



Bau- und Abbruchabfälle: Polystyrol-Dämmmaterialien

–

Entsorgung von HBCD-haltigen Abfällen und Abfallgemischen

Essen, den 22.12.2016

von Rechtsanwalt Gregor Franßen, EMLE (Madrid),
und Rechtsanwalt Moritz Grunow

Wohin mit Dach- und Gebäudedämmung aus Styropor / Polystyrol, nachdem sie ausgedient hat? Die Beantwortung dieser Frage führte seit Anfang Oktober 2016 dann zu Problemen bei Handwerkern, Baubetrieben und Entsorgern, wenn die Dämmstoffe mit dem Flammschutzmittel Hexabromcyclododecan (HBCD) behandelt worden sind. Denn infolge einer geänderten abfallrechtlichen Einstufung von HBCD-haltigen Dämmstoffen als „gefährlicher Abfall“ konnten Betroffene, die Dämmplatten im Gemisch mit anderen Bauabfällen entsorgen wollen, plötzlich nicht die gewohnten Entsorgungswege nutzen. Ein akuter Entsorgungsnotstand zeichnete sich ab. Nun ruderte der Bundesrat zurück. Für 12 Monate wird die Einstufung als gefährlicher Abfall ausgesetzt. Das bedeutet zugleich: Nach Ablauf dieses Moratoriums wird die Entsorgungsproblematik wieder aufleben.

Übersicht

Verdämmt und zugenäht	2
Bundesrat sorgt für Atempause – von einem Jahr	3
Gemische – worauf kommt es für den Grenzwert an?	4
<i>Rechtliche Herleitung</i>	4
<i>Regelungen in den einzelnen Bundesländern</i>	5
Weitere Schlussfolgerungen zur Trennung und Mischung	8
<i>MVA-Bunkerbewirtschaftung verstößt nicht gegen</i>	
<i>Vermischungs- verbot aus § 9 Abs. 2 KrWG</i>	8
<i>EU-POP-VO und § 9 Abs. 1 KrWG zwingen nicht zum</i>	
<i>selektiven Rückbau HBCD-haltiger Dämmplatten auf der</i>	
<i>Baustelle</i>	9
<i>Geplanter Recyclingvorrang für Dämmmaterialien in GewAbfV</i>	
<i>muss im Vollzug Vorgaben der EU-POP-VO beachten</i>	10
Hinweise zu kommunalen Sammlungen in Nordrhein-Westfalen	12
Alternative Österreich	14



Verdämmt und zugenäht ...

Bis Ende September 2016 konnten Wärmedämmstoffe aus dem Rückbau von Dach- und Gebäudedämmungen durch Baubetriebe und Handwerker gemeinsam mit anderem Abfall zusammen in nahezu jeder deutschen Müllverbrennungsanlage verbrannt werden – und zwar als ungefährlicher Abfall. Bereits vor einiger Zeit wurden jedoch rechtliche Änderungen im Abfallrecht vorgenommen, die dann zum Stichtag des 30.09.2016 jene neue Rechtslage bewirkten, durch die HBCD-haltige Dämmstoffe plötzlich als „Sondermüll“ und gefährlicher Abfall gelten:

- **Mai 2013:** HBCD wird durch die Vertragsparteien des [Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Stoffe](#) (BGBl. II vom 16.04.2002, S. 804) als persistenter organischer Schadstoff (Persistant Organic Pollutant – kurz: POP) gelistet. Die EU ist verpflichtet, die UN-Listung nach einer Übergangszeit in die europarechtliche [Verordnung \(EG\) 850/2004](#) (sog. EU-POP-Verordnung) zu übernehmen.
- **25.09.2015:** Der deutsche [Bundesrat beschließt](#) im Rahmen der Novelle der [Abfallverzeichnisverordnung](#) (AVV) einen dynamischen Querverweis („in der jeweils geltenden Fassung“) in Nr. 2.2.3 der Einleitung zur AVV (n.F.) auf die EU-POP-Verordnung. Künftig sollen demnach alle Abfälle, die eine in der EU-POP-Verordnung normierte Konzentrationsgrenze erreichen oder überschreiten, hierzulande automatisch als gefährliche Abfälle gelten.
- **11.03.2016:** Die novellierte AVV vom 04.03.2016 tritt nach ihrer Verkündung im [Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 11 vom 10.03.2011, Seite 382](#), in Kraft.
- **30.09.2016:** Seit diesem Stichtag gilt die [Verordnung \(EU\) 2016/460](#) vom 30.03.2016 zur Änderung der Anhänge IV und V der EU-POP-Verordnung. In der geänderten [EU-POP-Verordnung 850/2004](#) wird nunmehr HBCD mit einer Konzentrationsgrenze von 1.000 mg/kg (= 1 g/kg = 0,1 Gewichts-%) gelistet. Damit gelten – infolge des Bundesratsbeschlusses vom 25.09.2015 (s.o.) – Abfälle, die 1.000 mg/kg HBCD und mehr enthalten, gemäß Nr. 2.3.3 der Einleitung zur AVV als gefährlicher Abfall.

Die abfallrechtliche Einstufung von HBCD-haltigem Dämmmaterial als gefährlicher Abfall war also eine auf Deutschland beschränkte Folge der AVV-Novelle.

