

**Deutscher Bundestag**

18. Wahlperiode

**Drucksache 18/10026**

19.10.2016

## **Gesetzentwurf**

**der Bundesregierung**

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes**



**Gesetzesentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes  
zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes**

**A. Problem und Ziel**

Zur Gewährleistung des Schutzes der Umwelt und der Verbesserung des Ressourcenschutzes gibt Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2008/ 98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (AbfRRL) den Mitgliedstaaten eine sogenannte fünfstufige Abfallhierarchie vor, nach der die abfallwirtschaftlichen Maßnahmen der Vermeidung von Abfällen, der Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings, der sonstigen (insbesondere energetischen) Verwertung und der Beseitigung von Abfällen in einer grundsätzlichen Prioritätenfolge stehen. Die EU-rechtlich vorgegebene Abfallhierarchie ist in den §§ 6 bis 8 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) umgesetzt und steuert dort die Pflichten der Abfallerzeuger und -besitzer.

Da die Anwendung der Abfallhierarchie, insbesondere die Auswahl der aus Umwelt- und Ressourcenschutz Gesichtspunkten optimalen Verwertungsmaßnahme bei bestimmten Abfallarten im konkreten Einzelfall überaus komplex sein kann, sieht § 8 Absatz 2 KrWG eine Rechtsverordnungs ermächtigung für die Bundesregierung vor, mit der der Vorrang oder Gleichrang von Verwertungsmaßnahmen bestimmt werden kann. Da es für den Verordnungsgeber jedoch nicht möglich war, bereits mit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes am 1. Juli 2012 für alle relevanten Abfallarten die Vorgaben der Abfallhierarchie zu konkretisieren, hat das Gesetz mit der sogenannten Heizwertklausel des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG für das Verhältnis zwischen stofflicher und energetischer Verwertung eine Auffang- und Übergangslösung vorgesehen. Danach ist – soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in einer Rechtsverordnung festgelegt wird – anzunehmen, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm (kJ/kg) beträgt.

Die Bundesregierung ist nach § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG verpflichtet, auf der Grundlage der abfallwirtschaftlichen Entwicklung bis zum 31. Dezember 2016 zu überprüfen, „ob und inwieweit der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland noch erforderlich ist“. Die Bundesregierung ist nach eingehender Prüfung auf Basis eines vom Bun-

des Umweltministerium und Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungs- und Entwicklungsvorhabens („Evaluation der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung des § 8 Absatz 3 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes“) zu dem Ergebnis gekommen, dass der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland nicht mehr erforderlich ist. Ziel des Gesetzesvorschlages ist es daher, die Heizwertregelung und den damit verbundenen Prüfungsauftrag aufzuheben.

Mit der Aufhebung der Heizwertklausel wird zugleich einem Petitem der Europäischen Kommission Rechnung getragen. Die Europäische Kommission hat im Vertragsverletzungsverfahren 2014/2003 die Auffassung vertreten, dass die Abfallhierarchie des Artikel 4 AbfRRL im Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht hinreichend umgesetzt sei und sich dabei insbesondere auf die Heizwertklausel bezogen. Die Bundesregierung hat im Rahmen des Verfahrens ausgeführt, dass sie die Auffassung der Kommission nicht teilt. Sie hat – unter Hinweis auf die nach Artikel 4 Absatz 2 AbfRRL bei der Anwendung der Hierarchie zu beachtenden Aspekte der technischen Möglichkeit, der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und der sozialen Belange – deutlich gemacht, dass das EU-Recht den Mitgliedstaaten einen möglichst schonenden Übergang in eine neue Rechtslage ermögliche. Der Heizwertklausel komme in diesem Zusammenhang eine wichtige Auffang- und Übergangsfunktion zu. Darüber hinaus stehe der Heizwert aufgrund des genannten gesetzlichen Auftrags bis zum 31. Dezember 2016 zur Überprüfung an.

### **B. Lösung**

Streichung der Heizwertklausel in § 8 Absatz 3 Kreislaufwirtschaftsgesetz durch ein Zweites Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.

### **C. Alternativen**

Keine; die europarechtlichen Vorgaben sind in nationales Recht umzusetzen.

### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Nennenswerte Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte durch die Änderung des KrWG sind nicht zu erwarten. Bereits das geltende Recht hat den nach Landesrecht zuständigen Behörden die Umsetzung der Abfallhierarchie ohne Anwendung der Heizwertklausel ermöglicht, da diese nur als widerlegliche Vermutung ausgestaltet ist. Für den Bund ergeben sich ebenfalls keine Kosten. Auch im Übrigen entstehen durch das Gesetz keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

## **E. Erfüllungsaufwand**

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Es entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 55.545.456 € und ein einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von 162.421.128 €. Der Gesetzentwurf setzt EU-Vorgaben „eins zu eins“ um. Daher wird kein Anwendungsfall der One-in, one-out Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung begründet (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015). Informationspflichten werden weder geändert, noch eingeführt oder gestrichen.

Entsprechend dem Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) vom 30. Dezember 2015 wurde geprüft, ob mit dem Vorhaben besondere Belastungen für diese Unternehmen verbunden sind und ob weniger belastende Regelungsalternativen oder Unterstützungsmaßnahmen möglich sind. Die fünfstufige Abfallhierarchie ist eine allgemeinverbindliche Vorgabe aus der Abfallrahmenrichtlinie und trifft alle Wirtschaftsbeteiligten gleichermaßen. Die Aufhebung der Heizwertregelung führt daher nicht zu besonderen Belastungen für mittelständische Unternehmen.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Es entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 440.832 € für die Verwaltung der Länder und Kommunen. Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Bundesverwaltung.

### **E.4 Evaluierung**

Die Bundesregierung evaluiert die Ziele und Wirkungen des Gesetzes bis zum 31. Dezember 2020.

## **F. Weitere Kosten**

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.



**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**  
**DIE BUNDESKANZLERIN**

Berlin, 19. Oktober 2016

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages  
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 949. Sitzung am 14. Oktober 2016 beschlossen, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel



**Anlage 1**

**Gesetzesentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes  
zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes\***

**Vom ...**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

§ 8 Absatz 3 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569) geändert worden ist, wird aufgehoben.

**Artikel 2**

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des dritten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

---

\* Das Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3, L 127 vom 26.5.2009, S. 24).

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Zielsetzung des Gesetzes

Zur Gewährleistung des Schutzes der Umwelt und der Verbesserung des Ressourcenschutzes gibt Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2008/ 98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (AbfRRL) den Mitgliedstaaten eine sogenannte fünfstufige Abfallhierarchie vor, nach der die Maßnahmen der Vermeidung von Abfällen, der Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings, der sonstigen (insbesondere energetischen) Verwertung und der Beseitigung von Abfällen in einer grundsätzlichen Prioritätenfolge stehen. Die EU-rechtlich vorgegebene Abfallhierarchie ist in den §§ 6 bis 8 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) umgesetzt und steuert dort die Pflichten der Abfallerzeuger und -besitzer.

