



Stefan Kopp-Assenmacher | Rechtsanwalt | Partner

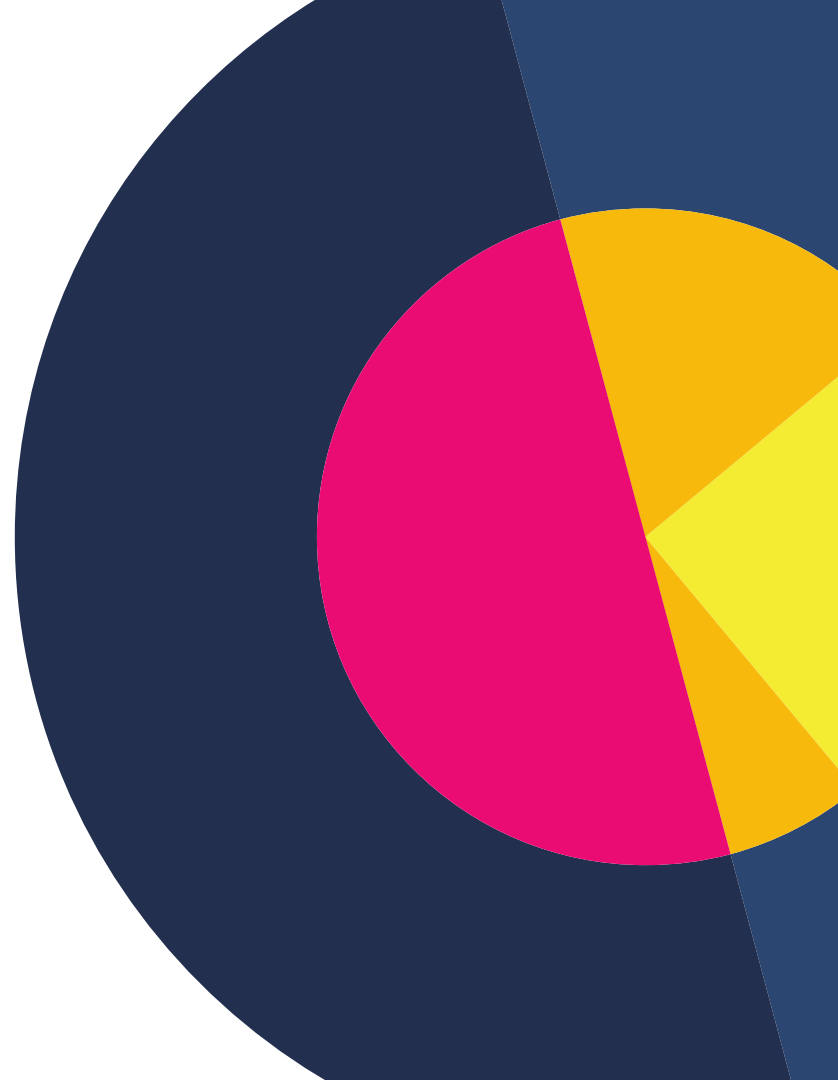
# Abfallende und