

Stellungnahme zum

## **Eckpunktepapier zur Abfallende-Verordnung für bestimmte mineralische Ersatzbaustoffe**

(Stand 28.12.2023)

### **Zusammenfassung:**

Eine Abfallende-Verordnung (AbfEndeV) nach den vorliegenden Eckpunkten wird grundsätzlich abgelehnt, da sie das damit verknüpfte Ziel einer Stärkung des zirkulären Wirtschaftens konterkariert und durch Schaffen eines gesetzlichen Flickenteppichs den Bestrebungen der Vereinheitlichungen des gesetzlichen Rahmens entgegensteht.

### **Allgemein**

Im Koalitionsvertrag 2021-2025 der Regierungsparteien heißt es

*„Mit einer Beschleunigung der Entwicklung von Qualitätsstandards für Rezyklate werden neue hochwertige Stoffkreisläufe geschaffen. Qualitätsgesicherte Abfallprodukte sollen aus dem Abfallrecht entlassen werden und einen Produktstatus erlangen“.*

In einer weiteren Passage wird ausgeführt:

*„In einer „Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie“ bündeln wir bestehende rohstoffpolitische Strategien. Auf dieser Grundlage setzen wir uns in der EU für einheitliche Standards ein. Anforderungen an Produkte müssen europaweit im Dialog mit den Herstellern ambitioniert und einheitlich festgelegt werden“.*

Hieran muss sich eine Abfallende-Verordnung für bestimmte mineralische Ersatzbaustoffe messen lassen. Zusätzlich zu berücksichtigen sind u.a. die Ziele des europäischen Circular Economy Aktionsplans und der bestehenden Rechtsvorgaben auf EU- und nationaler Ebene, allen voran die Abfallrahmenrichtlinie, das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) und die Ersatzbaustoffverordnung (EBV).

Alle vorgenannten Absichtserklärungen und Rechtsregelungen zielen darauf das zirkuläre Wirtschaften zu verstärken, die Ressourceneffizienz zu verbessern bzw. den Ressourcenverbrauch zu reduzieren. Die Wirkung einer AbfEndeV muss daher im Zusammenspiel dieser Ziele bewertet werden. Während die Einführung der Ersatzbaustoffverordnung (EBV) nach ersten Erfahrungen bereits negative Folgen für die Nutzung der durch sie geregelten Materialströme hat, würde eine AbfEndeV nach dem aufgezeigten Muster diese Effekte verstärken, womit sie das damit verknüpfte Ziel einer Stärkung des zirkulären Wirtschaftens konterkariert.

### **Wirtschaftsvereinigung Stahl**

Französische Straße 8  
10117 Berlin  
+49 30 23 25 546-0  
info@wvstahl.de

www.stahl-online.de

Präsident: Bernhard Osburg  
Hauptgeschäftsführerin: Kerstin Maria Rippel, LL.M.  
Geschäftsführer: Dr. Martin Theuringer

Lobbyregisternummer R002425

Mitglied im



Eine detaillierte Befassung mit den einzelnen Eckpunkten ist aus diesem Grund zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zielführend. Dennoch möchten wir, verbunden mit dem ausdrücklichen Wunsch in einen offenen Dialog für eine sinnvolle Abfallende-Verordnung einzutreten, zu wesentlichen Inhalten nachfolgend Stellung beziehen und die Ablehnung begründen.

## Bewertung

Der im Eckpunktepapier dargestellte **Ausschluss von Nebenprodukten vom Anwendungsbereich einer AbfEndeV** ist genauso zutreffend, wie der Einschluss von typischen Abfallströmen.

Wir begrüßen die Feststellung im Eckpunktepapier, dass **Eisenhüttenschlacken per se Nebenprodukte** sind und daher auch nicht für mögliche Abfallende-Kriterien in Frage kommen bzw. auch nicht in den Anwendungsbereich einer entsprechenden Verordnung fallen können. Dies sollte sich dann auch so in der geplanten Verordnung wiederfinden.

Weite Teile der in den Eckpunkten beschriebenen rechtlichen Vorgaben sind zutreffend. Die Ableitung jedoch, welche Anforderungen eine AbfEndeV nach § 5 Abs. 2 KrWG aber zwingend selbst festlegen muss, ist zumindest zu hinterfragen, wobei auch die bestehenden Regelungen berücksichtigt werden müssen.

Die Auswahl der im Rahmen der AbfEndeV für Abfallende **in Betracht gezogenen Materialströme** erscheint vor diesem Hintergrund **willkürlich**. Die dargelegten Begründungen sind keinesfalls ausreichend. Folglich muss auch die abschließende Liste der „in einem ersten Schritt“ in Betracht gezogenen Stoffströme abgelehnt werden. Dem verfolgten Ziel angemessen wäre eine Regelung, die zumindest generell allen Stoffen, die die Qualitätsanforderungen einhalten und in zulässigen Anwendungen eingesetzt werden sollen, ein Abfallende ermöglicht. Anforderungen, die noch über die Regelungen der EBV hinausgehen, sind für deren Regelungsbereich auszuschließen.