Da die Anwendung der Abfallhierarchie, insbesondere die Auswahl der aus Umwelt- und Ressourcenschutz Gesichtspunkten optimalen Verwertungsmaßnahme bei bestimmten Abfallarten im konkreten Einzelfall überaus komplex sein kann, sieht § 8 Absatz 2 KrWG eine Rechtsverordnungsermächtigung für die Bundesregierung vor, mit der der Vorrang oder Gleichrang von Verwertungsmaßnahmen bestimmt werden kann. Da es für den Ordnungsgeber jedoch nicht möglich war, bereits mit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes am 1. Juli 2012 für alle relevanten Abfallarten die Vorgaben der Abfallhierarchie zu konkretisieren, hat das Gesetz mit der sogenannten Heizwertklausel des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG für das Verhältnis zwischen stofflicher und energetischer Verwertung eine Auffang- und Übergangslösung vorgesehen. Danach ist – soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in einer Rechtsverordnung festgelegt wird – anzunehmen, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm (kJ/kg) beträgt.

Die Bundesregierung ist nach § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG verpflichtet, auf der Grundlage der abfallwirtschaftlichen Entwicklung bis zum 31. Dezember 2016 zu überprüfen, ob und inwieweit der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland noch erforderlich ist. Die Bundesregierung ist nach eingehender Prüfung auf Basis eines vom Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungs- und Entwicklungsvorhabens („Evaluation der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen des Wegfalls der

Heizwertregelung des § 8 Absatz 3 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes“) zu dem Ergebnis gekommen, dass der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland nicht mehr erforderlich ist. Ziel des Gesetzesvorschlages ist es daher, die Heizwertregelung und den damit verbundenen Prüfungsauftrag aufzuheben.

Mit der Aufhebung der Heizwertklausel wird zugleich einem Petitem der Europäischen Kommission Rechnung getragen. Die Kommission hat im Vertragsverletzungsverfahren 2014/2003 die Auffassung vertreten, dass die Abfallhierarchie des Artikel 4 AbfRRL im Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht hinreichend umgesetzt sei und sich dabei insbesondere auf die Heizwertklausel bezogen. Die Bundesregierung hat im Rahmen des Verfahrens ausgeführt, dass sie die Auffassung der Kommission nicht teilt. Sie hat - unter Hinweis auf die nach Art. 4 Abs. 2 AbfRRL bei der Anwendung der Hierarchie zu beachtenden Aspekte der technischen Möglichkeit, der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und der sozialen Belange – deutlich gemacht, dass das EU-Recht den Mitgliedstaaten einen möglichst schonenden Übergang in eine neue Rechtslage ermögliche. Der Heizwertklausel komme in diesem Zusammenhang eine wichtige Auffang- und Übergangsfunktion zu. Darüber hinaus stehe der Heizwert aufgrund des genannten gesetzlichen Auftrags bis zum 31. Dezember 2016 zur Überprüfung an.

## **II. Wesentlicher Inhalt des Gesetzes**

Der Gesetzentwurf sieht die Aufhebung der Heizwertklausel des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG und des diesbezüglichen Prüfauftrages der Bundesregierung nach § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG vor.

Nach der Heizwertklausel ist – soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in einer Rechtsverordnung festgelegt wird – anzunehmen, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 kJ/kg beträgt. Hintergrund der Streichung ist die in § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG vorgesehene Verpflichtung der Bundesregierung, auf der Grundlage der abfallwirtschaftlichen Entwicklung bis zum 31. Dezember 2016 zu überprüfen, ob und inwieweit der Heizwert zur effizienten und rechtssicheren Umsetzung der Abfallhierarchie in Deutschland noch erforderlich ist. Mit der Streichung der Heizwertklausel finden die Vorgaben der Abfallhierarchie des § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 KrWG i.V.m. § 8 Absatz 1 KrWG im Rahmen der Verwertungspflicht der Abfallerzeuger und -besitzer nunmehr unmittelbar, d.h. ohne Anwendung der den Gleichrang zwischen stofflicher und energetischen Verwertung begründenden Vermutungsregelung, Anwendung.

### III. Alternativen

Keine.

### IV. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Die Regelungen des Gesetzentwurfes betreffen die Abfallwirtschaft. Nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 des Grundgesetzes unterfällt das Gebiet der Abfallwirtschaft der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes.

### V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf dient der ergänzenden Umsetzung von Sekundärrecht der EU und steht im Einklang mit dem Recht der EU, insbesondere der Richtlinie 2008/98/EG. Völkerrechtliche Regelungen sind nicht betroffen.

### VI. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes dient der nachhaltigen Bewirtschaftung der Ressource „Abfall“. Durch die Regelungen werden Abfallerzeuger und -besitzer verpflichtet, die Abfallhierarchie unmittelbar anzuwenden und auf dieser Grundlage die aus Umwelt- und Ressourcenschutzgesichtspunkten beste Verwertungsoption für anfallenden Abfall zu wählen. Der Entwurf fördert insgesamt die stoffliche Verwertung gegenüber der energetischen Verwertung und leistet damit einen wichtigen Beitrag zum Ressourcenschutz und zur Nachhaltigkeit.

Im Folgenden werden die Auswirkungen und Ziele auf die einzelnen im Zusammenhang mit dem Erlass der Verordnung relevanten Managementregeln und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (niedergelegt in „Perspektiven für Deutschland“ aus dem Jahr 2002 und „Für ein nachhaltiges Deutschland - Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ aus dem Jahr 2008) dargestellt:

- Zu Managementregel 2 Indikator 1: Mit der Verlagerung zur stärkeren stofflichen Verwertung von Abfällen wird der Umfang der Nutzung natürlicher Ressourcen vermindert.
- Zu Managementregel 4: Die Abfallhierarchie berücksichtigt die Ausschleusung von Schadstoffen aus dem Wertstoffkreislauf. Ihre Anwendung vermeidet unvermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit.
- Zu Managementregel 6: Durch die stoffliche Verwertung von Abfällen und die damit gegebenenfalls verbundene Kaskadennutzung von Abfällen findet eine Entkopplung des Ressourcenverbrauchs vom Wirtschaftswachstum statt.

## VII. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entstehen zusätzlich zu dem unter VIII. dargestellten Erfüllungsaufwand keine weiteren Haushaltsausgaben für Bund, Länder und Gemeinden.

## VIII. Erfüllungsaufwand

### 1. Gesamtergebnis

a) Durch die Verordnung entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger.

b) Durch die Verordnung entsteht folgender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft:

Es entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 55.545.456 € und ein einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von 162.421.128 €. Der Gesetzentwurf setzt EU-Vorgaben „eins zu eins“ um. Daher wird kein Anwendungsfall der One-in, one-out Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung begründet (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015).

Entsprechend dem Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) vom 30. Dezember 2015 wurde geprüft, ob mit dem Vorhaben besondere Belastungen für diese Unternehmen verbunden sind und ob weniger belastende Regelungsalternativen oder Unterstützungsmaßnahmen möglich sind. Die fünfstufige Abfallhierarchie ist eine allgemeinverbindliche Vorgabe aus der Abfallrahmenrichtlinie und trifft alle Wirtschaftsbeteiligten gleichermaßen. Die Aufhebung der Heizwertregelung führt daher nicht zu besonderen Belastungen für mittelständische Unternehmen.

c) Durch die Verordnung entsteht folgender Erfüllungsaufwand für die Verwaltung:

Es entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 440.832 €.

d) Informationspflichten werden weder geschaffen, noch gestrichen oder geändert.

