

Entwurf (Stand: KAB-Vorlage zum 13.1.2015)

V e r o r d n u n g
über die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen und Treibsel
außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen
(Pflanzenabfallverordnung - PflAbfVO)
. Januar 2015

Aufgrund des § 28 Abs. 3 Sätze 1 und 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch § 44 Abs. 4 des Gesetzes vom 22. Mai 2013 (BGBl. I S. 1324), wird verordnet:

§ 1

Regelungsgegenstand

(1) Diese Verordnung regelt, inwieweit die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen und Treibsel außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen abweichend von § 28 Abs. 1 KrWG zulässig ist.

(2) Pflanzliche Abfälle im Sinne dieser Verordnung sind Abfälle, die ausschließlich aus Pflanzen oder Pflanzenteilen bestehen und im Rahmen der Unterhaltung oder Bewirtschaftung bewachsener Flächen anfallen.

§ 2

Zulassung im Einzelfall

(1)¹Die zuständige Behörde kann das Verbrennen von pflanzlichen Abfällen und Treibsel außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen zum Zweck der Beseitigung auf Antrag der Erzeugerin, des Erzeugers, der Besitzerin oder des Besitzers im Einzelfall zulassen, wenn

1. bei Personen, die der Pflicht zur Verwertung nach § 7 Abs. 2 KrWG unterliegen, die Pflicht zur Verwertung aus den in § 7 Abs. 4 KrWG genannten Gründen nicht zu erfüllen ist und eine Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger technisch nicht möglich ist oder wirtschaftlich nicht zugemutet werden kann,
2. bei Personen, die der Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 Satz 1 oder 2 KrWG unterliegen, es nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist, die pflanzlichen Abfälle oder das Treibsel einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen,
3. eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht zu besorgen ist und

4. die Nachbarschaft nicht mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt wird.

²Mit dem Antrag ist darzulegen, dass die Voraussetzungen nach Satz 1 erfüllt werden.

(2) ¹Das Verbrennen pflanzlicher Abfälle soll nur auf dem Grundstück zugelassen werden, auf dem sie angefallen sind. ²Für das Verbrennen auf moorigem Untergrund und in Schutzzonen I von Wasserschutzgebieten wird eine Zulassung nicht erteilt.

(3) Die zuständige Behörde kann die Zulassung zeitlich und räumlich beschränken und zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft mit Nebenbestimmungen versehen.

§ 3

Allgemeine Zulassung, Anzeigepflicht

(1) ¹In der **Anlage** genannte pflanzliche Abfälle dürfen auf dem Grundstück, auf dem sie angefallen sind, außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen zum Zweck der Beseitigung verbrannt werden, wenn die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 und 4 erfüllt sind.

²Satz 1 gilt nicht für Grundstücke mit moorigem Untergrund und für Grundstücke in Schutzzonen I von Wasserschutzgebieten. ³Das Verbrennen ist der zuständigen Behörde mindestens sechs Werktage, bei pflanzlichen Abfällen nach Nummer 2 der Anlage mindestens zwei Werktage vor dem Verbrennen anzuzeigen. ⁴Mit der Anzeige ist darzulegen, dass die Voraussetzungen nach Satz 1 erfüllt werden und das Verbrennen nicht auf einem Grundstück im Sinne des Satzes 2 durchgeführt werden soll; der Befall mit dem Schadorganismus ist nachzuweisen. ⁵ Die zuständige Behörde hat die Anzeige zu prüfen.

(2) ¹Im Wald angefallene pflanzliche Abfälle dürfen auf dem Grundstück, auf dem sie angefallen sind, außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen zum Zweck der Beseitigung verbrannt werden, wenn dies aus Gründen des Forstschutzes oder aus kulturtechnischen Gründen erforderlich ist, die Erholungsfunktion des Waldes nicht nachhaltig beeinträchtigt wird und die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 und 4 erfüllt sind. ²Das Verbrennen auf Grundstücken mit moorigem Untergrund und auf Grundstücken in Schutzzonen I von Wasserschutzgebieten ist nicht zulässig. ³Das Verbrennen ist der zuständigen Behörde mindestens sechs Werktage vorher anzuzeigen. ⁴Mit der Anzeige ist darzulegen, dass die Voraussetzungen nach Satz 1 erfüllt werden und das Verbrennen nicht auf einem Grundstück im Sinne des Satzes 2 durchgeführt werden soll. ⁵Absatz 1 Satz 5 gilt entsprechend.

§ 4

Verbrennungsverbote

Das Verbrennen von pflanzlichen Abfällen und Treibsel ist verboten

1. bei lang anhaltender trockener Witterung,
2. bei lang anhaltender feuchter Witterung,
3. bei Regen und
4. bei starkem Wind.

§ 5

Ordnungswidrigkeiten

¹Ordnungswidrig nach § 69 Abs. 1 Nr. 8 KrWG handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. einer vollziehbaren Nebenbestimmung nach § 2 Abs. 3 zuwiderhandelt,
2. das Verbrennen pflanzlicher Abfälle entgegen § 3 Abs. 1 Sätze 3 und 4 oder Abs. 2 Sätze 3 und 4 nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig anzeigt,
3. entgegen einem Verbot nach § 4 pflanzliche Abfälle oder Treibsel verbrennt.

²Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 100 000 Euro geahndet werden (§ 69 Abs. 3 KrWG).

§ 6

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft.

Anlage

(zu § 3 Abs. 1 Satz 1)

1. Pflanzlicher Abfall aus Pflanzen oder Pflanzenteilen mit Schadorganismen
 - a) Maulbeerschildlaus (*Pseudaulacaspis pentagona*) an Obst- und Ziergehölzen,
 - b) Eschentriebsterben (*Chalara fraxinea*) an Esche (*Fraxinus*),

- c) Buchsbaumzünsler (*Cydalima perspectalis*) an Buchsbaum (*Buxus*),
 - d) *Pseudomonas syringae* pv. *aesculi* an Rosskastanie (*Aesculus*),
 - e) *Cylindrocladium buxicola* an Buchsbaum (*Buxus*),
 - f) Erreger des Wurzelkropfes (*Rhizobium radiobacter* syn. *Agrobacterium tumefaciens*) an Obst- und Ziergehölzen,
 - g) Obstbaumkrebs (*Neonectria galligena*) an Kern- und Ziergehölzen,
 - h) Ahornschmierlaus (*Phenacoccus aceris*) an Zier- und Obstgehölzen,
 - i) Johannisbeergallmilbe (*Cecidophyopsis ribis*) an Zweigen von Obst- und Ziergehölzen,
 - j) Viruserkrankungen an Obst- und Ziergehölzen,
 - k) *Pseudomonas syringae* und *P. morsprunorum* an Obst- und Ziergehölzen,
 - l) Erreger eines Rutensterbens (*Didymella applanata*, *Fusarium avenaceum*, *Coniothyrium fuckelii*) an Himbeere,
 - m) Erreger von Bleiglanz (*Chondrostereum purpureum*) an Obst- und Ziergehölzen,
 - n) Erreger der Frucht- oder Braunfäule (*Monilinia fructigena* oder *M. laxa*) an Obstgehölzen.
2. Pflanzlicher Abfall aus Pflanzen oder Pflanzenteilen mit Schadorganismen
- a) Schadorganismen, die in pflanzenschutzrechtlichen EU-Richtlinien oder EU-Entscheidungen genannt sind, sowie Schadorganismen, die als Quarantäne-Schadorganismen (quarantine pests) in der A1- und A2- Liste oder in der Alert-Liste der European and Mediterranean Plant Protection Organization (EPPO) genannt sind,
 - b) Feuerbrand (*Erwinia amylovora*) an Zier- und Obstgehölzen,
 - c) Apfeltriebsucht (*apple proliferation mycoplasma*),
 - d) Birnenverfall (*pear decline*).

