

Hess. Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Postfach 31 09 - D-65021 Wiesbaden

Geschäftszeichen (*Bitte bei Antwort angeben*)
II2 - 100 c 14.01

Dst. Nr.: 1400
Bearbeiter: Norbert Hahn
Durchwahl: 0611 815 1224
E-Mail: norbert.hahn@umwelt.hessen.de
Fax: 0611 815 1288
Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Datum: 4. Juli / 20. Oktober 2017

**Hinweise zum Vollzug der Verordnung zur Überwachung von nicht gefährlichen Abfällen mit persistenten organischen Schadstoffen und zur Änderung der Abfallverzeichnis-Verordnung;
Besprechungen mit öffentlich-rechtlichen und privaten Entsorgern am 28. und 29.06.2017**

Bei der Auslegung der Verordnung wurde überwiegend die Begründung der Bundesregierung zu Grunde gelegt. Ergänzende Hinweise des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) sind kenntlich gemacht.

Definition POP-haltiger Abfälle

§ 2 Nr. 1

§ 2 Buchstabe d) schränkt die Legaldefinition auf bestimmte Abfallarten ein. Die Eingrenzung ist notwendig, um nicht unbeabsichtigt eine gegenüber der durch das Moratorium ausgesetzten Regelung schärfere Rechtslage zu schaffen. Die bis zu ihrer Aussetzung Ende 2016 geltende Regelung sah vor, dass alle in Anhang IV genannten POP bei Erreichen oder Überschreiten der Konzentrationsgrenzwerte zur Einstufung als „gefährlicher Abfall“ führten. Diese Einstufung setzt aber nach der Systematik der Abfallverzeichnis-Verordnung das Vorhandensein eines Spiegeleintrags bei der betroffenen Abfallart voraus. Insoweit waren auch die „absolut nicht gefährlichen Abfallarten“ wie Sperrmüll (Abfallschlüssel 20 03 07) oder Textilien (Abfallschlüssel 20 01 11), die auch POP enthalten können, nicht von der Regelung betroffen. Damit dies weiterhin der Fall bleibt, ist die abschließende Aufzählung auf Abfallarten mit Spiegeleinträgen begrenzt.

HBCD-haltige Dämmstoffabfälle fallen, wenn sie sortenrein gesammelt werden, unter den Abfallschlüssel 17 06 04.

Fallen HBCD-haltige Dämmplatten in einem Gemisch mit anderen Bauabfällen als gemischte Bau- und Abbruchabfälle an, sind diese dem Abfallschlüssel 17 09 04 zuzuordnen. Dabei fällt das Gemisch nur dann unter den Anwendungsbereich dieser Verordnung, wenn im Gesamtgemisch die im Anhang IV der EU-POP-Verordnung bezeichneten Konzentrationsgrenzen erreicht oder überschritten werden. Die Feststellung der Konzentrationsgrenzen kann im Einzelfall schwierig sein. Einige der bereits im Vollzug angewendeten Erlasse der Länder enthalten hierzu nachvollziehbare Ansätze, die in der Vollzugspraxis unter Geltung der neuen rechtlichen Vorgaben bundesweit einheitlich weiter entwickelt werden können.

Hinweis HMUKLV:

Bis dahin kann in Hessen die in Nr. 4 des Erlasses II2 – 100 c 14.01 vom 18.10.2016 definierte Grenze (nicht mehr als 0,5 m³ HBCD-haltige Dämmstoffe pro Tonne Gesamtgewicht Baumischabfall) herangezogen werden. Diese Grenze entspricht ca. 2 Gew.-% oder 25 Vol.-% und liegt damit deutlich über dem von Müllheizkraftwerken im Allgemeinen akzeptierten Anteil HBCD-haltiger Dämmstoffe von 10 Vol.-%.

