



BDI

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.

STELLUNGNAHME

Stellungnahme zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Überwachung von nicht gefährlichen Abfällen mit persistenten organischen Schadstoffen und zur Änderung der Abfallverzeichnis-Verordnung (POP-Abfall-Überwachungs-VO)

19/05/2017

Hintergrund

Zum 30. September 2016 trat eine Novelle der Abfallverzeichnis-Verordnung (AVV) in Kraft. Auf Initiative des Bundesrates wurde dabei ein dynamischer Verweis auf Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 850/2004 über persistente organische Schadstoffe und zur Änderung der Richtlinie 79/117/EWG (EU-POP-Verordnung) in der AVV festgeschrieben. Fortan wurden in Deutschland alle Abfälle, die eine in der EU-POP-Verordnung festgelegte Konzentrationsgrenze erreichen oder überschreiten, pauschal als gefährliche Abfälle eingestuft. Begründet wurde diese Regelung seitens der Länder damit, dass durch die pauschale Einstufung POP-haltiger Abfälle als gefährliche Abfälle die Nachweispflichten aus § 50 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) Geltung erlangen. Damit sollte gewährleistet werden, dass der Vollzug der Pflicht zur Zerstörung von POP aus Artikel 7 Abs. 2 S. 1 der EU-POP-Verordnung bei der Entsorgung (Verwertung oder Beseitigung) POP-haltiger Abfälle seitens der Länder umfänglich überwacht werden kann (siehe Verordnungsbegründung Seite 7).

Insbesondere die daraus resultierende Einstufung von Dämmstoffabfällen aus dem Gebäudesektor als gefährliche Abfälle, die das in Anhang IV der EU-POP-Verordnung gelistete Flammschutzmittel Hexabromcyclododecan (HBCD) enthalten, rief in der Folge erhebliche Entsorgungsprobleme dieser Materialien hervor. Zudem waren massive negative Auswirkungen auf die energetische Gebäudesanierung insgesamt inklusive der Bedrohung der Existenz einzelner Unternehmen zu beobachten. Als Reaktion auf die zum Teil fatale Lage auf Baustellen (Stopp von Sanierungsprojekten etc.), verursacht durch einen massiven Preisanstieg für

die nunmehr als gefährlich eingestuften Dämmstoffabfälle, verbunden mit einem allgemeinen Imageschaden für die energetische Gebäudesanierung, trat zum 1. Januar 2017 ein einjähriges Moratorium in Kraft, das die pauschale Einstufung von POP-haltigen Abfällen als gefährliche Abfälle für zwölf Monate aussetzt.

Der BDI setzt sich seither für die Schaffung einer transparenten und bundesweit einheitlichen Lösung bei der Entsorgung POP-haltiger Abfälle nach Ablauf des Moratoriums am 31. Dezember 2017 ein. Diese Lösung muss einen sicheren und wirtschaftlich darstellbaren Entsorgungsweg für POP-haltige Abfälle ermöglichen und zugleich die kontrollierte Ausschleusung, unter anderem von HBCD, aus dem Stoffkreislauf ermöglichen.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der im September 2016 auf Betreiben der Länder geschaffene dynamische Verweis der AVV auf die EU-POP-Verordnung europarechtlich nicht erforderlich ist. Dies wird richtigerweise auch in der Begründung zum vorliegenden Verordnungsentwurf dargelegt. Danach zählen zu den POP, die die Einstufung als gefährlicher Abfall auslösen automatisch nur diejenigen, die vor dem Jahr 2012 in Anhang IV der EU-POP-Verordnung aufgenommen und für die eine Konzentrationsgrenze festgelegt wurde. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass durch die Existenz solcher POP in Abfällen, die entweder erst nach dem Jahr 2012 in die EU-POP-Verordnung aufgenommen oder für die erst später ein Grenzwert in Anhang IV der EU-POP-Verordnung festgelegt wurde, europarechtlich keine Pflicht zur Einstufung als gefährlicher Abfall ausgelöst wird (wie z. B. im Fall von HBCD).

Der BDI fordert daher eine Rückkehr zur 1:1-Umsetzung des Europarechts in Deutschland ohne eine nicht erforderliche zusätzliche Verschärfung bei der Einstufung POP-haltiger Abfälle als gefährliche Abfälle.