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Anlass und Ziele

Die Brennverordnung vom 2. Januar 2004 ist aus Gründen der Deregulierung befristet worden und mit Ablauf des 31. März 2014 außer Kraft getreten. Für die dauerhaft regelungsbe-

dürftigen Lebenssachverhalte werden die notwendigen Bestimmungen mit dieser Verordnung getroffen.

Nach § 28 Abs. 1 KrWG ist bundesrechtlich bestimmt, dass Abfälle zur Beseitigung nur in zugelassenen Abfallbeseitigungsanlagen behandelt, gelagert oder abgelagert werden dürfen. Nach § 28 Abs. 3 KrWG werden die Landesregierungen unter den Voraussetzungen, dass ein Bedürfnis besteht und eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht zu besorgen ist, ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Beseitigung von Abfällen außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen zuzulassen und die Voraussetzungen und die Art und Weise der Beseitigung zu bestimmen.

Für die Bewertung, ob weiterhin ein Bedürfnis für die mit der Verordnungsermächtigung eröffneten Möglichkeiten zur Beseitigung pflanzlicher Abfälle durch offenes Verbrennen außerhalb von dafür zugelassenen Abfallbeseitigungsanlagen besteht, wurde eine Abfrage bei den unteren Abfallbehörden, das sind die Region Hannover, die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die Städte Celle, Cuxhaven, Göttingen, Hildesheim und Lüneburg, und im Übrigen bei den regions- und kreisangehörigen Städten und Gemeinden durchgeführt.

Das Bedürfnis für den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 28 Abs. 3 KrWG wurde durch objektive Maßstäbe in Bezug auf

- die bestehenden Strukturen zur Erfassung pflanzlicher Abfälle,
- die Erreichbarkeit der Annahmestellen durch den Erzeuger oder Besitzer dieser pflanzlichen Abfälle,
- den Umfang der bisherigen Nutzung der Brennverordnung,
- der Einschätzung der unteren Abfallbehörden und der kreis- und regionsangehörigen Städte und Gemeinden zum Bestand der Brennverordnung

bewertet.

Die Abfrage ergab, dass

- in den Gebieten der unteren Abfallbehörden hinreichend Strukturen zur Erfassung pflanzlicher Abfälle geschaffen wurden,
- die Erreichbarkeit der Annahmestellen, bedingt durch die regionale Ausgestaltung der Erfassungsstrukturen, unterschiedlich stark ausgeprägt ist,
- die Zahl der Brenntage, Einzelgenehmigungen und Anzeigen insgesamt rückläufig ist,
- für den Fortbestand der Brenntage über 80 % der unteren Abfallbehörden und ca. 57 % der Gemeinden keinen Bedarf mehr sehen und
- für die übrigen Bestimmungen der Brennverordnung weiterhin mehrheitlich ein Bedarf gesehen wird.

Nach Bewertung der Abfrage wurde unter Berücksichtigung der Grenzen der Verordnungsermächtigung festgestellt, dass weiterhin ein Bedarf für die Möglichkeit einer Beseitigung von Treibsel und pflanzlichen Abfällen durch Verbrennen außerhalb von dafür zugelassenen Anlagen besteht.

Die Grenzen der Verordnungsermächtigung ergeben sich aus den Bestimmungen des § 28 Abs. 3 KrWG und dem Verhältnis der Abfallbeseitigung zu den übrigen Verfahren der Abfallbewirtschaftung. Mit der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG wurde mit der fünfstufigen Abfallhierarchie im Allgemeinen eine Prioritätenrangfolge dafür festgelegt, was ökologisch gesehen die beste abfallrechtliche und abfallpolitische Option ist. Die Abfallrichtlinie wurde mit dem Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) vom 24. Februar 2012 in nationales Recht umgesetzt (§ 6 KrWG).

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz bestimmt den Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung. Das Verbrennen von Treibsel und pflanzlichen Abfällen an Land ist ein Beseitigungsverfahren. Die Prioritätenrangfolge wird durch die Verordnungsermächtigung nach § 28 Abs. 3 KrWG nicht geändert. Ausgehend von der Hierarchie erlauben die bundesrechtlichen Bestimmungen jedoch einen weiten Ermessensspielraum, nach dem diejenigen Maßnahmen Vorrang haben, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleisten. Für die Beurteilung der besten Umweltoptionen sind neben den Grundsätzen der Vorsorge und der Nachhaltigkeit auch die

- technische Durchführbarkeit,
 - die wirtschaftliche Zumutbarkeit,
 - der Schutz von Ressourcen,
 - die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sowie
 - die sozialen Folgen
- zu berücksichtigen.

Die vorrangigen Maßnahmen zur Verwertung kann der Erzeuger oder Besitzer der pflanzlichen Abfälle unter bestimmten Voraussetzungen allein oder in Kooperation mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durchführen. Hierfür sind bundesrechtlich Überlassungspflichten bestimmt. Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen an die Verwertung erforderlich ist, sind Bioabfälle nach § 11 KrWG spätestens ab 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln.

Die neue Verordnung über die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen (im Folgenden: Pflanzenabfallverordnung) verfolgt das Ziel, die Beseitigung pflanzlicher Abfälle zu ermöglichen, wenn dies die beste Umweltoption darstellt. Dies erfordert, dass mit der Verordnung die Voraussetzungen für deren Vollzug neu und aus-

drücklich bestimmt werden. Die Art und Weise der Beseitigung, das Verbrennen der Abfälle, ist nicht das wesentliche Ziel der Regelung und wird insoweit nicht mehr in die Bezeichnung der Verordnung aufgenommen.

Das Bedürfnis und die Voraussetzungen für eine Beseitigung pflanzlicher Abfälle sind vorrangig nach den Pflichten der Erzeuger oder Besitzer zu bestimmen. Diese Ausrichtung an den Pflichten Einzelner erfordert auch eine Entscheidung der zuständigen Behörde im Einzelfall. Eine Entscheidung durch Allgemeinverfügung oder Verordnung, die an eine Vielzahl von Adressaten gerichtet ist und eine Beseitigung pflanzlicher Abfälle an allgemeinen Brenntagen erlaubt, ist mit den Zielen der Abfallhierarchie, des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und der Pflanzenabfallverordnung nicht vereinbar.

Bei einem Befall der pflanzlichen Abfälle mit bestimmten Schadorganismen ist der Schutz vor einer weiteren Verbreitung der Schadorganismen vorrangig und begründet den Vorrang einer Beseitigung der pflanzlichen Abfälle auf dem Grundstück, auf dem sie angefallen sind. Hierdurch ist es gerechtfertigt, das Verwaltungsverfahren für diese Maßnahmen zu vereinfachen und ein Anzeigeverfahren zu bestimmen.

Ziel des Verordnungsentwurfs ist es auch, die bereits in der ausgelaufenen Brennverordnung geregelte drittschützende Wirkung zu erhalten. Dies erfordert Bestimmungen zum Schutz der Nachbarschaft. Damit werden die zuständigen Behörden verpflichtet, die Individualinteressen bestimmter Einzelner zu berücksichtigen. Die Einzelnen werden dadurch in die Lage versetzt, eine Verletzung ihrer Rechte gerichtlich geltend zu machen.

Die gesetzliche Regelzuständigkeit für Entscheidungen und andere Maßnahmen nach der Verordnung obliegt gem. § 42 des Niedersächsischen Abfallgesetzes (NAbfG) den unteren Abfallbehörden.

Die nach § 28 Abs. 3 KrWG bestimmte Grenze der Verordnungsermächtigung, dass eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht zu besorgen ist, greift den allgemeinen Grundsatz der Abfallbeseitigung aus § 15 Abs. 2 KrWG auf. Dieser Grundsatz ist sowohl bei dem Erlass dieser Verordnung als auch bei deren Vollzug zu beachten.

Die Voraussetzungen werden in dieser Verordnung in Bezug auf die durch Bundesrecht begründeten Pflichten der Erzeuger oder Besitzer pflanzlicher Abfälle bestimmt. Berührt sind insbesondere die Pflichten, pflanzliche Abfälle vorrangig zu verwerten, dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen oder so zu beseitigen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird.

