

# **Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen**

**Forum Sonderabfall – Entsorgung  
des bvse e.V. und der AGS  
am 01. und 02.10.2024 in Lübeck**

von  
Rechtsanwalt Dr. Markus W. Pauly  
Lehrbeauftragter für Umweltrecht an der RWTH Aachen  
PAULY • Rechtsanwälte Köln

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Begriffsbestimmungen im Kreislaufwirtschaftsgesetz

➤ **Kreislaufwirtschaft**, § 3 Abs. 19 KrWG:

„Kreislaufwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes sind die **Vermeidung** und **Verwertung** von Abfällen“

➤ **Vermeidung**, § 3 Abs. 20 KrWG:

„Vermeidung im Sinne dieses Gesetzes ist jede Maßnahme, die ergriffen wird, **bevor** ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und dazu dient, die **Abfallmenge**, die **schädlichen Auswirkungen** des Abfalls auf Mensch und Umwelt oder den **Gehalt an schädlichen Stoffen** in Material und Erzeugnissen zu verringern. Hierzu zählen insbesondere die **anlageninterne Kreislaufführung** von Stoffen, die **abfallarme Produktgestaltung**, die **Wiederverwendung** von Erzeugnissen oder die **Verlängerung ihrer Lebensdauer** sowie ein **Konsumverhalten**, das auf den Erwerb von abfall- und schadstoffarmen Produkten sowie die Nutzung von Mehrwegverpackungen gerichtet ist.“

➤ **Verwertung**, § 3 Abs. 23 KrWG:

„Verwertung im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Verfahren, als dessen **Hauptergebnis** die Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem **sinnvollen Zweck** zugeführt werden, indem sie entweder andere Materialien **ersetzen**, die sonst zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder indem die Abfälle so **vorbereitet** werden, dass sie diese Funktion erfüllen. **Anlage 2** enthält eine **nicht abschließende** Liste von Verwertungsverfahren.“

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

## Green Deal und Kreislaufwirtschaft

### Green Deal – Strategiepapier der EU-Kommission vom 11.12.2019

**Green Deal – Strategiepapier** der EU-Kommission vom 11.12.2019 in der Form einer „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen“.

### Der europäische Grüne Deal



Quelle: Europäische Kommission

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Green Deal und Kreislaufwirtschaft

### Green Deal – Strategiepapier der EU-Kommission vom 11.12.2019

#### Kap. 2.1.3 des Strategiepapiers: Mobilisierung der Industrie für eine saubere und kreislauforientierte Wirtschaft – Thesen (Auswahl)

- Zur Verwirklichung einer klimaneutralen und kreislauforientierten Wirtschaft muss die gesamte **Industrie mobilisiert** werden.
- Im März 2020 wird die Kommission eine **EU-Industriestrategie**, u.a. neuer **Aktionsplan** für die **Kreislaufwirtschaft** vorlegen (vgl. **Aktionsplan** für die **Kreislaufwirtschaft** vom 11.03.2020).
- Der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft wird eine Strategie für „**nachhaltige Produkte**“ umfassen. Dabei sollen dem **geringeren Einsatz** und der **Wiederverwendung** von Werkstoffen **Vorrang** gegenüber dem **Recycling** eingeräumt werden.
- **Schwerpunkt** der Maßnahmen wird vor allem auf **ressourcenintensiven Sektoren** wie dem **Textil-, Bau-, Elektronik- und Kunststoffsektor** liegen.
- Maßnahmen umfassen, mit denen Unternehmen ermutigt werden sollen, **wiederverwendbare, langlebige und reparierbare Produkte** anzubieten, und die es den **Verbrauchern** ermöglichen sollen, sich für solche Produkte zu entscheiden.