### 2. Vorgaben und Prozesse

Das Änderungsgesetz enthält lediglich eine Vorgabe, nämlich die Streichung der Heizwertregelung des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG. Die zusätzliche Streichung der Prüfpflicht der Bundesregierung nach § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. Die Pflicht zur Überprüfung der Heizwertklausel wurde bereits erfüllt und betraf überdies auch nur das federführende Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

Die nachfolgenden Ausführungen und die Ermittlung der Erfüllungskosten beruhen im Wesentlichen auf einem vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsvorhaben mit dem Titel „Evaluation der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung des § 8 Abs. 3 Satz 1 KrWG“ (Forschungskennzahl 3715 34 333 0). Teil 5 der genannten Studie beschäftigt sich mit den ökonomischen Auswirkungen eines Wegfalls der Heizwertklausel. Unter Anwendung der Methodik der Gesetzesfolgenabschätzung wurde der Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ermittelt. Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurden auch die einschlägigen Wirtschaftsverbände und die sonstigen Betroffenen um Stellungnahme gebeten. Die erhaltenen Daten wurden vom Forschungsnehmer ausgewertet und mit anderen statistischen Daten abgeglichen.

### 3. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürgern, da sie nicht Adressaten der Heizwertklausel des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG sind.

### 4. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht folgender Erfüllungsaufwand:

Jährlicher Erfüllungsaufwand:

Adressat	Pflicht	Abfallfraktion	Kosten in €
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	Altreifen	11.016
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	Sperrmüll	0
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	31.334.440
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	Altreifen	1.600.000
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	Sperrmüll	1.600.000
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	10.000.000
Entsorger	Beschaffung von Ersatzmaterial	Altreifen	6.000.000
Entsorger	Beschaffung von Ersatzmaterial	Sperrmüll	0
Entsorger	Beschaffung von Ersatzmaterial	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	5.000.000
			<b>55.545.456</b>

## Einmaliger Umstellungsaufwand:

Adressat	Pflicht	Abfallfraktion	Kosten in €
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	Altreifen	22.032
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	Sperrmüll	826.200
Erzeuger	Ermittlung der besten Umweltoption	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	156.672.000
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	Altreifen	146.880
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	Sperrmüll	14.688
Erzeuger	Kosten für modifizierte Entsorgung	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	3.133.440
Entsorger	Abschluss neuer Verträge	Altreifen	39.168
Entsorger	Abschluss neuer Verträge	Sperrmüll	0
Entsorger	Abschluss neuer Verträge	gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	1.566.720
			<b>162.421.128</b>

## a) Vorbemerkung zu den betroffenen Abfallströmen

Nach der oben genannten Studie hat der Wegfall der Heizwertklausel Auswirkung auf folgende Abfallströme: gewerbliche Siedlungsabfälle, nicht mineralische Bau- und Abbruchabfälle, Klärschlämme, Kunststoffabfälle, Altreifen, Sperrmüll und gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie. Wegen einer Vielzahl von Spezialregelungen sind allerdings nicht alle Ströme bei der Betrachtung der Auswirkungen einer Streichung der Heizwertregelung von Relevanz.

Hinsichtlich der gewerblichen Siedlungsabfälle und der nicht mineralischen Bau- und Abbruchabfälle strebt die Bundesregierung eine Neufassung der geltenden Gewerbeabfallverordnung an (derzeit Referentenentwurf, Verabschiedung voraussichtlich Ende 2016), die die Bewirtschaftung unter anderem dieser Abfallströme detailliert regelt. Die neue Gewerbeabfallverordnung ist als spezielle „Vorrangregelung“ im Sinne des § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG zu qualifizieren, so dass die Heizwertregelung mit Inkrafttreten der neuen Verordnung ohnehin nicht mehr anzuwenden ist. Gleiches gilt für Klärschlämme. Diese werden durch die Novelle der Klärschlammverordnung (derzeit Referentenentwurf, Verabschiedung voraussichtlich Ende 2016) einer speziellen Regelung zugeführt werden, die die Anwendung der Heizwertregelung ausschließt. Schließlich wird ein Großteil der Kunststoffabfälle durch die geltende Verpackungsverordnung bzw. künftig durch ein die Verordnung ablösendes Verpackungsgesetz geregelt. Wie die heutige Verpackungsverordnung würden auch die künftigen gesetzlichen Regelungen als „lex specialis“ der Heizwertregelung vorgehen. Die Erfüllungskosten der einschlägigen Verordnungen und gegebenenfalls auch des Gesetzes werden im Rahmen der jeweiligen Regelungsentwürfe ausgewiesen. Inso-

weit sind im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens allein Altreifen, Sperrmüll und gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie für die Berechnung der Erfüllungskosten relevant. Die nachfolgenden Ausführungen differenzieren daher nach diesen drei Abfallströmen.

b) Kostenermittlung

aa) abfallerzeugende Wirtschaft

Primär sind die Abfallerzeuger und -besitzer als Verpflichtete nach den §§ 6 bis 8 KrWG von einem Wegfall der Heizwertklausel betroffen. Ihre Pflichtensituation richtet sich künftig ausschließlich nach § 8 Absatz 1 KrWG und nicht mehr nach § 8 Absatz 3 KrWG.

aaa) Aufwand zur Ermittlung der besten Umweltoption

Zunächst entsteht bei den Erzeugern und Besitzern – unabhängig davon, welche Verwertungsoption gewählt wird – ein gewisser Ermittlungsaufwand, da an die Stelle der Vermutungsregelung des § 8 Absatz 3 KrWG die komplexere Abwägungsentscheidung des § 8 Absatz 1 KrWG tritt. Hiernach hat diejenige Verwertungsmaßnahme Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt nach der Art und Beschaffenheit des Abfalls unter Berücksichtigung der in § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3 KrWG festgelegten Kriterien am besten gewährleistet (beste Umweltoption). Zwischen mehreren gleichrangigen Verwertungsmaßnahmen besteht ein Wahlrecht des Erzeugers oder Besitzers. Bei der Ausgestaltung der jeweiligen Verwertungsmaßnahme ist eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistende, hochwertige Verwertung anzustreben (Hochwertigkeitsgebot). Schließlich gelten die Einschränkungen des § 7 Absatz 4 KrWG (technische Möglichkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit).

Der Aufwand zur Ermittlung der besten Umweltoption unterteilt sich in einen einmaligen Umstellungsaufwand für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits erzeugte Abfälle und einen jährlichen Erfüllungsaufwand für neu anfallende Abfälle.