Die Erzeuger oder Besitzer pflanzlicher Abfälle werden mit dieser Verordnung verpflichtet, mit dem Antrag oder der Anzeige darzulegen, dass die Voraussetzungen erfüllt werden. Die zuständigen Behörden können Anordnungen zum Vollzug dieser Verordnung treffen.

Der Vollzug dieser Verordnung unterliegt als Teil der Abfallbewirtschaftung der allgemeinen Überwachung nach § 47 KrWG. Die Kosten der zuständigen Behörden für den Vollzug dieser Verordnung sollen durch Gebühren gedeckt werden. Hierzu werden ohne Zeitverzug entsprechende Gebührentatbestände in die Anlage (Kostentarif) der Allgemeinen Gebührenordnung aufgenommen.

Diese Verordnung regelt nur die Beseitigung von Pflanzenabfällen außerhalb einer zugelassenen Abfallbeseitigungsanlage. Sie kann deshalb nicht die Zulässigkeit von Brauchtumsfeuern und anderen offenen Feuern, wie z. B. Osterfeuer, Johannisfeuer, Mittsommernachtsfeuer oder Lagerfeuer regeln.

2. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Nach der Gesetzesfolgenabschätzung besteht ein Bedarf für die Beseitigung dieser Abfälle durch Verbrennen. Für die Möglichkeit, weiterhin allgemeine Brenntage festzusetzen, wird kein Bedarf mehr gesehen. Die mit der Verordnungsermächtigung bundesrechtlich bestimmten Grenzen erfordern, dass die Voraussetzungen für diese Art der Beseitigung durch Verordnung konkretisiert werden und die Zuständigkeit für das Zulassen des Verbrennens auf Antrag im Einzelfall der unteren Abfallbehörde (Regelzuständigkeit nach § 42 Abs. 1 des Niedersächsischen Abfallgesetzes) übertragen wird. Durch die mit dem Verordnungsentwurf konkretisierten Voraussetzungen für das Zulassen der Beseitigung durch Verbrennen im Einzelfall und in besonderen Fällen treten keine quantifizierbaren Kosten ein. Die Kosten für Amtshandlungen nach den §§ 2, 3 und 5 (Zulassungen im Einzelfall, Entgegennahme und Bearbeitung der Anzeige sowie Ordnungswidrigkeiten) und für Überwachungsmaßnahmen (§ 47 Abs. 1 KrWG) werden durch Gebühren gedeckt. Für Amtshandlungen nach §§ 2 oder 3 PflAbfVO wird es erforderlich, Gebührentatbestände in die Tarifnummer 2 des Kostentarifs der Allgemeinen Gebührenordnung aufzunehmen, in der die Gebühren für die Durchführung der früheren Brennverordnung geregelt waren. Die Gebühren sollen, unter Berücksichtigung einer Mindestgebühr, nach Zeitaufwand bestimmt werden. Das Verfahren zur Änderung der Allgemeinen Gebührenordnung wird parallel durchgeführt.

Die Zuständigkeit für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und die Höhe der hierfür zu erhebenden Verwaltungsgebühr werden nach Maßgabe des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten in Verbindung mit der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Zuständigkeitsverordnung bestimmt.

Der Verwaltungsaufwand für Überwachungsmaßnahmen wird durch Gebührentatbestände zu § 47 Abs. 1 KrWG gedeckt.

3. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Beim offenen Verbrennen pflanzlicher Abfälle entsteht Feinstaub. Dieser Feinstaub (PM_{10}) kann insbesondere bei höheren Konzentrationen die menschliche Gesundheit gefährden. Um die Gesundheit der Menschen vor Feinstaub zu schützen, gibt es EU-weit geltende Grenzwerte. In Niedersachsen wird ein flächendeckendes Luftüberwachungssystem mit insgesamt 29 Messstationen (22 Hintergrund- und 7 Verkehrsstationen) betrieben. Die Ergebnisse der ländlich, städtisch und vorstädtisch geprägten Hintergrundstationen zeigen, dass sowohl der PM_{10} -Jahresmittelgrenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ als auch die Tagesmittelgrenzwerte von mehr als $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bei 35 zulässigen Überschreitungstagen in den letzten Jahren an jeder Station in Niedersachsen sicher eingehalten werden. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Feinstaubbelastungen in ganz Niedersachsen seit 2006 tendenziell rückläufig sind.

Neben Feinstaub entstehen bei der offenen Verbrennung von pflanzlichen Abfällen auch noch andere Stoffe, erkennbar am Qualm und am Geruch. Die Verbrennung ist chemisch gesehen eine schnelle Oxidation, bei der sich die Elemente mit Sauerstoff verbinden. Die Pflanzenabfälle bestehen chemisch gesehen aus den Elementen Kohlenstoff, Wasserstoff und Sauerstoff als Hauptbestandteile sowie aus Stickstoff und den aschebildenden Mineralien als Nebenbestandteile.

Ursache für Qualm und Geruch ist vielfach eine unvollständige Verbrennung, für die eine niedrige Verbrennungstemperatur (z. B. wegen zu feuchtem Material) und eine unzureichende Luftzufuhr verantwortlich sein können. Die Skala der dann entstehenden Substanzen reicht von Kohlenmonoxid, Essigsäure, Phenolen, Methanol, Formaldehyd, polycyclischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK), z. B. Benz(a)pyren, und weiteren Kohlenwasserstoffen bis zu Ruß und Teer. Diese Stoffe sind teils ungiftig wie Kohlendioxid und Wasser, teils toxisch wie Kohlenmonoxid oder Methanol oder sie gelten als krebserregend wie bestimmte polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe oder Teer. Die Entstehung von Schadstoffen wird durch die vom Wilhelm-Klauditz-Institut des Fraunhofer-Institutes für Holzforschung in Braunschweig im Jahr 1995 im Zusammenhang mit der Verbrennung von Treibgut (Treibsel) durchgeführte Untersuchung belegt.

Die für die Verbrennung in Betracht kommenden pflanzlichen Abfälle fallen in der Regel im Frühjahr und Herbst an. Sie weisen im Regelfall aufgrund ihrer Gesteherung eine hohe Eigenfeuchtigkeit auf. Die hohe Eigenfeuchtigkeit fördert die unvollständige Verbrennung und die starke Entwicklung von übelriechendem Qualm, der die Schleimhäute reizt und zu Hustenanfällen sowie tränenden oder brennenden Augen führt.

Mit dem Verzicht auf allgemeine Brenntage und der Bestimmung der Voraussetzungen für das Zulassen des Verbrennens soll die Beseitigung durch Verbrennen auf das notwendige,

dem Bedürfnis entsprechende Maß reduziert werden. Gleichzeitig wird die Verwertung pflanzlicher Abfälle in Kooperation der Erzeuger und Besitzer der pflanzlichen Abfälle mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern gefördert. Durch die Verbote, pflanzliche Abfälle bei lang anhaltender feuchter Witterung und bei Regen zu verbrennen, werden die von den Feuern ausgehenden Emissionen reduziert. Die mit dieser Verordnung getroffenen Bestimmungen bewirken, dass die Emissionen aus der Beseitigung pflanzlicher Abfälle durch Verbrennen so weit wie möglich verringert und damit schädliche Umwelteinwirkungen und Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger verhindert werden.

Die Erfassungsstrukturen für pflanzliche Abfälle sind regional unterschiedlich ausgeprägt. Insbesondere in ländlichen Gebieten fallen auf größeren Gartengrundstücken auch größere Mengen pflanzlicher Abfälle an und sind Annahmestellen im Einzelfall weit entfernt. Durch die Bestimmungen für die Zulassung im Einzelfall und die allgemeine Zulassung werden insbesondere die den ländlichen Raum betreffenden Belange berücksichtigt.

Belange der Landesentwicklung werden durch diese Verordnung nicht betroffen.

4. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Familien oder auf schwerbehinderte Menschen

Es ist nicht erkennbar, dass der Verordnungsentwurf Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Familien oder auf schwerbehinderte Menschen hat.

5. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen des Verordnungsentwurfs

Die den zuständigen Behörden entstehenden Kosten werden durch Gebühren gedeckt.

6. Ergebnis der Verbandsbeteiligung

Es wurden zwei Verbandsbeteiligungen durchgeführt.

6.1. Anregungen und Bedenken zum Verbrennen von Treibsel:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschlands e. V. (BUND):

Der BUND begrüßt den Wegfall der Brenntage. In Bezug auf die nach Einzelgenehmigung weiter zulässige Verbrennung von Treibsel verweist er auf die bei unvollständiger Verbrennung außerhalb von Anlagen entstehenden Umweltgifte, setzt sich für ein deutliches Verbot der Verbrennung von Treibsel ein und bittet darzulegen, weshalb neben der Verwertung

auch die Verbrennung weiter erforderlich ist.

NHB - Niedersächsische Heimatbund e. V.

Der NHB begrüßt den vorliegenden Entwurf der Verordnung, hält jedoch die Möglichkeit, weiterhin Treibsel in den Schutzzonen des Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ zu verbrennen, für problematisch.

Stellungnahme:

Das Verbot „in den Ruhe- und Zwischenzonen des Nationalparks Niedersächsisches Wattenmeer“ ausdrücklich in die PflAbfVO aufzunehmen ist nicht erforderlich. Das Verbrennen von Treibsel ist im Nationalpark in keiner Zone freigestellt. Im Einzelfall wäre theoretisch eine Befreiung möglich; da es aber durchaus Alternativen für die Verbrennung im NLP (Kompostierung, Häckseln etc.) gibt, ist hierfür kein überwiegendes öffentliches Interesse gegeben, was die Voraussetzung für die Erteilung einer Befreiung wäre.

6.2. Anregungen und Bedenken zum Verbrennen pflanzlicher Abfälle aus Anlass von Brauchtumsfeuern:

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens:

Es werden klarstellende Ausführungen zur Pflege des Brauchtums für die unteren Abfallbehörden erbeten.

Landesfeuerwehrverband Niedersachsen e. V.

Der Verband bittet zu prüfen, inwieweit Brauchtumsfeuern (Osterfeuer) zukünftig noch eine gesetzliche Möglichkeit gegeben wird, sie durchzuführen. Alternativ bittet der Verband um einen klärenden Hinweis, dass zum Zweck der Brauchtumpflege die Brauchtumsfeuer nicht unter das Abfallgesetz fallen.

Samtgemeinde Brookmerland.

Der Samtgemeinderat hat eine Resolution beschlossen, nach der die Landesregierung aufgefordert wird, in der Verordnung private Osterfeuer zuzulassen.

Stadt Norden.

Der Rat der Stadt Norden hat eine Resolution beschlossen, nach der er die Landesregierung aufgefordert wird, in der Verordnung private Osterfeuer zuzulassen.

Stellungnahme:

In die Begründung zu § 1 werden entsprechende Ausführungen zum Regelungsgegenstand dieser Verordnung aufgenommen, mit denen auch die Verwendung pflanzlicher Abfälle als Brennmaterialien für Brauchtumsfeuer klargestellt werden.

Den Resolutionen zur Zulassung „privater Osterfeuer“ kann nicht entsprochen werden. Soweit im privaten Bereich offene Feuer betrieben werden, die nicht dem Zweck dienen, pflanzliche Abfälle zu beseitigen, fällt deren Zulassung nicht in den Regelungsbereich der Pflanzenabfallverordnung. Soweit pflanzliche Abfälle als Brennmaterial für diese Zwecke genutzt werden sollen, hat die Verwendung im Einklang mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz und dem öffentlichen Recht zu erfolgen und Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit dürfen nicht zu erwarten sein.

Soweit nach der außer Kraft getretenen Brennverordnung für den Ostersonntag allgemeine Brenntage bestimmt wurden, dienten diese dem Zweck der Beseitigung. Die hiernach in privatem Rahmen entzündeten Feuer wurden zwar als „private Osterfeuer“ bezeichnet, sind jedoch von den in öffentlicher Veranstaltung zur Pflege eines Brauchtums veranstalteten Osterfeuern zu unterscheiden.

6.3. Anregungen und Bedenken für weitere Ausnahmen nach §§ 2 und 3

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens:

Es wird angeregt, besondere Ausnahmetatbestände für die Beseitigung der durch Landschaftspflegemaßnahmen (wie z. B. Wallhecken und Kopfbäume) anfallenden sehr großen Mengen an Ast- und Strauchwerk zu schaffen.

VNP Stiftung Naturschutzpark Lüneburger Heide

Wesentliche Pflegemaßnahmen zur Erhaltung der Heideflächen umfassen die Entnahme von z. T. flächig zwischen der Besenheide aufwachsenden Gehölzen. Der Verband bittet die zuständige Behörde, das Aufbrennen des Entkusselungsmaterials in den Sandheiden als Ausnahmetatbestand anzusehen.

Stellungnahme.

Die Entscheidung muss von der zuständigen Behörde im Einzelfall nach § 2 dieser Verordnung getroffen werden. Diese Einzelfälle können nicht durch Verordnung geregelt werden.

6.4. Anregungen und Bedenken zum Grundstücksbezug in § 2 Abs. 2 und § 3

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens:

Es wird angeregt, deutlich zu machen, dass die zuständige Stelle Ausnahmen von dem Grundstücksbezug zulassen kann. Die Regel, dass pflanzliche Abfälle nur auf dem Grundstück verbrannt werden sollen, auf dem sie angefallen sind, wird in der Praxis als problema-

tisch gesehen. Diese Regel könnte insbesondere zu einer stärkeren Beeinträchtigung der Nachbarschaft führen.

NABU Niedersachsen:

Der NABU sieht die Bestimmung, dass pflanzliche Abfälle nur auf dem Grundstück verbrannt werden dürfen, auf dem sie angefallen sind, als Grundvoraussetzung einer Erlaubnis an, auch wenn er hier bei der Überwachung des praktischen Vollzuges Schwierigkeiten sieht.

Stellungnahme:

Durch den Grundstücksbezug wird klargestellt, dass die pflanzlichen Abfälle nur auf der räumlich abgegrenzten Fläche beseitigt werden dürfen, auf der sie angefallen sind. Hierdurch wird vermieden, dass pflanzliche Abfälle von verschiedenen Grundstücken auf einer Fläche zusammengeführt werden, um sie hier zum Zweck der Beseitigung zu verbrennen. Zudem kann mit dem technischen Mittel, mit dem ein Transport der pflanzlichen Abfälle auf ein anderes Grundstück ermöglicht wird, häufig auch die Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Bringsystem, ermöglicht werden. Die „soll“ – Vorschrift in § 2 Abs. 2 der Verordnung bedeutet zwar in der Regel eine strikte Bindung für den Regelfall, gestattet aber Abweichungen in atypischen Fällen, in denen konkrete überwiegende Gründe für das Abweichen sprechen.

6.5 Sonstige Anregungen und Bedenken:

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens:

Die Arbeitsgemeinschaft begrüßt grundsätzlich den vorgelegten Verordnungsentwurf, da mit diesem das nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz vorgesehene Verwertungsgebot von Abfällen gestärkt wird. Sie begrüßt, dass auf ihre Anregung ein Verordnungsentwurf zur Änderung der Allgemeinen Gebührenordnung vorgelegt wurde und die „gespaltene Zuständigkeit“ aufgegeben worden ist.

Die Arbeitsgemeinschaft trägt folgende Anregungen und Bedenken vor.

- a) Sie regt an, in der Verordnung zur besseren Lesbarkeit, den Begriff „zuständige Behörde“ durch die Bezeichnung „untere Abfallbehörde“ zu ersetzen.

Stellungnahme:

Die sachliche Zuständigkeit der unteren Abfallbehörden wird mit § 42 Abs. 1 des Niedersächsischen Abfallgesetzes bestimmt. Mit der Pflanzenabfallverordnung soll die Zuständigkeit nicht bestimmt werden.