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Green Deal und Kreislaufwirtschaft

### Green Deal – Strategiepapier der EU-Kommission vom 11.12.2019

#### Kap. 2.1.3 des Strategiepapiers: Mobilisierung der Industrie für eine saubere und kreislauforientierte Wirtschaft – Fortsetzung

- Verlässliche, vergleichbare und überprüfbare **Informationen** sind wichtig, um Verbraucher in die Lage zu versetzen, nachhaltigere Entscheidungen zu treffen, und **verringern** das **Risiko** der „Grünfärberei“ („**Greenwashing**“).
- Eine nachhaltige Produktpolitik birgt auch das Potenzial, die **Abfallmenge** erheblich zu **verringern**.
- Die Kommission wird rechtliche Anforderungen in Erwägung ziehen, um den **Markt** für **Sekundärrohstoffe** mithilfe eines vorgeschriebenen Recyclinganteils (z. B. für Verpackungen, Fahrzeuge, Baustoffe und Batterien) zu **fördern**.
- Um für die Bürgerinnen und Bürger die Abfallentsorgung einfacher zu gestalten und saubere Sekundärmaterialien für Unternehmen sicherzustellen, wird die Kommission auch ein EU-Modell für die **getrennte Abfallsammlung** vorschlagen.
- Die Kommission ist der Auffassung, dass die **EU** ihre Abfälle **nicht mehr ausführen** sollte, und wird daher die Vorschriften über die Verbringung von Abfällen und illegale Ausfuhren **überprüfen**.

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Abfallhierarchie

### Grundsatz, § 6 KrWG

- Maßnahmen der Abfallvermeidung und der Abfallbewirtschaftung stehen in folgender Rangfolge (**5-stufige Abfallhierarchie**) nach Abs. 1
  1. Vermeidung,
  2. Vorbereitung zur Wiederverwendung,
  3. Recycling,
  4. sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung,
  5. Beseitigung.
- **Vorrang** derjenigen **Maßnahme mit bestem Schutz von Mensch und Umwelt** unter Berücksichtigung von **Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip** bei Betrachtung des Lebenszyklus nach Abs. 2 sowie weiterer **sieben Kriterien\***
- **Einzeldefinition** der Begriffe „Abfallbewirtschaftung“ in § 3 Abs. 14 KrWG und der Maßnahmen im Übrigen in § 3 Abs. 20, 23, 24, 25, 26 KrWG

---

\*Emissionen, Schonung natürlicher Ressourcen, Energieeinsatz und – gewinn, Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, technische Möglichkeit, wirtschaftliche Zumutbarkeit und soziale Folgen

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Abfallhierarchie

### Pflicht zur Abfallvermeidung, § 7 Abs. 1 KrWG

- Verweis auf § 13 KrWG (Pflichten der Anlagenbetreiber) und §§ 24 f. KrWG (Produktverantwortung)

### Verhältnis Verwertung/Beseitigung, § 7 Abs. 2 - 3 KrWG

- Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung, es sei denn, die Beseitigung gewährleistet besseren Umweltschutz nach Maßgabe von § 6 Abs. 2 (sieben Kriterien), § 7 Abs. 2 KrWG
- Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung, § 7 Abs. 3 KrWG
- Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit, § 7 Abs. 4 KrWG

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Abfallhierarchie

### Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen, § 8 KrWG

- Vorrang der **umweltverträglichsten Verwertungsart**, § 8 Abs. 1 S. 1 KrWG
  - Maßgeblich sind die **Kriterien** nach § 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 KrWG
    1. die zu erwartenden Emissionen,
    2. das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen,
    3. die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie
    4. die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, Abfällen zur Verwertung oder daraus gewonnenen Erzeugnissen.

