

Entwurf
(zur Verbandsbeteiligung freigegeben)

V e r o r d n u n g
über die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen
durch Verbrennen außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen
(BrennVO)

Aufgrund des § 28 Abs. 3 Sätze 1 und 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch § 44 Abs. 4 des Gesetzes vom 22. Mai 2013 (BGBl. I S. 1324), und des Artikels I § 5 Satz 1 des Fünften Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 21. Juni 1972 (Nds. GVBl. S. 309), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Februar 2010 (Nds. GVBl. S. 59), wird verordnet:

§ 1
Regelungsgegenstand

(1) Diese Verordnung regelt, inwieweit das Verbrennen von pflanzlichen Abfällen und Treibsel außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen zum Zweck der Beseitigung abweichend von § 28 Abs. 1 KrWG zulässig ist.

(2) Pflanzliche Abfälle im Sinne dieser Verordnung sind Abfälle, die ausschließlich aus Pflanzen oder Pflanzenteilen bestehen und im Rahmen der Unterhaltung oder Bewirtschaftung bewachsener Flächen anfallen.

§ 2
Zulassung im Einzelfall

(1) ¹Die zuständige Behörde kann das Verbrennen von pflanzlichen Abfällen und Treibsel außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen zum Zweck der Beseitigung auf Antrag der Erzeugerin, des Erzeugers, der Besitzerin oder des Besitzers im Einzelfall zulassen, wenn

1. bei Personen, die der Pflicht zur Verwertung nach § 7 Abs. 2 KrWG unterliegen, die Pflicht zur Verwertung aus den in § 7 Abs. 4 KrWG genannten Gründen nicht zu erfüllen ist und

eine Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht möglich ist oder wirtschaftlich nicht zugemutet werden kann,

2. bei Personen, die der Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 Satz 1 oder 2 KrWG unterliegen, es nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist, die pflanzlichen Abfälle oder das Treibsel einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen,
3. eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht zu besorgen ist und
4. die Nachbarschaft nicht mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt wird.

²Mit dem Antrag ist darzulegen, dass die Voraussetzungen nach Satz 1 erfüllt werden.

(2) ¹Das Verbrennen pflanzlicher Abfälle soll nur auf dem Grundstück zugelassen werden, auf dem sie angefallen sind. ²Für das Verbrennen auf moorigem Untergrund und in Schutzzonen I von Wasserschutzgebieten wird eine Zulassung nicht erteilt.

(3) Die zuständige Behörde kann die Zulassung zeitlich und räumlich beschränken und zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft mit Nebenbestimmungen versehen.

§ 3

Allgemeine Zulassung, Anzeigepflicht

(1) ¹In der **Anlage** genannte pflanzliche Abfälle dürfen auf dem Grundstück, auf dem sie angefallen sind, außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen zum Zweck der Beseitigung verbrannt werden, wenn die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 und 4 erfüllt sind.

²Satz 1 gilt nicht für Grundstücke mit moorigem Untergrund und für Grundstücke in Schutzzonen I von Wasserschutzgebieten. ³Das Verbrennen ist der Gemeinde mindestens sechs Werktage, bei pflanzlichen Abfällen nach Nummer 2 der Anlage mindestens zwei Werktage vor dem Verbrennen anzuzeigen. ⁴Mit der Anzeige ist darzulegen, dass die Voraussetzungen nach Satz 1 erfüllt werden und das Verbrennen nicht auf einem Grundstück im Sinne des Satzes 2 durchgeführt werden soll; der Befall mit dem Schadorganismus ist nachzuweisen.

⁵Die Gemeinde hat die Anzeige zu prüfen. ⁶Sie kann gegenüber der anzeigenden Person Anordnungen zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft treffen. ⁷Die Gemeinde soll das angezeigte Verbrennen untersagen, wenn

1. die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht vorliegen,
2. das Verbrennen auf einem Grundstück im Sinne des Satzes 2 durchgeführt wird oder
3. das Verbrennen nicht richtig oder nicht rechtzeitig angezeigt worden ist.

⁸Die Gemeinde überwacht, ob das Verbrennen entsprechend der Anzeige durchgeführt wird, ob bei dem Verbrennen die Verbote des § 4 beachtet werden und ob Anordnungen nach den Sätzen 6 und 7 befolgt werden.

(2) ¹Im Wald angefallene pflanzliche Abfälle dürfen auf dem Grundstück, auf dem sie angefallen sind, außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen zum Zweck der Beseitigung verbrannt werden, wenn dies aus Gründen des Forstschutzes oder aus kulturtechnischen Gründen erforderlich ist, die Erholungsfunktion des Waldes nicht nachhaltig beeinträchtigt wird und die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 und 4 erfüllt sind. ²Das Verbrennen auf Grundstücken mit moorigem Untergrund und auf Grundstücken in Schutzzonen I von Wasserschutzgebieten ist nicht zulässig. ³Das Verbrennen ist der Gemeinde mindestens sechs Werktage vorher anzuzeigen. ⁴Mit der Anzeige ist darzulegen, dass die Voraussetzungen nach Satz 1 erfüllt werden und das Verbrennen nicht auf einem Grundstück im Sinne des Satzes 2 durchgeführt werden soll. ⁵Absatz 1 Sätze 5 bis 8 gilt entsprechend.

(3) Die Aufgaben der Gemeinden nach den Absätzen 1 und 2 gehören zum übertragenen Wirkungskreis.

§ 4

Verbrennungsverbote

Das Verbrennen von pflanzlichen Abfällen und Treibsel ist verboten

1. bei lang anhaltender trockener Witterung,
2. bei lang anhaltender feuchter Witterung,
3. bei Regen und
4. bei starkem Wind.