§ 2 Nr. 2

Um eine Überwachung bis zu der Anlage sicherzustellen, die die POP letztlich unschädlich macht bzw. zerstört, ist es erforderlich, auch die in Vorbehandlungsanlagen erzeugten Gemische in den Anwendungsbereich der Verordnung einzubeziehen; diese Gemische können gezielt erzeugt worden oder in sonstiger Weise angefallen sein. Gerade im Hinblick auf die Entsorgung von HBCD-haltigen Dämmstoffplatten ist eine vorherige gezielte Mischung in einer hierfür zugelassenen Anlage regelmäßig erforderlich, um den Heizwert der Abfallfraktion zu senken und so die anschließende Verbrennung (Zerstörung der POP) in einer dafür zugelassenen Anlage zu ermöglichen. Die auf diese Weise entstehenden Gemische müssen aber ihrerseits den Anforderungen der Verordnung unterliegen, damit eine Rückverfolgbarkeit gewährleistet bleibt. Insoweit beginnt das abfallrechtliche Nachweisverfahren mit der Entstehung des Gemisches erneut. Damit keine Lücke im Nachweisrecht entsteht, bleiben die erzeugten Gemische unabhängig davon, ob sie die Konzentrationsgrenzen des Anhangs IV der EU-POP-Verordnung unter- oder überschreiten, POP-haltige Abfälle im Sinne der Verordnung. Die Regelung verzichtet dabei bewusst auf die Nennung von Abfallschlüsseln, da die Praxis der Abfallbezeichnung in diesem Zusammenhang häufig uneinheitlich ist. Als Abfallarten kommen die Abfallarten der Gruppe 19 12, z.B. der Abfallschlüssel 19 12 10, in Betracht

Hinweis HMUKLV:

§ 2 Nr. 1 mit den dort genannten Abfallschlüsseln ist davon unberührt; d.h. für Gemische kommen Abfallschlüssel in Betracht, die in § 2 Nr. 1 nicht genannt sind.

Der Tatbestand des § 2 Nr. 2 der POP-Abfall-ÜberwV ist nicht erfüllt ist, solange ein Containerdienst lediglich mehrere Kleincontainer verschiedener Kunden mit Gemischen gleicher Zusammensetzung auf seinem Firmengelände in ein größeres Behältnis umfüllt, wenn keine der Einzelchargen die Konzentrationsgrenzen der EU-POP-Verordnung erreicht oder überschreitet. Das Gemisch ist dann nicht in der Anlage angefallen. Andererseits besteht eine Nachweispflicht nach § 2 Nr. 2 der POP-Abfall-ÜberwV dann, wenn mindestens eine der Einzelchargen die Konzentrationsgrenzen erreicht oder überschreitet. In diesem Fall ist ein neues Gemisch erzeugt worden.

Getrennte Sammlung und Beförderung; Vermischungsverbot

§ 3 Abs. 1 Getrennte Sammlung und Beförderung

Die getrennte Sammlung umfasst auch und gerade die getrennte Erfassung des Abfalls durch den Erzeuger und damit den Zeitpunkt des Abfallanfalls. Das Ansammeln in einem Betrieb oder auf einer Baustelle sowie die anschließende Bereitstellung zur Abholung des Abfalls fallen ebenfalls darunter.

In Bezug auf POP-haltige Abfälle bedeutet „getrennte Sammlung“, dass diese Abfälle getrennt von übrigen Abfällen, die keine POP enthalten sowie ggf. auch getrennt von Abfällen, die andere POP enthalten, zu sammeln sind.

Die Pflicht steht allerdings unter einem Erforderlichkeitsvorbehalt. Dieser betrifft die Erfüllung der Verwertungs- bzw. Beseitigungspflicht. In Bezug auf die in Rede stehenden POP-haltigen Abfälle sind die Anforderungen an eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung oder eine gemeinwohlverträgliche Beseitigung insbesondere dann erfüllt, wenn die nach EU-POP-Verordnung bestehende Pflicht zur Zerstörung oder unumkehrbaren Umwandlung der POP eingehalten wird. Nur wenn die Einhaltung dieser zentralen Vorgabe sowie der sonstigen Anforderungen an eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung oder eine gemeinwohlverträgliche Beseitigung gewährleistet ist, darf ausnahmsweise von der Getrenntsammlungspflicht abgewichen werden. Für die so entstehenden POP-haltigen Abfallgemische bedeutet dies, dass diese üblicherweise einer Verbrennung zuzuführen sind.