Europarechtlich ist diese spezifisch abfallrechtliche Einstufung nämlich **nicht gefordert**.¹ Allerdings ist sie als sog. verstärkte Schutzmaßnahme im Sinne von Art. 193

¹ Vgl. EU-KOM, Entscheidung der Kommission vom 03.05.2000 zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a) der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle



AEUV gleichwohl unionsrechtlich zulässig. Das Bundesumweltministerium nahm übrigens im Februar 2015 für die Bundesregierung dahingehend Stellung, dass es die Einstufung von gebrauchten HBCD-Platten als Sondermüll nicht für sinnvoll und erforderlich hält ([BT-Drs. 18/4129](#), S. 9 Nr. 30). So sahen es auch vier Bundesländer (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen), die jedoch mit dem Bundesratsbeschluss vom 25.09.2015 überstimmt wurden.²

Nach der novellierten AVV galten nunmehr HBCD-haltige Dämmstoffe, die die maßgebliche HBDC-Konzentrationsgrenze nach Anhang IV der EU-POP-Verordnung erreichen oder überschreiten, gemäß Nr. 2.2.3 der Einleitung zum Abfallverzeichnis der novellierten AVV als gefährliche Abfälle und unterliegen damit besonderen Anforderungen. Anhang IV EU-POP-Verordnung nennt besagte Konzentrationsgrenze von 1.000 mg/kg, die bis zum 20.04.2019 durch die EU-Kommission überprüft werden soll.

Bundesrat sorgt für Atempause – von einem Jahr

Die geänderte Rechtslage führte in der Praxis rasch zu erheblichen Problemen bei der Entsorgung von HBCD-haltigen Wärmedämmplatten. Kleine und mittelständische Bau- und Abbruchunternehmen fanden für Monochargen solcher Abfälle außerhalb fester Verträge nicht ohne weiteres Entsorgungsmöglichkeiten am Markt – oder aber nur zu deutlich gestiegenen Preisen bei den wenigen Anlagen, die HBCD-haltiges Styropor annehmen konnten und wollten. Die Bundesländer versuchten zunächst über Erlasse, Hinweise, Merkblätter die Problematik aufzulösen. Das sorgten für einen Flickenteppich unterschiedlicher Vorgaben und Ansätze (s. Tabelle auf S. 6 f.). Schließlich wurde der Handlungsdruck auf die Bundesländer so groß, dass der Bundesrat wieder in Aktion treten musste:

- **16.12.2016:** Der Bundesrat stimmt einem Vorschlag von Nordrhein-Westfalen zu, die AVV um eine auf **1 Jahr befristete Ausnahmeregelung für HBCD** ergänzen ([BR-Drs. 752/16 \(Beschluss\)](#)). Während dieser Zeit gelten HBCD-haltige Dämmplatten nicht als gefährlicher Abfall. So erhalten die Fachgremien des Bundes und der Länder Zeit, eine bundeseinheitliche Entsorgung von HBCD vorzubereiten und die betroffene Wirtschaft kann sich auf die neuen Anforderungen vorbereiten.

im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle, (ABl. L 226 vom 06.09.2000, S. 3), zuletzt geändert durch Beschluss 2014/955/EU vom 18.12.2014 (ABl. L 370 vom 30.12.2014), Anhang / Bewertung und Einstufung Nr. 2 Anstrich 3, wonach HBCD **nicht** zu den POP gehört, bei denen ein Erreichen/Überschreiten der Konzentrationsgrenze gemäß Anhang IV EU-POP-Verordnung zur Folge hat, dass der betreffende Abfall als gefährlich einzustufen ist.

² Vgl. EUWID Recycling und Entsorgung Nr. 46/2016, S. 23.



- **21.12.2016:** Das Bundeskabinett stimmt dem Bundesratsbeschluss für ein einjähriges Moratorium zu. Dieses kann am Tag nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft treten.

So begrüßenswert das Moratorium auch ist – am 31.12.2017 tritt es außer Kraft, wie Art. 3 Satz 2 der [Änderungsverordnung](#) unmissverständlich festhält. Bis dahin sind jene Rechtsfragen bundeseinheitlich zu lösen, die in den zurückliegenden Monaten rund um die Entsorgung von HBCD-haltigen Dämmplatten für so große Unsicherheit gesorgt haben.

Gemische – worauf kommt es für den Grenzwert an?

Eine Frage, die sich in der Praxis bei Betroffenen im Umgang mit HBCD-haltigen Bauabfällen stellte, lautete: Bezieht sich die Konzentrationsgrenze der EU-POP-Verordnung auf den gesamten angelieferten Abfall im Gemisch (z.B. 35 m³-Mulde mit Materialverbund mit Putz und Farbanstrich) oder nur auf den reinen „Inhaltsstoff“ Styropor / Polystyrol und damit den Anteil der HBCD-haltigen Dämmplatten am Gemisch?

Um die Antwort gleich vorwegzunehmen: Der Konzentrationsgrenzwert von 1.000 mg/kg aus Anhang IV EU-POP-Verordnung ist auf das gesamte angelieferte Abfallgemisch beziehen. Für die Beurteilung, ob im Sinne der AVV ein gefährlicher Abfall vorliegt oder nicht, ist also auf das angelieferte Abfallgemisch (im Container) abzustellen und nicht auf den isoliert betrachteten Anteil der HBCD-haltigen Dämmplatten am Gemisch. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich um Abfall von derselben Bau- / Anfallstelle handelt. So schreibt es das Vermischungsverbot aus § 9 Abs. 2 KrWG vor.

