

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG:
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
(NKR-Nr. 3716)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft Einmaliger Erfüllungsaufwand: Jährlicher Erfüllungsaufwand:	rund 162 Mio. Euro rund 56 Mio. Euro
Verwaltung Jährlicher Erfüllungsaufwand:	mind. 441.000 Euro
Evaluierung	Die Bundesregierung evaluiert die Ziele und Wirkungen des Gesetzes bis zum 30. September 2019 und übermittelt die Ergebnisse auch der EU-Kommission.
<p>Das BMUB hat den Erfüllungsaufwand der Auswirkungen des Regelungsvorhabens für die Abfallarten Altreifen, Sperrmüll und gefährliche Abfälle der chemischen Industrie nachvollziehbar dargestellt.</p> <p>Für die weiteren von der Heizwertklausel betroffenen Abfallarten – gewerbliche Siedlungsabfälle, nicht mineralische Bau- und Abbruchsabfälle und Klärschlämme – wird das BMUB den Erfüllungsaufwand für den Wegfall der Heizwertklausel in jeweils eigenen Regelungsvorhaben schätzen. Eine Nachquantifizierung im Sinne dieses Regelungsvorhabens erfolgt für diese Abfallarten dann, wenn die Darstellung des Erfüllungsaufwands nicht in den jeweiligen Regelungsvorhaben bis zum Frühjahr 2017 erfolgt ist.</p> <p>Unter dieser Voraussetzung erhebt der NKR im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsentwurf.</p>	

Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben wird § 8 Absatz 3 Satz 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) aufgehoben.

§ 8 Abs. 3 S. 1 KrWG enthält die sog. Heizwertklausel und ermöglicht, von der Abfallhierarchie des § 6 Abs. 1 KrWG abzuweichen.

Die Abfallhierarchie gebietet nach der zuerst vorzunehmenden Abfallvermeidung eine stoffliche Verwertung. Das heißt, dass vorrangig die Vorbereitung zur Wiederverwendung und danach ein Recycling vorzusehen ist. Erst anschließend kann eine sonstige, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung vorgesehen werden.

Während eine Vorbereitung zur Wiederverwendung bezweckt, die Erzeugnisse oder Bestandteile wieder den gleichen Zwecken zuzuführen, für die sie ursprünglich bestimmt waren (bspw. durch Reparaturen), und ein Recycling darüber hinaus auch die Aufbereitung für andere Zwecke umfasst (bspw. die Wiederverwertung von Altpapier), ist eine energetische Verwertung bspw. die Verbrennung des Abfalls für die Strom- und Wärmeerzeugung.

Die Heizwertklausel hat die Gleichrangigkeit der energetischen Verwertung mit der stofflichen Verwertung ermöglicht, allerdings unter der Bedingung, dass der Abfall einen Heizwert von mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm aufweist. Eine Abweichung hiervon ist möglich, wenn dies eine Rechtsverordnung vorsieht.

Die Heizwertklausel stellt aus Sicht des Ressorts zwar eine Übergangsregelung dar, kann allerdings eine große Anzahl von Abfallarten betreffen: von Haushaltsabfällen bis hin zu gefährlichen Abfällen aus der chemischen Industrie.

Die Bundesregierung hatte gemäß § 8 Abs. 3 S. 2 KrWG eine Überprüfung der Heizwertklausel vorgesehen und dies mittels eines Gutachtens zur Wirkung dieser Regelung vorgenommen. In der „Evaluation der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung des § 8 Abs. 3 Satz 1 KrWG“ wurde u. a. festgestellt, dass *„eine gewisse Lenkungswirkung eines Wegfalls der Heizwertklausel für Gewerbeabfall, für Altreifen sowie im Bereich der gefährlichen Abfälle der chemischen Industrie erwartet wird. Eine eher schwache Lenkungswirkung wird für Sperrmüll sowie für die betroffenen Teilfraktionen aus dem Bereich der nicht-mineralischen Bau- und Abbruchabfälle (Gefährliche Bauabfälle und gemischte Fraktionen) erwartet. Für die Mehrzahl der untersuchten Abfallströme spielt eine Abschaffung der Heizwertklausel keine Rolle.“*

Mit der Aufhebung der Heizwertklausel kommt das Ressort einer seit langem erhobenen Forderung der Europäischen Kommission nach. Diese hatte die Heizwertklausel kritisiert, die bei der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie im Jahr 2012 im KrWG weiterhin beibehalten wurde. Die Europäische Kommission hatte daraufhin ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Das Ressort führt dazu aus, dass die Bundesregierung in diesem Verfahren die Auffassung vertreten habe, dass es die

SEITE 3 VON 6 Auffassung der Europäische Kommission nicht teile, u.a. weil die Heizwertklausel einen „möglichst schonenden Übergang in die neue Rechtslage ermögliche“.