Hinweis HMUKLV:

Insofern bestehen gegen eine gemeinsame Sammlung von HBCD-haltigen Wärmedämmplatten aus privaten Haushalten im Rahmen der Restmüll- oder Sperrmüllsammlung keine Bedenken, wenn die finale energetische Verwertung sichergestellt ist.

§ 3 Abs. 3 Zulässige Vermischung

Die gezielte Mischung in einer Anlage im Sinne einer Aufbereitung, um die POP-haltigen Abfälle der Verbrennung zuzuführen, ist zulässig.

§ 3 Absatz 3 lässt nach dem Vorbild von § 9 Absatz 2 Satz 2 KrWG eine Vermischung von POP-haltigen Abfällen mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien unter bestimmten Voraussetzungen zu. Die Ausnahmeregelung trägt dem Umstand Rechnung, dass z.B. HBCD-haltige Wärmedämmplatten vor ihrer Verwertung oder Beseitigung vorzubehandeln sind. Um den Anforderungen der EU-POP-Verordnung gerecht werden zu können, kann es erforderlich sein, die Abfälle gezielt zu mischen, um den Heizwert zu senken und eine Verbrennung zu ermöglichen.

Das Vermischen darf nur in dafür zugelassenen Anlagen erfolgen. Für den Anlagenbegriff kann die weite Definition des § 35 Absatz 1 KrWG in Verbindung mit § 3 Absatz 5 BImSchG herangezogen werden. Hiernach sind Anlagen in erster Linie Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen, Maschinen, Geräte und sonstige ortsveränderliche technische Einrichtungen sowie bestimmte Fahrzeuge. Es kommen aber auch Grundstücke, auf denen Abfälle gelagert und behandelt werden, in Betracht.

Grundlage der Anlagenzulassung ist in aller Regel das BImSchG oder das KrWG, es kommen aber auch baurechtlich genehmigte Anlagen in Betracht.

„Dafür zugelassen“ bedeutet nicht, dass die Anlagenzulassung in jedem Fall ausdrücklich eine Aufhebung des Vermischungsverbotes enthalten muss. Entscheidend ist vielmehr, dass die jeweilige Zulassung die Tätigkeit der Vermischung von Abfällen als Behandlungsmaßnahme inhaltlich abdeckt.

Hinweis HMUKLV:

Ferner muss die Anlage selbstverständlich für die betreffenden Abfallschlüssel (z.B. 17 06 04, 17 09 04) zugelassen sein.

Das Vermischungsverfahren muss außerdem dem „Stand der Technik“ entsprechen. Die Einzelheiten bezüglich des Begriffes „Stand der Technik“ ergeben sich aus der Definition des § 3 Abs. 28 KrWG bzw. des § 3 Abs. 6 BImSchG. Es handelt sich hierbei um den Entwicklungsstand

fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt.

Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere die in Anlage 3 des KrWG aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen. Dies sind u.a. Folgende:

- Art, Auswirkungen und Menge der Emissionen,
- Notwendigkeit die Gesamtwirkung der Emissionen und die Gefahren für den Menschen und die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden oder zu verringern.

Ob das Vermischungsverfahren dem Stand der Technik entspricht, ist im Einzelfall zu prüfen. Eine Vermischung mittels Radlader ist beispielsweise nicht von vornherein ausgeschlossen.