Zum Verordnungsentwurf

I. Allgemeines

Ohne eine tragfähige Regelung zur Entsorgung POP-haltiger Abfälle, und hier insbesondere für HBCD-haltige Dämmstoffabfälle, ist für die Zeit nach dem Ablauf des derzeitigen Moratoriums nach dem 31. Dezember 2017 mit einer Wiederkehr von massiven Entsorgungsengpässen im Allgemeinen sowie mit negativen Auswirkungen auf die energetische Gebäudesanierung im Speziellen zu rechnen. In diesem Kontext ist die Vorlage eines Lösungsansatzes dieser Problematik in Gestalt des vorliegenden Referentenentwurfs des BMUB ausdrücklich zu begrüßen. Der BDI bewertet die im Referentenentwurf angelegten Regelungen (Getrennthaltungsgebot,

Vermischungsverbot, Nachweis- und Registerpflichten) als akzeptablen Kompromiss zwischen der Notwendigkeit einer praxisnahen und am tatsächlichen Schadpotenzial POP-haltiger Abfälle orientierten Entsorgungsweg und den seitens der Länder gewünschten Überwachungsmöglichkeiten bei der Zerstörung von POPs. Allgemein sind folgende Aspekte hervorzuheben:

- Zu begrüßen ist, dass der vorliegende Referentenentwurf auf eine dauerhafte Lösung der oben skizzierten Probleme abzielt. Dazu bietet der Verordnungsentwurf einen Rahmen zur zukünftigen Einstufung bestimmter POP-haltiger Abfälle als nicht gefährliche Abfälle. So werden neben HBCD auch die übrigen in Anhang IV der EU-POP-Verordnung aufgeführten Stoffe, wie z. B. das Flammenschutzmittel Decabromdiphenylether (DecaBDE) in den Regelungsbereich der Verordnung aufgenommen.
- Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass die Gefährlichkeitseinstufung POP-haltiger Abfälle zukünftig nicht mehr über eine 1:1-Umsetzung des einschlägigen Europarechtes hinausgehen soll.
- Der Ansatz, dass zukünftig eine Verordnung auf Bundesebene an die Stelle von 16 Ländererlassen treten soll, bietet die Chance eines dringend benötigten bundesweit einheitlichen Vollzugs.
- Das im Referentenentwurf mit Bezug zum Kreislaufwirtschaftsgesetz ausgestaltete Getrenntsammlungsgebot, das Vermischungsverbot sowie die Nachweis- und Registerpflichten für nicht gefährliche POP-haltige Abfälle stellen zunächst eine administrative Mehrbelastung für die am Entsorgungsprozess beteiligten Unternehmen im Vergleich zum Zustand vor dem 30. September 2016 dar. Daher ist besonders darauf zu achten, dass die vorgeschlagenen Regelungen in Zukunft einen praktikablen Vollzug sicherstellen der den Mehraufwand für Unternehmen bundeseinheitlich begrenzt und kalkulierbar macht.

II. Im Detail

a) Artikel 1 (POP-Abfall-ÜberwachungsVO)

Zu § 2 (Abfallgemische)

Die Regelung in § 2 Abs. 2 Nr. 1 stellt gemäß Begründungstext darauf ab, alle Gemische, die aus der Behandlung der unter § 2 Abs. 1 genannten Abfälle entweder gezielt erzeugt werden oder sonstig anfallen, als POP-haltige Abfälle zu definieren. Dies gilt unabhängig davon, ob die Gemische die Konzentrationsgrenzen der EU-

POP-Verordnung erreichen. Diese Regelung ist grundsätzlich nachvollziehbar und akzeptabel.

Entsprechend § 2 Abs. 2 S. 1 gelten somit aber auch solche Abfallgemische als POP-haltig und damit nachweispflichtig, die in einer Anlage erzeugt werden und die die in § 2 Abs. 1 genannten Abfälle in sehr geringen Mengen enthalten. Damit unterliegt auch jedes in einer Anlage angefallene Gemisch, das z. B. geringe Anteile an HBCD-haltigen Wärmedämmplatten enthält, der Nachweispflicht der POP-Abfall-Überwachungsverordnung. Dieser Tatbestand geht allerdings über die derzeitige Vollzugspraxis hinaus. Aktuell werden in der Regel nur solche Abfallgemische als Nachweispflichtig eingestuft, die die in Anhang IV der EU-POP-Verordnung genannten Konzentrationsgrenzwerte erreichen. Wir bitten den Ordnungsgeber daher zu prüfen, ob eine Anpassung des Nachweisverfahrens für solche POP-haltigen Abfallgemische, die diese Konzentrationsgrenzwerte nicht erreichen, ermöglicht werden kann.