Rechtliche Herleitung

Diese Aussage lässt sich aus dem Wortlaut der EU-POP-Verordnung herleiten. Art. 7 Abs. 2 Satz 1 der EU-POP-Verordnung ist weit gefasst und nennt Abfälle, die aus POP (hier: HBCD) bestehen, diese Stoffe enthalten oder durch diese verunreinigt sind. Dass Abfallgemische, die durch POP verunreinigt sind, ebenso den Vorgaben zur Abfallbewirtschaftung nach der EU-POP-Verordnung unterliegen, wie Monochargen, die aus POP bestehen bzw. diese enthalten, bedeutet, dass sich die Verordnung nicht nur auf den Abfall bzw. „Inhaltsstoff“ Styropor bezieht. Vielmehr werden auch auf Abfallgemische aus unterschiedlichen Fraktionen erfasst. Dass der Verordnung auch Abfallgemische unterliegen (können), spricht bereits dafür, dass die Konzentrationsgrenzen auch auf Abfallgemische Anwendung finden können.



Diese Lesart wird bestätigt durch Anhang V Teil 2 EU-POP-Verordnung. Dort findet sich der Grenzwert von 1.000 mg/kg nämlich ausdrücklich in Bezug gesetzt auf Abfälle mit dem Abfallschlüssel 17 09 03*, d.h. sonstige Bau- und Abbruchabfälle (einschließlich gemischte Abfälle), die gefährliche Stoffe enthalten. Die EU-POP-Verordnung geht an dieser Stelle also explizit davon aus, dass sich der Konzentrationsgrenzwert auf das Abfallgemisch bezieht. Hieraus folgt, dass der Grenzwert für HBCD bezogen auf Abfallgemische jedenfalls unter der AS-Nr. 17 09 03* auf den gesamten angelieferten Abfall anzuwenden ist. Entsprechendes muss auch für den Spiegeleintrag (AS-Nr. 17 09 04) gelten.

Weil sich die AVV in ihrer Änderungsbegründung allein auf die der EU-POP-Verordnung unterliegenden Abfälle bezieht (Bundesrat-Drs. 340/15 (Beschluss), S. 3), und diese Abfälle auch Abfallgemische umfassen und zwar explizit einschließlich der AS-Nr. 17 09 03*, bezieht sich die Konzentrationsgrenze auf Abfallgemische. Es gibt weder in der EU-POP-Verordnung noch in der Begründung zur Änderung der AVV gegenteilige Hinweise, dass hier allein auf einen isoliert zu betrachtenden „Inhaltsstoff“ (z. B. Styropor) des Gemischs abzustellen wäre.

Ein Auseinanderdividieren der einzelnen Fraktionen und eine gesonderte Anwendung der Konzentrationsgrenze allein auf das HBCD-haltige Dämmmaterial sind damit nicht gefordert. Das bedeutet: Schon bei umfangreichen Anhaftungen von Fremdmaterialien (Putz, Teer etc.) an den Dämmmaterialien kann der HBCD-Gehalt des gesamten Materialverbundes auch unter 1.000 mg/kg liegen, so dass dann eine Einstufung als nicht gefährlicher Abfall in Frage kommt.

Regelungen in den einzelnen Bundesländern (Stand: 22.12.2016)

Dass sich der Konzentrationsgrenzwert auf das Abfallgemisch bezieht, entspricht auch der Erlasslage in mehreren Bundesländern. Die folgende Übersicht³ enthält eine Zusammenstellung der aktuellen Länderregelungen (Erlasse, Ministerschreiben, sonstige Vollzugshinweise) zum Umgang mit HBCD-haltigen Dämmstoffen zum o.g. Stichtag:

³ Wir bitten um Verständnis, dass wir trotz großer Sorgfalt bei Erstellung der Übersicht keine Gewähr für die einzelnen Angaben übernehmen können. Nähere Informationen stellt auch der Industrieverband Hartschaum e.V. auf seiner [Internetpräsenz](#) bereit.



HEINEMANN & PARTNER

Rechtsanwälte | Partnerschaftsgesellschaft mbB

Land	Dokument	AS-Nr. 17 06 03* ⁴ gilt bei:	AS-Nr. 17 09 03* ⁵ gilt, wenn:	AS-Nr. 17 09 04 ⁶ gilt, wenn:
Baden-Württemberg	Erlass vom 12.10.2016 / Fortschreibung vom 25.11.2016	Monofraktion	> 0,5 m ³ HBCD-haltige Dämmplatten / t Gesamtgewicht im Baumischabfall	< 0,5 m ³ / t bzw. 25 Volumen-% (visuelle Plausibilisierung)
Bayern	Vollzugshinweise vom 25.10.2016	Monofraktion	> 0,5 m ³ HBCD-haltige Dämmplatten / t Gesamtgewicht im Baumischabfall	< 0,5 m ³ / t
Berlin/Brandenburg	Merkblatt vom 13.09.2016 / Pressemitteilung vom 02.11.2016	Monofraktion (sortenrein angefallen)	Mischabfall	HBCD-Anteil < 10 kg / t Baumischabfall <i>und</i> Gemisch frei von weiteren gefährlichen Fraktionen
Bremen	Ministerschreiben vom 17.10.2016	Monofraktion	HBCD-Anteil > 1.000 mg/kg	HBCD-Anteil < 1.000 mg/kg
Hamburg	Hinweise vom 01.12.2016	Monofraktion	Baumischabfall mit HBCD-Anteil > 1.000 mg/kg ⁷	< 0,5 m ³ / t
Hessen	Erlass vom 18.10.2016	Monofraktion	> 0,5 m ³ HBCD-haltige Dämmplatten / t im Baumischabfall	< 0,5 m ³ / t
Mecklenburg-Vorpommern	Vollzugshinweise vom 20.10.2016	Monofraktion	HBCD-Anteil > 1.000 mg/kg	HBCD-Anteil < 1.000 mg/kg
Niedersachsen	Erlass vom 30.09.2016 / Ergänzende Hinweise vom 31.10.2016	Monofraktion	HBCD-Anteil > 1.000 mg/kg	HBCD-Anteil < 1.000 mg/kg

⁴ Anderes Dämmmaterial, das aus gefährlichen Stoffen besteht oder solche Stoffe enthält.