Rezyklateinsatz

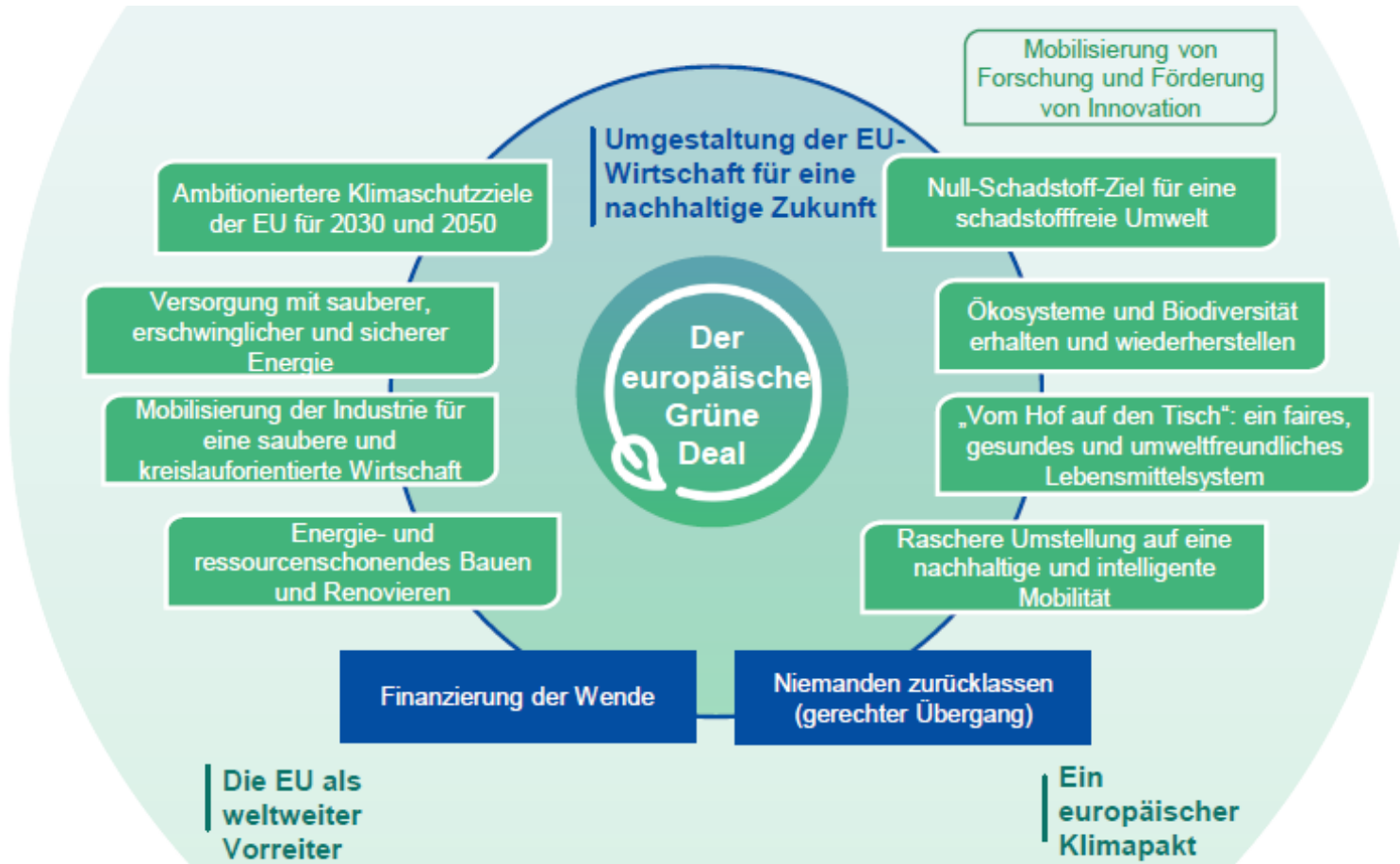
2. Workshop „Regionales Phosphor-Recycling (RePhoR)“