§ 5

Ordnungswidrigkeiten

¹Ordnungswidrig nach § 69 Abs. 1 Nr. 8 KrWG handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. einer vollziehbaren Nebenbestimmung nach § 2 Abs. 3 zuwiderhandelt,
2. das Verbrennen pflanzlicher Abfälle entgegen § 3 Abs. 1 Sätze 3 und 4 oder Abs. 2 Sätze 3 und 4 nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig anzeigt,

3. einer vollziehbaren Anordnung nach § 3 Abs. 1 Satz 6 oder 7, auch in Verbindung mit Abs. 2 Satz 5, zuwiderhandelt oder
4. entgegen einem Verbot nach § 4 pflanzliche Abfälle oder Treibsel verbrennt.

²Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 100 000 Euro geahndet werden (§ 69 Abs. 3 KrWG).

§ 6 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach Ihrer Verkündung in Kraft

1. Pflanzlicher Abfall aus Pflanzen oder Pflanzenteilen mit Schadorganismen
 - a) Maulbeerschildlaus (*Pseudaulacaspis pentagona*) an Obst- und Ziergehölzen,
 - b) Eschentriebsterben (*Chalara fraxinea*) an Esche (*Fraxinus*),
 - c) Buchsbaumzünsler (*Cydalima perspectalis*) an Buchsbaum (*Buxus*),
 - d) *Pseudomonas syringae* pv. *aesculi* an Rosskastanie (*Aesculus*),
 - e) *Cylindrocladium buxicola* an Buchsbaum (*Buxus*),
 - f) Erreger des Wurzelkropfes (Rhizobium radiobacter syn. Agrobacterium tumefaciens) an Obst- und Ziergehölzen,
 - g) Obstbaumkrebs (*Neonectria galligena*) an Kern- und Ziergehölzen,
 - h) Ahornschmierlaus (*Phenacoccus aceris*) an Zier- und Obstgehölzen,
 - i) Johannisbeergallmilbe (*Cecidophyopsis ribis*) an Zweigen von Obst- und Ziergehölzen,
 - j) Viruserkrankungen an Obst- und Ziergehölzen,
 - k) *Pseudomonas syringae* und *P. morsprunorum* an Obst- und Ziergehölzen,
 - l) Erreger eines Rutensterbens (Didymella appplanata, Fusarium avenaceum, Coniothyrium fuckelii) an Himbeere,
 - m) Erreger von Bleiglanz (*Chondrostereum purpureum*) an Obst- und Ziergehölzen,
 - n) Erreger der Frucht- oder Braunfäule (*Monilinia fructigena* oder *M. laxa*) an Obstgehölzen.

2. Pflanzlicher Abfall aus Pflanzen oder Pflanzenteilen mit Schadorganismen
 - a) Schadorganismen, die in pflanzenschutzrechtlichen EU-Richtlinien oder EU-Entscheidungen genannt sind, sowie Schadorganismen, die als Quarantäne-Schadorganismen (quarantine pests) in der A1- und A2- Liste oder in der Alert-Liste der European and Mediterranean Plant Protection Organization (EPPO) genannt sind,
 - b) Feuerbrand (*Erwinia amylovora*) an Zier- und Obstgehölzen,
 - c) Apfeltriebsucht (*apple proliferation mycoplasma*),
 - d) Birnenverfall (*pear decline*).

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Anlass und Ziele

Die Brennverordnung vom 2. Januar 2004 ist aus Gründen der Deregulierung befristet worden und mit Ablauf des 31. März 2014 außer Kraft getreten. Für die dauerhaft regelungsbedürftigen Lebenssachverhalte werden die notwendigen Bestimmungen mit dieser Verordnung getroffen.

Nach § 28 Abs. 1 KrWG ist bundesrechtlich bestimmt, dass Abfälle zur Beseitigung nur in zugelassenen Abfallbeseitigungsanlagen behandelt, gelagert oder abgelagert werden dürfen. Nach § 28 Abs. 3 KrWG werden die Landesregierungen unter den Voraussetzungen, dass ein Bedürfnis besteht und eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht zu besorgen ist, ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Beseitigung von Abfällen außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen zuzulassen und die Voraussetzungen und die Art und Weise der Beseitigung zu bestimmen.

Für die Bewertung, ob weiterhin ein Bedürfnis für die mit der Verordnungsermächtigung eröffneten Möglichkeiten zur Beseitigung pflanzlicher Abfälle durch offenes Verbrennen außerhalb von dafür zugelassenen Abfallbeseitigungsanlagen besteht, wurde eine Abfrage bei den unteren Abfallbehörden, das sind die Region Hannover, die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die Städte Celle, Cuxhaven, Göttingen, Hildesheim und Lüneburg, und im Übrigen bei den regions- und kreisangehörigen Städten und Gemeinden durchgeführt.

Das Bedürfnis für den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 28 Abs. 3 KrWG wurde durch objektive Maßstäbe in Bezug auf

- die bestehenden Strukturen zur Erfassung pflanzlicher Abfälle,
- die Erreichbarkeit der Annahmestellen durch den Erzeuger oder Besitzer dieser pflanzlichen Abfälle,
- den Umfang der bisherigen Nutzung der Brennverordnung,
- der Einschätzung der unteren Abfallbehörden und der kreis- und regionsangehörigen Städte und Gemeinden zum Bestand der Brennverordnung

bewertet.