- b) Aus der Mitgliedschaft wurden Befürchtungen vorgetragen, dass nach Abschaffung der allgemeinen Brenntage vermehrt Gartenschnitt an den Straßen, in den Straßengraben und an den Oberflächengewässern „entsorgt“ werden.

Stellungnahme:

Die Lagerung von Abfällen zur Beseitigung außerhalb von dafür zugelassenen Anlagen ist eine Ordnungswidrigkeit nach § 69 Abs. 1 KrWG. Soweit derartiges ordnungswidriges Verhalten festgestellt wird, ist dem auf der Vollzugsebene durch geeignete Maßnahmen entgegen zu wirken. Eine Änderung der Verordnung ist nicht erforderlich.

- c) Zu §§ 2 und 3: Es wird um Prüfung gebeten, inwieweit ggf. eine Mitteilungspflicht der zuständigen Behörde an die Gefahrenabwehrbehörde möglich ist, da in der Regel die Anfragen von Einwohnerinnen und Einwohnern beim Verbrennen von Pflanzen und Pflanzenteilen bei der Gefahrenabwehrbehörde gestellt werden.

Stellungnahme:

Auf der Grundlage der Ermächtigung nach § 28 Abs. 3 KrWG kann durch diese Verordnung eine Mitteilungspflicht der zuständigen Behörde nicht bestimmt werden. Mitteilungspflichten auf der Grundlage anderer Rechtsvorschriften und die Beteiligung anderer Behörden an dem Verwaltungsverfahren nach Maßgabe des Verwaltungsverfahrensrechts werden hierdurch nicht ausgeschlossen.

- d) Ferner wird angeregt, die Ausnahmen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung an die „technische“ Möglichkeit auszurichten.

Stellungnahme:

Der Anregung wird insoweit gefolgt, als der Ausnahmetatbestand nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung auch in Bezug auf die Überlassung an die technische Möglichkeit gebunden wird.

- e) Zu § 3 Abs. 1: Es wird darauf verwiesen, dass der Umgang mit Schadorganismen nicht abschließend geregelt ist und insbesondere das Pflanzenschutzgesetz weitere Vorschriften enthalte.

Stellungnahme:

Für Stoffe, die nach dem Pflanzenschutzgesetz sowie nach den auf Grund des Pflanzenschutzgesetzes erlassenen Verordnungen zu entsorgen sind, gelten die Vorschriften der Pflanzenabfallverordnung nicht (§ 2 Abs. 2 Nr 1 Buchstaben e) und f) KrWG).

- f) Zu § 3 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 3: Es wird darauf verwiesen, dass die Anzeigefristen (2 bzw. 6 Tage) sehr kurz und für eine fristgerechte Prüfung sehr anspruchsvoll sind.

Stellungnahme:

Die Anzeigefrist betrug nach der BrennVO 2 Werkzeuge, wurde nach dieser Verordnung teilweise verlängert und wird nun als ausreichend angesehen.

- g) Zu § 3 Abs. 1 Satz 4: Es wird angeregt, Anforderungen an den Nachweis für den Befall mit dem Schadorganismus festzulegen.

Stellungnahme:

Die Art des Nachweises soll der Regelung im Einzelfall vorbehalten bleiben.

- h) Zu § 3 Abs. 2 Satz 4: Es wird angeregt, die Erforderlichkeit um eine Nachweispflicht zu ergänzen, die möglichen „kulturtechnischen Gründe“ bzw. die „Gründe des Forstschutzes“ explizit zu nennen und die Abgrenzung zu den Bestimmungen des Niedersächsischen Gesetzes über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldLG) zu klären.

Stellungnahme:

§ 3 Abs. 2 Satz 4 regelt die Anzeigepflicht der Erzeuger und Besitzer der pflanzlichen Abfälle, die im Wald angefallen sind. Dies sind regelmäßig die Waldbesitzenden gem. § 4 Abs. 1 NWaldLG. Die Ausnahmeregelungen der Pflanzenabfallverordnung, lassen die Beseitigung dieser Abfälle unter bestimmten Voraussetzungen zu, greifen jedoch nicht in die Rechte und Pflichten der Waldbesitzenden nach dem NWaldLG ein.

Der Zweck des Niedersächsischen Gesetzes über den Wald und die Landschaftsordnung, die ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Waldes sicherzustellen, erfordert eine Forstwirtschaft, die nach den gesicherten Erkenntnissen der Wissenschaft und den bewährten Regeln der Praxis den Wald nutzt, verjüngt, pflegt und schützt. Im Rahmen der Waldschadensverhütung verfolgt das Prinzip der "Sauberen Wirtschaft" auch das Ziel, die Gefahr von Schäden durch Insekten in den umliegenden Beständen abzuwehren. Das Abfahren und Beseitigen von Schlagabraum an andere Stellen ist aufgrund der Bringungsprobleme praxisfern oder in Hanglagen teilweise unmöglich und ist in der Regel weder boden- noch bestandschonend. Zudem hätte dies neben der Gefahr der Verschleppung von Schädlingen auch den unerwünschten Nährstoffentzug auf der Forstfläche zur Folge.

Eine bewährte Methode zur Beseitigung bruttauglicher oder bereits von Schädlingen befallener Holzreste ist bei entsprechendem Schadensumfang das Konzentrieren und Verbrennen von befallenem oder bruttauglichem Schlagabraum (Waldrestholz), Ästen, Rinde und Reisig vor Ort. Hierdurch wird der Befall in der Nähe stehender Bäume verhindert und gleichzeitig das Brutmaterial für weitere Käfergenerationen beseitigt.

Das Verbrennen von befallenem oder bruttauglichem Holz zum Zweck der Beseitigung ist gegenüber der Alternative, dem Ausbringen von Insektiziden, eine wesentlich umweltfreundlichere Methode. Im Rahmen der ordnungsgemäßen Waldbewirtschaftung spielt das Verbrennen von bruttauglichem Material in der forstlichen Praxis allgemein eine untergeordnete Rolle. Es findet regelmäßig nur dort statt, wo es fachlich sinnvoll und notwendig ist. Die Möglichkeit, diese pflanzlichen Abfälle zum Zweck der Beseitigung zu verbrennen, wird durch die Pflanzenabfallverordnung geschaffen, muss erhalten bleiben und ist insbesondere nach Sturm und Kalamitätsphasen von Bedeutung. Die Regelungen zum Schutz vor Brandgefahren des Niedersächsischen Gesetzes über

den Wald und die Landschaftsordnung sind bei allen Maßnahmen durch den Waldbesitzenden zu berücksichtigen, so auch die Überwachungspflicht beim Verbrennen von Schlagabraum. Schwierigkeiten im Vollzug der Regelungen sind aus den zuvor genannten Gründen nicht zu erwarten, zumal es jahrzehntelange Erfahrungen bei der Verbrennung von Pflanzenmaterial auf Forstflächen gibt.

Die vorgenannten Anforderungen an die forstfachliche Bewirtschaftung werden im Waldrecht abschließend geregelt. Für weitergehende Regelungen bei der Ausgestaltung der Pflanzenabfallverordnung wird kein Anlass gesehen.

In Zweifelsfällen kann die Waldbehörde um eine bewertende Stellungnahme gebeten werden.

- i) Es wird angeregt, die unbestimmten Rechtsbegriffe „technische Unmöglichkeit“ und „wirtschaftliche Zumutbarkeit“ näher zu bestimmen

Stellungnahme:

Der Anregung wird gefolgt (siehe Begründung zu § 2).