07.04.2022



**Hintergrund  
und  
rechtspolitischer Rahmen**



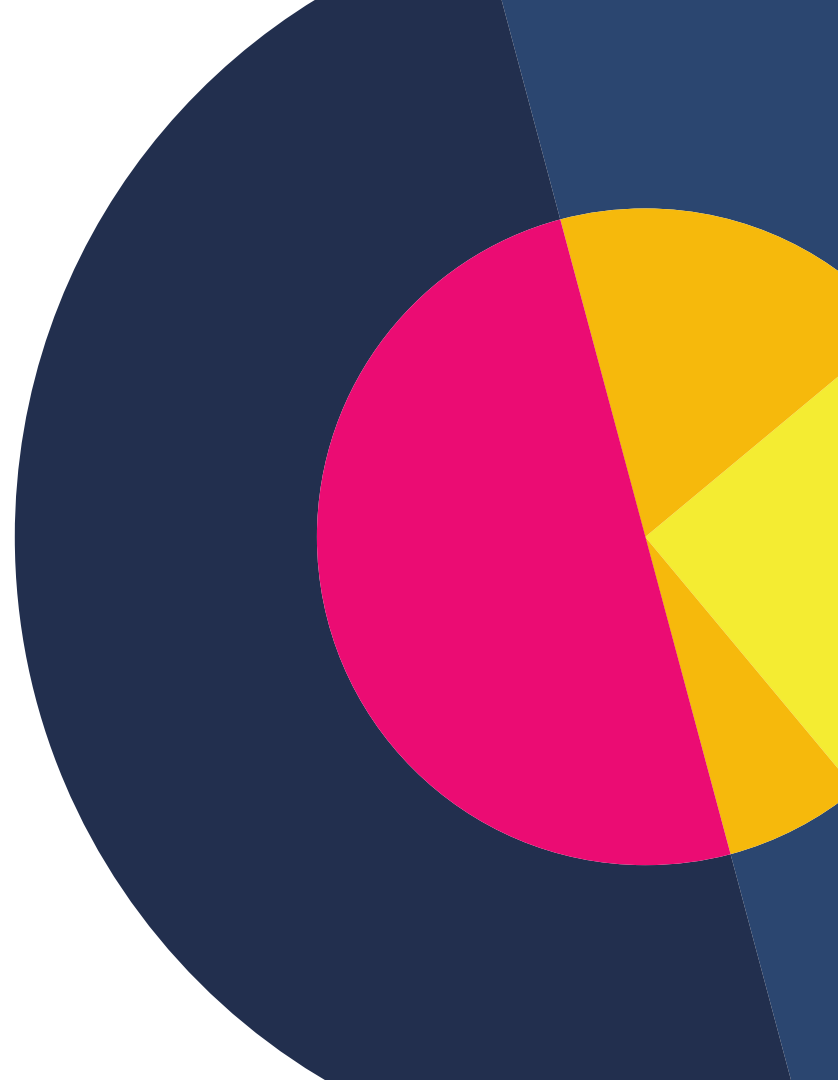


# Europa Aktuell

## Aktionsplan Kreislaufwirtschaft (CEAP vom 11.3.2020, COM(2020) 98 final)

- Rechtssetzungsinitiative für nachhaltige Produktpolitik
- Ausweitung des Ökodesign-Rahmens auf möglichst breites Produktspektrum
- Nachhaltigkeitsgrundsätze: **Erhöhung des Rezyklatanteils** in Produkten, Ermöglichung der Wiederaufarbeitung und eines **hochwertigen Recyclings**
- „Produkt als Dienstleistung“
- Hersteller bleibt Eigentümer des Produkts oder Hersteller übernimmt Verantwortung für Produkt während des gesamten Lebenszyklus

**Rechtliche Bezüge im  
Abfallrecht  
(und darüber hinaus)**



# Anwendungsbereich des Abfallrechts

Das KrWG ist für bestimmte Stoffe und Gegenstände **nicht anwendbar**, sofern Anforderungen an Entsorgung/ schadlosen Umgang mit diesen Stoffen bereits in **anderen Rechtsmaterien** geregelt sind, § 2 Abs. 2 KrWG:

## **z.B.**

- Fäkalien, § 2 Abs. 2 Nr. 4 KrWG
- Gasförmige Stoffe, § 2 Abs. 2 Nr. 8 KrWG
- **Abwässer, § 2 Abs. 2 Nr. 9 KrWG**
- Böden am Ursprungsort, § 2 Abs. 2 Nr. 10 KrWG
- Nicht kontaminierter Bodenaushub zum sofortigen Wiedereinbau, § 2 Abs. 2 Nr. 11 KrWG
- Radioaktive Abfälle, § 2 Abs. 2 Nr. 5 KrWG, u.a.