Lediglich für **Materialströme und Anwendungen, die über den Anwendungsbereich der EBV hinausgehen** und für die ggfs. eine Verwendung im Einzelfall mit behördlicher Zustimmung zulässig ist, wäre ein erweiterter Regelungsbedarf begründbar. Auch diesen Stoffen müsste die Möglichkeit zur Erreichung des Abfallendes ermöglicht werden. Dies ist in den Eckpunkten bisher aber nicht erkennbar, denn die Liste der Materialien erscheint abschließend.

Die „bestehende Nachfrage“ oder den Markt über einen **positiven Marktwert** als Voraussetzung zu bestimmen ist rechtlich fehlerhaft. Dies ist aber allenfalls ein Indiz, **keinesfalls aber in der Vorschrift so geregelt**. Mit den Begriffen „Markt“ oder „Nachfrage“ will die Vorschrift in § 5 Abs. 1 Nr. 2 KrWG sicherstellen, dass eine Verwendung für den Stoff gegeben ist, ohne dies an einem bestimmten Marktwert zu bemessen.

Die Aussage im Eckpunktepapier

*„MEB müssen gemäß § 5 Abs.1 Nr. 3 [KrWG] alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllen, damit keine Abfalleigenschaft mehr vorliegt“*

ist zutreffend und bestätigt, dass für MEB gemäß EBV kein über das KrWG hinausgehender Regelungsbedarf besteht, zumal auch festgestellt wird: *„Alle in der EBV geregelten MEB halten grundsätzlich technische Normen und Regelungen für den Einbau in technische Bauwerke ein“.*

Probleme bestehen jedoch, wenn es um MEB geht, die in der EBV nicht geregelt sind oder wenn ein **Dissens zwischen Hersteller und zuständiger Behörde** über die Einstufung eines Materialstroms besteht. Die o.g. Beschränkung des Anwendungsbereichs *„im ersten Schritt“* auf nur wenige Materialströme lässt in solchen Fragen **keine Hilfe durch die AbfEndeV** erwarten.

Darüber hinaus sind auch nachteilige Wirkungen möglich, wenn Stoffströme unter Anwendung der AbfEndeV künftig sicher ins Abfallregime fallen (Stichworte Nachweispflichten, Registerführung, Akzeptanz beim Kunden). Insgesamt fördert eine den Eckpunkten entsprechende Verordnung eine **2-Klassen-Gesellschaft für Kreislaufstoffe**. Wurden schon vor Inkrafttreten der EBV bevorzugt MEBs der höchsten Qualität nachgefragt bzw. ausgeschrieben wurden, hat sich die Problematik seit dem Inkrafttreten verschärft, denn

1. werden weiterhin die höchsten Qualitäten nachgefragt,
2. nun aber nicht nur von der Öffentlichen Hand, sondern auch der Privatwirtschaft und
3. ist die Qualitätsanforderung durch die EBV ohnehin gestiegen (Grenzwerte wurden mit EBV abgesenkt und damit Qualitätsanforderungen angehoben).

In der Folge müssen **Materialströme, die nicht z.B. auf dem Markt nachgefragt werden**, früher oder später entsorgt, sprich **deponiert werden**. Dies ist unabhängig davon, ob es sich um einen Abfall, einen Nicht-mehr-Abfall oder ein Nebenprodukt handelt. Eine Umsetzung der Eckpunkte würde die Lage noch weiter verschärfen.

Einzig in einem Punkt könnte die Verordnung eine hilfreiche Rolle spielen, nämlich bei der Bewertung von Materialien, die als Nebenprodukte und gemäß EBV bereits einmal verwendet wurden und dann später wieder als Rezyklat in den Kreislauf zurückgeführt werden sollen. Dies allein ist aber kein hinreichender Grund für eine solche Verordnung, denn die negativen Effekte überwiegen deutlich.

Darüber hinaus sollte eine Rechtsregelung zur Vereinheitlichung der Rechtslage und Interpretation in Deutschland führen – im Sinne des Koalitionsvertrags sogar einheitlichen EU-Standards. Jedoch bestehen bei der EBV bereits starke Unterschiede in ihrer Interpretation und Anwendung in den Bundesländern, wie die diversen sich unterscheidenden Ländererlasse zeigen. **Föderalismus** und **Uneinheitlichkeit** würden mit einer AbfEndeV entsprechend den Eckpunkten zusätzlicher **Vorschub geleistet**.