Ferner findet über § 8 Abs. 1 S 4 KrWG auch § 7 Abs. 4 KrWG (**technische Möglichkeit, wirtschaftliche Zumutbarkeit**) entsprechende Anwendung

- **Wahlrecht** bei Gleichrangigkeit, § 8 Abs. 1 S. 2 KrWG
- **Ziel:** **Umweltverträglichste** und **hochwertige** Ausgestaltung der Verwertung, § 8 Abs. 1 S. 3 KrWG
  - Sog. **Strebsamkeitsgebot** hinsichtlich „Ausgestaltung“ der Verwertung, Bester Schutz von Mensch und Umwelt und Hochwertigkeit

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Abfallhierarchie

### Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen, § 8 KrWG

- **Verordnungsermächtigung** zur Bestimmung des **Rangverhältnisses** und der Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung, § 8 Abs. 2 KrWG
  - Als **Beispiele** für entsprechende Regelung, die den Vorrang bestimmter Verwertungsverfahren vorsehen, werden genannt.
    - **Gewerbeabfallverordnung** (Vorrang der stofflichen Verwertung)
    - **Altölverordnung** (Vorrang der Aufbereitung)
    - **Klärschlammverordnung** (Vorrang der hochwertigen Verwertung)
    - **Verpackungsgesetz** (Vorrang des Recyclings)

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Abfallhierarchie

### Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen, § 8 KrWG

#### Exkurs: Heizwertklausel, früher § 8 Abs. 3 KrWG

- Gleichrang energetische und stoffliche Verwertung bei **Heizwert** von mind. 11.000 kJ/kg, soweit nicht abweichende Verordnungsregelung (§ 8 Abs. 3)

**Wertung:** Heizwertklausel war von Anfang an **politisch** und **rechtlich umstritten**

**01.06.2017:** **Aufhebung der Heizwertklausel** in § 8 Abs. 3 KrWG durch Zweites Gesetz zur Änderung des KrWG, Kabinettsentwurf vom 19.10.2016, Beschluss des Bundestags vom 15.12.2016, Beschluss des Bundesrats am 17.02.2017, Inkraftgetreten am 01.06.2017 (BGBI. I. S. 567, vom 30.05.2017)

- **Hintergrund:** **EuGH-Urteil vom 13.02.2003, Rs. C-228/00** („Belgische Zementwerke“), danach ist der **Hauptzweck der Maßnahme** entscheidend, nicht aber der Schadstoffgehalt oder der Heizwert des Abfalls. Hauptzweck ist, die Abfälle für einen sinnvollen Zweck, nämlich zur Energieerzeugung einzusetzen und dafür Primärenergiequellen zu ersetzen.

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Abfallhierarchie

### Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen, § 8 KrWG

### Exkurs: Heizwertklausel, früher § 8 Abs. 3 KrWG (Fortsetzung)

➤ Reaktion des BMUB auf Streichung der Heizwertklausel

- Leitfaden zur Anwendung der Abfallhierarchie nach § 6 KrWG – Hierarchiestufen, Recycling und sonstige Verwertung (Stand 25.09.2017)
- Vollzugshilfe „Gefährliche Abfälle aus industriellen Prozessen, deren energetische Verwertung gegenüber den stofflichen Verwertungsverfahren nach § 8 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 6 Abs. 2 KrWG als gleichrangig gilt“ (Stand 25.09.2017)

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Abfallhierarchie

### Vermischungsverbot und Behandlung gefährlicher Abfälle, § 9 a KrWG

- **Grundsatz:** „**Kategorisches Vermischungsverbot**“ für gefährliche Abfälle zur Verwertung (und zur Beseitigung, § 15 Abs. 3 S. 2 KrWG)
- **Ausnahmen:** Vermischen in **hierfür zugelassenen Anlagen**, ordnungsgemäß und schadlos sowie keine schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt verstärken und dem Stand der Technik entsprechend
- **Rechtsfolgen bei unzulässiger Vermischung:** „**Entmischungsgebot**“, falls erforderlich bzw. technisch oder wirtschaftlich zumutbar. Falls nicht, **Entsorgung** in dafür zugelassenen Anlagen