⁵ Sonstige Bau- und Abbruchabfälle (einschließlich gemischter Abfälle), die gefährliche Stoffe enthalten.

⁶ Gemischte Bau- und Abbruchabfälle mit Ausnahme derjenigen, die unter 17 09 01, 17 09 02 und 17 09 03 fallen.

⁷ Die Zuordnung zu der AS-Nr. 17 06 03* dürfte ein redaktionelles Versehen darstellen.



HEINEMANN & PARTNER

Rechtsanwälte | Partnerschaftsgesellschaft mbB

Nordrhein-Westfalen	Erlass vom 02.11.2016	als Monofraktion sortenrein angefallen oder anhaftende Abfälle < 50 Masse-%)	anhaftende Abfälle an Monofraktion > 50 Masse-% und < 97 Masse-% bzw. (bei Gemischen) > 25 Volumen-% oder 0,5 m ³ / t (Abschätzung per Sichtkontrolle)	< 25 Volumen-% oder < 0,5 m ³ / t (Abschätzung per Sichtkontrolle)
Rheinland-Pfalz	Erlass vom 01.12.2016	Monofraktion	> 0,5 m ³ /t bzw. 25 Vol.-% HBCD-haltige Dämmplatten	HBCD-haltige Dämmstoffe im Baumischabfall < 0,5 m ³ / t oder rund 25 Vol.-% (visuelle Plausibilisierung)
Saarland	Ministerschreiben vom 14.10.2016	Monofraktion	> 5 Gewichts-%	< 5 Gewichts-%
Sachsen	Informationsschreiben vom 24.10.2016	Monofraktion	HBCD-Anteil > 1.000 mg/kg	HBCD-Anteil < 1.000 mg/kg
Sachsen-Anhalt	Hinweise vom 21.10.2016	Monofraktion	HBCD-haltige Abfälle im Gemisch > 10 Masse-%	HBCD-haltige Abfälle im Gemisch < 10 Masse-%
Schleswig-Holstein	Hinweise vom 18.10.2016	Monofraktion	> 0,5 m ³ HBCD-haltige Dämmplatten / t Gesamtgewicht im Baumischabfall	< 0,5 m ³ / t
Thüringen	Informationsblatt vom 01.11.2016	Monofraktion	HBCD-haltige Dämmstoffe > 20 Volumen-% im Baumischabfall	HBCD-haltige Dämmstoffe < 20 Volumen-% im Baumischabfall (visuelle Plausibilisierung ausreichend)



Weitere Schlussfolgerungen zur Trennung und Mischung von HBCD-Abfällen

These 1: Eine Durchmischung von HBCD-haltigen Dämmplatten mit anderen Abfällen im Rahmen der Bunkerbewirtschaftung einer Müllverbrennungsanlage verstößt nicht gegen das Vermischungsverbot aus § 9 Abs. 2 KrWG.

Voraussetzung für eine erfolgreiche energetische Verwertung HBCD-haltiger Dämmstoffe in einer Abfallverbrennungsanlage ist die Durchmischung der HBCD-haltigen Dämmstoffe mit anderen Abfällen wie gemischten Siedlungsabfällen („Restmüll“) oder Produktions- und Baustellenabfällen vor ihrer Aufgabe in den Verbrennungsofen. Betriebliche Erfahrungen in thermischen Abfallbehandlungsanlagen haben gezeigt, dass Verbrennungsanlagen aus betriebs- und verbrennungstechnischen Gründen nur sukzessive geringe Mengen von in Monochargen gelieferten Dämmmaterialien verarbeiten können. Ein zu hoher Volumenanteil kann zu Störungen schon bei der Abfallaufgabe (z.B. Verstopfung, Verkleben) führen, die das Eingreifen des Bedienungspersonals erforderlich machen. Im Übrigen haben Polystyrol und vergleichbare Stoffe einen um ein Mehrfaches höheren Heizwert als gemischter Hausmüll. Daher kann es bei einer exklusiven Verbrennung von Monochargen von HBCD-haltigen Dämmstoffen zu Schäden von Anlagenteilen kommen. Aus diesen Gründen ist eine Konditionierung mit anderen, weniger heizwertreichen Abfällen erforderlich, also eine den Brennwert ausgleichende Durchmischung der HBCD-haltigen Dämmstoffe mit anderen Abfällen im Rahmen der Bunkerbewirtschaftung.⁸

Diese Vorortkonditionierung von Abfällen innerhalb einer hierfür zugelassenen Abfallverbrennungsanlage stellt keine unzulässige Vermischung mit anderen Abfällen im Sinne von § 9 Abs. 2 Satz 1 KrWG dar. Denn das dort geregelte Vermischungsverbot zielt auf eine Behandlung von Abfällen zwischen der Anfallstelle und der Abfallverbrennungsanlage ab. Es betrifft aber nicht eine betriebstechnisch ohnehin unvermeidliche Vermischung innerhalb der Aufgabe-, Zuleitungs- und Verbrennungseinrichtungen einer Abfallverbrennungsanlage, die für die gleichzeitige/parallele thermische Behandlung einer Mehr-/Vielzahl verschiedener Abfallarten zugelassen ist.⁹ Die Durchmischung innerhalb der Abfallverbrennungsanlage, d.h. die dosierte und kontrollierte Zugabe zum sonstigen für die Verbrennung vorgesehenen Abfall, wird daher von diesem Verbot nicht erfasst.