Landwirtschaftskammer Niedersachsen:

Die Landwirtschaftskammer verweist darauf, dass die nach der Verbrennung zurückbleibende Asche wegen möglicher Emissionen von Aschestäuben, die toxische Cr(VI)-Rückstände enthalten könne, von den Brennplätzen zu beseitigen ist. Die Aschen sollten wegen möglicher Schwermetallbelastungen – insbesondere durch Verbrennen von Gehölzen von mit Schwermetall belasteten Böden – nicht als Dünger Klein- und Hausgärten zugeführt werden. Die Brennplätze sollten nicht als Klein- und Hausgärten oder als Weide- oder Ackerstandorte genutzt werden. Sie verweist auf die Merkblätter des ML „PCB und Dioxine in Eiern, Handlungsempfehlungen für Legehennenhalter 2013“ und „PCB und Dioxine in Rindfleisch, Handlungsempfehlungen für Rinderhalter 2014“.

Stellungnahme:

Die nach der Verbrennung zurückbleibende Asche ist Abfall im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und von den Erzeugern oder Besitzern nach Maßgabe des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu verwerten oder so zu beseitigen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird. Abfälle aus privaten Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen sind gem. § 17 KrWG dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen. Diese Abfallbewirtschaftung unterliegt der Überwachung durch die untere Abfallbehörde, die auch die notwendigen abfallrechtlichen Anordnungen treffen kann. Hierbei sind die von der Landwirtschaftskammer vorgebrachten Hinweise zu beachten. Insoweit sind in diese Verordnung keine Bestimmungen zur Bewirtschaftung der nach der Verbrennung zurückbleibenden Aschen aufzunehmen.

NABU Niedersachsen:

Der NABU begrüßt den vorliegenden Entwurf der Verordnung. Er verweist auf die ab 1.1.2015 verpflichtende getrennte Sammlung von Bioabfällen und regt an, dass vom Land bei den zuständigen Kommunen ein effektives System zur pflanzlichen Abfallverwertung eingefordert werden sollte.

Ferner regt er an; dass

1. in § 2 eine Frist von 15 Tagen vor dem beantragten Verbrennungstermin bestimmt wird und
2. in § 3 für die zuständige Gemeinde bei einem Befall mit Schadorganismen Meldepflichten an die Landwirtschaftskammer und das Landwirtschaftsministerium und
3. nur chemisch nicht behandelte pflanzliche Abfälle aus Pflanzen oder Pflanzenteilen mit Schadorganismen der Verbrennung zugeführt werden darf.

Stellungnahme:

Regelungen zur getrennten Erfassung von Bioabfällen und Mitteilungspflichten der zuständigen Behörde können auf Grundlage dieser Verordnungsermächtigung nach § 28 Abs. 3 KrWG nicht bestimmt werden. Mitteilungspflichten auf der Grundlage anderer Rechtsvorschriften (z. B. Pflanzenschutzvorschriften) und die Beteiligung anderer Behörden an dem Verwaltungsverfahren nach Maßgabe des Verwaltungsverfahrensrechts werden hierdurch nicht ausgeschlossen.

Für die Zulassung im Einzelfall nach § 2 dieser Verordnung ist eine Antragsfrist nicht erforderlich. Die Zulassung im Einzelfall ist ein Verwaltungsakt, der erst mit der Bekanntgabe wirksam wird.

Die chemische Behandlung des pflanzlichen Abfalls soll nicht als genereller Untersagungsgrund aufgenommen werden. Die zuständige Behörde kann bei Zulassungen nach § 2 Abs. 3 und nach § 3 Abs. 1 Satz 6 dieser Verordnung Anordnungen zum Schutz der Allgemeinheit treffen und insoweit auf den Einzelfall bezogene Entscheidungen treffen.

NBB Niedersächsischer Beamtenbund und Tarifunion

Der NBB begrüßt den Entwurf. Er regt ergänzend an, dass die bisherigen Nutzer der Brenntage die Möglichkeit bekommen, ihr bisheriges Brandgut über die jeweilige Kommune abgeben zu können.

Stellungnahme:

Der Anregung kann nicht gefolgt werden. Die Erfassung der pflanzlichen Abfälle obliegt den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, die diese Aufgabe im eigenen Wirkungskreis wahrnehmen.

Verband der Humus und Erdenwirtschaft Region Nord e. V. (VHE-Nord)

Der VHE-Nord begrüßt den vorliegenden Entwurf der Verordnung und setzt sich für eine sehr strenge Auslegung ein, um pflanzliche Abfälle möglichst umfassend einer zielgerichteten, hochwertigen Verwertung zuzuführen und eine Rückführung in den Stoffkreislauf zu gewährleisten. Er schlägt vor, im § 2 Abs. 1 den Satz Nr. 2 zu streichen.

Stellungnahme:

Dieser Anregung kann nicht gefolgt werden. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 dieser Verordnung betrifft Abfälle aus privaten Haushaltungen, bei denen mit Blick auf die Überlassungspflicht eine Grundentscheidung zu Gunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgung zu konstatieren ist und die nicht von den nach dieser Verordnung möglichen Zulassungen ausgenommen werden sollen.

6.6 Weitere Stellungnahmen:**Niedersächsische IHK-Arbeitsgemeinschaft Hannover Braunschweig:**

Die IHK-Arbeitsgemeinschaft begrüßt, dass es weiterhin die Möglichkeit gibt, im Einzelfall pflanzliche Abfälle außerhalb von Anlagen nach Genehmigung durch die unteren Abfallbehörden zu verbrennen.

Landesjägerschaft Niedersachsen e. V.

Der Verband verweist darauf, dass sich das bisher praktizierte Verfahren der allgemeinen Brenntage bewährt habe und das angedachte Antragsverfahren zu einem deutlich höheren bürokratischen Aufwand für die betroffenen Bürger führe. Inhaltlich werden gegen die Verordnung keine Einwände erhoben.

Bezirksverband Hannover der Kleingärtner e. V.

Der Bezirksverband äußert keine Bedenken.

B. Besonderer Teil**Bezeichnung der Verordnung**

Entsprechend der Verordnungsermächtigung lässt diese Verordnung insbesondere die Beseitigung von Pflanzenabfall, bestehend aus Treibsel oder Pflanzen und Pflanzenteilen, außerhalb von Anlagen zu. Die Art und Weise der Beseitigung, das Verbrennen an Land, ist nur nachrangig. Die bisherige „Brennverordnung“ brachte zum Ausdruck, dass die Art und Weise der Beseitigung ein wesentlicher Regelungsinhalt sei. Mit der vorliegenden Verordnung wird der Umgang mit Pflanzenabfall unter Berücksichtigung der Abfallhierarchie be-

stimmt. Mit der Bezeichnung der neuen Verordnung wird auch die neue Ausrichtung der Verordnung hervorgehoben.

Ermächtigungsgrundlage

§ 28 Abs. 3 KrWG ermächtigt die Landesregierung, durch Verordnung die Beseitigung bestimmter Abfälle außerhalb von Anlagen unter engen Voraussetzungen zuzulassen und die Voraussetzungen und die Art und Weise der Beseitigung zu bestimmen.

Diese Ermächtigung erstreckt sich auf Verfahren zur Beseitigung von Abfällen, die unter Beachtung der als Prioritätenfolge bestimmten Abfallhierarchie und des Vorrangs der Verwertung (§§ 6 und 7 KrWG) erst am Ende der Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung stehen. Der Vorrang der Verwertung kann auch in Kooperation des Erzeugers oder Besitzers der Abfälle mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger umgesetzt werden.

Zu § 1

Der Regelungsgegenstand der Pflanzenabfallverordnung ist, als Ausnahmeregelung nach § 28 Abs. 3 KrWG, auf die Beseitigung von Treibsel und pflanzlichen Abfällen begrenzt, denen sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Insoweit muss der Abfallbegriff nach § 3 Abs. 1 bis 4 KrWG erfüllt sein. Die Anwendung der Pflanzenabfallverordnung auf pflanzliche Abfälle wird zudem nach Art und Herkunft auf Pflanzen oder Pflanzenteile beschränkt, die im Rahmen der Unterhaltung und Bewirtschaftung bewachsener Flächen anfallen.

