



Die 8. Regierungskommission empfiehlt dem Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz den Verpflichteten und den zuständigen Behörden die vorstehenden Kriterien zur Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit in geeigneter Weise an die Hand zu geben, um einen rechtsicheren Vollzug der Gewerbeabfallverordnung in der Praxis zu ermöglichen.

Kriterien zur Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit im Sinne der Gewerbeabfallverordnung

Nach der novellierten Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) sind gewerbliche Siedlungsabfälle grundsätzlich getrennt zu sammeln und vorrangig zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling bereit zu stellen. Soweit die getrennte Sammlung für bestimmte Fraktionen technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist, sind Gemische zur Vorbehandlung (Sortierung) zu bilden. Nur im Ausnahmefall, nämlich wenn auch die Vorbehandlung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist, können die Gemische einer sonstigen hochwertigen insbesondere energetischen Verwertung zugeführt werden.

Während der Aspekt der technischen Möglichkeit in dieser Pflichtenhierarchie vergleichsweise gut objektivierbar ist, bestehen bei der Bewertung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit sowohl bei den Wirtschaftsbeteiligten als auch bei den zuständigen Behörden Beurteilungsschwierigkeiten, die nach Auffassung der Regierungskommission den Vollzug der GewAbfV erheblich erschweren.

Dies Problem besteht gleichermaßen bei den Bau- und Abbruchabfällen, bei denen sich gemäß GewAbfV die Möglichkeit des Abweichens von der Pflicht zur Getrenntsammlung und von der hilfsweise bestehenden Pflicht zur Vorbehandlung bzw. Aufbereitung der zulässigerweise nicht getrennt erfassten Abfälle ebenfalls jeweils daran misst, ob die höherrangige Entsorgungsoption technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist.

Die Vollzugshilfe der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall - LAGA (LAGA-Mitteilung 34) enthält unter anderem in Nr. 2.1.2.2 einordnende Hinweise zur Betrachtung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit. Dabei werden aber keine Anhaltspunkte zur Größenordnung der Überschreitung von Kosten der niedrigrangigeren Entsorgungsoption gegeben, die eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit indizieren könnte.

Dasselbe gilt für den Umgang mit negativen Markt- oder Nachfragesituationen für bestimmte getrennt gesammelte Wertstoffe, die ebenfalls eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit indizieren können.

Um einen Vollzug der GewAbfV und damit das Erreichen der mit der Verordnung verbundenen umweltpolitischen Ziele zu erleichtern, hält es die Regierungskommission für erforderlich, dem Vollzug in Niedersachsen hierzu praxistaugliche Ergänzungen an die Hand zu geben.

Nicht betrachtet wird die technische Unmöglichkeit. Hierzu finden sich in der Vollzugshilfe der LAGA M 34 erschöpfende Hinweise. Fehlender Platz ist das klassische Beispiel technischer Unmöglichkeit.

Prüfempfehlung:

Ausgehend von den Hinweisen der LAGA-Mitteilung 34 und ergänzend zu den betreffenden Praxishinweisen ergibt sich nachfolgende Prüfempfehlung zur Beurteilung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit. Dabei werden die Pflichten bei gemischten Siedlungsabfällen und Bau- und Abbruchabfällen jeweils für sich betrachtet:

1. Allgemeines zu gewerblichen Siedlungsabfällen:

Mit dem Kriterium der wirtschaftlichen Zumutbarkeit wird eine Ausnahme von der Pflicht zur getrennten Sammlung, Beförderung und Verwertung nach § 3 Absatz 1 Satz 1 GewAbfV für den Fall eröffnet, dass die Erfüllung der Pflichten mit für den Abfallerzeuger und -besitzer unangemessen hohen Mehrkosten verbunden wäre.

§ 3 Absatz 2 Satz 3 GewAbfV dient als Ausgangspunkt für die Prüfung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit. Es ist eine Gegenüberstellung der Kosten einer getrennten Sammlung und Entsorgung mit den Kosten für eine Erfassung von Abfallgemischen und deren anschließende Vorbehandlung und Entsorgung vorzunehmen. Dabei sind zum Beispiel auch Transportkosten und zu erzielende Erlöse in die Betrachtung mit einzubeziehen.