⁸ Vgl. hierzu auch Umweltministerium Baden-Württemberg, [Fortschreibung des gemeinsamen abfall- und immissionsschutzrechtlichen Erlasses vom 12.10.2016 zur Getrennthaltung und Entsorgung von HBCD-haltigen Bauabfällen](#) vom 25.11.2016, S. 2.

⁹ Ebenso wenig ist das Vermischungsverbot des § 9 Abs. 2 KrWG auf die betriebstechnisch unvermeidliche Vermischung von Abfällen durch ihre gemeinsame Ablagerung in ein und demselben Deponiekörper einer Deponie bzw. eines Deponieabschnitts anzuwenden.



These 2: Aus Art. 7 Abs. 1 EU-POP-VO und aus § 9 Abs. 1 KrWG folgt keine Pflicht zum selektiven Rückbau HBCD-haltiger Dämmplatten am Anfallort (Baustelle).

Regelmäßig stößt man in behördlichen Hinweisen auf die Aussage, HBCD-Dämmstoffe seien an der Baustelle getrennt zu erfassen (vgl. etwa [UBA Hintergrund // Juli 2016](#), S. 12). Es gibt bislang aber zum einen kein allgemeines Gebot zum selektiven (Gebäude- und Anlagen-) Rückbau, auch nicht im Abfallrecht. Zum anderen ist in der Praxis eine materialscharfe Abtrennung von Dämmstoffen bei Rückbau- oder Abrissmaßnahmen und damit die Schaffung einer sortenreinen HBCD-haltigen Monofraktion aufgrund der Anhaftungen mineralischer Anteile (z.B. klebstoffbedingte Verbindung mit Beton, Ziegeln, Putz etc.) oft aufwendig und schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Dämmstoffplatten fallen daher meist als Materialverbund an und nicht als Monoabfall.

Richtig ist, dass die EU-POP-Verordnung in Art. 7 Abs. 1 (und Erwägungsgrund 16 der [Ursprungsfassung der Verordnung](#)) die Vorgabe setzt, dass HBCD-haltige Abfälle an der Quelle zu trennen sind, um eine Verunreinigung weiterer Abfälle mit POPs zu vermeiden. Hinzu tritt die Maßgabe des § 9 Abs. 1, § 15 Abs. 3 Satz 1 KrWG, wonach generell bei Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen Abfälle getrennt zu halten und behandeln sind, wenn und soweit dies zur Erfüllung der abfallrechtlichen Grundpflichten erforderlich ist. Allerdings gebietet keine dieser rechtlichen Vorgaben eine Pflicht zum selektiven Rückbau HBCD-haltiger Dämmplatten auf der Baustelle. Denn alle diese Getrennthaltungspflichten setzen nicht schon bei der abfallerzeugenden Tätigkeit an, sondern erst ab dem Zeitpunkt, in dem Abfall schon angefallen ist (sei es materialrein oder als Gemisch). Vielmehr geht die EU-POP-Verordnung selbst davon aus, dass eine Trennung „an der Quelle“ nicht immer und in jedem Fall erfolgt. Das zeigt schon die Tatsache, dass auch (mit POP verunreinigte) Abfallgemische den Anforderungen der Verordnung unterliegen. So nennt Anhang V Teil 2 der EU-POP-Verordnung ausdrücklich Beton-Ziegel-Fliesen-Keramik-Gemische (AS-Nr. 17 01 06*) und sonstige Bau- und Abbruchabfälle einschließlich gemischter Abfälle (AS-Nr. 17 09 03*).

In Teilen des Bundesgebiets ist die Regelung, dass keine Pflicht zur Trennung am Anfallort besteht, schon erlassweise eingeführt worden. Das gilt z.B. für Bayern, Berlin und Brandenburg, Bremen, Hessen und Thüringen (sowie mit Einschränkungen im Wording in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen): In dem in diesen Ländern geltenden Behördenregelwerk heißt es, dass eine Getrennthaltung nach § 9 Abs. 1 KrWG nicht erforderlich sei, da die Trennung keine Vorteile für die anschließende thermische Behandlung biete. Diese Aussage überzeugt insbesondere mit Blick auf die vorstehend beschriebenen betriebs- und verbrennungstechnischen



Probleme, die Monofractionen HBCD-haltiger Dämmstoffplatten in Abfallverbrennungsanlagen bereiten.