# Was ist Abfall – zum „Abfallbegriff“

„Abfälle im Sinne dieses Gesetzes sind alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer **entledigt, entledigen will oder entledigen muss**“, § 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG

- Konkretisierung der Legaldefinition in § 3 Abs. 2, 3 und 4 KrWG
- § 2 Abs. 2, 3 KrWG „subjektiv-objektiver“ Abfallbegriff
- § 2 Abs. 4 KrWG „objektiver“ Abfallbegriff – Zwangsabfall
- Funktion der Objektivierung: Reduktion von Beweisschwierigkeiten (aus Behördensicht)
- Ergänzung um besondere Definitionen in § 3 Abs. 5, 6, 7 KrWG (gefährliche Abfälle, Inertabfälle, Bioabfälle)
- Abgrenzungsregelungen in § 4 KrWG (**Nebenprodukte**) und § 5 (**Ende der Abfalleigenschaft**)

# Was ist Abfall – zum „Abfallbegriff“

## Subjektiv-objektivierter Abfallbegriff

- „Entledigung ... ist anzunehmen, wenn ...“
  - Aufgabe der tatsächlichen Sachherrschaft unter Wegfall jeder weiteren Zweckbestimmung erfolgt (**§ 3 Abs. 2 Fall 2 KrWG**)
  - Stoff oder Gegenstand einem Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren gemäß Anlage 1 oder 2 des KrWG zugeführt wird (**§ 3 Abs. 2 Fall 1 KrWG**) – nur **Indizwirkung wg. europarechtskonformer Auslegung**
- „Wille zur Entledigung ist ... anzunehmen ...“
  - Bei Anfall von „Nebenerzeugnissen“, ohne dass Verfahrenszweck darauf gerichtet (**§ 3 Abs. 3 Nr. 1 KrWG**) - **spezieller: § 4 KrWG**
  - Bei Entfallen oder Aufgabe der ursprünglichen Zweckbestimmung, ohne dass ein neuer Verwendungszweck **unmittelbar** an deren Stelle tritt (**§ 3 Abs. 3 Nr. 2 Fall 1 KrWG**)
- „Objektivierung“ der Willensrichtung: „Für die Beurteilung der Zweckbestimmung ist die Auffassung des Erzeugers oder Besitzers unter Berücksichtigung der **Verkehrsanschauung** zugrunde zu legen“ (**§ 3 Abs. 3 S. 2**)



# Was ist Abfall – zum „Abfallbegriff“

Objektiver Abfallbegriff („Zwangsabfall“) - § 3 Abs. 4 KrWG

Der Besitzer muss sich Stoffen oder Gegenständen im Sinne des Absatzes 1 entledigen, wenn diese nicht mehr **entsprechend ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung** verwendet werden, auf Grund ihres konkreten Zustandes geeignet sind, gegenwärtig oder künftig das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die Umwelt, zu gefährden und **deren Gefährdungspotenzial nur durch eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung oder gemeinwohlverträgliche Beseitigung nach den Vorschriften dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ausgeschlossen werden kann.**

# KrWG 2020: neue Begriffsbestimmung „Rezyklat“

- „**Rezyklate**“-Definition in § 3 Abs. 7b KrWG
  - sekundäre Rohstoffe, die durch die Verwertung von Abfällen gewonnen worden sind oder bei der Beseitigung von Abfällen anfallen und für die Herstellung von Erzeugnissen geeignet sind
    1. Rohstoff
    2. durch Abfallverwertung gewonnen
    3. für Herstellung von Erzeugnissen geeignet
  - also keine Nebenprodukte, keine kreislaufgeführten Nicht-Abfälle
  - Politischer Hintergrund: Vorbereitung Rezyklat-Mindestanteil in Produkten

# KrWG – Nebenprodukte / Ende der Abfalleigenschaft

## Nebenprodukte (§ 4)

- Abgrenzung innerhalb eines Herstellungsverfahrens
- Herstellung „Hauptprodukt + Abfall“ oder „Hauptprodukt + Nebenprodukt“? → AbfallR oder ProduktR?