Nachweispflichten

§ 4 Abs. 1

Hinsichtlich der Nachweisführung wird auf die Teile 2 und 4 der Nachweisverordnung verwiesen, die also entsprechend gelten (mit der obligatorischen Teilnahme am elektronischen Abfallnachweisverfahren – eANV). Von der Anwendung der Nachweisverordnung ist § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NachwV jedoch explizit ausgenommen. Diese Vorschrift enthält eine Begrenzung des Sammelentsorgungsnachweisverfahrens. Beim Sammelentsorgungsnachweis beginnt das eigentliche Nachweisverfahren erst beim Einsammler der Abfälle. Der Erzeuger bzw. Besitzer erhält bei Abgabe der Abfälle lediglich einen Übernahmeschein, ist aber ansonsten von den Nachweispflichten befreit. § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NachwV begrenzt das Sammelentsorgungsnachweisverfahren auf Fälle, in denen „die bei dem einzelnen Abfallerzeuger am jeweiligen Standort anfallende Abfallmenge 20 Tonnen je Abfallschlüssel und Kalenderjahr nicht übersteigt“. Diese Einschränkung ist zwar für gefährliche Abfälle sinnvoll aber für die im Rahmen dieser Verordnung geregelten nicht gefährlichen Abfälle nicht praxisgerecht. Zum Nachweis der Entsorgung von HBCD-haltigen Wärmedämmplatten dürfte damit nahezu ausschließlich das Sammelentsorgungsnachweisverfahren nach § 9 NachwV zur Anwendung kommen.

Hinweis HMUKLV:

Die Sammelentsorgung ist in Hessen grundsätzlich auch im Bringsystem akzeptiert und etabliert. D.h., dass Erzeuger, die die Voraussetzungen für eine Sammelentsorgung im Holsystem erfül-

len, auch dann, wenn sie ihre Abfälle selbst zum Entsorger bringen, nicht mit der elektronischen Nachweisführung belastet werden.

Für Sammler, die bislang nur nicht nachweispflichtige Abfälle gesammelt haben, bietet sich das Länder-eANV zur Nachweisführung an (www.zks-abfall.de). Dies gilt auch für Entsorger.

Containerdienste, die Container mit gemischten Bau- und Abbruchabfällen (AS 17 09 04) von der Baustelle abholen und direkt beim Müllheizkraftwerk anliefern (ohne selbst zu vermischen), sind von der Nachweispflicht nicht betroffen, solange die in Anhang IV der EU-POP-Verordnung genannte Konzentrationsgrenze für HBCD nicht erreicht wird, da es sich dann nicht um POP-haltige Abfälle handelt (vgl. § 2 Nr. 1 POP-Abfall-ÜberwV). Dies ist mit Sicherheit stets der Fall, wenn der Anteil HBCD-haltiger Dämmstoffe 10 Volumen-% nicht überschreitet, da der Anteil damit sehr deutlich unter der in Nr. 4 des Erlasses II2 – 100 c 14.01 vom 18.10.2016 definierten Grenze liegt (siehe dazu auch die Ausführungen zu § 2 Nr.1).

Der Tatbestand des § 2 Nr. 2 der POP-Abfall-ÜberwV ist nicht erfüllt, solange ein Containerdienst lediglich mehrere Kleincontainer verschiedener Kunden mit Gemischen gleicher Zusammensetzung auf seinem Firmengelände in ein größeres Behältnis umfüllt, wenn keine der Einzelchargen die Konzentrationsgrenzen der EU-POP-Verordnung erreicht oder überschreitet. Das Gemisch ist dann nicht in der Anlage angefallen. Andererseits besteht eine Nachweispflicht nach § 2 Nr. 2 der POP-Abfall-ÜberwV dann, wenn mindestens eine der Einzelchargen die Konzentrationsgrenzen erreicht oder überschreitet. In diesem Fall ist ein neues Gemisch erzeugt worden.

Hinsichtlich der Nachweisführung von den Wertstoffhöfen der Gemeinden zu den Anlagen der Landkreise ist keine allgemein gültige Aussage möglich. Hier wird eine Abstimmung mit der jeweils zuständigen Abfallbehörde empfohlen.