Hinzu tritt, dass die EU-POP-Verordnung Vorgaben für die Entsorgung von HBCD-haltigen Abfällen macht, die einer stofflichen Verwertung entgegenstehen. Nach Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 2 EU-POP-Verordnung müssen Abfälle, die aus POPs bestehen, diese enthalten oder mit ihnen verunreinigt sind, grundsätzlich (nämlich bei einem POP-Gehalt oberhalb der Konzentrationsgrenzen gemäß Anhang IV der EU-POP-Verordnung) so beseitigt oder verwertet werden, dass die in den Abfällen enthaltenen POPs zerstört oder unumkehrbar umgewandelt werden. Die Rückgewinnung oder Wiederverwendung von POPs ist gemäß Art. 7 Abs. 3 EU-POP-Verordnung verboten. Damit bleibt zumindest nach dem derzeitigen Stand der Technik in aller Regel nur die Verbrennung in Müllverbrennungsanlagen.¹⁰ Dann aber ergibt eine Trennung am Anfallort erst recht keinen Sinn, wenn diese die Verbrennung nur erschwert.

These 3: Ein geplanter Recyclingvorrang für bestimmte Dämmmaterialien in der Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) muss bei HBCD-haltigen Abfällen die Vorgaben der EU-POP-Verordnung beachten – auch im künftigen Vollzug.

Bestimmte Dämmmaterialien sollen künftig nach dem Willen des Gesetz- und Verordnungsgebers vorrangig der Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden. Bereits in der geltenden Fassung der GewAbfV ist die getrennte Sammlung von Bau- und Abbruchabfällen mit dem Ziel des Recyclings angelegt (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 GewAbfV). In der anstehenden Novellierung der GewAbfV soll sich diese Pflicht zur getrennten Sammlung ausdrücklich auch auf **Dämmmaterial** mit der **AS-Nr. 17 06 04**¹¹ erstrecken (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 5 des vom Bundeskabinett beschlossenen [Entwurfs zur GewAbfV](#)), also auf Dämmmaterial, das nicht aus gefährlichen Stoffen besteht oder solche Stoffe enthält:

„§ 8

Getrennte Sammlung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen

(1) [...] Erzeuger und Besitzer von Bau- und Abbruchabfällen [haben] die folgenden Abfallfraktionen jeweils getrennt zu sammeln, zu befördern und nach Maßgabe des § 8 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

¹⁰ Vgl. aber insoweit jetzt auch EUWID Recycling und Entsorgung Nr. 46/2016, S. 7, zum Brom-Rückgewinnungsverfahren „CreaSolv“, bei dem HBCD durch Lösemittel vom Dämmstoff abgetrennt, so dann das HBCD auch vom Lösemittel abgetrennt und schließlich aus HBCD Brom zurückgewonnen wird.

¹¹ Dämmmaterial mit Ausnahme desjenigen, das unter 17 06 01 und 17 06 03 fällt.



vorrangig der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen:

[...]

5. Dämmmaterial (Abfallschlüssel 17 06 04), [...]"

Dämmmaterial, das als ungefährlicher Abfall unter die AS-Nr. 17 06 04 gefasst werden kann (also einen HBCD-Gehalt unterhalb der Konzentrationsgrenze gemäß Anhang IV der EU-POP-Verordnung aufweist), soll demnach an der Anfallstelle getrennt und später vorrangig entweder wiederverwendet bzw. recycelt, d.h. stofflich verwertet werden. Eine Nutzung des heizwertreichen Materials in Müllverbrennungsanlagen soll demnach nicht mehr so ohne weiteres möglich sein, wie das bislang der Fall war.

Klar ist, dass diese Vorgabe für Dämmmaterial mit einem HBCD-Gehalt oberhalb der Konzentrationsgrenze gemäß Anhang IV der EU-POP-Verordnung i.H.v. 1.000 mg/kg nicht gilt, weil der HBCD-haltige Abfall dann als gefährlicher Abfall gemäß der AS-Nr. 17 06 03* einzustufen ist. Schon deswegen wird die allein auf die AS-Nr. 17 06 04 bezogene Pflicht zur Getrennthaltung und zum Recyclingvorrang nicht gelten. Eine solche Pflicht kann für HBCD-haltige Abfälle der AS-Nr. 17 06 03* auch deswegen nicht gelten, weil diese bereits nach den Vorgaben der EU-POP-Verordnung so zu entsorgen sind, „*dass die darin enthaltenen persistenten organischen Schadstoffe zerstört oder unumkehrbar umgewandelt werden*“ (Art. 7 Abs. 2 EU-POP-Verordnung). Dieses „Zerstörungs- und Umwandlungsgebot“ steht einer Wiederverwendung von HBCD-haltigem gefährlichem Dämmmaterial ebenso entgegen, wie einem stofflichen Recycling, bei dem HBCD im rezyklierten Material verbleibt. In der Begründung zum Referentenentwurf für eine novellierte GewAbfV wird dieser Aspekt auch adressiert. Dort heißt es auf S. 95 f.:

„Auch Dämmstoffe aus Polystyrol, die als Abfall anfallen, sind ab Herbst 2016, wenn der Grenzwert in Anhang IV der Verordnung 850/2004/EG über persistente organische Schadstoffe (EU-POP-Verordnung) rechts-wirksam wird – als gefährlicher Abfall (Abfallschlüssel 17 06 03) einzustufen und getrennt zu halten, da sie in der Regel das bromierte Flamm-schutzmittel Hexabromcyclododecan (HBCD) enthalten. Diese Substanz ist seit kurzem in der EU-POP-Verordnung mit dem Ziel gelistet, HBCD dauerhaft aus dem Wirtschaftskreislauf auszuschleusen. Nach der EU-POP-Verordnung sind HBCD-haltige Abfälle deshalb getrennt zu erfassen und so zu verwerten oder beseitigen, dass das HBCD zerstört oder unum-kehrbar umgewandelt wird. Dies erfolgt in der Regel im Rahmen der ener-getischen Verwertung bzw. Beseitigung.“*



