



# Aktuelle kommunale Herausforderungen in der Kreislaufwirtschaft

**Dr. Joachim Schwind**

17. Umweltrecht aktuell der NGS

Hannover, 29. August 2018

# Übersicht

- **Wertstoffe**
- **Batteriegelgesetz**
- **Gewerbliche Sammlungen/Sperrmüll**
- **Entsorgung radioaktiv verstrahlter  
Abfälle/Entsorgung frei gemessener Abfälle  
aus dem Rückbau von AKW**
- **Deponien für mineralische Abfälle**
- **Klärschlamm Entsorgung und -lagerung**

# Wertstoffe – Abwicklung der Verpackungsverordnung

- Insolvenz des Dualen Systems ELS
- Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger werden bundesweit wohl mehr als 4 Mio. Euro Nebentgelte vorenthalten
- Duale Systeme lehnen rückwirkende gemeinsame Verantwortlichkeit ab
- by the way: Abstimmungsvereinbarung ist ö-r (BVerwG, B. v. 26.3.2018, 7 B 8.17)

# Wertstoffe – Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes

- Duale Systeme sind sich in Teilen uneinig über unverbindliche Orientierungshilfe
- gemeinsames Gutachten zu Mengenanteilen bei Papiergemischen scheitert an Uneinigkeit der Dualen Systeme
- Duale Systeme reizen Übergangsregelungen nach § 35 VerpackG aus (gut: Bayerischer Weg!)
- Neuregelung der Sicherheitsleistungen mit erweitertem Sicherungszweck steht an (Insolvenz ist Realität!)

# Wertstoffe – Gestaltung der Zukunft

## ELS: Einzelfall oder Symptom fehlenden Geschäftsmodells?

# Batteriegelgesetz I

- **Eckpunkte des BMU:**
  - „Rücknahme von Geräte-Alt-Batterien soll mit deutlich erkennbaren wettbewerblichen Elementen ausgestattet werden.“
  - Gemeinsames Rücknahmesystem (GRS) wird (weitgehend) aufgegeben
  - EAR als beliebige Stelle vorgesehen
  - „Finanzierungsgarantie wegen herstellerindividueller Erfüllung der Produktverantwortung erforderlich“ (anteilig nach Marktanteil)

# Batteriegesetz II

- **Ausblick:**
  - Wettbewerb beim Verpackungsmüll hat sich angeblich bewährt; System wird „kopiert“
  - Kosten für den Aufbau und den Betrieb des Systems?
  - Vollzug?
  - Schnittstelle zu öRE/Kosten?
  - Probleme?
  - Missbrauch?

# Gewerbliche Sammlungen/Sperrmüll I

- **Kreislaufwirtschaftsgesetz (1):**

- §§ 17, 18 KrWG nach BVerwG 2009 als großer Kompromiss – auch für die Kommunen !
- zudem restriktive Rechtsprechung:
  - Allgemein: Beschluss d. VGH Mannheim v. 9.9.2013, Urt. d. OVG Lüneburg v. 21.3.2013 (besser: OVG Münster, Urt. v. 21.9.2015)
  - Sperrmüllsammlung: Beschluss d. OVG Bautzen v. 18.2.2015 (besser: OVG Münster, Urt. v. 26.1.2016)
  - Altpapier: Urt. d. VGH München v. 26.9.2013
  - Krankenhausabfälle: Urt. d. VG Minden v. 9.9.2013, Urt. d. OVG Koblenz v. 11.3.2015

Schwind  
2016



# Gewerbliche Sammlungen/Sperrmüll II

- **BVerwG: Urt. v. 11.7.2017, BVerwG 7 C 35.15 und 36.15 (Alttextilien):**
  - Neutralitätspflicht unterer Abfallbehörden
  - Abfalleigenschaft von Alttextilien (mit Einwurf in Container)
  - Untersagung auch nach mehr als 3 Monaten möglich (trotz § 18 Abs. 1 KrWG)
  - relevante Beeinträchtigung öffentlicher Belange der örE (Irrelevanzschwelle)

# Gewerbliche Sammlungen/Sperrmüll III

- **VGH Mannheim: Urt. v. 3.7.2018, 10 S 1449/17 (Alttextilien):**
  - Unzuverlässigkeit zwischenzeitlich beseitigt („... nicht mehr irriger Eindruck ...“) – besser OVG Lüneburg (vgl. nächste Folien)
  - Verwertungswege ausreichend dargelegt
  - Kein Schutz der Sammlung des örE, da dieser Sammeltätigkeit erst nach dem Inkrafttreten des KrWG (1.6.2012) aufgenommen hat und private Sammlungen schon bestanden