1. Erfüllungsaufwand

Das Ressort hat die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar in den Ausführungen zum Gesetzentwurf dargestellt. Dabei stützt es sich auf die Auswertungen der „Evaluation der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung des § 8 Abs. 3 Satz 1 KrWG“.

Für *Bürgerinnen und Bürger* hat das Regelungsvorhaben keine Auswirkungen.

Für die *Wirtschaft* entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand für Erzeuger und Entsorger von rund 56 Mio. Euro. Zudem entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 162 Mio. Euro für Erzeuger und Entsorger.

Der Erfüllungsaufwand resultiert daraus, dass zukünftig für betroffene Abfallarten keine (kostengünstigere) energetische Verwertung mehr möglich ist, sondern zunächst vorrangig eine stoffliche Verwertung geprüft und ggf. durchgeführt werden muss.

Relevanz hat die Heizwertklausel, für gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie, gewerbliche Siedlungsabfälle, nicht mineralische Bau- und Abbruchabfälle, Klärschlämme, Kunststoffabfälle, Altreifen und Sperrmüll.

Für Kunststoffverpackungen liegt bereits eine Spezialregelung nach der Verpackungsverordnung vor. Stoffgleiche Nichtverpackungen, also Kunststoffabfälle, die keine Verpackungen sind, werden mit den Haushaltsabfällen entsorgt. Für Haushaltsabfälle spielt die Heizwertklausel nach dem Evaluationsbericht keine Rolle.

Für gewerbliche Siedlungsabfälle, nicht mineralische Bau- und Abbruchsabfälle und Klärschlämme wird im Sinne dieses Regelungsvorhabens keine Erfüllungsaufwandsabschätzung vorgenommen, weil parallel eigene Regelungsvorhaben vorbereitet werden. Diese werden als spezielle Vorrangregelungen keine Anwendbarkeit der Heizwertklausel mehr begründen. Für den Wegfall soll der entsprechende Erfüllungsaufwand in diesen Regelungsvorhaben ausgewiesen werden. Eine Nachquantifizierung im Sinne dieses Regelungsvorhabens erfolgt für diese Abfallarten dann, wenn die Darstellung des Erfüllungsaufwands nicht in den jeweiligen Regelungsvorhaben bis zum Frühjahr 2017 erfolgt ist.

Für betroffene Abfallerzeuger und Abfallbesitzer entsteht **einmaliger Erfüllungsaufwand**, weil sie einen Umstellungsaufwand haben, um die beste Umweltoption im Sinne des § 8 Abs. 1 KrWG zu ermitteln. Des Weiteren entsteht für sie Umstellungsaufwand durch die Schaffung eines neuen Entsorgungsweges. Für die Entsorgungswirtschaft, die bisher von der energetischen Verwertung profitiert hat, entsteht gleichfalls Umstellungsaufwand, weil sie diese Abfälle substituieren müssen und dafür neue Verträge schließen müssen. Insgesamt werden diese Kosten auf einmalig **rund 162 Mio. Euro** geschätzt.

a) *beste Umweltoption*

Das Ressort schätzt, dass für Altreifen die Entscheidungen für die beste Umweltoption weitgehend zentral getroffen werden und letztlich etwa 20 Erzeuger und Besitzer bzw. Verbände betroffen sind, die hierfür etwa 24 Stunden (á 45,90 Euro) im Einzelfall aufwenden müssen (gesamt **rund 22.000 Euro**).

Sperrmüll wird nach Angaben des Ressorts weitgehend durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger über verschiedene Wege wie Wertstoffhöfe oder Straßensammlung erfasst und entsorgt. Für etwa 300 Träger schätzt das Ressort die Betroffenheit für diese wirtschaftliche Tätigkeit, die im Einzelfall etwa 60 Stunden aufwenden müssen, um die beste Umweltoption zu ermitteln (**rund 826.000 Euro**).

Den größten Aufwand treffen die 2.000 Unternehmen der chemischen Industrie, die gefährliche Abfälle in unterschiedlicher Zusammensetzung neu bewerten müssen. Nach Einschätzung des Ressorts nach Informationen des Verbandes der Chemischen Industrie seien letztlich etwa 32.000 Abfallströme von der Heizwertklausel betroffen. Bei einem Umstellungsaufwand im Einzelfall von 80 Stunden (á 61,20 Euro) resultiert ein einmaliger Gesamtaufwand von **etwa 157 Mio. Euro**.

b) modifizierte Entsorgung

Müssen Abfallerzeuger oder -besitzer durch den Wegfall der energetischen Verwertung bestehende Entsorgungswege verlassen, kann Umstellungsaufwand durch eine neue Auftragsvergabe entstehen.