Insoweit trägt der Entwurf für eine novellierte GewAbfV den Vorgaben der EU-POP-Verordnung durchaus Rechnung. Das Problem in der Praxis wird künftig sein, dass dem anfallenden Dämmmaterial im Entsorgungsfall nicht ohne weiteres anzusehen ist, ob es sich um Abfall handelt, der wegen seines HBCD-Gehalts als gefährlich einzustufen ist, oder um ungefährlichen Abfall, weil der HBCD-Gehalt unterhalb 1.000 mg/kg liegt. Tritt die novellierte GewAbfV in Kraft, dann wird vor einer übereilten Geltendmachung des in § 8 Abs. 1 GewAbfV-Entwurf geplanten Recyclingvorrangs bei Dämmstoffen daher stets zu prüfen sein, ob es sich um Dämmmaterialien mit einem HBCD-Gehalt oberhalb der Konzentrationsgrenze gemäß Anhang IV der EU-POP-Verordnung i.H.v. 1.000 mg/kg und deswegen gefährliche Abfälle (AS-Nr. 17 06 03*) handelt. Denn bei diesen ist weiterhin das „Zerstörungs- und Umwandlungsgebot“ aus Art. 7 Abs. 2 EU-POP-Verordnung zu beachten.

Hinweise zu kommunalen Sammlungen in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen wurde der maßgebliche Erlass zur Entsorgung HBCD-haltiger Dämmmaterialien durch das Landesumweltministerium (nach lediglich gut einer Woche) ergänzt um Ausführungen zu HBCD-haltigen Dämmmaterialien, „*die in privaten Haushaltungen im Rahmen der privaten Lebensführung anfallen, also insbesondere nicht aus gewerblich durchgeführten Bau-, Sanierungs- oder Abbruchmaßnahmen stammen*“. Diese sind den vor Ort zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen ([Erlass vom 02.11.2016](#), S. 9).

Im Einzelnen werden jedoch keine Aussagen getroffen, ob zwingend eine getrennte Erfassungsstruktur für derartige Abfälle vorzuhalten ist. Der Erlass enthält lediglich einen kurzen Verweis auf § 5 Abs. 3 Satz 1 LAbfG, der eine getrennte Entsorgung von schadstoffhaltigen Abfällen zum Wohl der Allgemeinheit vorschreibt.¹² Unter Ziff. 1 und Ziff. 2 enthält der MKULNV-Erlass Hinweise zur Getrennthaltung und Einstufung von HBCD-haltigen Dämmmaterialien. Bedeutsam ist, dass das MKULNV seine Hinweise unter Ziff. 1 und 2 offenbar nicht allein auf Baustellen einengen wollte. Stattdessen ist ausdrücklich und wiederholt allgemein von der Anfallstelle die Rede, was inhaltlich wesentlich weiter reicht und nach der in § 2 Nr. 2 GewAbfV¹³ zum Ausdruck kommenden Wertung insbesondere private Haushalte und vergleichbare Anfallorte mit erfasst. Hieraus schließen wir, dass das MKULNV unter den Ziff. 1 und 2 seines Erlasses allgemeine Aussagen zur Getrennthaltung und Einstufung von HBCD-haltigen Dämmmaterialien treffen wollte, die auch auf die Anfallstelle „privater Haushalt“

¹² Die Regelung lautet wie folgt: „*Abfälle aus Haushaltungen, die wegen ihres Schadstoffgehaltes zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit einer getrennten Entsorgung bedürfen, hat der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger getrennt zu entsorgen.*“

¹³ Die Regelung definiert Abfälle aus privaten Haushaltungen und lautet wie folgt: „*Abfälle, die in privaten Haushalten im Rahmen der privaten Lebensführung anfallen, insbesondere in Wohnungen und zugehörigen Grundstücks- oder Gebäudeteilen, sowie in anderen vergleichbaren Anfallorten [...].*“



anwendbar sind. Zur Getrennthaltung an der Anfallstelle heißt es unter der Ziff. 1 des Erlasses wie folgt:

„Eine Getrennthaltung der HBCD-haltigen Dämmmaterialien von anderen nicht gefährlichen Abfällen an der Anfallstelle ist nicht geboten, da HBCD-haltige Dämmmaterialien nur gemischt mit weniger heizwertreichen Abfällen in einer Hausmüllverbrennungsanlage eingesetzt werden können.“¹⁴

Diese Aussage trifft nach dem oben beschriebenen Verständnis des MKULNV-Erlasses auch auf die Anfallstelle „privater Haushalt“ zu, so dass für Bürger gilt, dass sie nicht zur Bereitstellung von Monochargen von HBCD-haltigen Abfällen verpflichtet sind. Voraussetzung hierfür ist allerdings wegen des Vermischungsverbots nach § 9 Abs. 2 KrWG, dass es sich bei dem Mischabfall um Abfall von derselben Anfallstelle handelt.¹⁵ Das lässt sich in dem hier in Rede stehenden Zusammenhang dahin übersetzen, dass es sich bei der Betrachtung um ein- und dieselbe Anfallstelle, also denselben, einzelnen Haushalt handeln muss. Zieht man hier wiederum die in § 2 Nr. 2 GewAbfV zum Ausdruck kommende Wertung heran, dann kann unter ein- und derselben Anfallstelle auch Abfall erfasst werden, der in Mehrparteienhäusern und größeren Wohnanlagen zentral erfasst und in Müllgroßbehältern zur Abholung bereit gestellt wird.