Die Abfrage ergab, dass

- in den Gebieten der unteren Abfallbehörden hinreichend Strukturen zur Erfassung pflanzlicher Abfälle geschaffen wurden,
- die Erreichbarkeit der Annahmestellen, bedingt durch die regionale Ausgestaltung der Erfassungsstrukturen, unterschiedlich stark ausgeprägt ist,

- die Zahl der Brenntage, Einzelgenehmigungen und Anzeigen insgesamt rückläufig ist,
- für den Fortbestand der Brenntage über 80 % der unteren Abfallbehörden und ca. 57 % der Gemeinden keinen Bedarf mehr sehen und
- für die übrigen Bestimmungen der Brennverordnung weiterhin mehrheitlich ein Bedarf gesehen wird.

Das offene Verbrennen pflanzlicher Abfälle an Land ist ein Beseitigungsverfahren. Nach Bewertung der Abfrage wurde unter Berücksichtigung der Grenzen der Verordnungsermächtigung festgestellt, dass weiterhin ein Bedarf für eine Beseitigung pflanzlicher Abfälle durch Verbrennen außerhalb von dafür zugelassenen Anlagen besteht.

Die Grenzen der Verordnungsermächtigung ergeben sich aus den Bestimmungen des § 28 Abs. 3 KrWG und dem Verhältnis der Abfallbeseitigung zu den übrigen Verfahren der Abfallbewirtschaftung. Mit der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG wurde mit der fünfstufigen Abfallhierarchie im Allgemeinen eine Prioritätenrangfolge dafür festgelegt, was ökologisch gesehen die beste abfallrechtliche und abfallpolitische Option ist. Die Abfallrichtlinie wurde mit dem Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) vom 24. Februar 2012 in nationales Recht umgesetzt.

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz bestimmt den Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung. Diese Prioritätenrangfolge wird durch die Verordnungsermächtigung nach § 28 Abs. 3 KrWG nicht geändert. Ausgehend von der Hierarchie erlauben die bundesrechtlichen Bestimmungen jedoch einen weiten Ermessensspielraum, nach dem diejenigen Maßnahmen Vorrang haben, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleisten. Für die Beurteilung der besten Umweltoptionen sind neben den Grundsätzen der Vorsorge und der Nachhaltigkeit auch die

- technische Durchführbarkeit,
- die wirtschaftliche Zumutbarkeit,
- der Schutz von Ressourcen,
- die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sowie
- die sozialen Folgen

zu berücksichtigen.

Die vorrangigen Maßnahmen zur Verwertung kann der Erzeuger oder Besitzer der pflanzlichen Abfälle unter bestimmten Voraussetzungen allein oder in Kooperation mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durchführen. Hiefür sind bundesrechtlich Überlassungspflichtigen bestimmt. Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen an die Verwertung erforderlich ist, sind Bioabfälle nach § 11 KrWG spätestens ab 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln.

Die neue Verordnung über die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen durch Verbrennen außerhalb von Abfallbeseitigungsanlagen (im Folgenden: Brennverordnung) verfolgt das Ziel, die Beseitigung pflanzlicher Abfälle zu ermöglichen, wenn dies die beste Umweltoption darstellt. Dies erfordert, dass mit der Verordnung die Voraussetzungen für deren Vollzug neu und ausdrücklich bestimmt und Bestimmungen über die Art und Weise der Beseitigung und die Zuständigkeit neu bestimmt werden.

Das Bedürfnis und die Voraussetzungen für eine Beseitigung pflanzlicher Abfälle durch Verbrennen sind vorrangig nach den Pflichten der Erzeuger oder Besitzer zu bestimmen. Diese Ausrichtung an den Pflichten Einzelner erfordert auch eine Entscheidung der zuständigen Behörde im Einzelfall. Eine Entscheidung durch Allgemeinverfügung oder Verordnung, die an eine Vielzahl von Adressaten gerichtet ist und eine Beseitigung pflanzlicher Abfälle an allgemeinen Brenntagen erlaubt, ist mit den Zielen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und der Brennverordnung nicht vereinbar.

Die gesetzliche Regelzuständigkeit für Entscheidungen und andere Maßnahmen nach der Verordnung obliegt gem. § 42 des Niedersächsischen Abfallgesetzes (NAbfG) den unteren Abfallbehörden.

Soweit bei Entscheidungen vorrangig die abfallrechtlichen Pflichten Einzelner zur Verwertung oder Überlassung zu prüfen sind, wird die gesetzliche Regelzuständigkeit erhalten. Dies betrifft die Einzelfallregelungen zur Beseitigung von pflanzlichen Abfällen und von Treibsel.

Bei einem Befall der pflanzlichen Abfälle mit bestimmten Schadorganismen ist der Schutz vor einer weiteren Verbreitung der Schadorganismen vorrangig und begründet den Vorrang einer Beseitigung der pflanzlichen Abfälle durch Verbrennen auf dem Grundstück, auf dem sie angefallen sind. Hierdurch ist es gerechtfertigt, das Verwaltungsverfahren für diese Maßnahmen zu vereinfachen und ein Anzeigeverfahren zu bestimmen. Für die Annahme der Anzeigen, den Vollzug und die Überwachung kann die Zuständigkeit auf der Grundlage der Verordnungsermächtigung des Artikels I § 5 des Fünften Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 21. Juni 1972 (Nds. GVBl. S. 309), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Februar 2010 (Nds. GVBl. S. 59), den Gemeinden übertragen werden.

Ziel des Verordnungsentwurfs ist es auch, die drittschützende Wirkung zu erhalten. Dies erfordert Bestimmungen zum Schutz der Nachbarschaft.

