch im späteren Gesetzesvollzug Aufweichungen der Abfallhierarchie zu praktizieren oder zuzulassen. Um die Bedeutung der Abfallhierarchie als Rangfolge, die nach § 6 Abs. 2 KrWG-Entwurf ohnehin einer ökobilanziellen Betrachtung unterliegt, zu festigen, sollte deshalb das Wort „grundsätzlich“ in Abs. 1 gestrichen werden.

2. Speziell am Beispiel der für die Produktion neuer Holzwerkstoffe geeigneten Abfallhölzer machen wir darauf aufmerksam, dass grundsätzlich für Altholz in vielen Fällen ein Einsatz zum (stofflichen) Recycling in Frage kommt, bevor eine energetische Verwertung von Altholz vorgenommen werden sollte. Die sofortige energetische Verwertung von Altholz schleust Stoffe zu schnell aus dem Wirtschaftskreislauf aus, die diesem noch länger in stofflicher Form zur Verfügung stehen könnten, ohne dadurch ihren Nutzen für eine spätere energetische Verwertung zu verlieren.

II. Hochwertigkeit der Verwertung (§ 8 KrWG-Entwurf)

Der VHI schlägt vor, in § 8 Abs. 2 KrWG-Entwurf eine Klarstellung anzubringen, wonach die energetische Verwertung von Abfällen aus nachwachsenden Rohstoffen unbeschadet der in § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 des Entwurfs genannten Voraussetzungen nur zulässig ist, wenn die Voraussetzungen des § 6 KrWG-Entwurf (Abfallhierarchie) eingehalten werden.

Begründung:

Wie oben zu I. aufgezeigt, ist eine „voreilige“ energetische Verwertung von Altholz nachteilig, denn in vielen Fällen kommt vorrangig eine stoffliche Verwertung (Recycling) in Betracht, ohne eine spätere energetische Verwertung zu versperren. § 8 Abs. 2 des Gesetzentwurfs könnte insoweit als Grundlage einer sofortigen energetischen Verwertung missverstanden werden und sollte deshalb für Abfälle aus nachwachsenden Rohstoffen den Hinweis auf die Einhaltung der Abfallhierarchie enthalten. Das Heizwertkriterium des § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 KrWG-Entwurf ist kein wirksames Kriterium, das einer „voreiligen“ energetischen Verwertung von Altholz entgegensteht. Vor allem Altholz, welches im Rahmen der öffentlichen Entsorgung (Sperrmüll) anfällt, wird von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern oft nicht mehr dem Markt für die stoffliche Verwertung (Recycling) zur Verfügung gestellt.

III. Begriffsbestimmungen (§ 3 KrWG-Entwurf)

Der VHI schlägt vor, § 3 KrWG-Entwurf um eine Begriffsbestimmung der „gewerblichen Sammlung“ zu ergänzen. Dies könnte als § 3 Abs. 18 nach der Definition der „getrennten Sammlung“ in § 3 Abs. 17 des Gesetzentwurfs geschehen.

Begründung:

Eine Definition der „gewerblichen Sammlung“ erscheint sinnvoll, um damit die verfehlte Rechtsprechung des BVerwG (Urteil vom 18.06.2009 – 7 C 16/08 –) zum Verständnis der gewerblichen Sammlung nach der bisherigen Regelung des § 13 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 KrW-/AbfG zu korrigieren.

Der Gesetzentwurf enthält bisher keine ausdrückliche Definition der „gewerblichen Sammlung“. Die Gesetzesbegründung zu § 16 des Entwurfs führt dazu lediglich aus, der Begriff der gewerblichen Sammlung unterfalle der von der Abfallrahmenrichtlinie vorgegebenen Definition des Sammlers gem. § 3 Abs. 11 des Entwurfs. Die Größe, der Organisationsgrad und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Sammlung sowie deren Intensität oder Marktverhalten gegenüber dem Bürger spielten für die Definition keine Rolle. Das ist auch unsere Einschätzung, schon nach dem bisher geltenden Recht. Wir halten lediglich eine ausdrückliche gesetzliche Regelung und Definition des Begriffs „gewerbliche Sammlung“ anstelle einer bloßen Erläuterung in der Gesetzesbegründung für sinnvoll, damit im späteren Vollzug und in der Rechtsprechung diesbezüglich keine Zweifel mehr auftreten.

IV. Überlassungspflichten (§ 16 KrWG-Entwurf)

Die auf die gewerbliche Sammlung bezogene Regelung des § 16 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 KrWG-Entwurf kann nach Einschätzung des VHI unverändert bleiben. Jedoch schlägt der VHI zu § 16 Abs. 4 und Abs. 5 KrWG-Entwurf folgende Änderungen vor, die der im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien vereinbarten Zielsetzung, wonach gewerbliche Sammlungen nicht eingeschränkt werden sollen, Rechnung tragen:

1. § 16 Abs. 4 KrWG-Entwurf sollte so formuliert werden, dass überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung nur dann entgegenstehen, wenn aufgrund konkreter Tatsachen die Gefahr besteht, dass die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Entsorgung ohne die Überlassung der jeweils betreffenden Abfälle gefährdet wäre.
2. § 16 Abs. 5 KrWG-Entwurf sollte dahingehend geändert werden, dass die Monatsfrist für eine Anzeige der beabsichtigten Aufnahme einer gewerblichen Sammlung gestrichen wird, und dass kein Nachweis über die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der im Rahmen einer gewerblichen Sammlung erfassten Abfälle geführt werden muss.