Der Hinweis unter Ziff. 2b) des Erlasses („Bei einem Anteil von rund 25 Vol.-% HBCD-haltiger Dämmmaterialien im Baumischabfall wird die Konzentration von 0,1 [Gewichts-] % HBCD sicher unterschritten“¹⁶) bedeutet übersetzt auf das Restmüllgefäß, in dem der Abfall des privaten Haushalts zur Abholung bereitgestellt wird, dass ein zu vernachlässigender (Fehl-) Einwurf von HBCD-haltigen Abfällen zulässig bleibt – jedenfalls solange, wie ein Anteil von 25 Volumenprozent im Abfallgemisch an der Anfallstelle nicht erreicht wird. Unterhalb dieser Marke ist davon auszugehen, dass es sich nicht um gefährliche Abfälle handelt, weil der HBCD-Konzentrationswert von 1.000 mg/kg aus Anhang IV EU-POP-VO nicht erreicht wird.

Wozu der MKULNV-Erlass keinerlei Hinweise gibt, das ist die Frage, unter welche Abfallschlüsselnr. Abfälle / Abfallgemische zu fassen sind, wenn sie nicht als Bau- und Abbruchabfall im Sinne von Kapitel 17 des Abfallverzeichnisses der AVV anzusehen sind. Es liegt nahe, eine Einstufung als gemischte Siedlungsabfälle (AS-Nr. 20 03 01) vorzunehmen, wie es schon vor der Änderung der Rechtslage für bestimmte HBCD-haltige Abfälle zum Stichtag des 01.01.2016 der Fall war.

Das bedeutet zusammengefasst: Laut der geltenden Erlasslage in Nordrhein-Westfalen ist eine anteilige Entsorgung von HBCD-haltigen Abfällen und damit auch von

¹⁴ HBCD-Erlass des MKULNV vom 02.11.2016, S. 4 Ziff. 1 am Anfang.

¹⁵ HBCD-Erlass des MKULNV vom 02.11.2016, S. 4 Ziff. 1 am Ende.

¹⁶ HBCD-Erlass des MKULNV vom 02.11.2016, S. 4 f. Ziff. 2 b).



HEINEMANN & PARTNER

Rechtsanwälte | Partnerschaftsgesellschaft mbB

Dämmstoffen über den Restmüll möglich, wenn im Abfallgemisch die Konzentration von 0,1 Gewichtsprozent HBCD unterschritten wird. HBCD-haltiger Abfall im Restmüll ändert nichts an der Einstufung des Restmülls als gemischter Siedlungsabfall (AS-Nr. 20 03 01), wie sie schon früher möglich und gängig war. Das gleiche gilt für Sperrmüll (AS-Nr. 20 03 07).

In Nordrhein-Westfalen gilt es zudem die geltende Erlasslage zur „Auslegung des Vermischungsverbots nach § 9 Abs. 2 KrWG“ zu berücksichtigen (Erlass des Landesumweltministeriums vom 01.07.2016). Demzufolge müssen gefährliche Abfälle schon vor einem Vermischen für sich genommen positiv im Abfallannahmekatalog der jeweiligem End-Entsorgungsanlage (hier: der Müllverbrennungsanlage) im Abfall einhalten sein, weil nur so das Vermischungsverbot des § 9 Abs. 2 KrWG effektiv durchgesetzt und kontrolliert werden könne.¹⁷ Hierauf ist zu achten, falls eine Konditionierung von HBCD-haltigen Abfällen für die Verbrennung vor Anlieferung an eine Müllverbrennungsanlage erfolgen soll.

Alternative Österreich

Interessant ist ein Blick in die Republik Österreich: Durch [Erlass](#) vom 29.09.2016 hat das österreichische Umweltministerium bestätigt, dass HBCD-haltiges Styropor nicht als gefährlicher Abfall einzustufen ist und dementsprechend weiterhin in Müllverbrennungsanlagen für nicht gefährliche Abfälle mit verbrannt werden darf. Das ist unionsrechtskonform: Wie einleitend erwähnt, fordert das Europarecht nicht zwingend die Einstufung von HBCD-haltigen Abfällen als gefährlicher Abfall / Sondermüll. Das wird noch einmal deutlich mit einem Blick auf den aktuellen Entwurf für ein „Guidance document on the definition and classification of waste“ der EU-Kommission, in dem es (auf S. 26) ausdrücklich heißt: „*Wastes containing POPs listed in the Annexes of the POP Regulation [...] do not automatically classify as hazardous.*“

Verfasser: Rechtsanwalt Gregor Franßen, EMLE (Madrid)
Rechtsanwalt Moritz Grunow
Heinemann & Partner Rechtsanwälte PartGmbH
III. Hagen 30 · 45127 Essen
Telefon 0201.10 95-726 Homepage www.raehp.de
E-Mail franssen@raehp.de grunow@raehp.de

¹⁷ Diese Erlasslage dürfte den Regelungsgehalt des § 9 Abs. 2 KrWG überdehnen. Der BDE-Regionalverband West hat diese Erlasslage zu Recht kritisiert und steht insoweit mit dem NRW-Umweltministerium im Dialog.