Die nach § 28 Abs. 3 KrWG bestimmte Grenze der Verordnungsermächtigung, dass eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht zu besorgen ist, greift den allgemeinen Grundsatz der Abfallbeseitigung aus § 15 Abs. 2 KrWG auf. Dieser Grundsatz ist sowohl bei dem Erlass dieser Verordnung als auch bei deren Vollzug zu beachten.

Mit der Brennverordnung werden Voraussetzungen und Zuständigkeiten wie folgt bestimmt:

- Die Beseitigung pflanzlicher Abfälle oder Treibsel durch Verbrennen wird auf Antrag im Einzelfall nach Entscheidung der zuständigen Behörde zugelassen,
- die Beseitigung von pflanzlichem Abfall aus Pflanzen oder Pflanzenteilen mit Schadorganismen und von im Wald angefallenem pflanzlichen Abfall durch Verbrennen wird nach vorheriger Anzeige bei der Gemeinde zugelassen,
- die drittschützende Wirkung durch den Schutz der Nachbarschaft wird beibehalten,
- die Voraussetzungen für das Zulassen der Beseitigung durch Verbrennen im Einzelfall und nach einer Anzeige werden neu bestimmt und
- die Verordnung soll unbefristet gelten.

Die Beseitigung pflanzlicher Abfälle an allgemeinen, durch die Gemeinden bestimmten Brenntagen wird nicht mehr zugelassen,

Die Voraussetzungen werden in der Brennverordnung in Bezug auf die durch Bundesrecht begründeten Pflichten der Erzeuger oder Besitzer pflanzlicher Abfälle bestimmt. Berührt sind insbesondere die Pflichten, pflanzliche Abfälle vorrangig zu verwerten, dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen oder so zu beseitigen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird.

Die Erzeuger oder Besitzer pflanzlicher Abfälle werden mit dieser Verordnung verpflichtet, mit dem Antrag oder der Anzeige darzulegen, dass die Voraussetzungen erfüllt werden. Die zuständigen Behörden und die Gemeinden können Anordnungen zum Vollzug der Brennverordnung treffen. Der Vollzug der Brennverordnung unterliegt als Teil der Abfallbewirtschaftung der allgemeinen Überwachung nach § 47 KrWG.

Die drittschützende Wirkung wird, wie in der bisherigen Verordnung, durch den Schutz der Nachbarschaft vor vermeidbaren Beeinträchtigungen erreicht. Damit werden die Gemeinden und die zuständigen Behörden verpflichtet, die Individualinteressen bestimmter Einzelner zu berücksichtigen. Die Einzelnen werden dadurch in die Lage versetzt, eine Verletzung ihrer Rechte gerichtlich geltend zu machen.

2. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Nach der Gesetzesfolgenabschätzung besteht ein Bedarf zur Novellierung der Brennverordnung. Für den Fortbestand der von den Gemeinden bestimmten allgemeinen Brenntage wird kein Bedarf mehr gesehen. Die mit der Verordnungsermächtigung bundesrechtlich bestimmten Grenzen erfordern, dass die Voraussetzungen für diese Art der Beseitigung durch Verordnung konkretisiert werden und die Zuständigkeit für das Zulassen des Verbrennens auf Antrag im Einzelfall von der Gemeinde auf die Abfallbehörden übertragen wird. Durch die

mit dem Verordnungsentwurf konkretisierten Voraussetzungen für das Zulassen der Beseitigung durch Verbrennen im Einzelfall und in besonderen Fällen treten keine quantifizierbaren Kosten ein. Die Kosten für Amtshandlungen nach den §§ 2, 3 und 5 (Zulassungen im Einzelfall und in besonderen Fällen sowie Ordnungswidrigkeiten) werden durch Gebühren gedeckt. Hierfür wird es erforderlich, nach in Kraft treten dieser Kabinettsverordnung die Tarifnummer 2.12 des Kostentarifs der Allgemeinen Gebührenordnung zu ändern oder zu ergänzen.

Für das Zulassen des Verbrennens im Einzelfall nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 3 Abs. 3 Satz 1 BrennVO durch die zuständigen Behörde und für Amtshandlungen der Gemeinden nach § 3 Abs. 1 oder 2 BrennVO sollen jeweils Gebühren nach Zeitaufwand, jedoch mindestens 23 Euro bestimmt werden.

Die Zuständigkeit für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und die Höhe der zu erhebenden Verwaltungsgebühr werden nach Maßgabe des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten in Verbindung mit der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Zuständigkeitsverordnung bestimmt.

3. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Beim offenen Verbrennen pflanzlicher Abfälle entsteht Feinstaub. Dieser Feinstaub (PM_{10}) kann insbesondere bei höheren Konzentrationen die menschliche Gesundheit gefährden. Um die Gesundheit der Menschen vor Feinstaub zu schützen, gibt es EU-weit geltende Grenzwerte. In Niedersachsen wird ein flächendeckendes Luftüberwachungssystem mit insgesamt 29 Messstationen (22 Hintergrund- und 7 Verkehrsstationen) betrieben. Die Ergebnisse der ländlich, städtisch und vorstädtisch geprägten Hintergrundstationen zeigen, dass sowohl der PM_{10} -Jahresmittelgrenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ als auch die Tagesmittelgrenzwerte von mehr als $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bei 35 zulässigen Überschreitungstagen in den letzten Jahren an jeder Station in Niedersachsen sicher eingehalten werden. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Feinstaubbelastungen in ganz Niedersachsen seit 2006 tendenziell rückläufig sind.