§ 4 Abs. 6

§ 4 Abs. 6 stellt private Haushaltungen von der Nachweispflicht frei. Hintergrund ist, dass private Haushaltungen grundsätzlich verpflichtet sind, ihre Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen. Insoweit ist der Entsorgungsweg bereits festgelegt. Für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gelten Nachweis- und gegebenenfalls Registerpflichten, so dass auch hier die Überwachung der Entsorgung sichergestellt ist.

Registerpflichten

§ 5

§ 5 normiert die Pflicht zur Registerführung für POP-haltige Abfälle. Um einen Gleichlauf mit den als gefährlich eingestuften POP-haltigen Abfällen zu erreichen, ist die Vorschrift der Registerpflicht nach § 49 KrWG nachgebildet. Da allerdings bereits die gesetzliche Registerpflicht bei Entsorgern sowohl für gefährliche als auch für nicht gefährliche Abfälle gilt, wurde im Rahmen dieser Verordnung auf eine Anordnung der Registerpflicht für Entsorger verzichtet.

Hinsichtlich der elektronischen Führung von Registern gilt, dass diese nur dann elektronisch zu führen sind, soweit für die in die Register einzustellenden Nachweise die elektronische Nachweisführung zwingend bestimmt ist.

Im Übrigen müssen die Register nicht elektronisch geführt werden. In Bezug auf die Erzeuger und Besitzer HBCD-haltiger Dämmstoffplatten, die am Sammelentsorgungsnachweisverfahren nach § 9 NachwV beteiligt sind, bedeutet dies, dass sie ein Register in Papierform bestehend aus den Übernahmescheinen zu führen haben.

Weitere Hinweise für den Vollzug in Hessen

Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

Bei privaten Haushaltungen sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger rechtlich verpflichtet, die Abfälle – auch Monochargen – anzunehmen. Bezogen auf andere Herkunftsbereiche gilt dies nur für Beseitigungsabfälle. HBCD-haltige Abfälle sind jedoch ordnungsgemäß und schadlos energetisch zu verwerten. Gemäß § 7 Abs. 2 KrWG sind die Erzeuger oder Besitzer zur Verwertung ihrer Abfälle verpflichtet.

Verhältnis zur Gewerbeabfallverordnung

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 hat in Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) die abfallrechtlichen Regelungen in Deutschland neu ausgerichtet. Dazu wurde mit der fünfstufigen Abfallhierarchie eine neue Prioritätenfolge eingeführt, wonach Abfälle vorrangig zu vermeiden sind, ansonsten der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dem Recycling, der sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung oder der Verfüllung und schließlich der Beseitigung zuzuführen sind.

Die Gewerbeabfallverordnung vom 19. Juni 2002 (BGBl. I S.1938) basierte auf dem damaligen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Die Verordnung ging in ihrem Regelungssystem noch von einem grundsätzlichen Gleichrang zwischen stofflicher und energetischer Verwertung aus. Ziel der novellierten Gewerbeabfallverordnung ist daher die Anpassung an die fünfstufige Abfallhierarchie. Damit soll die stoffliche Verwertung gegenüber der energetischen Verwertung gefördert werden. Eine unmittelbare Zuführung zu einer energetischen Verwertung, die nach der bislang geltenden Gewerbeabfallverordnung als gleichrangige Alternative zulässig war, wird zur Ausnahme.

Dies kann für HBCD-haltige Abfälle bis auf weiteres keine Gültigkeit haben, da es derzeit zur Verbrennung dieser Abfälle bzw. zu ihrer energetischen Verwertung keine Alternative gibt. Insofern ist für diese Abfälle die POP-Abfall-Überwachungs-Verordnung die gegenüber der Gewerbeabfallverordnung speziellere Regelung.

Im Auftrag

gez. Hahn