# Gewerbliche Sammlungen/Sperrmüll IV

- **OVG Lüneburg: Urt. v. 15.2.2018, 7 LB 71/17 (Unzuverlässigkeit):**
  - Neutralitätspflicht – keine institutionelle Befangenheit möglich
  - Zuverlässigkeit nach Maßstab § 35 GewO
  - bei Gesamtbetrachtung auch Vielzahl weniger gewichtiger Verstöße geeignet
  - ebenso schwere und systematische Verstöße gegen nicht unmittelbar umweltbezogene Vorschriften (Besitz- und Eigentumsrechte Dritter)
  - auch Dienstleister des Anzeigenden sind diesem zuzurechnen
  - Zuverlässigkeitsprüfung nicht nur auf den Zuständigkeitsbereich der entscheidenden Behörde beschränkt (personenbezogenes Merkmal)

# Gewerbliche Sammlungen/Sperrmüll V

- **OVG Lüneburg: Urt. v. 15.2.2018, 7 LB 71/17 (Unzuverlässigkeit):**
  - Abstellen auf gerichtlich festgestellte Tatsachen aus anderen Gerichtsurteilen möglich
  - kein fester zeitlicher Rahmen für Rechtsverstöße
  - strenger Maßstab für Wiedererlangung der Zuverlässigkeit (hier: „zögerliches und nicht konsequentes Auswechseln von Mitarbeitern“)
  - Irrelevanzschwelle: Betrachtung nur des jeweiligen Streitgegenstandes (angezeigte Sammelmenge) hebt gesetzlichen Schutz der örE vollständig aus, da letztlich bis zu 100 % der Sammel-mengen des örE abgezogen werden können!
- > § 17 Abs. 3 Satz 1 „auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen“ wird ausgehebelt

# Gewerbliche Sammlungen/Sperrmüll VI

- **OVG Lüneburg: Urt. v. 23.4.2018, 7 LA 54/17 (Unzuverlässigkeit):**
  - Untersagungsverfügung stellt eine höchstpersönliche ö-r Rechtsposition dar, die von der partiellen Gesamtrechtsnachfolge ausgenommen ist
  - dies gilt auch für juristische Personen (!)
  - Anzeige einer Sammlung geht bei Abspaltung nicht auf eine neue juristische Person über
  - > für neue juristische Person fehlt es dann an einer ordnungsgemäßen Anzeige

# Gewerbliche Sammlungen/Sperrmüll VII

- **BVerwG: Urt. v. 23.2.2018, BVerwG 7 C 9.16 (Sperrmüll):**
  - Neutralitätspflicht: bei verschiedenen Abteilungen eines Fachbereichs kein Problem
  - bei Sperrmüll handelt es sich nicht um gemischten Abfall aus privaten Haushaltungen (gegen OVG Münster)
  - Argumentation: Wortlaut offen; Gesetzesmaterialien gebieten enge Auslegung (Hinweis auf BT-Drs. 17/6052, S. 85); Entstehungsgeschichte und Gesetzessystematik würden wegen Unionsrecht eine solche Auslegung erfordern
  - Folge: keine zwingende Überlassungspflicht an den örE; gewerbliche Sammlungen daher bei Sperrmüll grundsätzlich möglich

# Entsorgung radioaktiv verstrahlter Abfälle

- **Strahlenschutzgesetz 2017**
  - Bund entlässt Strahlenabfälle mit Strahlenschutzgesetz aus der Bundesverwaltung
  - fragwürdige Zuweisung in das normale Abfallrecht
  - Zuständigkeit der 45 örE in Niedersachsen personell, strukturell und finanziell nicht sachgerecht
  - Koalitionsvertrag: „Die Zuständigkeit für radioaktive Abfälle aus Notfällen darf nicht den örE übertragen werden.“

# Entsorgung freigemessener Abfälle aus dem Rückbau von AKW

- Erhebliche Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung (auch in anderen Ländern) -> Handlungsanleitung Baden-Württemberg?
- Anforderungen an die Freimessung im Entwurf der Strahlenschutzverordnung 6/2018: „Freigabe, wenn keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das Dosiskriterium für die Freigabe (10 Mikrosievert) nicht eingehalten wird.“
- Vorsorgegrundsatz im Umweltrecht: Nach Stand der Wissenschaft und Technik muss sicher ausgeschlossen sein, dass das Dosiskriterium nicht überschritten wird.
- beachte: Wechselwirkungen zur Akzeptanz von DK I-Deponien (vgl. dazu folgende Folien)



# Deponien für mineralische Abfälle I

- **Ausgangslage:**
  - Änderung der LROP 2017 gegen das einstimmige Votum der Regierungskommission Abfall (Vorschlag: „aufkommensgerecht“)
  - Entsorgungssicherheit (5 Jahre gefordert) ist in Niedersachsen sichergestellt
  - UVN, Bauindustrieverband und NIHK fordern weitere Deponien, insbesondere im Nordosten
  - Rückmeldungen der örE aus dem Nordosten haben 2014 keine örtlichen Bedarfe ergeben

# Deponien für mineralische Abfälle II

- **Rechtslage (Raumordnung):**
  - Ziffer 4.3.03 der Anlage 1 zum LROP:
    - Verbindliches Ziel: „... ausreichende Kapazitäten zu sichern und bei Bedarf festzulegen.“
    - Abwägbarer Grundsatz: „Besonderer Bedarf“, wo DK I-Deponien mehr als 35 km vom Abfallaufkommen entfernt sind.