Neben Feinstaub entstehen bei der offenen Verbrennung von pflanzlichen Abfällen auch noch andere Stoffe, erkennbar am Qualm und am Geruch. Die Verbrennung ist chemisch gesehen eine schnelle Oxidation, bei der sich die Elemente mit Sauerstoff verbinden. Die Pflanzenabfälle bestehen chemisch gesehen aus den Elementen Kohlenstoff, Wasserstoff und Sauerstoff als Hauptbestandteile sowie aus Stickstoff und den aschebildenden Mineralien als Nebenbestandteile.

Ursache für Qualm und Geruch ist vielfach eine unvollständige Verbrennung, für die eine niedrige Verbrennungstemperatur (z. B. wegen zu feuchtem Material) und eine un-

zureichende Luftzufuhr verantwortlich sein können. Die Skala der dann entstehenden Substanzen reicht von Kohlenmonoxid, Essigsäure, Phenolen, Methanol, Formaldehyd, polycyclischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK), z. B. Benz(a)pyren, und weiteren Kohlenwasserstoffen bis zu Ruß und Teer. Diese Stoffe sind teils harmlos wie Kohlendioxid und Wasser, teils toxisch wie Kohlenmonoxid oder Methanol oder sie gelten als krebs-erregend wie bestimmte polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe oder Teer. Die Entstehung von Schadstoffen wird durch die vom Wilhelm-Klauditz-Institut des Fraunhofer-Institutes für Holzforschung in Braunschweig im Jahr 1995 im Zusammenhang mit der Verbrennung von Treibgut (Treibsel) durchgeführte Untersuchung belegt.

Die für die Verbrennung in Betracht kommenden pflanzlichen Abfälle fallen in der Regel im Frühjahr und Herbst an. Sie weisen im Regelfall aufgrund ihrer Gestehung eine hohe Eigenfeuchtigkeit auf. Die hohe Eigenfeuchtigkeit fördert die unvollständige Verbrennung und die starke Entwicklung von übelriechendem Qualm, der die Schleimhäute reizt und zu Husten- anfällen sowie tränenden oder brennenden Augen führt.

Mit der Aufhebung der allgemeinen Brenntage und den in dieser Verordnung bestimmten Voraussetzungen für das Zulassen des Verbrennens soll die Beseitigung durch Verbrennen auf das notwendige, dem Bedürfnis entsprechende Maß reduziert werden. Gleichzeitig wird die Verwertung pflanzlicher Abfälle in Kooperation der Erzeuger und Besitzer der pflanzlichen Abfälle mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern gefördert. Durch die Verbote, pflanzliche Abfälle bei lang anhaltender feuchter Witterung und bei Regen zu verbrennen, werden die von den Feuern ausgehenden Emissionen reduziert. Die mit dieser Verordnung getroffenen Bestimmungen bewirken, dass die Emissionen aus der Beseitigung pflanzlicher Abfälle durch Verbrennen so weit wie möglich verringert und damit schädliche Umwelteinwirkungen und Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger verhindert werden.

Die Erfassungsstrukturen für pflanzliche Abfälle sind regional unterschiedlich ausgeprägt. Insbesondere in ländlichen Gebieten fallen auf größeren Gartengrundstücken auch größere Mengen pflanzlicher Abfälle an und sind Annahmestellen im Einzelfall weit entfernt. Durch die Bestimmungen zur Beseitigung durch Verbrennen im Einzelfall und in besonderen Fällen werden insbesondere die den ländlichen Raum betreffenden Belange berücksichtigt.

Belange der Landesentwicklung werden durch diese Verordnung nicht betroffen.

4. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Familien oder auf schwerbehinderte Menschen

Es ist nicht erkennbar, dass der Verordnungsentwurf Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Familien oder auf schwerbehinderte Menschen hat.

5. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen des Verordnungsentwurfs

Die den zuständigen Behörden und den Gemeinden entstehenden Kosten werden durch Gebühren gedeckt.

6. Ergebnis der Verbandsbeteiligung

[Wird nach Durchführung ergänzt.]

B. Besonderer Teil

Ermächtigungsgrundlage

§ 28 Abs. 3 KrWG ermächtigt die Landesregierung, durch Verordnung die Beseitigung bestimmter Abfälle außerhalb von Anlagen unter engen Voraussetzungen zuzulassen und die Voraussetzungen und die Art und Weise der Beseitigung zu bestimmen.

Diese Ermächtigung erstreckt sich auf Verfahren zur Beseitigung von Abfällen, die unter Beachtung der als Prioritätenfolge bestimmten Abfallhierarchie und des Vorrangs der Verwertung (§§ 6 und 7 KrWG) erst am Ende der Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung stehen. Der Vorrang der Verwertung kann auch in Kooperation des Erzeugers oder Besitzers der Abfälle mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger umgesetzt werden.

Die Regelzuständigkeit für Entscheidungen und andere Maßnahmen nach der Brennverordnung obliegt gem. § 42 NAbfG den unteren Abfallbehörden. Untere Abfallbehörden sind die Region Hannover, die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie die Städte Celle, Cuxhaven, Göttingen, Hildesheim und Lüneburg. Die Aufgaben der unteren Abfallbehörden gehören zum übertragenen Wirkungskreis. Die oberste Abfallbehörde kann diese Aufgaben durch Verordnung auf sich selbst oder eine andere Landesbehörde übertragen.

Abweichend von dieser gesetzlichen Regelzuständigkeit kann die Landesregierung nach § 5 des Fünften Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform durch Verordnung auch die Gemeinden für zuständig erklären.