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Ende der Abfalleigenschaft

### Voraussetzungen für das Ende der Abfalleigenschaft, § 5 Abs. 1 KrWG

- Die *Abfalleigenschaft* eines Stoffes oder Gegenstandes *endet*, wenn dieser ein *Recycling* oder ein anderes *Verwertungsverfahren* durchlaufen hat und so beschaffen ist, dass
  - er *üblicherweise* für bestimmte Zwecke verwendet werden kann,
  - ein *Markt* für ihn oder eine *Nachfrage* nach ihm besteht,
  - er alle für seine jeweilige *Zweckbestimmung* geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllt sowie
  - seine Verwendung insgesamt *nicht* zu *schädlichen Auswirkungen* auf Mensch oder Umwelt führt.

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Ende der Abfalleigenschaft

### Allgemeines

- § 5 KrWG definiert die **Abgrenzung** des Abfallrechts zum Produktrecht
- Sobald die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes **endet**, finden **andere Vorschriften** Anwendung
  - Nach § 7a KrWG insbesondere das **Chemikalien- und Produktrecht**
  - Darunter auch und vor allem die **REACH-VO** (EG-VO 1907/2006)

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Ende der Abfalleigenschaft

### Voraussetzungen für das Ende der Abfalleigenschaft, § 5 Abs. 1 KrWG

1. Recycling oder anderes Verwertungsverfahren durchlaufen
  - jedes Verwertungsverfahren nach § 3 Abs. 23 KrWG i.V.m. in Anlage 2 möglich
  - auch vorbereitende Verfahren oder bloße Sichtung des Abfalls ggf. ausreichend
  - keine Veränderung der physikalischen Eigenschaften des Abfalls notwendig
2. Übliche Verwendung für bestimmte Zwecke
  - Verkehrsanschauung maßgeblich
  - Verwendung außerhalb der Abfallwirtschaft notwendig
3. Bestehen eines Marktes oder einer Nachfrage
  - Vorliegen eines Anbieters/Abnehmers ausreichend
  - Indizien: positiver Marktwert, stabile Marktbedingungen
  - Auch abgeschlossene Lieferverträge können das Bestehen eines Marktes/einer Nachfrage begründen

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Ende der Abfalleigenschaft

### Voraussetzungen für das Ende der Abfalleigenschaft – Fortsetzung

4. Erfüllung aller technischen und rechtlichen Anforderungen
  - soll erneuten **Abfallanfall verhindern**
  - richtet sich regelmäßig nach allgemeinem **Produkt- und Umweltrecht**, ggf. auch **Vorgaben des Abnehmers**
  - der aus Abfall entstandene Stoff muss in der **konkreten Verwendung „legal“ genutzt** werden können
5. Keine schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt
  - bei bestimmungsgemäßer Verwendung dürfen **keine Gefahren** und **Risiken** entstehen
  - Einhaltung der entsprechenden **Produktstandards**
  - Stichwort: „**vergleichende Sicherheitsbetrachtung**“

**Merke:** Die Regelung in § 5 Abs. 1 KrWG bestimmt **unmittelbar** und ohne **konstitutive Feststellung** durch Verwaltungsart oder Rechtsverordnung das Abfallende.

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Ende der Abfalleigenschaft, § 5 Abs. 2 KrWG

