

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Abfallrecht und Bodenschutzrecht

Rechtsquelle/n:

KrWG § 17 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3

AbfRRL Art. 16

AVV Anlage

EG-AbfVerbrVO Art. 3 Abs. 5

Titelzeile:

Sperrmüll als gemischter Abfall

Stichworte:

Sperrmüll; gemischter Abfall aus privaten Haushaltungen; gemischte Siedlungsabfälle; gewerbliche Sammlung; Bestandssammlung; Untersagung; Organisationsstruktur; Funktionsfähigkeit; Gebührenstabilität; Vergabe von Entsorgungsleistungen; Neutralitätspflicht; Abfallbehörde; öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger.

Leitsatz:

Bei Sperrmüll im Sinne des AVV Abfallschlüssels 20 03 07 handelt es sich nicht um gemischten Abfall aus privaten Haushaltungen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG.

Urteil des 7. Senats vom 23. Februar 2018 - BVerwG 7 C 9.16

- I. VG Arnsberg vom 9. Dezember 2013
Az: VG 8 K 3688/12
- II. OVG Münster vom 26. Januar 2016
Az: OVG 20 A 319/14





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 9.16
OVG 20 A 319/14

Verkündet
am 23. Februar 2018

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 22. Februar 2018
durch
den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Schemmer,
Böhmman und Dr. Löffelbein

am 23. Februar 2018 für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2016 aufgehoben, soweit es deren Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Arnsberg vom 9. Dezember 2013 zurückgewiesen hat. Die Sache wird in dieser Hinsicht zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Anschlussrevision des Beklagten wird zurückgewiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, ein Unternehmen der Abfallwirtschaft, wendet sich gegen die Untersagung der gewerblichen Sammlung von Abfällen durch den Beklagten.
- 2 Mit Schreiben vom 31. August 2012 zeigte die U. GmbH für die Klägerin bei dem Beklagten die beabsichtigte unbefristete gewerbliche Sammlung von Abfällen im Kreisgebiet an. Es sollten vom Betriebsstandort E. aus jährlich ca. 100 Tonnen Altmetalle, 480 Tonnen Papier, 500 Tonnen Bauschutt, 500 Tonnen Baumischabfälle, 200 Tonnen Grünabfälle sowie 900 Tonnen sonstige gemischte Abfälle in einem Hol- und Bringsystem mit täglichen Sammlungen angenommen und einer stofflichen oder thermischen Verwertung zugeführt werden.
- 3 Nach Beteiligung der Abteilung öffentlich-rechtliche Entsorgungswirtschaft untersagte der Beklagte mit Bescheid der Abteilung Abfallwirtschaft und Bodenschutz vom 20. November 2012 der Klägerin die gewerbliche Sammlung von Altmetall, Altpapier, Grünabfällen und sonstigen gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen. Gemischte Abfälle unterlägen nach § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG der uneingeschränkten Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Der beabsichtigten Sammlung von Altmetall, Altpapier und Grünabfällen stünden öffentliche Interessen im Sinne von § 17 Abs. 3 KrWG entgegen. Für diese Abfälle führten jeweils Drittbeauftragte eine haushaltsnahe getrennte Erfassung und Verwertung durch.
- 4 Nach Klageerhebung teilte die Klägerin dem Beklagten mit, mit den in der Sammlungsanzeige genannten gemischten Abfällen seien lediglich bei der Entrümpelung von Wohnraum typischerweise anfallende Abfälle gemeint. Diese unterfielen dem Abfallschlüssel 20 03 07 nach der Abfallverzeichnis-Verordnung (AVV), so dass es sich nicht um eine Sammlung von gemischten Siedlungsabfällen nach dem Abfallschlüssel 20 03 01 handele.

- 5 Mit Urteil vom 9. Dezember 2013 wies das Verwaltungsgericht die Klage ab. Auf die Berufung der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 26. Januar 2016 das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und die Ordnungsverfügung des Beklagten aufgehoben, soweit die Sammlung von Altmetall, Altpapier und Grünabfall untersagt worden ist. Im Übrigen - bezüglich der Untersagung der Sammlung von gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen - hat es die Berufung zurückgewiesen.