Zu § 1

Die Brennverordnung regelt den Umgang mit Treibsel und Pflanzen und Pflanzenteilen, die im Rahmen der Unterhaltung und Bewirtschaftung bewachsener Flächen anfallen und die ihr Erzeuger oder Besitzer durch Verbrennen außerhalb dafür zugelassener Anlagen beseitigen will. Die Vorschriften dieser Verordnung gelten nicht

- für die Verwertung pflanzlicher Abfälle,
- für Stoffe, die nach dem Pflanzenschutzgesetz oder nach den auf Grund des Pflanzenschutzgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zu entsorgen sind (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. e KrWG) und
- für offene Feuer, deren Zweck nicht auf die Beseitigung pflanzlicher Abfälle ausgerichtet ist.

Zu § 2:

Mit dieser Verordnung werden die allgemeinen Brenntage nicht mehr zugelassen. Aufgaben in Zusammenhang mit Erlaubnissen auf Antrag im Einzelfall obliegen den nach der abfallrechtlichen Regelzuständigkeit bestimmten Behörden. Dies sind derzeit die unteren Abfallbehörden.

Nach der zum 31. März 2014 außer Kraft getretenen Brennverordnung konnten die Gemeinden unter den gleichen Voraussetzungen sowohl Tage bestimmen, an denen pflanzliche Abfälle verbrannt werden durften als auch alternativ oder ergänzend das Verbrennen auf Antrag im Einzelfall zulassen. Eine Voraussetzung hierfür war, dass ein Bedürfnis bestand. Ein Bedürfnis konnte insbesondere durch große Abfallmengen zu besonderen Zeiten und regionale Verhältnisse wie die Entfernung zu Entsorgungsanlagen, die Grundstücksgröße oder die Alterstruktur der Gemeinde begründet werden. Soweit die Voraussetzungen erfüllt waren, konnten die Gemeinden durch Allgemeinverfügung Brenntage bestimmen oder durch Einzelverfügung das Verbrennen zulassen. Durch diesen starken regionalen Bezug war es begründet, diese Aufgaben abweichend von der gesetzlichen Regelzuständigkeit den Gemeinden zu übertragen, die damit auch für den Vollzug und die Überwachung zuständig waren.

Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf werden die Voraussetzungen für die Ausnahmeregelungen unter Bezug auf die Pflichten der Erzeuger und Besitzer der pflanzlichen Abfälle neu bestimmt und für Aufgaben nach § 2 des Entwurfs die gesetzliche Regelzuständigkeit bestimmt. Nach dem Verordnungsentwurf kann die Beseitigung durch Verbrennen außerhalb von Anlagen nur zugelassen werden, wenn die Erzeuger und Besitzer der Abfälle die Pflicht

zur Verwertung nicht erfüllen müssen und die Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht möglich ist oder wirtschaftlich nicht zugemutet werden kann. Die mit dem Verordnungsentwurf bestimmten Voraussetzungen entsprechen dem auf europäischer und internationaler Ebene geltenden Leitsatz des Verursacherprinzips, nach dem die Erzeuger und Besitzer von Abfällen diese so bewirtschaften sollen, dass ein hohes Maß an Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit garantiert ist. Die Voraussetzungen entsprechen den europa- und bundesrechtlichen Bestimmungen zur Abfallhierarchie und dem Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung. Mit der neuen Ausrichtung der Voraussetzungen auf die gesetzlich bestimmten, individuellen Erzeugerpflichten ist die Bestimmung allgemeiner Brenntage nicht vereinbar und die Zuständigkeitsbestimmung für die an die gleichen Voraussetzungen gebundenen Einzelfallentscheidungen zu prüfen. .

Die Zuständigkeitsbestimmung des § 2 ist mit dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 6. Dezember 2007 – StHG 1/06 – zum Lüchow-Dannenberg Gesetz vereinbar. Nach diesem Urteil umfasst der sachliche Gewährleistungsbereich der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung gemäß Artikel 57 Abs. 1 und 3 der Niedersächsischen Verfassung (im Folgenden: NV) neben den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auch solche des übertragenen Wirkungskreises und ordnet diese den Gemeinden zu. Artikel 57 Abs. 3 NV geht insoweit über Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes hinaus. Innerhalb des Artikels 57 Abs. 3 NV ist zwischen Zonen verschiedener Schutzintensität zu unterscheiden. Stärker ist der Schutz vor Entziehung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden ausgeprägt, schwächer die Sicherung vor dem Entzug von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Die Zuständigkeitsbestimmung nach § 2 des Entwurfs genügt dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzip, ist geeignet, angemessen und erforderlich. Sie übernimmt die gesetzliche Regelzuständigkeit und ist insoweit angemessen und geeignet, um allgemeine Ausnahmen von dem Anlagenbenutzungszwang nach § 28 Abs. 1 KrWG für die Beseitigung von pflanzlichen Abfällen zu ermöglichen.

Die Bestimmung der Regelzuständigkeit ist auch sinnvoll und zweckmäßig, um, durch die mit der Ausnahmeentscheidung verbundenen Auswirkungen, die Umwelt, die Betroffenen und die Allgemeinheit weniger zu belasten. Im Rahmen der Abfallbewirtschaftung sollen pflanzliche Abfälle vorrangig verwertet werden. Die Verwertung erfolgt in Kooperation zwischen dem Besitzer pflanzlicher Abfälle und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Soweit der Besitzer eine Verwertung nicht beabsichtigt oder ihm dies nicht möglich ist, hat er nach Maßgabe des Kreislaufwirtschaftsgesetzes die pflanzlichen Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen, der grundsätzlich zur Verwertung verpflichtet ist. Zur Umsetzung des Artikels 22 der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG ist gem. § 11 KrWG bestimmt,

dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ab dem 1. Januar 2015 die überlassungspflichtigen Bioabfälle unter bestimmten Voraussetzungen getrennt zu erfassen hat.