Die Mehrkosten für die getrennte Sammlung und Verwertung müssen „außer Verhältnis“ zu den Kosten für eine gemeinsame Erfassung und Verwertung stehen.

Eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit erfordert daher eine Beurteilung, ob die Mehrkosten außer Verhältnis zu den Kosten für eine gemischte Sammlung und anschließende Vorbehandlung stehen. Dabei kann es nicht auf die Finanzlage des betroffenen Abfallerzeugers ankommen und auch nicht auf die individuelle betriebliche Kalkulation. Eine pauschale Herangehensweise, wie beispielsweise durch eine prozentuale Angabe von Mehrkosten, bei der die Unzumutbarkeitsschwelle überschritten wird, ist schwierig.

Eine Erfassung nach Art und Menge der im Betrieb anfallenden Fraktionen oder eine grobe Abschätzung der Menge und der Zusammensetzung des verbliebenen Gemisches ist unumgänglich (s. anliegendes Musterangebot als Checkliste zur Datenerfassung).

In der Gewerbeabfallverordnung werden für gewerbliche Siedlungsabfälle zwei unterschiedliche Fallkonstellationen unterschieden, bei denen eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit die Nutzung der jeweils niederrangigeren Entsorgungsoption rechtfertigen kann. Dies betrifft folgende Fragestellungen:

- a) Wann sind die Mehrkosten der getrennten Sammlung aller Fraktionen im Vergleich zur Erfassung von Gemischen zur Sortierung so hoch, dass zurecht von der vorrangigen Option abgewichen werden kann?:

Für den praktischen Vollzug in Niedersachsen kann bei dieser Vergleichsbetrachtung nach § 3 Abs. 2 Satz 3 GewAbfV als Faustformel davon ausgegangen werden, dass mindestens ein Drittel höhere Kosten zuzumuten sind.

- b) Wann sind die Mehrkosten der Sortierung von Gemischen im Vergleich zur direkten energetischen Verwertung so hoch, dass zu Recht von der vorrangigen Option abgewichen werden kann?:

Bei dieser Vergleichsbetrachtung nach § 4 Abs. 3 Satz 2 GewAbfV sind höhere Werte als die o.g. ein Drittel einschlägig, um dem noch klareren Ausnahmecharakter dieser Regelung Rechnung zu tragen. Als Faustformel kann angenommen werden, dass erhöhte Kosten von etwa 50 % als zumutbar gelten.

Eine grobe Bilanzierung der externen Kosten für Behältergestaltung, Transport und Verwertung entsprechend des anliegenden Musterbeispiels reicht aus. Interner Mehraufwand ist nicht anzusetzen.

Sonderfall der sehr geringen Menge:

Die nachstehenden Hinweise gelten für regelmäßig anfallende Abfälle. Als Beispielsfall für eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit der getrennten Sammlung führt § 3 Absatz 2 Satz 3 GewAbfV den Fall an, dass die eigentlich getrennt zu sammelnde Abfallfraktion nur in einer „sehr geringen Menge“ anfällt.

Für die bisherige Vollzugspraxis wurde als Anhaltspunkt einer „geringen Menge“ (50 kg/Woche als Summe der Massen der in § 1 Absatz 1 GewAbfV aufgelisteten Abfälle) pro Abfallerzeuger/-besitzer genutzt. Der Wortlaut der Ausnahme wurde jedoch durch die Novelle der GewAbfV mit der Formulierung „sehr geringe Menge“ enger gefasst. Daher müssen die jeweiligen Einzelfraktionen mit ihren Massen der nach § 3 Absatz 1 Nr. 1 bis 8 getrennt zu sammelnden Abfallfraktionen deutlich unterhalb des Wertes von 50 kg/Woche liegen, um als „sehr gering“ gelten zu können.

Als Orientierungswert für eine sehr geringe Menge einer Einzelfraktion können 10 kg/Woche angesetzt werden. Ein Kostenvergleich ist in diesen Fällen entbehrlich. Die getrennte Sammlung von PPK und Glas ist regelmäßig auch in diesen Fällen zumutbar. Unabhängig davon gilt aber weiterhin die Pflicht, Gemische, die aus den in § 3 Absatz 1 GewAbfV genannten Fraktionen bestehen, einer Vorbehandlungsanlage zuzuführen (§ 4 Absatz 1 GewAbfV).