(1) einmaliger Umstellungsaufwand

(a) bei Altreifen

Der konkrete Kreis von Erzeugern und Besitzern von Altreifen, die bei einer Gesetzesänderung grundsätzlich die Pflicht nach § 8 Absatz 1 KrWG zu erfüllen haben, ist schwer abzuschätzen. Grundsätzlich gibt es in diesem Bereich eine sehr disparate Struktur einschließlich einiger kleinerer und mittlerer Unternehmen, die sich aber vielfach Entsorgungsbetrieben mit unterschiedlichen

Geschäftsmodellen bedienen und selbst keine Entscheidung über den weiteren Entsorgungsweg treffen. An welcher Stelle eine „kritische Größe“ der Altreifenmenge pro Betrieb erreicht ist, bei der tatsächlich strategische Entscheidungen über die verschiedenen Entsorgungswege getroffen werden, ist nur im Einzelfall zu beurteilen. Die Anzahl der unter dieser Prämisse betroffenen Erzeuger und Besitzer wird auf etwa 1.000 geschätzt.

Da allerdings bei der Erfüllung der Pflicht nach § 8 Absatz 1 KrWG auch Erfahrungswerte und frühere Stoffstromanalysen genutzt werden können und sich Altreifen zudem für eine typisierende Betrachtung eignen, die auch zentral (etwa von Verbänden) koordiniert werden kann, ist für die Umstellung insgesamt von einer eher geringen einmaligen Fallzahl von etwa 20 auszugehen. Der Zeitaufwand für eine Prüfung des § 8 Absatz 1 KrWG wird auf 24 Stunden geschätzt. Der Lohnsatz entspricht dem im Leitfaden von destatis ausgewiesenen Stundensatz für ein hohes Qualifikationsniveau im Bereich „Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
20	24	45,90				<b>22.032</b>

(b) bei Sperrmüll

Bei der Entsorgung von Sperrmüll sind vor allem die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger betroffen. Ausgehend davon, dass es in Deutschland ca. 900 öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger gibt, die für die Sammlung von Sperrmüll verantwortlich sind, sind pauschale Aussagen über die Anzahl der Adressaten an dieser Stelle schwer zu treffen. So zeigt etwa ein Blick in die aktuellen Abfallwirtschaftspläne der Bundesländer, dass sich die Sammlung von Sperrmüll stark unterscheidet. Eine Quantifizierung der über einzelne Sammelsysteme erfassten Sperrmüllmengen erfolgt nicht. Zusammengefasst kann lediglich gesagt werden, dass in einigen Bundesländern die überwiegende Sperrmüllmenge über Wertstoffhöfe erfasst wird, während in anderen Bundesländern verstärkt Straßensammlungen durchgeführt werden. Darüber hinaus werden die genannten Hol- und Bringsysteme meist kombiniert. Dabei spielt zunehmend auch die Vorbereitung zur Wiederverwendung eine größere Rolle. Die Anzahl der hier grundsätzlich betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die bei einer Gesetzesänderung die Pflicht nach § 8 Absatz 1 KrWG zu erfüllen hätten, wird vor diesem Hintergrund auf 300 geschätzt. Die übrigen betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger dürften im Hinblick auf die Getrenntsammlung der im Sperrmüll enthaltenen werthaltigen Fraktionen bereits hinreichend präzise Entsorgungsstrukturen geschaffen haben, so dass die Heizwertregelung nicht zur Anwendung kommt.

Der Zeitaufwand für eine Entscheidung im Rahmen von § 8 Absatz 1 KrWG wird auf 60 Stunden geschätzt. Der Lohnsatz entspricht dem im Leitfaden von destatis ausgewiesenen Stundensatz für ein hohes Qualifikationsniveau im Bereich „Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten jährlich in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten jährlich in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
300	60	45,90				<b>826.200</b>

(c) bei gefährlichen Abfällen aus der chemischen Industrie

Der hauptsächlich betroffene Verband der chemischen Industrie (VCI) schätzt, dass es rund 2000 Unternehmen im Bereich der chemischen Industrie gibt, die mit gefährlichen Abfällen umgehen. Im Unterschied zu Altreifen und Sperrmüll besteht aber der Stoffstrom der gefährlichen Abfälle aus der chemischen Industrie aus einer Vielzahl von Abfällen unterschiedlichster Zusammensetzung. So entstehen in einem einzelnen Unternehmen der chemischen Industrie in der Regel eine ganze Reihe von gefährlichen Abfällen wie Schlämme, Lösemittel, Wachflüssigkeiten oder Mutterlaugen. Eine Berechnung anhand der Unternehmenszahl wie bei Altreifen und Sperrmüll ist daher nicht sachgerecht. Vielmehr ist von der Zahl der unterschiedlichen gefährlichen Abfälle auszugehen. Diese Zahl unterschiedlicher gefährlicher Abfallströme wird auf der Grundlage der Angaben des VCI auf rund 75.000 geschätzt, wovon etwa 32.000 bislang energetisch verwertet werden und damit von einem Wegfall der Heizwertklausel betroffen wären.

Dabei ist zu erwarten, dass es im Vergleich zu Altreifen und Sperrmüll auch zu einem deutlich höheren zeitlichen und damit finanziellen Aufwand bei der Pflichterfüllung nach § 8 Absatz 1 KrWG kommen wird, zum einen wegen der bereits genannten Heterogenität der Stoffe und fehlender Erfahrungswerte, zum anderen aufgrund der Einordnung als gefährliche Abfälle, die in sehr viel stärkerem Umfang Gegenstand interner und zum Teil auch externer Kontrolle sind. Bei der Prüfung des § 8 Absatz 1 KrWG ist von etwa 10 Personentagen (also 80 Stunden) bei einem Lohnsatz von 61,20 Euro pro Stunde (hohes Qualifikationsniveau im Bereich des verarbeitenden Gewerbes) auszugehen.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand einmalig in Euro
32.000	80	61,20				<b>156.672.000</b>

## (2) jährlicher Erfüllungsaufwand

## (a) bei Altreifen

Es wird von einer periodischen Fallzahl von 10 ausgegangen. Die Einschätzung beruht zum einen auf der Tatsache, dass es nur eine geringe Zahl von Erzeugern und Besitzern gibt, die tatsächlich strategische Entscheidungen hinsichtlich der Entsorgung treffen und zum anderen darauf, dass der Abfallstrom der Altreifen sich nur bedingt verändern wird bzw. kann und daher neue Entscheidungen im Rahmen der Abfallhierarchie höchst selten sein werden. Im Übrigen gelten die in (1) (a) gemachten Ausführungen entsprechend.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten jährlich in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten jährlich in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
10	24	45,90				<b>11.016</b>

## (b) bei Sperrmüll

Angesichts der Heterogenität von Sperrmüll können bereits heute strategische Entscheidungen über den weiteren Verbleib von angefallenem Sperrmüll (also etwa bei einem hohen Metallanteil, dass das Gemisch vorsortiert werden muss) nur im Einzelfall getroffen werden (siehe dazu (1) (b)). Der Heizwert ist dabei eine Komponente im Rahmen der Überlegungen. Auch heute schon werden Anteile des Sperrmülls, wie Metalle und Holz stofflich verwertet. Bei der Erfüllung der Pflicht nach § 8 Absatz 1 KrWG können Erfahrungswerte und frühere Betrachtungen genutzt werden. Es ist anzunehmen, dass durch einen Wegfall der Heizwertregelung (bis auf ganz wenige, nicht evaluierbare Einzelfälle) nicht der ganze Entscheidungsprozess umgestellt werden muss, sondern vielmehr nur die anzuwendenden Kriterien geändert bzw. präzisiert werden müssen. Insofern fällt durch den Wegfall der Heizwertregelung kein messbarer Umstellungsaufwand an.