- 6 Die Untersagungsverfügung sei formell rechtmäßig. Es bestehe beim Beklagten eine (noch) hinreichende organisatorische und personelle Trennung bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Vollzugs des Kreislaufwirtschaftsgesetzes einerseits und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers andererseits, so dass kein Interessenkonflikt und kein Verstoß gegen das Gebot der neutralen Aufgabenwahrnehmung vorlägen. Die Untersagung der angezeigten Sammlung von sonstigen gemischten Abfällen sei auch materiell rechtmäßig. Diese stünden nach § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG einer gewerblichen Sammlung von vornherein nicht offen. Es bedürfe keiner abschließenden Entscheidung, wie die Sammlungsanzeige zu verstehen sei. Jedenfalls gehöre Sperrmüll im Sinne des AVV Abfallschlüssels 20 03 07 zu den gemischten Abfällen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG. Dies ergebe sich bereits aus dem Wortlaut des § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG. Der Gesetzgeber habe bewusst nicht den Begriff der "gemischten Siedlungsabfälle" nach AVV Abfallschlüssel 20 03 01 verwendet. Aus der Gesetzesbegründung folge nicht zwingend, dass Sperrmüll der Überlassungspflicht nicht unterworfen werden sollte. Unionsrechtlich sei ein enges Verständnis von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG nicht geboten. Zwar sei die Regelung des Art. 16 Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) im Grundsatz als auf gemischte Siedlungsabfälle beschränkt zu verstehen. Sie sei einem funktionalen Verständnis aber grundsätzlich zugänglich und schließe eine Erstreckung der Überlassungspflicht auf Sperrmüll nicht aus. Systematisch finde sich im KrWG an keiner Stelle eine gesonderte Betrachtung von Sperrmüll; es werde bei Siedlungsabfällen nur zwischen gemischten und getrennt zu sammelnden Abfällen unterschieden. Der Gesetzeszweck spreche dafür, Sperrmüll in den Anwendungsbereich des § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG einzubeziehen. Gegen eine recht-

lich grundsätzlich unterschiedliche Behandlung spreche auch, dass die Übergänge zwischen gemischten Siedlungsabfällen und Sperrmüll fließend seien.

- 7 Hinsichtlich der Fraktionen Altpapier, Altmetall und Grünabfälle sei die Untersagung der Sammlung rechtswidrig. Diesbezüglich lägen die Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG nicht vor. Zwar führe der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger über Drittbeauftragte eine haushaltsnahe getrennte Erfassung von Altpapier und Grünabfällen mit blauen Tonnen und Biotonnen im gesamten Kreisgebiet durch, sodass die Vermutung greife, wonach der Sammlung der Klägerin überwiegende öffentliche Interessen im Sinne der wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers entgegenstehen. Besondere Umstände, die eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht erkennen ließen, ergäben sich aber daraus, dass die Klägerin lediglich ihre seit Jahren praktizierte Sammlung in unveränderter Form fortführen wolle. Hinsichtlich der Sammlung von Altmetall sei bereits zweifelhaft, ob der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bzw. Drittbeauftragte überhaupt eine haushaltsnahe getrennte Erfassung und Verwertung durchführe. Dies könne offenbleiben, weil die Klägerin auch insoweit lediglich eine schon vor Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes praktizierte Sammlung fortführen wolle.
- 8 Mit ihrer Revision rügt die Klägerin einen Verstoß gegen § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG. Es sei eine enge Auslegung geboten, wonach nur gemischte Siedlungsabfälle des AVV Abfallschlüssels 20 03 01 als gemischte Abfälle im Sinne der Vorschrift anzusehen seien. Eine generelle Überlassungspflicht für Sperrabfall sei unionsrechtswidrig. Das Urteil erweise sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig. Die Anzeige habe zu keinem Zeitpunkt gemischte Abfälle im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG erfasst. Der Sperrmüllsammlung der Klägerin stünden überwiegende öffentliche Interessen im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 KrWG nicht entgegen.
- 9 Der Anschlussrevision des Beklagten tritt die Klägerin entgegen.

10 Die Klägerin beantragt,

1. das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2016 sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts Arnsberg vom 9. Dezember 2013 zu ändern und die Untersagungsverfügung des Beklagten vom 20. November 2012 insgesamt aufzuheben,
2. die Anschlussrevision des Beklagten zurückzuweisen.

11 Der Beklagte beantragt,

1. das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2016 zu ändern und die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Arnsberg vom 9. Dezember 2013 insgesamt zurückzuweisen,
2. die Revision der Klägerin zurückzuweisen.