Ein Kostenvergleich ist auch entbehrlich für nicht häufiger als durchschnittlich einmal im Quartal anfallende Abfallfraktionen bis maximal 50 kg, da auch dieser Wert in Anlehnung an die bisherige Vollzugspraxis als sehr geringe Menge angesehen werden kann.

2. Bau- und Abbruchabfälle

Analoge Prüfungen sind bei der Entsorgung von Bau- und Abbruchabfällen vorzunehmen. Auch hier ist die Getrenntsammlung der in der GewAbfV genannten Fraktionen vorgeschrieben, es sei denn die Erfassung einzelner Fraktionen ist technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar. Eine Dokumentation ist erforderlich, soweit die in der Baumaßnahme anfallenden Abfälle mehr als 10 m³ betragen.

Soweit die Getrenntsammlung bestimmter Fraktionen technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist, sind die vorwiegend nicht-mineralischen Gemische einer Vorbehandlung zuzuführen sowie die vorwiegend mineralischen Gemische einer Aufbereitung, in der definierte Gesteinskörnungen hergestellt werden.

Nur wenn die Vorbehandlung oder Aufbereitung ebenfalls nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist, sind die Gemische einer sonstigen Verwertung zuzuführen. Auch gemischte Bau- und Abbruchabfälle sind der Vorbehandlung oder Aufbereitung zuzuführen, es sei denn, dies ist technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar.

Insoweit ist im Weiteren zwischen Bauabfällen, wie sie bei Neubauten anfallen, und Abbruchabfällen zu unterscheiden:

a) Bauabfälle:

Bei Bauabfällen, wie sie z.B. bei Neubauten anfallen, kann für den praktischen Vollzug in Niedersachsen als Faustformel davon ausgegangen werden, dass ein Drittel höhere Kosten für die getrennte Sammlung gegenüber der Vorbehandlung als wirtschaftlich zumutbar gelten können. Bei vorwiegend mineralischen Gemischen zur Aufbereitung werden relevante Anteile an nicht-mineralischen Fraktionen nicht akzeptiert werden können (technische Unmöglichkeit)

Bei Vergleichsbetrachtungen nach § 9 Abs. 4 GewAbfV für die o.g. Bauabfälle sind höhere Werte als die o.g. ein Drittel einschlägig, um dem noch klareren Ausnahmecharakter dieser Regelung Rechnung zu tragen. Als Faustformel können erhöhte Kosten bis 50 % als zumutbar gelten. Eine grobe Bilanzierung der externen Kosten für Behältergestellung, Transport und Verwertung reicht aus. Interner Mehraufwand ist nicht anzusetzen.

b) Abbruchabfälle:

Bei von vornherein gemischt anfallenden Abbruchabfällen des Abfallschlüssels 17 09 04 stellt sich die Frage der vorrangigen Zuführung zur Vorbehandlung oder Aufbereitung, nicht die Frage der (aktiven) Getrennthaltung.

Aufgrund der hohen Anforderungen bei der Aufbereitung zu Gesteinskörnungen bedarf es bei vorwiegend mineralischen Gemischen keiner Faustformel zur Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit bei dem Vergleich „Aufbereitung“ versus „sonstige Verwertung z.B. als Deponieersatzbaustoff“. Soweit überwiegend mineralische Gemische relevante Anteile an nicht-mineralischen Abfällen enthalten, können sie technisch nicht aufbereitet werden, sodass sich die Frage der wirtschaftlichen Zumutbarkeit nicht stellt. Wenn die Aufbereitung technisch möglich ist, steht eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit regelmäßig nicht entgegen.

Bei Vergleichsbetrachtungen nach § 9 Abs. 4 GewAbfV für Abbruchabfälle zur Vorbehandlung können erhöhte Kosten bis 50 % als zumutbar gelten. Eine grobe Bilanzierung der externen Kosten für Behältergestellung, Transport und Verwertung reicht aus. Interner Mehraufwand ist nicht anzusetzen.