Zu § 3 (Getrennte Sammlung und Beförderung; Vermischungsverbot)

In § 3 des Referentenentwurfs wird eine Konkretisierung des in § 9 KrWG angelegten Getrenntsammlungsgebots und des Vermischungsverbots vorgenommen. Dies ist positiv zu bewerten, da nur so die in der Praxis bewährten Vermischungs- und Vorbehandlungsverfahren rechtsicher fortgeführt werden können. Dabei muss vor allem die thermische Behandlung POP-haltiger Abfälle zur Ausschleusung von Schadstoffen weiterhin reibungslos durchführbar sein. Diesbezüglich enthält die Begründung des Referentenentwurfs bereits zu begrüßende Ausführungen zur technischen Machbarkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit (siehe Seite 32). Nach unserer Auffassung wäre es daher äußerst sinnvoll, den dort befindlichen Verweis zur Getrenntsammlung auf § 7 Abs. 4 KrWG zur Klarheit direkt in den Verordnungstext aufzunehmen.

Zudem ist anzuregen, den in § 3 Abs. 3 Nr. 3 des Referentenentwurfs in Bezug genommenen Begriff des Stands der Technik analog zur Begründung (siehe Seite 34) im Verordnungstext klarstellend zu erläutern.

Zu § 4 (Nachweispflichten)

Für HBCD-haltige Dämmstoffabfälle nimmt der Ordnungsgeber an, dass erforderliche Nachweise grundsätzlich im Sammelentsorgungsnachweisverfahren geführt werden können. So wird auf Seite 36 der Begründung ausgeführt: „Zum Nachweis der Entsorgung von HBCD-haltigen Wärmedämmplatten dürfte in aller Regel

das Sammelentsorgungsnachweisverfahren nach § 9 NachwV zur Anwendung kommen. Beim Sammelentsorgungsnachweis beginnt das eigentliche Nachweisverfahren erst beim Einsammler der Abfälle. Der Erzeuger bzw. Besitzer erhält bei Abgabe der Abfälle lediglich einen Übernahmeschein, ist aber ansonsten von den Nachweispflichten befreit.“ Zudem wird auf Seite 35 der Begründung darauf hingewiesen, dass "die zuständigen Behörden einen zum Nachweis Verpflichteten auf Antrag oder von Amts wegen ganz oder teilweise unter dem Vorbehalt des Widerrufs von der Führung von Nachweisen freistellen können, soweit hierdurch eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht zu befürchten ist". Diese Regelung soll den Behörden Flexibilität bieten, um unbillige Härten im Einzelfall zu verhindern und unnötige Bürokratie zu vermeiden. Gemäß Begründung sind zudem im Rahmen des Sammelentsorgungsnachweises nach § 9 Abs. 2 NachwV behördliche Modifikationen denkbar, so z. B. das Aufheben oder Anheben der Massengrenze von 20 Tonnen nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 NachwV.

Diese Möglichkeiten zur Flexibilisierung sind zunächst im Grundsatz zu begrüßen. Für einen in der Praxis möglichst reibungslosen Ablauf der Entsorgung, und hier vor allem von HBCD-haltigen Dämmstoffabfällen, empfiehlt der BDI zu prüfen, ob eine Aufhebung der Massengrenze für den Sammelentsorgungsnachweis von 20 Tonnen nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 NachwV bereits in den Verordnungstext unter § 4 aufgenommen werden kann, um den bürokratischen Aufwand für die Unternehmen stringent am tatsächlichen Gefahrenpotenzial der Abfälle auszurichten.

b) Artikel 2 (Änderung der Abfallverzeichnis-Verordnung)

Mit der vorgeschlagenen Änderung der AVV geht eine Rückkehr zur 1:1-Umsetzung des einschlägigen Europarechts einher. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

c) Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die gewählte Frist bis zu einem möglichen Inkrafttreten der Verordnung ist ausdrücklich zu begrüßen. Dem Ansinnen des Ordnungsgebers, die für die Wirtschaft dringend benötigte Rechtssicherheit bei der Entsorgung POP-haltiger Abfälle zu schaffen, kann nur so nachgekommen werden.

d) Anmerkungen zum Begründungstext

Der BDI befürwortet eine Erläuterung des auf den Seiten 16 und 32 des Begründungstexts verwendeten Begriffs der „Verbundstoffe“. Dabei sollte exemplarisch erläutert werden, dass unter Verbundstoffen z. B. Wärmedämmverbundsysteme, XPS- oder EPS-Dämmstoffe mit PU-Kleber- oder Bitumenanhaftungen zu verstehen sind.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Redaktion

Dr. Claas Oehlmann
T: +49 30 2028-1606
c.oehlmann@bdi.eu

Dokumentenummer

D 0874