12 Er verteidigt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts gegen die Revision der Klägerin und führt zur Begründung seiner Anschlussrevision an, bei den in § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG genannten Regelbeispielen handele es sich um unwiderlegliche Vermutungen. Die vom Beklagten gewählte Erfassung der Altmetalle ermögliche eine vollständige Verwertung und stelle daher ein hochwertiges System im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG dar. Gemeinnützige Sammlungen seien im Rahmen des § 17 Abs. 3 KrWG in die Betrachtung einzubeziehen. Werde von einer widerleglichen Vermutung ausgegangen, könne bei der Abschätzung der Auswirkungen einer angezeigten Sammlung auf das System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers keine Rolle spielen, ob es sich um eine sogenannte Bestandssammlung handele. Es werde nicht berücksichtigt, welche Mengen zustande gekommen wären, wenn die gewerblichen Sammlungen nicht stattgefunden hätten. Folglich greife auch die unwiderlegliche Vermutung der Beeinträchtigung der Gebührenstabilität nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG. Der (mit der Umsetzung der Überlassungspflicht) beauftragte Dritte genieße einen absoluten Konkurrenzschutz gegenüber gewerblichen Sammlern, so dass die Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG erfüllt seien. Das Urteil erweise sich auch aus anderen Gründen als richtig. Die Sammlung der Klägerin beziehe sich nach der Anzeige und entgegen der An-

gaben in der Anhörung nicht ausschließlich auf Sperrmüll sondern auch auf gemischte Abfälle.

- 13 Nach Auffassung des Vertreters des Bundesinteresses fällt Sperrmüll nach dem Abfallschlüssel 20 03 07 nicht in den Anwendungsbereich des § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG.

II

- 14 Die zulässige Revision der Klägerin ist begründet. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts beruht insoweit auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Mangels erforderlicher Sachverhaltsfeststellungen ist die Sache in diesem Umfang an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO) (1.). Die zulässige Anschlussrevision des Beklagten ist unbegründet (2.).
- 15 1. Das angefochtene Urteil steht im Einklang mit Bundesrecht, soweit es bei der organisatorischen und personellen Wahrnehmung der Aufgaben der Abfallbehörde einerseits und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers andererseits einen Verstoß gegen die Neutralitätspflicht und das Gebot des fairen Verfahrens verneint (a.). Ein Bundesrechtsverstoß liegt dagegen vor, soweit das Oberverwaltungsgericht Sperrmüll als gemischten Abfall aus privaten Haushaltungen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG ansieht, damit ausnahmslos der Überlassungspflicht des § 17 Abs. 1 KrWG unterwirft und der gewerblichen Sammlung entzieht (b.). Ob die Voraussetzungen der widerleglichen Vermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nach Maßgabe der Rechtsprechung des Senats vorliegen, lässt sich mangels der erforderlichen tatsächlichen Feststellungen nicht beurteilen (c.).
- 16 a. Ohne Bundesrechtsverstoß geht das Oberverwaltungsgericht davon aus, dass beim Beklagten von einer (noch) ausreichenden organisatorischen Trennung zwischen den Aufgaben der Abfallbehörde einerseits und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers andererseits ausgegangen werden kann und

deshalb kein Verstoß gegen die Neutralitätspflicht und das Gebot der fairen Verfahrensgestaltung besteht.