## Ende der Abfalleigenschaft (§ 5)

- Ab wann wird aus Abfall wieder ein Produkt (bspw. durch Recycling)? vom AbfallR zum ProduktR!?
- **P:** Im Einzelfall schwierig abzugrenzen, darum: **Abfall-Ende-Verordnungen (EU)**

# Nebenprodukt

## Kriterien in § 4 KrWG

Abfalleigenschaft entfällt **gemäß § 4 KrWG** (als *lex specialis*), wenn folgende Voraussetzungen vorliegen:

1. weitere Verwendung „sichergestellt“
2. ohne Vorbehandlung möglich (ausgenommen: „normales industrielles Verfahren“)
3. „als integraler Bestandteil eines Herstellungsprozesses erzeugt“
4. Rechtmäßigkeit der weiteren Verwendung („insgesamt“ keine schädlichen Auswirkungen)

### **Beispielfall Gülle, EuGH, Urt. v. 03.10.13, Rs. C-113/12 „Brady“**

*Gülle, die in einem Intensivschweinemastbetrieb anfällt und gelagert wird, bis sie an Landwirte geliefert wird, um von diesen zur Düngung ihrer Flächen verwendet zu werden, [ist] kein „Abfall“ [...], sondern ein Nebenprodukt [...], sofern dieser Erzeuger die Gülle unter für ihn wirtschaftlich vorteilhaften Bedingungen in einem späteren Vorgang vermarkten möchte, wobei Voraussetzung ist, dass diese Wiederverwendung nicht nur möglich, sondern ohne vorherige Bearbeitung in Fortsetzung des Gewinnungsverfahrens gewiss ist.“*