Begründung:

Gewerbliche Sammlungen von sortenreinen Abfällen (für gemischte Haushaltsabfälle kommt die gewerbliche Sammlung nicht in Betracht) dienen dazu, dem Markt nach wettbewerblichen Grundsätzen Rohstoffe aus dem Abfallaufkommen zur Verfügung zu stellen.

1. Dazu gehört auch Altholz, welches idealerweise nicht vermischt mit übrigen Abfällen erfasst werden sollte. Dem werden gerade gewerbliche Sammlungen sortenreiner Abfallfraktionen besonders gerecht. Die bisherige Gesetzesfassung sieht aber – entgegen dem im Koalitionsvertrag (Ziffer 1210-1212) formulierten Ziel – im Ergebnis doch erhebliche Einschränkungen gewerblicher Sammlungen vor.

Die Einschränkung gewerblicher Sammlungen ist mit Blick auf die aus EU-Primärrecht folgenden Freiheiten unter Beachtung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Entsorgung nur zu rechtfertigen, wenn die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Entsorgung gefährdet (statt: beeinträchtigt) wäre. Das trägt der bis zur Entscheidung des BVerwG vom 18.06.2009 – 7 C 16/08 – nahezu einhellig bestehenden Auffassung der deutschen Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe Rechnung und lässt die Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen in Übereinstimmung mit europarechtlichen Vorschriften des Primärrechts unberührt, es sei denn, die Auswirkungen für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger seien infolge einer Gefährdung der öffentlichen Entsorgung nicht mehr hinnehmbar.

2. Die von uns vorgeschlagene Änderung in § 16 Abs. 5 KrWG-Entwurf betrifft zunächst die Streichung der bisher vorgesehenen Monatsfrist für die Anzeige einer gewerblichen Sammlung. In der Praxis wäre eine solche Monatsfrist schon aus Gründen der sich schnell ändernden Wettbewerbsbedingungen nicht haltbar. Sie würde im Übrigen absehbar dazu führen, dass die Untere Abfallbehörde, die zumeist bei den Kreisen oder kreisfreien Städten angesiedelt ist, zu Gunsten der in der Hand ihrer Körperschaft befindlichen öffentlichen Entsorgung „Schutzmaßnahmen“ (d. h. behördliche Anordnungen mit fiskalischem Hintergrund) treffen würde, die eigenen wirtschaftlichen Interessen des öffentlichen Entsorgungsträgers dienen und vielfach mit einer einwandfreien Rechtsanwendung nichts zu tun haben. Das lehren die bisherigen Erfahrungen im Umgang mit gewerblichen Sammlungen. Die bisher vorgesehene Regelung verschafft der öffentlichen Entsorgung einen nicht zu rechtfertigenden Wettbewerbsvorteil.

Die im bisherigen Gesetzentwurf enthaltene Vorgabe, dass ein Nachweis über die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle zu erbringen ist, ist im Rahmen eines Anzeigeverfahrens systemfremd, unter ökologischen Gesichtspunkten nicht erforderlich, zu bürokratisch und widerspricht auch dem sonstigen abfallrechtlichen Nachweisregime für derartige Abfälle zur Verwertung. Stattdessen sollte das Gesetz dahingehend geändert werden, dass im Rahmen der Anzeige vor der Aufnahme einer gewerblichen Sammlung auch Angaben gemacht werden müssen, wie eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung sichergestellt werden soll.

Im Allgemeinen

- sollte Altholz in den Katalog der getrennt zu haltenden und zu erfassenden Stoffe (§§ 9, 13 KrWG-Entwurf) aufgenommen werden
- Altholz in der trockenen Werkstofftonne gesammelt werden
- bei öffentlichen Auftragsvergaben Holz vorrangig eingesetzt werden (§ 44 KrWG-Entwurf)
- die Recyclingquote für Sperrmüll und Bauholz heraufgesetzt werden.

Unser Fazit:

Die aufgrund fehlgeleiteter staatlicher Subventionen im Bereich der energetischen Holznutzung eingetretene Rohstoffverknappung für die Holzindustrie ist sofort zu stoppen. Dazu zählen insbesondere der reduzierte Umsatzsteuersatz, die Ökostuerbefreiung und das Marktanreizprogramm zur Holzverbrennung. Die politische Weichenstellung hat so zu erfolgen, dass Holz bevorzugt im Rahmen der Kaskade genutzt wird. Dazu liefert der KrWG-Entwurf erste Ansätze, die es gilt weiter auszubauen. Die finanzielle Förderung von immer neuen Biomassekraftwerken auf Basis Holz durch das Erneuerbare Energien Gesetz muss gestoppt werden. Bereits jetzt wird für Deutschland ein Delta von 36 Mio. m³ Holz für das Jahr 2020 prognostiziert, das weder durch Importe noch durch Kurzumtriebsplantagen gedeckt werden kann, siehe:

http://www.dbfz.de/web/fileadmin/user_upload/DBFZ_Zwischenbericht_Biomassekonkurrenzen.pdf

Zum Verband der Deutschen Holzwerkstoffindustrie e. V. (VHI)

Als Teil des Clusters Holz, der in Deutschland mehr als 1 Mio. Arbeitsplätze stellt und 2008 168 Mrd. Euro umsetzte, vertritt der VHI als Industrieverband die fachlichen, wirtschaftlichen und technischen Interessen der Hersteller von Span-, MDF- und OSB-Platten, Holz-Polymer-Werkstoffen sowie von Sperrholz und Innentüren auf nationaler und internationaler Ebene. Deutschland ist der bedeutendste Holzwerkstoffproduzent in Europa.