- 17 Der beklagte Kreis ist nicht nur die für den Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zuständige Behörde (§ 38 LAbfG NRW i.V.m. § 1 Abs. 1 und 2 Nr. 3 Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz - ZustVO), sondern zugleich auch öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (§ 52 LAbfG NRW). Diese Doppelzuständigkeit verstößt nicht gegen die verfassungs- und unionsrechtlich gebotene Neutralitätspflicht.
- 18 Eine mangelnde Distanz zum öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und dessen Sonderinteressen kann zwar Anlass zur Prüfung geben, ob rechtsstaatliche Gebote für die Gestaltung eines fairen Verfahrens zur Gewährleistung einer unparteiischen Aufgabenerfüllung oder der wettbewerbsrechtliche Missbrauchstatbestand nach Art. 106 Abs. 1 und Art. 102 AEUV dem Handeln des Beklagten als zuständige Behörde entgegenstehen. Dies ist hier aber nicht der Fall. Die Gesetzesbindung der Verwaltung nach Art. 20 Abs. 3 GG verpflichtet die Behörde auch zur Unparteilichkeit und zur Wahrung des Gemeinwohls bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben. Sie untersteht dabei der Fachaufsicht. Die fachbezogene Integrität einer Behörde wird nicht schon dadurch in Frage gestellt, dass sie mit mehreren Aufgaben befasst ist, die von gegenläufigen Interessen geprägt sein können. Eine institutionelle Befangenheit einer Behörde kennt die Rechtsordnung nicht. Die in dieser Situation gebotene neutrale und nicht einseitig interessengeleitete Aufgabenwahrnehmung ist bei einer Behörde mit Doppelzuständigkeiten in einer rechtsstaatlichen und zugleich unionsrechtlichen Anforderungen genügenden Weise dann gesichert, wenn behördenintern für eine organisatorische und personelle Trennung der Aufgabenbereiche gesorgt ist (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 - 7 C 36.15 - UPR 2017, 520 Rn. 14 ff. m.w.N.).
- 19 Dem ist nach der Organisationsstruktur des Beklagten Rechnung getragen, bei dem die Zuständigkeiten der Abfallbehörde und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers auf verschiedene Abteilungen eines Fachbereichs mit unterschiedlicher personeller Besetzung aufgeteilt sind.

- 20 b. Bei Sperrmüll im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07 nach der Anlage zu § 2 Abs. 1 der Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3379, Abfallverzeichnis-Verordnung AVV) handelt es sich nicht um gemischten Abfall aus privaten Haushaltungen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG, sodass er nicht zwingend der Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG unterfällt.
- 21 Das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) enthält weder eine Legaldefinition der "gemischten Abfälle"; noch nimmt es insoweit - anders als bei den gefährlichen Abfällen nach § 17 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2, § 3 Abs. 5, § 48 KrWG, § 1 Nr. 2, § 3 Abs. 1 AVV - auf die Abfallverzeichnis-Verordnung Bezug. Für die demnach gebotene Auslegung der Norm ist der in ihr zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers maßgebend. Dieser führt auf ein enges Verständnis des Rechtsbegriffs des "gemischten Abfalls".
- 22 aa. Der Wortlaut als Ausgangspunkt der Auslegung gibt hier allerdings keinen hinreichenden Hinweis auf den Willen des Gesetzgebers. Denn der Begriff "gemischte Abfälle aus privaten Haushaltungen" erscheint sowohl für eine weite, den Sperrmüll umfassende, als auch eine enge Auslegung offen (Franßen/Blatt, AbfallR 2014, 142). Das Argument des Oberverwaltungsgerichts, bei Sperrmüll handele es sich, weil er nicht sortenrein anfalle, um einen "Mischabfall", und er unterfalle deshalb begrifflich dem "gemischten Abfall", ist nicht zwingend. Die begriffliche Nähe von "gemischten Abfällen" in § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG zu "gemischten Siedlungsabfällen" in dem AVV Abfallschlüssel 20 03 01 bietet vielmehr einen Anhaltspunkt für die Abgrenzung gegenüber "Sperrmüll" nach dem AVV Abfallschlüssel 20 03 07 (vgl. OVG Bautzen, Beschluss vom 18. Februar 2015 - 4 B 53/14 - AbfallR 2015, 77 = juris Rn. 7).
- 23 bb. Deutliche Hinweise auf die vom Gesetzgeber mit § 17 Abs. 2 Satz 2 Alt. 1 KrWG verfolgte Regelungskonzeption lassen sich demgegenüber den Gesetzesmaterialien entnehmen (vgl. zu deren Bedeutung BVerfG, Urteil vom 19. März 2013 - 2 BvR 2628/10 u.a. - BVerfGE 133, 168 Rn. 66 m.w.N.). Aus der darin dokumentierten Gesetzeshistorie ergibt sich eine enge Auslegung des Begriffs der "gemischten Abfälle" in § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG im Sinne von