# Ende der Abfalleigenschaft

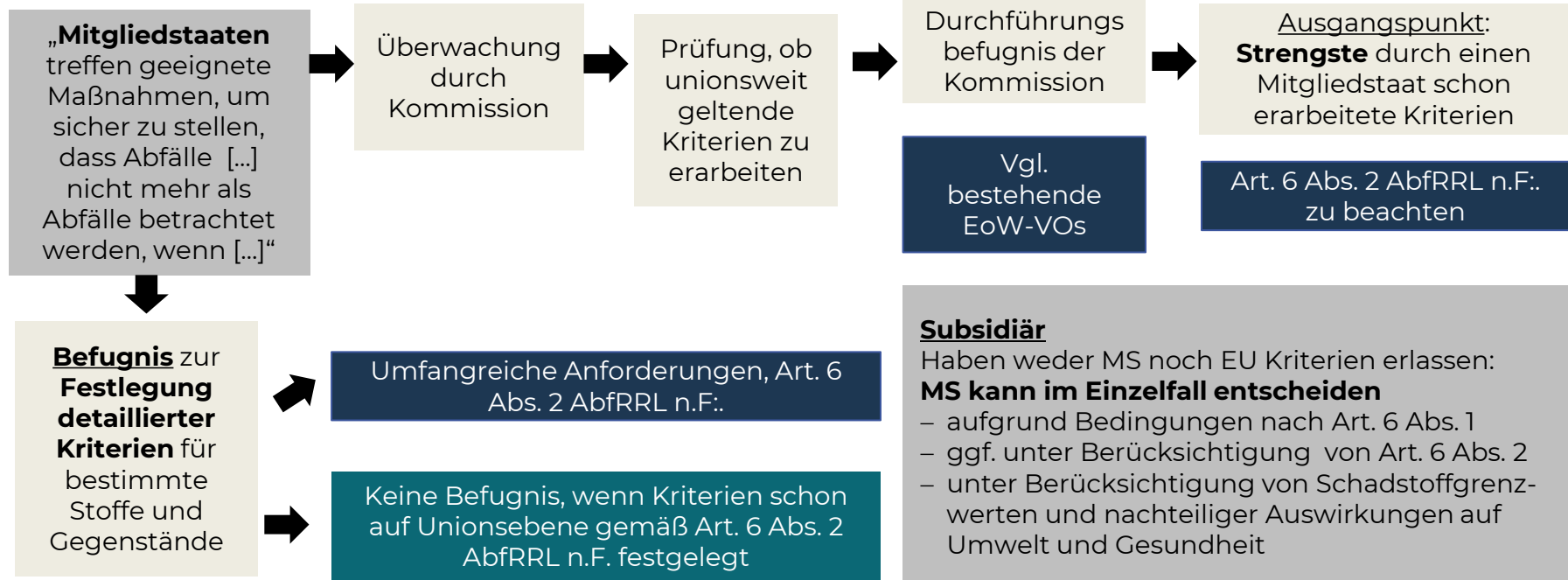
## Kriterien in § 5 KrWG

- „Durchlaufen“ eines Verwertungsverfahrens (**1. Voraussetzung**)
- „Beschaffenheit“ des Stoffes (**2. Voraussetzung**)
  1. So dass er üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet wird
  2. Bestehen eines Marktes oder einer Nachfrage
  3. Erfüllung technischer Anforderungen für den spezifischen Zweck, Rechtsvorschriften und Normen für Erzeugnisse
  4. Verwendung führt insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen

**Neu:** § 5 II KrWG n.F.

# Ende der Abfalleigenschaft

## Die neue Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft gemäß Abfallrahmen-RL (Art. 6 AbfRRL n.F.)



# Konkretisierung durch EU-Verordnungen

**Abfallende-Schrott-VO**, Verordnung (EU) Nr. 333/2011, in Kraft getreten am 09.10.2011

**Abfallende-Glas-VO**, Verordnung (EU) Nr. 1179/2012, in Kraft getreten am 01.01.2013 (Geltung ab 11.06.2013)

**Abfallende-Kupfer-VO**, Verordnung (EU) Nr. 715/2013, in Kraft getreten: 15.08.2013 (Geltung ab 01.01.2014)

# Ende der Abfalleigenschaft - Fall

**Bayerischer VGH, Beschluss v. 17.02.2020, Az.: 12 CS 19.2505**

Zur Darlegungs- und Beweislast bei End of Waste

Zu § 5 KrWG über das Ende der Abfalleigenschaft führt das Gericht aus:

„Die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes endet bei Vorliegen der in § 5 Abs. 1 KrWG normierten Bedingungen unmittelbar qua Gesetz ohne konstitutive Feststellung durch Verwaltungsakt.

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen unterliegt uneingeschränkter verwaltungsgerichtlicher Kontrolle. Ein Prognose- oder Beurteilungsspielraum der Behörden existiert nicht“



# Ende der Abfalleigenschaft - Fall

## Bayerischer VGH, Beschluss v. 17.02.2020, Az.: 12 CS 19.2505

### Zur Darlegungs- und Beweislast bei End of Waste

„Die materielle Beweislast für die Tatsachen, die nach der zugrundeliegenden Norm Voraussetzung für die durch den Verwaltungsakt angeordnete Rechtsfolge sind, wie etwa das Fortbestehen der Abfalleigenschaft, trägt im Rahmen der Eingriffsverwaltung stets die Behörde. Anders verhält es sich nur dann, wenn der Erlass eines sog. „Produktanerkennungsbescheids“ bzw. „Negativattests“ begehrt wird. Insoweit trägt allein der Antragsteller die Darlegungs- und Beweis- bzw. Feststellungslast für das Vorliegen der Voraussetzungen der ihm günstigen Norm“