Die Ausnahmeentscheidungen nach der Brennverordnung befreien zugleich von der prinzipiellen Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG, obwohl dies im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt ist. Um die Ausnahmevorschriften nicht leerlaufen zu lassen, muss der Besitzer der pflanzlichen Abfälle gleichzeitig von der Überlassungspflicht entbunden und zur Selbstentsorgung berechtigt sein. Für den Vollzug und die Überwachung der gesetzlichen Bestimmungen zur Überlassungspflicht ist die gesetzliche Regelzuständigkeit der unteren Abfallbehörden bestimmt. Auch die Voraussetzungen für Einzelfallgenehmigungen sind nach dem Verordnungsentwurf an die Möglichkeit oder wirtschaftliche Zumutbarkeit der Überlassung gebunden und berühren damit die bereits gesetzlich bestimmten Aufgaben der unteren Abfallbehörden. In Zusammenhang mit diesen Aufgaben können die unteren Abfallbehörden die Voraussetzungen sehr gut fachlich beurteilen und auch Maßnahmen ergreifen, um die Kooperation zwischen den Besitzern pflanzlicher Abfälle und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu verbessern.

Mit Absatz 1 werden zudem die Voraussetzungen für den Vollzug der Brennverordnung neu bestimmt. Hierbei sind die Pflichten der Erzeuger und Besitzer der pflanzlichen Abfälle, der Ausnahmecharakter der Brennverordnung und die Wirkungen der Ausnahmeregelungen zu Grunde gelegt worden. Nach den bundesrechtlichen Vorgaben haben Erzeuger und Besitzer pflanzlicher Abfälle diese vorrangig zu verwerten. Die Verwertungspflicht wird nach § 7 Abs. 4 KrWG auf Fälle technischer Möglichkeit und wirtschaftlicher Zumutbarkeit begrenzt. Erst wenn es für die betroffenen Erzeuger oder Besitzer pflanzlicher Abfälle entweder technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist, die Abfälle ordnungsgemäß und schadlos zu verwerten, greift die nachrangige Pflicht zur Beseitigung, jedenfalls soweit sie die Abfälle nicht gem. § 17 KrWG dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlassen müssen. Dadurch werden die Gestaltungsmöglichkeiten Privater respektiert. Hierdurch entsteht ein Spielraum für die zur Entsorgung Verpflichteten. Die Verwirklichung einer möglichst umwelt- und ressourcenschonenden Kreislauf- und Entsorgungswirtschaft hängt insoweit von der Mitwirkung Privater ab. Dabei zählen nicht nur gesetzliche oder behördliche Festlegungen, sondern auch und insbesondere individuelle Verhältnisse und Umstände. Dadurch wird ein Kooperationsprinzip ausgeprägt und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit konkretisiert. Dieses Kooperationsprinzip hat auch der Verordnungsgeber bei der Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen auf der Grundlage des § 28 Abs. 3 KrWG zu beachten. Insoweit ist es erforderlich, auch die Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger von der Möglichkeit oder der wirtschaftlichen Zumutbarkeit abhängig zu machen. Die Möglichkeiten zur Überlassung und die wirtschaftliche Zumutbarkeit werden im Wesentlichen

von dem durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger geschaffenen System zur Erfassung pflanzlicher Abfälle bestimmt. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nimmt die ihm übertragenen Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich wahr und unterliegt insoweit keiner Zweckmäßigkeitsskontrolle.

Mit der Voraussetzung zu Nummer 3 wird bestimmt, dass der öffentlich-rechtliche Grundsatz der Abfallbeseitigung aus § 15 Abs. 2 KrWG, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird, beim Vollzug dieser Verordnung beachtet wird.

Mit der Voraussetzung zu Nummer 4 zum Wohl der Nachbarschaft wird die drittschützende Wirkung dieser Verordnung bestimmt.

Mit Absatz 2 werden die zuständigen Behörden ermächtigt, die für den Vollzug notwendigen Nebenbestimmungen zu erlassen.

Die Beseitigung von Treibsel durch Verbrennen ist ebenfalls nur nachrangig zu erlauben.

Zu § 3:

Die Voraussetzungen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 und 4 gelten in entsprechender Anwendung auch für die Beseitigung durch Verbrennen in besonderen Fällen nach § 3 Abs. 1 und 2. Daneben treten als weitere Voraussetzungen nach Absatz 1 der Befall der Pflanzen und Pflanzenteile mit den bezeichneten Schadorganismen und nach Absatz 2 Gründe des Forstschutzes und kulturtechnische Gründe.

Soweit pflanzliche Abfälle nach dem Pflanzenschutzgesetz sowie nach den auf Grund des Pflanzenschutzgesetzes erlassenen Verordnungen zu entsorgen sind, gelten das Kreislaufwirtschaftsgesetz und die Brennverordnung nicht. Für diese Entsorgung gelten weder der Anlagenbenutzungszwang nach § 28 Abs. 1 noch die Verordnungsermächtigung nach § 28 Abs. 3 KrWG.