"gemischten Siedlungsabfällen" nach AVV Abfallschlüssel 20 03 01. Die Rückausnahme vom Ausschluss von der Überlassungspflicht wurde dahingehend begründet, dass Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312 S. 3 - Abfallrahmenrichtlinie, AbfRRL), nicht nur für Abfälle zur Beseitigung, sondern auch für "gemischte Siedlungsabfälle" (AVV Abfallschlüssel 20 03 01), die von privaten Haushaltungen eingesammelt werden, das Prinzip der Entsorgungsautarkie und Nähe statuiert. Die Entsorgung dieser Abfälle zähle zum Kernbereich der kommunalen Entsorgungspflichten im Rahmen der Daseinsvorsorge und stehe gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen nicht offen. Auf - auch unter Verwendung einer einheitlichen Wertstofftonne - getrennt gesammelte Abfälle sei die Regelung nicht anwendbar (vgl. BT-Drs. 17/6052 S. 87). Dementsprechend sah die Bundesregierung von der Nennung einer Schlüsselnummer im Gesetzestext des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ab und wies stattdessen zur Eingrenzung des Begriffs "gemischte Abfälle aus privaten Haushaltungen" ausführlich auf die unionsrechtlichen Wurzeln hin (BT-Drs. 17/6052 S. 85). Den Vorschlag des Bundesrates, auch sogenannte "Wertstoffgemische" in § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG einzubeziehen (BT-Drs. 17/6052 S. 118), lehnte die Bundesregierung unter Hinweis darauf ab, dass die Vorschrift des § 17 Abs. 2 Satz 2 Alt. 1 KrWG sich auf "gemischte Siedlungsabfälle" (AVV Abfallschlüssel 20 03 01) beziehe. Bis auf diese Ausnahme sei die gewerbliche Sammlung für alle Abfälle zur Verwertung zulässig (BT-Drs. 17/6645 S. 6).

- 24 cc. Das sowohl nach der Entstehungsgeschichte als auch aus gesetzessystematischen Gründen maßgebliche Unionsrecht fordert eine Auslegung, nach der "Sperrmüll" nicht als "gemischter Abfall" der Überlassungspflicht unterliegt. Das in den §§ 17 und 20 KrWG festgelegte System aus Überlassungspflicht und korrespondierender Entsorgungszuständigkeit dient der Umsetzung von Art. 16 AbfRRL. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) muss Art. 16 AbfRRL stets gemeinsam mit den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (ABl. L 190 S. 1 - AbfVerbrVO) betrachtet werden, weil letztere gerade in Verbindung mit Art. 16

AbfRRL den Rechtsrahmen für autarkie- und nähebezogene Maßnahmen und damit verbundene Verbringungsbeschränkungen bildet. Hiervon sind nur Abfälle zur Beseitigung und "gemischte Siedlungsabfälle", die auch der thermischen Verwertung zugeführt werden können, nicht dagegen andere zur Verwertung bestimmte Abfälle gemeint (EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2013 - C-292/12 [ECLI:EU:C:2013:820], Ragn-Sells - Rn. 50 ff., 63 f.). Der EuGH setzt damit den Begriff der "gemischten Siedlungsabfälle" in Art. 16 AbfRRL und Art. 3 Abs. 5 AbfVerbrVO gleich. Letzterer umfasst ausweislich des Klammerzusatzes nur den AVV Abfallschlüssel 20 30 01. Die enge Verknüpfung zwischen Abfallrahmenrichtlinie und Abfallverbringungsverordnung spiegelt sich auch in den Erwägungsgründen Nr. 32 und 33 der Abfallrahmenrichtlinie wider. Während in Nr. 32 auf die Autarkie bei der Abfallbeseitigung und bei der Verwertung von "gemischten Siedlungsabfällen" aus privaten Haushaltungen abgestellt wird, werden diese in Nr. 33 unmittelbar mit Art. 3 Abs. 5 AbfVerbrVO verknüpft. Dies deutet auf eine Beschränkung der Überlassungspflicht auf "gemischte Siedlungsabfälle" im Sinne des AVV Abfallschlüssels 20 03 01 hin.