# „End of Waste“ - Darlegungs- und Beweislast

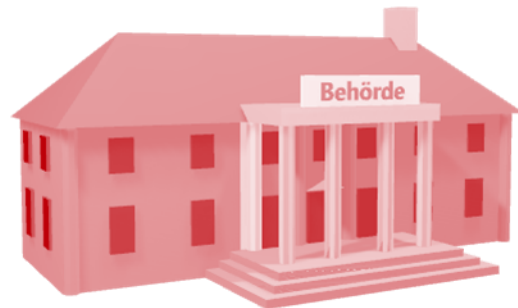
Frage des richtigen Vorgehens: **Risikobetrachtung**

Behörde „kommen lassen“?

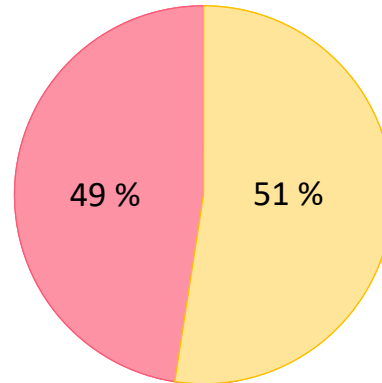
→ **Beweislast bei Behörde**

Feststellungsantrag, dass Abfallende erreicht ist?

→ **Beweislast beim Antragsteller**



Wer „liefert“ die 51 %?



# Ende der Abfalleigenschaft

- Außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Abfallende-VOs bleibt Entscheidung über Abfallende in Deutschland Einzelfallrecht
- Liegen die Voraussetzungen in § 5 Abs. 1 KrWG vor, endet die Abfalleigenschaft von Gesetzes wegen
- Einer **behördlichen Entscheidung**/Feststellung bedarf es hierfür **nicht**
- Behörde darf aber prüfen und überwachen, s. § 47 Abs. 6 KrWG
- Ist eine Behörde der Ansicht, dass ein aus Abfällen gewonnenes Erzeugnis noch Abfall sei und trifft eine Entsorgungsanordnung iRd sog. „Eingriffsverwaltung“ (§ 62 KrWG), trifft die Behörde die Darlegungs- und Beweislast (s. Bayerischer VGH, Beschluss vom 17.02.2020 – 12 CS 19.2505)
- Begehrt ein Erzeuger einen Feststellungsbescheid, um Rechtssicherheit zu erlangen („Produktanerkennungsbescheid“), muss er die Voraussetzungen des Abfallendes darlegen und beweisen (s. Bayerischer VGH, Beschluss vom 17.02.2020 – 12 CS 19.2505)

# KrWG 2020: Verhältnis zum Chemikalien- und Produktrecht

## Verhältnis zum Chemikalien- und Produktrecht nach § 7a KrWG (neu)

“Natürliche oder juristische Personen, die Stoffe und Gegenstände, deren Abfalleigenschaft beendet ist, erstmals verwenden oder erstmals in Verkehr bringen, haben dafür zu sorgen, dass diese Stoffe oder Gegenstände den geltenden Anforderungen des Chemikalien- und Produktrechts genügen“ (Absatz 1)

Regelung formuliert eine Selbstverständlichkeit (klarstellender Charakter)

Endet für ein Erzeugnis das Abfallrecht, gelten z.B. die Anforderungen gemäß REACH, DüMV, Bauproduktenrecht, etc. Entsprechend stellt § 7a Abs. 2 KrWG n.F. klar:

“Bevor für Stoffe und Gegenstände die in Absatz 1 genannten Rechtsvorschriften zur Anwendung kommen, muss ihre Abfalleigenschaft gemäß den Anforderungen nach § 5 Absatz 1 beendet sein.“ (Absatz 2)

Bestehende Vorgaben des Chemikalien- und Produktrechts sind aber bereits bei Prüfung des Abfallendes zu berücksichtigen → § 5 Abs. 1 Nr. 3 KrWG