## (c) bei gefährlichen Abfällen aus der chemischen Industrie

Es wird in Übereinstimmung mit den Angaben des VCI von einer periodischen Fallzahl von 6400 (ca. 20 % des oben angegebenen Gesamtwertes von 32.000) ausgegangen. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass wegen der sehr heterogenen Zusammensetzung auch ständig neue Abfälle mit andersartigen Zusammensetzungen entstehen. Im Übrigen gelten die in (1) (c) gemachten Ausführungen entsprechend, so dass mit einem permanent deutlich höheren Kontroll- und Verfahrensaufwand zu rechnen ist.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten jährlich in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten jährlich in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
6400	80	61,20				31.334.400

bbb) Kosten für modifizierte Entsorgung

Des Weiteren können den Erzeugern und Besitzern Kosten dadurch entstehen, dass bislang genutzte Verwertungswege (energetische Verwertung) verlassen werden müssen und andere Verwertungswege (stoffliche Verwertung) beschränkt werden müssen. Dies gilt jedoch nur für die Fälle, in denen derzeit eine energetische Verwertung durchgeführt wird und in denen nach der Gesetzesänderung auf Grundlage des § 8 Absatz 1 KrWG eine klare rechtliche Zuweisung zur stofflichen Verwertung besteht. Um die Kosten für die modifizierte Entsorgung abschätzen zu können, ist daher in einem ersten Schritt zu klären, von welchem Anteil einer Verschiebung realistischer Weise ausgegangen werden muss. Hierzu wird jeweils der Anteil an der Gesamtmenge der Abfälle abgeschätzt, für die eine der drei möglichen folgenden Gründe vorliegt:

- auch bei Anwendung der Prüfung nach § 8 Absatz 1 KrWG ist davon auszugehen, dass die energetische Verwertung vorrangig oder zumindest gleichrangig zur stofflichen Verwertung ist,
- die Erfüllung der Pflicht ist technisch nicht möglich oder
- die Erfüllung der Pflicht ist wirtschaftlich unzumutbar.

Abfallstrom	Gesamtmenge (gerundet)	Energetische Verwertung nach Betrachtung weiterhin nicht nachrangig	Stoffliche Verwertung technisch unmöglich	Stoffliche Verwertung wirtschaftlich unzumutbar	Verbleibender Anteil für echte rechtliche Zuweisung zu stofflicher Verwertung
Altreifen	100 % = 200.000 t	25 %	25 %	10 %	<b>40 % = 80.000 t</b>
Sperrmüll	100 % = 800.000 t	70 %	10 %	10 %	<b>10 % = 80.000 t</b>
Gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie	100 % = 500.000 t	60 %	10 %	10 %	<b>20 % = 100.000 t</b>

Die Kosten für die Entsorgung bestehen aus Personalkosten für eine erforderliche neue Auftragsvergabe (einmaliger Umstellungsaufwand) und aus Sachkosten, wenn die Kosten der stofflichen Verwertung die der energetischen Verwertung übersteigen (jährliche Erfüllungskosten). In den Fällen, in denen die abfallerzeugende Wirtschaft den Abfall ganz oder teilweise selbst energetisch verwertet (wie z.B. die chemische Industrie), müssen zudem bei einem anderen Verwertungspfad auch Ressourcen wie Gas oder Öl als Energieträger beschafft werden. Den betrefte-

nen Unternehmen entstehen dadurch Kosten, da sich der Primärrohstoffeinsatz im selben Umfang erhöht als eine energetische Verwertung des Abfalls nicht mehr erfolgen kann (zu den Kosten siehe bb) aaa) (c)).

(1) einmaliger Umstellungsaufwand

(a) bei Altreifen

Hier ist zu berücksichtigen, dass die relevante rechtlich zugewiesene Menge bei 80.000 t Altreifen liegt (40 % des Ausgangswertes von 200.000 t). Die Fallzahl (erneute Auftragsvergabe) wird entsprechend auf 400 geschätzt (40 % des Ausgangswertes von 1.000 betroffenen Erzeugern und Besitzern). Der Zeitaufwand pro Fall dürfte einen Personentag (also acht Stunden) nicht überschreiten. Der Lohnsatz entspricht dem im Leitfaden von destatis ausgewiesenen Stundenlohn für ein hohes Qualifikationsniveau im Bereich „Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
400	8	45,90				<b>146.880</b>

(b) bei Sperrmüll

Hier ist zu berücksichtigen, dass die relevante rechtlich zugewiesene Menge bei 80.000 t Sperrmüll liegt (10 % des Ausgangswertes von 800.000 t). Die Fallzahl (erneute Auftragsvergabe) wird entsprechend auf 40 geschätzt (10 % des Ausgangswertes von 400 öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern). Der Zeitaufwand pro Fall dürfte einen Personentag (also acht Stunden) nicht überschreiten. Der Lohnsatz entspricht dem im Leitfaden von destatis ausgewiesenen Stundenlohn für ein hohes Qualifikationsniveau im Bereich „Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
40	8	45,90				<b>14.688</b>

(c) bei Abfällen aus der chemischen Industrie

Hier ist zu berücksichtigen, dass die relevante rechtlich zugewiesene Menge bei 100.000 t gefährlicher Abfälle aus der chemischen Industrie liegt (20 % des Ausgangswertes von 500.000 t). Die Fallzahl (erneute Auftragsvergabe) wird entsprechend auf 6400 geschätzt (20 % des Ausgangswertes von 32.000 betroffenen Abfällen). Auch hier wird wegen der Heterogenität des

Stoffstroms der gefährlichen Abfälle aus der chemischen Industrie nicht mit der Unternehmenszahl, sondern der Zahl der unterschiedlichen Abfälle gerechnet. Der Zeitaufwand pro Fall dürfte einen Personentag (also acht Stunden) nicht überschreiten. Der Lohnsatz entspricht dem im Leitfaden von destatis ausgewiesenen Stundensatz für ein hohes Qualifikationsniveau im Bereich „Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
6.400	8	61,20				3.133.440

## (2) jährlicher Erfüllungsaufwand

### (a) bei Altreifen

Der Unterschied im Preisniveau zwischen der Zuführung zur Mitverbrennung vor allem in Zementwerken und der Zuführung zum Recycling von Altreifen liegt nach den derzeitigen Marktverhältnissen bei etwa 20 €/t. Bei einer relevanten Menge von 80.000 t (s.o.) entspricht dies periodischen Sachkosten in Höhe von 1,6 Mio. € pro Jahr.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
					1.600.000	1.600.000