- 25 Jedenfalls unter Berücksichtigung des Primärrechts ist eine enge Auslegung geboten, denn eine ausnahmslose Überlassungspflicht für Sperrmüll wäre damit nicht vereinbar. Eine Beschränkung der durch die Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG tangierten Warenverkehrsfreiheit (Art. 35 AEUV) kann nur durch Art. 106 Abs. 2 AEUV gerechtfertigt werden. Die Ausnahme ist dabei auf dasjenige Maß zu beschränken, das erforderlich ist, um eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung zu verhindern (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 34 ff., 48 ff. m.w.N.). Überlassungspflichten für Abfälle zur Verwertung sind nur unter ganz engen Voraussetzungen zulässig. Sie können regelmäßig nicht (nur) mit Umweltschutzerwägungen gerechtfertigt werden (vgl. EuGH, Urteil vom 23. Mai 2000 - C-209/98 [ECLI:EU:C:2000:279], Sydhavens Sten & Grus - Rn. 48). Eine zwingende Überlassungspflicht für Sperrmüll, wie sie aus einer weiten Auslegung des Begriffs der "gemischten Abfälle" in § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG folgt, würde die oben dargelegten Grenzen des Art. 16 AbfRRL für eine ausnahmslose Überlassungspflicht überschreiten. Dass der Kernbereich der Daseinsvorsorge - hier die Entsorgung der Abfälle durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger - zu wirtschaftlich ausgewo-

genen Verhältnissen immer gefährdet wäre, wenn der Abfallsammlung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Sperrmüll entzogen wird, ist mit Blick auf den Schutzmechanismus für das System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 17 Abs. 3 KrWG nicht erkennbar.

- 26 Die Auffassung, dass nach Unionsrecht eine Beschränkung der Überlassungspflicht von Sperrmüll geboten ist, wird auch von der Europäischen Kommission vertreten. Nachdem diese in dem gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren 2011/4183 die Unterwerfung von Sperrmüll unter die Andienungspflicht nach der baden-württembergischen Autarkieverordnung beanstandet hatte, wurde das Verfahren nach einer Änderung der einschlägigen Regelungen mit der Beschränkung auf den AVV Abfallschlüssel 20 03 01 eingestellt (vgl. Zweiter Monitoring-bericht der Bundesregierung, BR-Drs. 659/16 S. 16).
- 27 c. Ob sich das Urteil aus anderen Gründen als richtig erweist (§ 144 Abs. 4 VwGO), lässt sich mangels der erforderlichen tatsächlichen Feststellungen nicht beurteilen. Da der Senat nicht selbst in der Sache entscheiden kann, ist diese gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen.
- 28 aa. Unterfällt Sperrmüll nicht den "gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen" im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG, besteht eine Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG nicht, wenn dieser Abfall durch eine gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt wird, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen. Überwiegende öffentliche Interessen stehen einer gewerblichen Sammlung gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG entgegen, wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bzw. des von diesem beauftragten Dritten gefährdet. Dies ist anzunehmen, wenn die Erfüllung der bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverant-

wortung wesentlich beeinträchtigt wird (§ 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG). Letzteres ist insbesondere anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt (§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG).

- 29 Nach dem für die Auslegung des nationalen Rechts maßgeblichen Unionsrecht ist die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG als widerlegliche Vermutung zu verstehen (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 24). Ob diese Regelvermutung im Einzelfall widerlegt ist, bestimmt sich danach, ob durch den Marktzugang eines gewerblichen Sammlers im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen die Grundstrukturen der Entsorgung, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Gewährleistung einer sachgerechten Aufgabenerfüllung nach Maßgabe seiner organisatorischen Grundentscheidungen ins Werk gesetzt hat, wesentlich umgestaltet werden müssten. Dazu sind die Auswirkungen auf die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erzielende Sammelmenge zu bestimmen. Hierfür ist unter anderem der Anteil des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers am Gesamtaufkommen der Sammlungen zu ermitteln. Bei der Bewertung der Auswirkungen des Marktzutritts eines gewerblichen Sammlers ist dessen Sammlung im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen zu betrachten. In erster Linie von Bedeutung sind insoweit weitere angezeigte, aber insbesondere wegen einer sofort vollziehbaren Untersagungsverfügung noch nicht durchgeführte Sammlungen. Dabei sind die gemeinnützigen Sammlungen ebenfalls einzustellen. Für diese Beurteilung ist grundsätzlich die Sachlage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Tatsachengericht maßgeblich. Die so ermittelten zusätzlichen Sammelmengen auf Seiten der privaten Sammler sind den tatsächlichen bzw. auf der Grundlage konkreter Planungen erwarteten Sammelmengen des Entsorgungsträgers gegenüberzustellen und hiernach die Rückgänge bzw. die verminderten Steigerungspotenziale auf Seiten des Entsorgungsträgers zu prognostizieren und zu bewerten (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 51 ff.).