- Bis 04.07.2018 lag die **Verordnungsermächtigung** in erster Linie bei der **EU**. Die Mitgliedstaaten durften nur eigene Vorgaben festlegen, sollte die EU solche nicht getroffen haben. Vorgesehen waren u.a. EU-Verordnungen für Reifen, Sekundärbaustoffe, Textilien und Kunststoffabfälle. Eine entsprechende Verordnung für **Altpapier** ist 2013 am EU-Parlament **gescheitert**.
- Mit **Änderung des Art. 6 AbfRRL** wurde diese **Kompetenz an die Mitgliedstaaten** übertragen
- Seit 29.10.2020 Möglichkeit der **Konkretisierung** der einzelnen abstrakten Voraussetzungen für das Ende der Abfalleigenschaft gemäß von § 5 Abs. 1 KrWG
- **Mindestinhalt** der nationalen Rechtsverordnungen nach § 5 Abs. 2 S. 3 KrWG:
  - welche **Abfälle** der Verwertung zugeführt werden dürfen;
  - welche **Behandlungsverfahren** und –**methoden** zulässig sind;
  - die **Qualitätskriterien**, soweit erforderlich auch Schadstoffgrenzwerte (müssen im Einklang mit den geltenden technischen Anforderungen, Rechtsvorschriften oder Normen für Erzeugnisse stehen);
  - Anforderungen an **Managementsysteme**, mit denen die Einhaltung der Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft nachgewiesen wird;
  - Erfordernis und Inhalt einer **Konformitätserklärung**.

**Exkurs:** „Eckpunktepapier zur **Abfallende-Verordnung** für bestimmte mineralische **Ersatzbaustoffe**“, BMUV vom 28.12.2023

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Ende der Abfalleigenschaft

### Verordnungen zur Konkretisierung des Abfallendes auf EU-Ebene

- Auf EU-Ebene wurden bereits Kriterien für das Abfallende entwickelt, u.a. auch durch die Rechtsprechung des EuGH
- Die folgenden Verordnungen entfalten weiterhin Wirkung:
  - EU-Verordnung über Abfallendeeigenschaft von Eisen-, Stahl- und Aluminiumschrotten liegt vor – (EU) Nr. 333/2011 vom 31.03.2011, Geltung seit: 09.10.2011, Kriterien: höchstens 2 bzw. 5 Gewichtsprozent Fremdstoffe
  - EU-Verordnung über Abfallendeeigenschaft bestimmter Arten von Bruchglas – (EU) Nr. 1179/2012 vom 10.12.2012, Geltung seit: 01.01.2013, Kriterien: Glas entspricht Vorgaben des Abnehmers und hat nur bestimmte Nicht-Glas-Komponenten sowie keine gefahrrelevanten Eigenschaften
  - EU-Verordnung über Abfallendeeigenschaft bestimmter Arten von Kupferschrott – (EU) Nr. 715/2013 vom 25.07.2013, Geltung seit: 01.01.2014, Kriterien: Sortierung nach bestimmten Vorgaben, höchstens 2 Gewichtsprozent Verunreinigungen, frei u.a. von sonstigen Stoffen und relevanter Radioaktivität und weiteren Kriterien, Konformitätserklärung, Managementsystem

Ferner: EU-Verordnung zur Bereitstellung von EU-Düngeprodukten – (EU) Nr. 2019/1009 vom 05.06.2019, Geltung ab dem 16.07.2022, in Art. 19 Voraussetzungen für Ende der Abfalleigenschaft

# Kreislaufwirtschaft bei Sonderabfällen

---

## Zusammenfassung

- Sonderabfälle unterliegen uneingeschränkt den Vorgaben der **Kreislaufwirtschaft**
- Sonderabfälle unterliegen uneingeschränkt dem **Vermeidung- und Verwertungsgebot**
- Sonderabfälle unterliegen uneingeschränkt der **Abfallhierarchie**
- Sonderabfälle unterliegen den besonderen Anforderungen des **Vermischungsverbots**
- Sonderabfälle können ebenso wie alle anderen Abfälle das **Abfallende** erreichen

**PAULY • Rechtsanwälte**  
**Dr. Markus W. Pauly**

Cäcilienstraße 30  
50667 Köln

T 0221 250 890 -0  
F 0221 250 890 -69

[m.pauly@pauly-rechtsanwaelte-koeln.de](mailto:m.pauly@pauly-rechtsanwaelte-koeln.de)  
[www.pauly-rechtsanwaelte-koeln.de](http://www.pauly-rechtsanwaelte-koeln.de)