### (b) bei Sperrmüll

Der Unterschied im Preisniveau zwischen der Zuführung zur Mitverbrennung und der Zuführung zum Recycling von Sperrmüll liegt nach den derzeitigen Marktverhältnissen bei etwa 20 €/t. Bei einer relevanten Menge von 80.000 t (s.o.) entspricht dies periodischen Sachkosten in Höhe von 1,6 Mio. € pro Jahr.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
					1.600.000	1.600.000

### (c) bei Abfällen aus der chemischen Industrie

Der Unterschied im Preisniveau zwischen der Zuführung zur Mitverbrennung und der Zuführung zum Recycling von Abfällen aus der chemischen Industrie liegt nach den derzeitigen Marktverhältnissen bei etwa 100 €/t. Bei einer relevanten Menge von 100.000 t (s.o.) entspricht dies periodischen Sachkosten in Höhe von 10 Mio. €.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten jährlich in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten jährlich in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
					10.000.000	<b>10.000.000</b>

#### bb) Entsorgungswirtschaft

Betroffen ist aber auch die Entsorgungswirtschaft, weil sich durch den Wegfall der Heizwertregelung und die Anwendung der allgemeinen Hierarchievorgaben nach § 8 Absatz 1 KrWG eine – wenn auch gemessen am Gesamtabfallaufkommen relativ geringfügige – Verschiebung der Stromströme in andere Verwertungswege ergeben kann (s.o.). Dies kann dazu führen, dass bislang der energetischen Verwertung zugewiesene Abfälle der entsprechenden Entsorgungswirtschaft als Inputmaterial nicht mehr zur Verfügung stehen und durch den Import von Abfällen oder durch andere – eventuell teurere – Einsatzmaterialien ersetzt werden müssen. Andererseits sind diese Abfälle nach der Gesetzesänderung dem Recycling zuzuführen und stehen damit der entsprechenden Wirtschaft zur Verfügung. Daraus können sich auch positive Effekte ergeben, die aber mangels ausreichender Datengrundlage nicht weiter quantifiziert werden können.

Die Kosten unterteilen sich in Kosten, die dadurch entstehen, dass die Beschaffung neuer Inputmaterialien organisiert werden muss, also gegebenenfalls neue Vertragspartner gesucht und in der Folge entsprechende Verträge abgeschlossen werden müssen (Personalkosten als einmaliger Umstellungsaufwand) und in Mehrkosten, die sich aus dem Vergleich zu den Kosten der bisherigen Inputmaterialien (Deckung des Energiebedarfs) ergeben (Sachkosten als jährlicher Erfüllungsaufwand).

#### aaa) einmaliger Umstellungsaufwand

##### (a) bei Altreifen

Die bislang vor allem in der Zementindustrie als Brennstoff verwendeten Altreifen müssen durch andere Brennstoffe (zum Beispiel Stein- oder Braunkohle) in der hauptsächlich betroffenen Zementindustrie substituiert werden. Der Aufwand für Einkauf bzw. Importakquise wird unter Zugrundelegung eines Lohnsatzes von 61,20 Euro pro Stunde (hohes Qualifikationsniveau im Bereich „verarbeitendes Gewerbe“) auf acht Stunden geschätzt. Die Fallzahl bei der Umstellung wird von den einschlägigen Wirtschaftsbeteiligten auf 80 geschätzt.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
80	8	61,20				<b>39.168</b>

## (b) bei Sperrmüll

Der Aufwand (Einkauf bzw. Akquise), der den Betreibern vor allem von Müllverbrennungsanlagen durch den Wegfall von Sperrmüll in den abgeschätzten geringen Mengen entsteht, ist angesichts der volatilen Marktlage und konkret der aktuellen Auslastungssituation vernachlässigbar.

## (c) bei gefährlichen Abfälle aus der chemischen Industrie

Die bislang im Rahmen der Mitverbrennung in Industrieanlagen verwendeten gefährlichen Abfälle aus der chemischen Industrie müssen zumindest teilweise durch andere Brennstoffe substituiert werden. Der Aufwand für Einkauf bzw. Importakquise wird unter Zugrundelegung eines Lohnsatzes von 61,20 Euro pro Stunde (hohes Qualifikationsniveau im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes) auf acht Stunden, geschätzt. Die Fallzahl bei der Umstellung wird von den einschlägigen Wirtschaftsbeteiligten auf 3.200 geschätzt.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Umstellungsaufwand (einmalig) in Euro
3.200	8	61,20				<b>1.566.720</b>

## bbb) jährlicher Erfüllungsaufwand

## (a) bei Altreifen

Die Differenz der Höhe der Kosten beim Einkauf anderer Energieträger als Altreifen durch die hauptsächlich betroffene Zementindustrie wird im Mittel auf etwa 75 €/t geschätzt. Dies entspricht bei einer relevanten Menge von 80.000 t (s.o.) periodischen Sachkosten in Höhe von 6 Mio. €.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
					6.000.000	<b>6.000.000</b>

## (b) bei Sperrmüll

Im Gegensatz zu Altreifen wird Sperrmüll zum ganz überwiegenden Teil in Müllverbrennungsanlagen energetisch verwertet. Die Kosten, die den Betreibern von Müllverbrennungsanlagen durch den Wegfall von 80.000 t Sperrmüll und ggf. die Beschaffung von Ersatzmaterialien im Jahr entstehen, sind angesichts der hier abgeschätzten relevanten Menge im Verhältnis zu den Gesamtkapazitäten und konkret der aktuellen Auslastungssituation bei Müllverbrennungsanlagen vernachlässigbar.

(c) bei gefährlichen Abfälle aus der chemischen Industrie

Die Differenz der Höhe der Kosten beim Einkauf anderer Energieträger als gefährlicher Abfälle aus der chemischen Industrie wird im Mittel auf etwa 100 €/t geschätzt. Nach Schätzung der einschlägigen Wirtschaft müssten für etwa die Hälfte der relevanten Abfälle, also 50.000 t, entsprechende andere Brennstoffe beschafft werden. Dies betrifft gegebenenfalls auch thermische Abfallbehandlungsanlagen.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
					5.000.000	5.000.000

c) Informationspflichten

Durch die Streichung des § 8 Absatz 3 KrWG werden keine Informationspflichten berührt.