Bei Altreifen werden hierfür **rund 147.000 Euro** Umstellungskosten (400 Fälle á 8 Stunden bei 45,90 Euro), für Sperrmüll insgesamt **rund 15.000 Euro** (bei 40 Fällen) und bei gefährlichen Abfällen der chemischen Industrie **rund 3,1 Mio. Euro** für 6.400 Fälle (á 8 Stunden bei 61,20 Euro) geschätzt.

c) Entsorgungswirtschaft

Das Ressort schätzt, dass hier nur Altreifen (bspw. als Brennstoff in der Zementindustrie) und gefährliche Abfälle der chemischen Industrie (bspw. als Mitverbrennung in Industrieanlagen) relevant sind. Für erstere werden geringe (**rund 39.000 Euro** für 80 Fälle), für letztere hohe Umstellungskosten (**rund 1,6 Mio. Euro** für etwa 3.200 Fälle) geschätzt.

Jährlicher Erfüllungsaufwand entsteht durch die Umsetzung der Abfallhierarchie, d. h. dem Vorrang der stofflichen Verwertung. Insgesamt fallen pro Jahr **rund 56 Mio. Euro** an.

Im Wesentlichen sind hier nur die gefährlichen Abfälle der chemischen Industrie betroffen, weil hier ein höherer Kontroll- und Verfahrensaufwand für die Abfallerzeuger notwendig ist. Bei etwa 6.400 Fälle pro Jahr (rund 20 % der betroffenen 32.000 Abfallströme) fallen jährlich **etwa 31,3 Mio. Euro** an (80 Stunden im Einzelfall).

Des Weiteren entstehen Sachkosten für Abfallerzeuger, wenn die Kosten der stofflichen Verwertung die Kosten der bisherigen energetischen Verwertung übersteigen.

Für Altreifen schätzt das Ressort die jährlichen Mehrkosten (Sachkosten) auf **etwa 1,6 Mio. Euro** (20 Euro/t bei 80.000 t pro Jahr). Im gleichen Umfang gilt dies für Sperrmüll (**etwa 1,6 Mio. Euro**). Für gefährliche Abfälle liegen die Mehrkosten bei 100 Euro/t. Bei betroffenen 100.000 t pro Jahr fallen schätzungsweise **rund 10 Mio. Euro** pro Jahr an.

Für die Entsorgungswirtschaft, die zukünftig jährliche Mehrkosten durch die Substitution der Abfallstoffe haben wird, schätzt das Ressort den Erfüllungsaufwand wie folgt: Die Substitution von Altreifen führt zu Sachkosten von **rund 6 Mio. Euro** (75 Euro/t bei 80.000 t pro Jahr). Bei Sperrmüll sind die Mehrkosten vernachlässigbar und für gefährliche Abfälle liegen sie bei **rund 5 Mio. Euro** pro Jahr (100 Euro/t bei 50.000 t pro Jahr, die als Energieträger zu substituieren sind).

Der *Bundesverwaltung* entsteht kein Erfüllungsaufwand. Für die *Verwaltungen der Länder* schätzt die Mehrheit der Länder keinen Mehraufwand für die Überwachung des Vollzugs der Abfallhierarchie, was die kommunalen Spitzenverbände sowie einige Länder anders sehen. Allerdings konnten diese den Mehraufwand nicht quantifizieren.

Dagegen schätzt das Ressort, dass für die immissionsschutzrechtlichen Maßnahmen für Anlagen zur Behandlung gefährlicher Abfälle, bspw. für nachträgliche Anordnungen, jährlicher Erfüllungsaufwand entsteht. Die Länder haben etwa 320 Fälle pro Jahr mit einem Aufwand im Einzelfall von 24 Stunden (á 57, 40 Euro) geschätzt.

Insgesamt ist für die Verwaltung der Länder von jährlichen Mehrkosten von mindestens rund 441.000 Euro auszugehen.

2. Darstellung von Evaluierungserwägungen

Die Bundesregierung evaluiert die Ziele und Wirkungen des Gesetzes bis zum 30. September 2019 und übermittelt die Ergebnisse auch der EU-Kommission.

Das BMUB hat den Erfüllungsaufwand der Auswirkungen des Regelungsvorhabens für die Abfallarten Altreifen, Sperrmüll und gefährliche Abfälle der chemischen Industrie nachvollziehbar dargestellt.

Für die weiteren von der Heizwertklausel betroffenen Abfallarten – gewerbliche Siedlungsabfälle, nicht mineralische Bau- und Abbruchsabfälle und Klärschlämme – wird das BMUB den Erfüllungsaufwand für den Wegfall der Heizwertklausel in jeweils eigenen Regelungsvorhaben schätzen. Eine Nachquantifizierung im Sinne dieses Regelungsvorhabens erfolgt für diese Abfallarten dann, wenn die Darstellung des Erfüllungsaufwands nicht in den jeweiligen Regelungsvorhaben bis zum Frühjahr 2017 erfolgt ist.

Unter dieser Voraussetzung erhebt der NKR im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl
Berichterstatterin