Mit der Brennverordnung wird zugelassen, dass in den Fällen, in denen die Bestimmungen zum Pflanzenschutz keine Anwendung finden, pflanzliche Abfälle, die mit Schaderregern befallen sind, beseitigt werden können. Grundsätzlich ist das Verbrennen von mit Schädlingen und Schadorganismen befallenen Pflanzen, vor allem Holzschnitt, die sauberste Art der Vernichtung und damit Verhinderung der weiteren Verbreitung. Insoweit entfällt auch der Vorrang der Verwertungsverfahren, die nicht mit einer Verbrennung der pflanzlichen Abfälle verbunden sind. Der Transport zu Abfallverbrennungsanlagen kann zu einer Verbreitung der Schädlinge oder Schadorganismen beitragen. Insoweit finden bei dem Anzeigeverfahren § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 keine entsprechende Anwendung.

Bei den unter Nummer 2 der Anlage aufgeführten Schadorganismen besteht in der Regel unmittelbarer Handlungsbedarf, da bei diesen Schadorganismen in der Regel von einem großem Verbreitungsrisiko auszugehen ist. Insoweit wird die Anzeigefrist auf zwei Tage verkürzt.

Mit der Brennverordnung wird nicht ausgeschlossen, dass private Haushaltungen, Hobbygärtner oder Erwerbsbetriebe befallenes Schnittgut über den Restabfallbehälter entsorgen oder bei den Abfallentsorgungsanlagen anliefern. Die Zulässigkeit dieser Entsorgungswege ist durch Satzung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder mit der Anlagenzulassung zu bestimmen.

Die Anzeigefrist auf sechs Werktage ist im Übrigen erforderlich, um der Gemeinde hinreichend Zeit zu geben, die mit der Anzeige übermittelten Angaben zu überprüfen und gegebenenfalls die notwendigen Anordnungen zu treffen.

Beim Vollzug der Brennverordnung ist sicherzustellen, dass eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit nicht zu besorgen ist. Hierfür ist es erforderlich, die mit der Anzeige verbundenen Angaben zu prüfen. Mit der Brennverordnung werden für die Gemeinden die Voraussetzungen geschaffen, die hierfür notwendigen Anordnungen und Nebenbestimmungen zu treffen.

Die Beseitigung der pflanzlichen Abfälle ist Abfallbewirtschaftung im Sinne des § 3 Abs. 14 KrWG und unterliegt der allgemeinen abfallrechtlichen Überwachung nach § 47 KrWG durch die zuständigen Abfallbehörden. Soweit der Gemeinde eine Anzeige vorgelegt wird, überwacht sie auch, ob das Verbrennen entsprechend der Anzeige durchgeführt wird und Verbote beachtet und Anordnungen befolgt werden.

Die Zuständigkeiten der Gemeinde werden gem. Artikel 57 Abs. 4 NV auf Grundlage der Verordnungsermächtigung des Artikels I § 5 des Fünften Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform bestimmt. Diese Verordnungsermächtigung tritt neben die Bestimmungen über die sachliche Zuständigkeit nach § 42 NAbfG, da in Absatz 1 die generelle Zuständigkeit der unteren Abfallbehörden durch den Verweis auf andere Bestimmungen begrenzt wird, ohne diesen Verweis auf Bestimmungen des Niedersächsischen Abfallgesetzes zu begrenzen. Ein entsprechender Verweis auf andere Bestimmungen enthielt bereits § 25 Abs. 1 NAbfG vom 21. März 1990. Die Zuständigkeit von Gemeinden wurde bereits in der Kompostverordnung vom 15. Mai 1992 und in der Brennverordnung vom 2. Januar 2004 auf die Ermächtigungsgrundlage des Fünften Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform gestützt.

Mit Absatz 3 werden den Kommunen, wie bereits mit der außer Kraft getretenen Verordnung, staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Die den Kommunen bei der

Ausführung dieser Verordnung entstehenden Kosten werden durch Gebühren gedeckt. Bestimmungen zum kommunalen Finanzausgleich werden durch das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich getroffen und sind insoweit nicht in diese Verordnung aufzunehmen.

Zu § 4:

Bei lang anhaltender feuchter Witterung und Regen führt das Verbrennen der pflanzlichen Abfälle regelmäßig zu weiteren, die Umwelt belastenden Emissionen. Bei diesen Situationen ist eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu besorgen, die ein Verbot des Verbrennens erfordert.

Die Einhaltung der Verbote in Sondersituationen unterliegt der abfallrechtlichen Überwachung durch die zuständige Abfallbehörde, soweit nicht nach § 3 Abs. 1 Satz 6 oder Abs. 2 Satz 2 die Gemeinde zuständig ist.

Zu § 5:

Die Liste der Ordnungswidrigkeiten wurde an die geänderten Bestimmungen angepasst.

Zu § 6:

Nach dem Ergebnis der Evaluation zum Fortbestand der Brennverordnung besteht dauerhaft ein Bedarf für die Beseitigung bestimmter pflanzlicher Abfälle außerhalb von Anlagen. Insofern liegen dieser Verordnung dauerhaft regelungsbedürftige Lebenssachverhalte zugrunde, die vom Anwendungsbereich einer Befristung ausgeschlossen sind.

Zu der Anlage (zu § 3 Abs. 1 Satz 1)

Die Anlage wurde in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und der Landwirtschaftskammer Niedersachsen erstellt.

Die pflanzenschutzrechtlichen EU-Richtlinien und -Entscheidungen gelten besonders auch für Schadorganismen, die im Hoheitsgebiet der EU noch nicht vorkommen. Die europäische Pflanzenschutzorganisation EPPO weist mit ihren Alert- und Action-Listen auf Risiken hin, die auch für die EU relevant werden können. Die Beseitigungsmaßnahmen müssen zudem kurzfristig erfolgen und erfordern eine auf zwei Werkzeuge verkürzte Anzeigefrist.