## 5. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Es entsteht der Verwaltung folgender Erfüllungsaufwand:

a) Aufwand durch Vollzug der Abfallhierarchie durch abfallrechtliche Maßnahmen

Die Behörden sind verpflichtet, die Einhaltung der Verwertungsgrundpflicht und die Auswahl der zulässigen Verwertungsstufe zu kontrollieren. Die Durchsetzung der Abfallhierarchie erfolgt beispielsweise durch Anordnung nach § 62 KrWG, durch Maßnahmen der allgemeinen Überwachung nach § 47 KrWG oder durch Anordnung von Nachweis- und Registerführung im Einzelfall nach § 51 Abs. 1 KrWG. Die ganz überwiegende Zahl der Länder geht nicht davon aus, dass sich durch den Wegfall der Heizwertregelung nach § 8 Absatz 3 KrWG messbare Auswirkungen beim abfallrechtlichen Vollzug in Bezug auf die drei in Rede stehenden Stoffströme Altreifen, Sperrmüll oder gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie ergeben. Die Kommunalen Spitzenverbände und einige Länder befürchten zwar Mehrkosten, diese ließen sich allerdings nicht beziffern.

b) Aufwand durch den Vollzug der Abfallhierarchie durch immissionsschutzrechtliche Maßnahmen

Neben den abfallrechtlichen Maßnahmen kommen auch immissionsschutzrechtliche Maßnahmen in Betracht. Dies sind Maßnahmen gegenüber den Betreibern von genehmigungsbedürftigen Anlagen zur Durchsetzung der Pflicht des § 5 Absatz 1 Nummer 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Hiernach sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt Abfälle vermieden, nicht zu vermeidende Abfälle verwertet und nicht zu verwertende

Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden. Die Verwertung und Beseitigung von Abfällen erfolgt nach den Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und damit auch und gerade nach den Hierarchievorgaben.

Nach Einschätzung der für den Vollzug zuständigen Länder kann eine Änderung im Rahmen des § 8 KrWG Auswirkungen in Bezug auf die gefährlichen Abfälle mit sich bringen. Als Rechtsgrundlagen gegenüber dem Betreiber von Anlagen zur Behandlung von gefährlichen Abfällen aus der chemischen Industrie kommen sowohl die Überwachung nach § 52 Absatz 1 BImSchG als auch der Erlass von Nebenbestimmungen zur Genehmigung nach § 12 BImSchG oder nachträgliche Anordnungen nach § 17 Absatz 1 BImSchG in Betracht. Mit Blick auf den jährlichen Erfüllungsaufwand gehen die Länder von 320 Fällen mit einem Zeitaufwand von im Mittel 24 Stunden pro Fall aus. Als Lohnkosten werden die durchschnittlichen Lohnkosten für einen höher qualifizierten Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung in Höhe von 57,40 Euro zu Grunde gelegt. Es ist damit ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 440.832 € zu erwarten.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall in Std.	Lohnsatz in Euro/Std.	Personalkosten einmalig in Euro	Sachkosten pro Fall in Euro	Sachkosten einmalig in Euro	Erfüllungsaufwand (jährlich) in Euro
320	24	57,40				<b>440.832</b>

### IX. Weitere Kosten

Geringfügige Auswirkungen auf Einzelpreise können nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden. Eine Quantifizierung ist mangels ausreichender Datenlage allerdings nicht möglich. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind aber nicht zu erwarten.

### X. Evaluierung

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

### XI. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Mit dem Gesetzentwurf wird die Rechtslage nach den europarechtlichen Vorgaben im nationalen Recht nachvollzogen.

### XII. Gleichstellung von Frauen und Männern

Die gleichstellungspolitischen Auswirkungen der Verordnung wurden gemäß § 2 des Bundesgleichstellungsgesetzes und den hierzu erstellten Arbeitshilfen geprüft. Soweit Menschen von

den Regelungen der Verordnung betroffen sind, wirken sich die Regelungen auf Frauen und Männer in gleicher Weise aus. Die Relevanzprüfung in Bezug auf die Gleichstellungsfragen fällt somit negativ aus.

### **XIII. Demographie-Check**

Von dem Vorhaben sind keine demographischen Auswirkungen – unter anderem auf die Geburtenentwicklung, Altersstruktur, Zuwanderung, regionale Verteilung der Bevölkerung oder das Generationenverhältnis – zu erwarten.

### **XIV. Zeitliche Geltung; Befristung**

Eine Befristung des Gesetzes kommt nicht in Betracht. Die mit dem Gesetz aufgehobene Heizwertregelung hat ihrerseits bereits eine Übergangs- bzw. Auffangfunktion. Eine befristete Geltung des aufhebenden Gesetzes würde daher im Widerspruch zu dem erklärten Ziel der Gesetzesänderung stehen.

## **B. Zu den einzelnen Vorschriften**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, § 8 Absatz 3 KrWG)**

1. Die Regelung nimmt zunächst eine Streichung der in Satz 1 festgelegten Heizwertklausel vor. Nach dieser Regelung ist – soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in einer Rechtsverordnung festgelegt wird – im Sinne einer widerleglichen Vermutung anzunehmen, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 kJ/kg beträgt. Mit der Streichung der Heizwertklausel finden die Vorgaben der Abfallhierarchie des Artikel 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 KrWG i.V.m. § 8 Absatz 1 KrWG im Rahmen der Verwertungspflicht der Abfallerzeuger und Besitzer nun unmittelbar, d.h. ohne Anwendung der den Gleichrang zwischen stofflicher und energetischen Verwertung begründenden Vermutungsregelung, Anwendung.

Die damit eintretende Rechtslage stellt sich wie folgt dar: Im Rahmen der Verwertungspflicht steht die Option der stofflichen Verwertung („Vorbereitung zur Wiederverwendung“ und „Recycling“, siehe § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 KrWG) gegenüber der Option der „sonstigen Verwertung, insbesondere energetischen Verwertung“ (siehe § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 KrWG) –

nach wie vor – in einem prinzipiellen Vorrangverhältnis. Gemäß § 8 Absatz 1 Satz 1 KrWG hat im konkreten Einzelfall diejenige Verwertungsmaßnahme Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt nach der Art und Beschaffenheit des Abfalls unter Berücksichtigung der in § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3 KrWG festgelegten Kriterien (Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip, Lebenszyklusbetrachtung) am besten gewährleistet.

Soweit sich die stofflichen und energetischen Verwertungsmaßnahmen unter Anwendung der o.g. Kriterien im konkreten Einzelfall als gleichrangig darstellen, besteht nach § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG ein Wahlrecht des Abfallerzeugers oder -besitzers. Wurde nach bisheriger Rechtslage der Gleichrang der stofflichen und energetischen Verwertungsmaßnahmen bei Erfüllung der Heizwertklausel (widerleglich) vermutet, muss der ökologische Gleichrang nunmehr durch den Abfallerzeuger oder -besitzer dargelegt und ggf. nachgewiesen werden. Die Einhaltung der Hierarchie genießt somit einen grundsätzlichen Vorrang, der ggf. im Einzelfall vom Pflichtigen auf Grundlage der Kriterien des § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3 KrWG zu widerlegen ist. Wie nach bisheriger Rechtslage ist auch künftig die grundsätzlich vorrangige Pflicht zur stofflichen Verwertung nur zu erfüllen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist (vgl. § 8 Absatz 1 Satz 4 i.V.m. § 7 Absatz 4 KrWG).