Treibsel und pflanzliche Abfälle können entweder als Abfall zur Verwertung oder als Abfall zur Beseitigung eingestuft werden. Soweit Treibsel und pflanzliche Abfälle als Abfall zur Verwertung eingestuft werden, findet die Pflanzenabfallverordnung keine Anwendung. Die Definition für den Verwertungsbegriff nach § 3 Abs. 23 KrWG stellt im Wesentlichen darauf ab, dass Abfälle einem sinnvollen Zweck zugeführt werden und als „Hauptergebnis“ zur Substituierung anderer Materialien eingesetzt werden oder eingesetzt werden können. Ob es sich um einen sinnvollen Zweck handelt, muss dabei nicht im Abfallrecht bestimmt werden. Beispiele hierfür sind die Aufbringung auf den Boden zum Nutzen der Landwirtschaft oder zur ökologischen Verbesserung und die Pflege eines Brauchtums. Weder der Nutzen für die Landwirtschaft, die ökologische Verbesserung des Bodens, noch die Bestimmung des Brauchtums und gegebenenfalls die Erlaubnis zum Abbrennen eines offenen Feuers zur Pflege des Brauchtums können abfallrechtlich bestimmt bzw. erteilt werden.

Das Abfallrecht findet Anwendung, soweit Abfälle für die vorgenannten Zwecke eingesetzt werden sollen und bestimmt die vom Erzeuger oder Besitzer zu erfüllenden Pflichten. Danach hat die Verwertung ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen. Sie erfolgt ordnungs-

gemäß, wenn sie im Einklang mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht. Sie erfolgt schadlos, wenn nach Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind. Soweit in diesem Rahmen pflanzliche Abfälle als Brennmaterial für ein zulässiges oder zugelassenes offenes Feuer zur Pflege eines Brauchtums eingesetzt werden sollen, kann es sich um eine zulässige Verwertung handeln. Dies ist danach zu beurteilen, ob die pflanzlichen Abfälle nach ihrer Beschaffenheit hierfür geeignet sind und die Menge auf das notwendige Maß beschränkt wird. Ob eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten ist, ist nach Maßgabe des Einzelfalls zu prüfen.

Zu § 2:

Mit dieser Verordnung werden die allgemeinen Brenntage nicht mehr zugelassen. Aufgaben in Zusammenhang mit Erlaubnissen auf Antrag im Einzelfall obliegen den nach der abfallrechtlichen Regelzuständigkeit bestimmten Behörden. Die Regelzuständigkeit für Entscheidungen und andere Maßnahmen nach der Pflanzenabfallverordnung obliegt gem. § 42 NAbfG den unteren Abfallbehörden. Untere Abfallbehörden sind die Region Hannover, die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie die Städte Celle, Cuxhaven, Göttingen, Hildesheim und Lüneburg.

Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf werden die Voraussetzungen für die Ausnahmeregelungen unter Bezug auf die Pflichten der Erzeuger und Besitzer der pflanzlichen Abfälle neu bestimmt. Die mit dem Verordnungsentwurf bestimmten Voraussetzungen entsprechen dem auf europäischer und internationaler Ebene geltenden Leitsatz des Verursacherprinzips, nach dem die Erzeuger und Besitzer von Abfällen diese so bewirtschaften sollen, dass ein hohes Maß an Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit garantiert ist. Die Voraussetzungen entsprechen den europa- und bundesrechtlichen Bestimmungen zur Abfallhierarchie und dem Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung. Mit der neuen Ausrichtung der Voraussetzungen auf die gesetzlich bestimmten, individuellen Erzeugerpflichten ist die Bestimmung allgemeiner Brenntage nicht vereinbar. Mit dieser Verordnung wird die abfallrechtliche Regelzuständigkeit der unteren Abfallbehörden bestimmt.

Die Abfallbewirtschaftung nach dieser Verordnung unterliegt der allgemeinen Überwachung nach § 47 KrWG.

Die Zuständigkeitsbestimmung nach dieser Verordnung ist mit dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 6. Dezember 2007 – StGH 1/06 – zum Lüchow-Dannenberg Gesetz vereinbar. Nach diesem Urteil umfasst der sachliche Gewährleistungsbereich der institutionellen

Garantie kommunaler Selbstverwaltung gemäß Artikel 57 Abs. 1 und 3 der Niedersächsischen Verfassung (im Folgenden: NV) neben den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auch solche des übertragenen Wirkungskreises und ordnet diese den Gemeinden zu. Artikel 57 Abs. 3 NV geht insoweit über Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes hinaus. Innerhalb des Artikels 57 Abs. 3 NV ist zwischen Zonen verschiedener Schutzintensität zu unterscheiden. Stärker ist der Schutz vor Entziehung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden ausgeprägt, schwächer die Sicherung vor dem Entzug von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Die Zuständigkeitsbestimmung nach dieser Verordnung betrifft Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Sie genügt dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzip, ist geeignet, angemessen und erforderlich. Sie übernimmt die gesetzliche Regelzuständigkeit für den Vollzug des Abfallrechts und ist insoweit angemessen und geeignet, um allgemeine Ausnahmen von dem Anlagenbenutzungszwang nach § 28 Abs. 1 KrWG für die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen zu ermöglichen.

Die Bestimmung der Regelzuständigkeit ist auch sinnvoll und zweckmäßig. Die unteren Abfallbehörden können die Voraussetzungen nach dieser Verordnung sehr gut fachlich beurteilen und auch Maßnahmen ergreifen, um die Kooperation zwischen den Besitzern pflanzlicher Abfälle und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu verbessern.

Die Ausnahmeentscheidungen nach der Pflanzenabfallverordnung befreien zugleich von der prinzipiellen Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG, obwohl dies im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt ist. Um die Ausnahmenvorschriften nicht leerlaufen zu lassen, muss der Besitzer der pflanzlichen Abfälle gleichzeitig von der Überlassungspflicht entbunden und zur Selbstentsorgung berechtigt sein.

Nach Absatz 1 Nr. 1 kann Personen die Beseitigung der pflanzlichen Abfälle und Treibsel erlaubt werden, die aus Gründen der technischen Möglichkeit oder der wirtschaftlichen Zumutbarkeit nicht zur Verwertung verpflichtet sind und diese Gründe auch gegen eine Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sprechen. Dadurch werden die Gestaltungsmöglichkeiten der Erzeuger und Besitzer dieser Abfälle respektiert. Die Verwirklichung einer möglichst umwelt- und ressourcenschonenden Kreislauf- und Entsorgungswirtschaft hängt insoweit von der Mitwirkung dieser Personen ab. Dabei zählen nicht nur gesetzliche oder behördliche Festlegungen, sondern auch und insbesondere individuelle Verhältnisse und Umstände. Dadurch wird ein Kooperationsprinzip ausgeprägt und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit konkretisiert. Dieses Kooperationsprinzip hat auch der Verordnungsgeber bei der Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen auf der Grundlage des § 28 Abs. 3 KrWG zu beachten. Insoweit ist es erforderlich, auch die Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger von der technischen Möglichkeit oder der wirtschaftlichen Zumutbarkeit abhängig zu machen.

Der Begriff „technisch möglich“ bezieht sich nicht allein auf einen abstrakten technischen Entwicklungsstand (vgl. § 3 Abs. 28 KrWG) sondern stellt auch auf die individuelle technische Realisierbarkeit ab. Im Falle der technischen Unmöglichkeit ist weiter zu prüfen, ob das Ziel durch Beauftragung Dritter erreicht werden kann. Korrektiv ist die wirtschaftliche Zumutbarkeit. Die Grenze der wirtschaftlichen Zumutbarkeit ist nicht bereits überschritten, wenn die Kosten der Verwertung bzw. der Überlassung die Kosten der Beseitigung überschreiten. Nach Ermittlung der Kosten ist eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen nach der festzustellen ist, ob die Mehrkosten noch zumutbar sind.

So stehen z. B. den Kommunen mehr technische Möglichkeiten zur Verwertung von Landschaftspflegeabfällen zur Verfügung als Ehrenamtlichen und ihren Verbänden.