# Deponien für mineralische Abfälle III

- **Rechtslage (Abfallrecht):**
  - **Planfeststellungsverfahren** für Deponien erforderlich
  - **Planrechtfertigung** (bzw. Notwendigkeit) für Deponien, § 35 Abs. 2 KrWG i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 4 DepV (vgl. dazu std. Rspr. **BVerwG**: wenn an dem Vorhaben ein Bedarf besteht/wenn das Vorhaben vernünftigerweise geboten ist)
  - Vgl. dazu auch **OVG Lüneburg**, Urt. v. 4.7.2017 (Deponie Haaßel) und Urt. v. 31.7.2018 (Deponie Haschenbrock): Gesamtsituation nach Abfallwirtschaftsplan sowie Prüfung, „ob Abfälle in einem ausreichenden Umfang anfallen, die ein hinreichende Auslastung des Vorhabens erwarten lassen. Dieser Schritt beruht auf der Erkenntnis, dass eine nicht ausreichend genutzte Anlage das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigen kann.“ (Haaßel, Rn. 117)

# Deponien für mineralische Abfälle IV

- **Rechtslage (Abfallrecht):**
  - **Überlassungspflicht für mineralische Abfälle?**
    - nach § 17 I 2 KrWG für Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen, soweit diese nicht in eigenen Anlagen beseitigt werden
    - damit Abfälle zur Verwertung ausgeschlossen – Abgrenzung stets problematisch
    - bei Abfallgemischen gilt: wenn überwiegend verwertbar und einer Verwertung zugeführt, dann keine Beseitigungsabfälle (BVerwG, Urt. v. 15.6.2000)
    - eigene Anlagen sind (wohl) solche, die der eigenen Herrschafts- und Einflussphäre des Erzeugers oder Besitzers von Abfällen zuzurechnen sind (faktische Steuerungs-/Zugriffsmöglichkeit)
    - Ergebnis: keine unbedingte (durchsetzbare) Überlassungspflicht

# Deponien für mineralische Abfälle V

- **Rechtslage (Gebühren- und Haushaltsrecht):**
  - „Sünden der Vergangenheit“ Ende der 80iger/Anfang der 90iger Jahre: Forderungen an die kommunalen Entsorgungsträger, Beseitigungskapazitäten zu erhöhen (Ausgang bekannt ...)
  - Jahrelange Diskussionen und Gerichtsverfahren zur gebührenrechtlichen Ansatzfähigkeit der Aufwendungen für Bau und Betrieb der Anlagen (v.a. Leerkosten), sonst sind Aufwendungen aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren
  - Kommunales Haushaltsrecht: Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG)

# Deponien für mineralische Abfälle VI

- **Fazit:**
  - Seit Inkrafttreten des KrW-/AbfG am 7.10.1996 dramatisches Wegbrechen der Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen (arg.: Abfälle zur Verwertung; Entsorgung in eigenen Anlagen; keine unbedingte Überlassungspflicht)
  - Anforderungen des Raumordnungsrechts sind mit Vorgaben des Abfall-, Gebühren- und Haushaltsrechts in Einklang zu bringen
  - Verantwortlicher Umgang mit öffentlichen Geldern
  - **Wer zusätzlichen Deponieraum im Nordwesten fordert, muss (verbindliche) Mengenangaben prognostizieren!**

# Klärschlammmentsorgung und –lagerung I

- Klärschlammverordnung, Düngeverordnung, Düngemittelverordnung mit Zustimmung des Landes „sehenden Auges“ verabschiedet
- Kommunale Spitzenverbände haben seit Jahren gewarnt:
  - keine ausreichenden Entsorgungskapazitäten
  - P-Rückgewinnungsverfahren technisch unausgereift (so auch Gesetzgeber!)
  - erhebliche Auswirkungen auf Abfall- und Abwassergebührenzahler

# Klärschlammmentsorgung und –lagerung II

- Vorwirkungen führen bereits seit einigen Monaten zu Problemen bei den Abwasserentsorgern
  - > vgl. Umfrage DWA-Klärschlamm-Netzwerk
- Hinweise des MU (7/2018) zur Zwischenlagerung von Klärschlämmen von bis zu 3 Jahren
  - > Zeithorizont vermutlich nicht ausreichend
  - > Mengen vermutlich auch nicht ausreichend (anfallende und zwischengelagerte Mengen)
  - > Lösung/Unterstützung des Landes?



# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**Kontakt:**

*Niedersächsischer Landkreistag*

*Geschäftsführer Dr. Joachim Schwind*

*Tel.: 0511/87953-15; Mail: [dr.schwind@nlt.de](mailto:dr.schwind@nlt.de)*

*Beigeordneter Thorsten Bludau*

*Tel.: 0511/87953-21; Mail: [bludau@nlt.de](mailto:bludau@nlt.de)*