Von der Gesetzesänderung sind jedoch nur wenige Stoffströme betroffen mit allerdings zum Teil erheblichen Auswirkungen auf die betroffene Industrie. Von der Aufhebung der Heizwertklausel sind zunächst nur Abfälle betroffen, die in ihren Anwendungsbereich fallen. Die Heizwertklausel greift nach § 8 Absatz 3 Satz 1 KrWG, *„wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11 000 kJ/kg beträgt“*. Erfasst ist daher zunächst nur der Abfall, wie er sich im Zeitpunkt seiner Entstehung darstellt, d.h. der „Primärabfall“, nicht aber ein für einen bestimmten Zweck aufbereiteter, in einer Vorbehandlungsanlage erzeugter „Sekundärabfall“. Die durch nachgeschaltete Behandlung entstandenen Abfälle unterfallen daher von vornherein nicht der Klausel, sie unterliegen sowohl nach gegenwärtiger wie auch nach künftiger Rechtslage unmittelbar den Vorgaben der Abfallhierarchie (§ 8 Absatz 1 KrWG). Gleiches gilt für Abfälle, deren Heizwert erst durch eine „Vermischung“ mit anderen Abfällen oder Stoffen erzielt worden ist.

Darüber hinaus greift die Heizwertklausel nach § 8 Absatz 3 KrWG nur ein, *„soweit der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung nicht in einer Rechtsverordnung nach Absatz 2 festgelegt worden ist“*. Die Anwendung der Heizwertklausel ist damit für die Abfälle ausgeschlossen, deren Verwertungsoptionen bereits durch Verordnungen auf der Grundlage des § 8 Absatz

2 KrWG geregelt sind. Hierunter fallen auch die Klärschlammverordnung sowie die Gewerbeabfallverordnung, die derzeit novelliert werden. Nach Sinn und Zweck der Vorrangregelung werden vom Anwendungsausschluss jedoch auch Regelungen in Verordnungen erfasst, die vor Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes auf Grundlage der Vorgängernorm des § 6 Absatz 2 des damaligen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705) erlassen worden sind, wie etwa die geltende Verpackungsverordnung oder die Altholzverordnung, die – wenn auch auf anderer Rechtsgrundlage – spezifische Aussagen zum Rangverhältnis der Verwertungsoptionen treffen.

Schließlich wird die Heizwertklausel auch durch Rechtsnormen überlagert, die sich als spezialgesetzliche (Gesetz oder Rechtsverordnung) und vorrangige Ausformung der allgemeinen Abfallhierarchie nach § 6 KrWG darstellen. Dies gilt etwa für Verpflichtungen zur Getrennthaltung bzw. zur Trennung von Abfällen, durch die der Normgeber die Generierung einer hochwertig recycelbaren Abfallfraktion fördert und so die Grundlage für ein hochwertiges und wirtschaftlich sich weitgehend selbst tragendes Recycling schafft. Gleiches gilt für rechtliche Verpflichtungen zur Durchführung bestimmter recyclingorientierter Behandlungsschritte und für verbindliche Recyclingquoten, wie etwa bei der Altfahrzeugverordnung.

Die Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung sind durch ein vom Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt in Auftrag gegebenes Forschungs- und Entwicklungsvorhaben („Evaluation der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen des Wegfalls der Heizwertregelung des § 8 Absatz 3 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes“, Februar 2016) detailliert untersucht worden. Dabei wurden zunächst 19 Abfallströme identifiziert, die grundsätzlich Gegenstand der energetischen Verwertung sein können: Haushaltsabfall, Bioabfall, Klärschlamm, Altholz, Kunststoff, Altreifen, Gewerbeabfall, Sperrmüll, Papier, Verpackungen, Batterien, Elektroaltgeräte, Altfahrzeuge, Altöl, Bau- und Abbruchabfälle, Metalle, Altglas, Alttextilien sowie gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie. Nach den Ergebnissen des Gutachtens wird die Aufhebung der Heizwertklausel für 13 der 19 untersuchten Abfallströme aus rechtlichen (vorrangige Spezialregelung) oder tatsächlichen Gründen (mangelnder Heizwert, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die eine energetische Verwertung faktisch ausschließen, wie etwa bei Altpapier) keine Auswirkungen haben. Bei den übrigen sechs Strömen (Gewerbeabfälle, Sperrmüll, Klärschlämme, Altreifen, nicht mineralische Bau- und Abbruchabfälle und gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie) werden Auswirkungen erwartet, die in einigen Fällen zu einer von der Abfallhierarchie grundsätzlich intendierten verstärkten Lenkung der Abfallströme in Richtung der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recycling führen. Dabei ist zu berücksichtigen,

dass bereits im Rechtssetzungsverfahren befindliche Spezialregelungen (Referentenentwürfe der Klärschlammverordnung und der Novellierung der Gewerbeabfallverordnung) die Abfallhierarchie eigenständig konkretisieren werden und die Auswirkungen auf die Fraktion Sperrmüll nur marginal sind.

Soweit für bestimmte Abfallströme (Altreifen, gefährliche Abfälle aus der chemischen Industrie) noch keine Spezialregelungen bestehen, erscheint die Hierarchie auch nach den vorliegenden Erfahrungen des Vollzugs und der Betroffenen aufgrund der inzwischen gewonnenen Erfahrungen im Umgang mit den allgemeinen Hierarchievorgaben des § 8 Absatz 1 KrWG auch ohne Heizwertklausel umsetzbar. Die Auswirkungen gerade für Erzeuger gefährlicher Abfälle, insbesondere für die chemische Industrie, durch Wegfall der Heizwertklausel sind allerdings erheblich. Die energetische Abfallverwertung hat im Umgang mit gefährlichen Abfällen in der chemischen Industrie eine besonders große Bedeutung. So wird damit gerechnet, dass die durch den Wegfall der Heizwertklausel bedingten Abstimmungsprozesse zwischen Industrie und Verwaltung dauerhaft deutlich zunehmen und sich der dadurch bedingte Aufwand für die Unternehmen erhöht. Allein für die chemische Industrie wird hierbei mit Mehrkosten im dreistelligen Millionen-Bereich gerechnet. Um die Belastungen für die betroffene Wirtschaft möglichst gering zu halten, wird der Bund gemeinsam mit den für den Vollzug verantwortlichen Ländern Muster-Vollzugshinweise insbesondere für die betroffenen gefährlichen Abfälle aus der chemischen Industrie erarbeiten, durch die ein möglichst einheitlicher und praxisgerechter Vollzug der Abfallhierarchie sichergestellt wird (vgl. den Beschluss zu TOP 3.2 des Ausschusses für Abfallrecht der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall in der 110. Sitzung am 21. und 22. Juni 2016). Diese Muster-Vollzugshinweise sollen in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Aufhebung der Heizwertklausel vorgelegt werden, so dass der Vollzug sowie die betroffenen Abfallerzeuger und -besitzer diese bei Inkrafttreten des Gesetzes ihren Entscheidungen zugrunde legen können.

2. Die Streichung der in § 8 Absatz 3 Satz 2 KrWG vorgesehenen Prüfungspflicht der Bundesregierung ist eine Folgeänderung der Streichung der Heizwertklausel.

### **Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Artikel 2 regelt gemäß Artikel 82 Absatz 2 Satz 1 GG das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes.

## Anlage 2

**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:	rund 162 Mio. Euro
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	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 Auffassung der Europäischen 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 (à 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 (à 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 à 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 (à 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 (à 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