Die Beseitigung von Treibsel durch Verbrennen ist ebenfalls nur nachrangig zu erlauben. Aus Gründen der Deichsicherheit müssen Treibselanlandungen an den Deichen schnellstmöglich beseitigt werden. Der Anfall von Treibsel ist von der Anzahl und der Schwere der jährlichen Sturmflutereignisse abhängig und unterliegt daher erheblichen Schwankungen. Die regulären Verwertungs- und Entsorgungsmöglichkeiten stoßen dann an ihre Kapazitätsgrenzen. Auch die regionale Verteilung der anfallenden Mengen sowie die Zusammensetzung des Treibsel an der niedersächsischen Küste differieren stark. Erschwerend kommt hinzu, dass aufgrund seiner chemischen und physikalischen Eigenschaften Treibsel allgemein üblichen Verwertungs- und Entsorgungsverfahren kaum zugänglich ist. Daher muss in begründeten Einzelfällen mangels Alternative eine Verbrennung des Treibsel zugelassen werden können.

Die Zulassung nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 richtet sich nach der Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der Überlassung. Die Möglichkeiten zur Überlassung und die wirtschaftliche Zumutbarkeit werden im Wesentlichen von dem durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger geschaffenen System zur Erfassung pflanzlicher Abfälle bestimmt.

Mit der Voraussetzung zu Nummer 3 wird bestimmt, dass der öffentlich-rechtliche Grundsatz der Abfallbeseitigung aus § 15 Abs. 2 KrWG, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird, beim Vollzug dieser Verordnung beachtet wird.

Mit der Voraussetzung zu Nummer 4 zum Wohl der Nachbarschaft wird die drittschützende Wirkung dieser Verordnung bestimmt.

Durch den Grundstücksbezug nach Absatz 2 wird klargestellt, dass die pflanzlichen Abfälle nur auf der räumlich abgegrenzten Fläche beseitigt werden dürfen, auf der sie angefallen sind. Hierdurch wird vermieden, dass pflanzliche Abfälle von verschiedenen Grundstücken auf einer Fläche zusammengeführt werden, um sie hier zum Zweck der Beseitigung zu verbrennen. Zudem kann mit dem technischen Mittel, mit dem ein Transport der pflanzlichen Abfälle auf ein anderes Grundstück ermöglicht wird, häufig auch die Überlassung an den öf-

fentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Bringsystem ermöglicht werden. Die „soll“ – Vorschrift bedeutet in der Regel eine strikte Bindung für den Regelfall und gestattet Abweichungen nur in atypischen Fällen, in denen konkrete, nicht von der Behörde selbst zu vertretende, überwiegende Gründe für das Abgehen von der Norm sprechen.

Mit Absatz 3 werden die zuständigen Behörden ermächtigt, die für den Vollzug notwendigen Nebenbestimmungen zu erlassen.

Zu § 3:

Die Voraussetzungen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 und 4 gelten in entsprechender Anwendung auch für die allgemeine Zulassung nach § 3 Abs. 1 oder 2. Daneben treten als weitere Voraussetzungen nach Absatz 1 der Befall der Pflanzen und Pflanzenteile mit den bezeichneten Schadorganismen und nach Absatz 2 Gründe des Forstschutzes und kulturtechnische Gründe.

Soweit pflanzliche Abfälle nach dem Pflanzenschutzgesetz sowie nach den auf Grund des Pflanzenschutzgesetzes erlassenen Verordnungen zu entsorgen sind, gelten das Kreislaufwirtschaftsgesetz und die Pflanzenabfallverordnung nicht (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchstaben e) und f) KrWG). Für diese Entsorgung gelten weder der Anlagenbenutzungszwang nach § 28 Abs. 1 noch die Verordnungsermächtigung nach § 28 Abs. 3 KrWG.

Mit der Pflanzenabfallverordnung wird zugelassen, dass in den Fällen, in denen die Bestimmungen zum Pflanzenschutz keine Anwendung finden, pflanzliche Abfälle, die mit Schadern befallen sind, beseitigt werden können. Grundsätzlich ist das Verbrennen von mit Schädlingen und Schadorganismen befallenen Pflanzen, vor allem Holzschnitt, die sauberste Art der Vernichtung und damit Verhinderung der weiteren Verbreitung. Insoweit entfällt auch der Vorrang der Verwertungsverfahren, die nicht mit einer Verbrennung der pflanzlichen Abfälle verbunden sind. Der Transport zu Abfallverbrennungsanlagen kann zu einer Verbreitung der Schädlinge oder Schadorganismen beitragen. Insoweit finden bei dem Anzeigeverfahren § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 keine entsprechende Anwendung.

Bei den unter Nummer 2 der Anlage aufgeführten Schadorganismen besteht in der Regel unmittelbarer Handlungsbedarf, da bei diesen Schadorganismen in der Regel von einem großen Verbreitungsrisiko auszugehen ist. Insoweit wird die Anzeigefrist auf zwei Tage verkürzt.

Mit der Pflanzenabfallverordnung wird nicht ausgeschlossen, dass private Haushaltungen, Hobbygärtner oder Erwerbsbetriebe befallenes Schnittgut über den Abfallbehälter entsorgen oder bei den Abfallentsorgungsanlagen anliefern. Die Zulässigkeit dieser Entsorgungswege

wird mit der Satzung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und der Anlagenzulassung bestimmt.

Die Anzeigefrist von sechs Werktagen ist erforderlich, um der zuständigen Behörde hinreichend Zeit zu geben, die mit der Anzeige übermittelten Angaben zu überprüfen und gegebenenfalls die notwendigen Anordnungen zu treffen. Die Beseitigung der pflanzlichen Abfälle ist Abfallbewirtschaftung im Sinne des § 3 Abs. 14 KrWG und unterliegt der allgemeinen abfallrechtlichen Überwachung nach § 47 KrWG in Verbindung mit § 45 Abs. 2 NAbfG durch die zuständigen Abfallbehörden.

Soweit nach der Prüfung einer Anzeige abfallrechtliche Anordnungen zur Einhaltung der Vorschriften des KrWG oder dieser Verordnung erforderlich werden, steht den zuständigen Behörden als Ermächtigungsgrundlage § 62 KrWG zur Verfügung. Insoweit soll die zuständige Behörde das angezeigte Verbrennen untersagen, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 nicht vorliegen, das Verbrennen auf einem Grundstück im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 durchgeführt werden soll oder das Verbrennen nicht richtig oder nicht rechtzeitig angezeigt worden ist.

Zu § 4:

Bei lang anhaltender feuchter Witterung und Regen führt das Verbrennen der pflanzlichen Abfälle regelmäßig zu weiteren, die Umwelt belastenden Emissionen. Bei diesen Situationen ist eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu besorgen, die ein Verbot des Verbrennens erfordert.

Die Einhaltung der Verbote in Sondersituationen unterliegt der abfallrechtlichen Überwachung durch die zuständige Abfallbehörde.

Zu § 5:

Die Pflanzenabfallverordnung verweist für die hier bestimmten Tatbestände auf die Bußgeldvorschrift nach § 69 Abs. 1 Nr. 8 KrWG.

Wer vorsätzlich oder fahrlässig pflanzliche Abfälle oder Treibsel ohne Zulassung im Einzelfall nach § 2 oder allgemeine Zulassung nach § 3 außerhalb von Anlagen verbrennt, handelt ordnungswidrig nach § 69 Abs. 1 Nr. 2 KrWG.

Zu der Anlage (zu § 3 Abs. 1 Satz 1)

Die Anlage wurde in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und der Landwirtschaftskammer Niedersachsen erstellt.

Die pflanzenschutzrechtlichen EU-Richtlinien und -Entscheidungen gelten besonders auch für Schadorganismen, die im Hoheitsgebiet der EU noch nicht vorkommen. Die europäische Pflanzenschutzorganisation EPPO weist mit ihren Alert- und Action-Listen auf Risiken hin, die auch für die EU relevant werden können. Die Beseitigungsmaßnahmen müssen zudem kurzfristig erfolgen und erfordern eine auf zwei Werktagen verkürzte Anzeigefrist.