# KrWG 2020: Produktverantwortung

## Neufassung der Produktverantwortung in den §§ 23 bis 26a KrWG

### Produktverantwortung in § 23 KrWG

- Entwickler, Hersteller, Be- oder Verarbeiter, Vertreiber sind produktverantwortlich (wie bisher)
- Produktverantwortung gemäß § 23 KrWG:
  - Verminderung von Abfällen bei Herstellung und Gebrauch (wie bisher)
  - Sicherstellung der umweltgerechten Entsorgung (wie bisher)
  - **Vorrangiger Einsatz von Rezyklaten bei Produktherstellung (neu)**
  - Sparsamer Einsatz kritischer Rohstoffe + Kennzeichnung vor Inverkehrbringen (neu)
  - Erhalt der Gebrauchstauglichkeit beim Vertrieb – sog. Obhutspflichten (neu)
  - Beteiligung an Entsorgungskosten der öRE (neu)

# KrWG 2020: Produktverantwortung

## Verordnungsermächtigungen für Rezyklat-Vorgaben:

- § 24 Nr. 3 KrWG: Regelungen, dass Erzeugnisse „nur in bestimmter, die Abfallentsorgung spürbar entlastender Weise in Verkehr gebracht werden dürfen“ (v.a. Form, die mehrfache Verwendung oder Verwertung erleichtert)
  - Referentenentwurf BMU: „nur in bestimmter, das Recycling fördernder Weise“, „insbesondere unter dem Einsatz von sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten“
  - aber im Zuge der Ressortabstimmung gestrichen
- § 24 Nr. 7 Buchst. c) KrWG: Hinweise / Kennzeichnung von Erzeugnissen bzgl. Einsatz von sekundären Rohstoffen (Rezyklaten) und Recyclingfähigkeit
- Gibt es für die Grundpflicht nach § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG zum Rezyklateinsatz überhaupt eine **Verordnungsermächtigung**?

# Voraussetzungen für ein „Rezyklat“

- **„Rezyklate“**-Definition in § 3 Abs. 7b KrWG
  - sekundäre Rohstoffe, die durch die Verwertung von Abfällen gewonnen worden sind oder bei der Beseitigung von Abfällen anfallen und für die Herstellung von Erzeugnissen geeignet sind
    1. Rohstoff
    2. durch Abfallverwertung gewonnen
    3. für Herstellung von Erzeugnissen geeignet
- Abgrenzung zum Nebenprodukt: s. Wortlaut „...von Abfällen“
- Abgrenzung zum Abfallende: § 3 Abs. 7b KrWG ./ § 5 Abs. 1 KrWG
- Abgrenzung zum (Ab-)Wasserrecht: Anwendungsausschluss des KrWG ./ AbfKlärV
- „geeignet“ → Rechtskonformität mit nicht-abfallrechtlichen Vorschriften

# Rezyklateinsatzquoten

## Beispiel aus dem Kunststoff-/Verpackungsbereich

### § 30a VerpackG

#### Mindestrezyklatanteil bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen

- Ab 2025: mind. 25% Mindestrezyklatanteil in PET-Einweggetränkeflaschen
- Ab 2035: mind. 30% Mindestrezyklatanteil in PET-Einweggetränkeflaschen
- Hersteller entscheidet, ob prozentualer Anteil bzgl. jeder Flasche oder über die gesamte jährliche Flaschenproduktion erfüllt wird.
- Verstoß ist bußgeldbewehrt



**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**



**Stefan Kopp-Assenmacher**  
Rechtsanwalt | Partner



Oexle Kopp-Assenmacher Lück  
Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

Friedrichstraße 186  
10117 Berlin  
T: +49 (0) 30 | 166 38 14 10  
F: +49 (0) 30 | 166 38 14 99  
stefan.kopp-assenmacher@oklp.de  
oklp.de