- 30 Die Klägerin hat die Sperrmüllsammlung nach eigenen Angaben zwar bereits in der Vergangenheit - also vor der Sammlungsanzeige - in geringem Umfang durchgeführt. Von seiner Rechtsauffassung ausgehend hat das Oberverwaltungsgericht aber keine Feststellungen dazu getroffen, ob es sich bei der angezeigten Sperrmüllsammlung um eine Bestandssammlung gehandelt hat, wenn ja, in welchem Umfang diese betrieben wurde und ob weitere gewerbliche oder gemeinnützige Sperrmüllsammlungen durchgeführt wurden oder angezeigt worden sind. Für die erforderliche Gegenüberstellung der Sammlungen fehlt es auch an Feststellungen zum Umfang der bisherigen Sperrmüllsammlung des Beklagten.
- 31 Die Untersagungsverfügung kann auch nicht darauf gestützt werden, dass die Klägerin ursprünglich die Sammlung von "sonstigem gemischtem Abfall" angezeigt hat. Im September 2013 hat sie ausdrücklich klargestellt, dass sie nur Sperrmüll im Sinne des AVV Abfallschlüssels 20 03 07 zu sammeln beabsichtige und damit ihre Anzeige jedenfalls modifiziert.
- 32 d. Hat die Revision der Klägerin schon aus Gründen des materiellen Rechts Erfolg, bedarf es keiner Entscheidung über die von der Klägerin erhobenen Verfahrensrügen.
- 33 2. Die zulässige Anschlussrevision des Beklagten ist unbegründet. Die Feststellung des Oberverwaltungsgerichts, dass der die Abfallfraktionen Altpapier, Altmetalle und Grünabfälle umfassenden Sammlung der Klägerin überwiegende öffentliche Interessen gemäß § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG nicht entgegenstehen, beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 34 a. Das Oberverwaltungsgericht wird den vorstehend (Rn. 28 ff.) dargelegten rechtlichen Vorgaben bei der Prüfung der Regelvermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG insoweit nicht gerecht, als es bei der Gegenüberstellung der durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erzielten Sammelmenge der Abfallfraktionen Altpapier, Altmetall sowie Grünabfälle und der Auswirkungen hierauf durch andere Sammlungen gemeinnützige Sammlungen außer Betracht lässt und dabei auf den Zeitpunkt der vollständigen Anzeige der Sammlung ab-

stellt (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 51 ff.).

- 35 Das Urteil beruht indes nicht auf diesem Bundesrechtsverstoß (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht stützt seine Entscheidung insoweit tragend auf die Erwägung, dass die Klägerin eine bereits vor Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes durchgeführte Sammlung fortsetzen wolle. Das steht mit Bundesrecht in Einklang.
- 36 Für die Beurteilung der Frage, ob einer angezeigten Sammlung überwiegende öffentliche Interessen in Form einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers entgegenstehen, kommt es auf die Auswirkungen auf die von ihm zu erzielende Sammelmenge an. Die vorgehaltene Entsorgungsstruktur kann einen Schutz nur beanspruchen, wenn und soweit sie bedarfsgerecht auf die zu erwartende Sammelmenge zugeschnitten ist; diese Menge bildet die Grundlage für die Strukturplanung des Entsorgungsträgers (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 52). Es ist maßgeblich auf die Veränderung des Sammelsystems des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch den Marktzutritt weiterer privater Sammler abzustellen (vgl. BVerwG, Urteile vom 30. Juni 2016 a.a.O. Rn. 51 und zuletzt vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 - Buchholz 451.224 § 3 KrWG Nr. 2 Rn. 27 f.). Dabei kommt es nicht darauf an, welche Mengen zustande gekommen wären, wenn die bislang durchgeführten gewerblichen Sammlungen nicht stattgefunden hätten. Da die tatsächlich erzielte Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers die Grundlage für seine Organisationsstruktur bildet, kann bei bereits durchgeführten Sammlungen auch nicht auf das Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zum 1. Juni 2012 als maßgeblichem, quasi fiktiven Zeitpunkt eines Marktzutritts abgestellt werden. Eine solche Bestandssammlung kann keinen negativen Einfluss auf die Funktionsfähigkeit der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers haben, weil sie nicht neu hinzutritt und sich dessen System hierauf bereits eingestellt hat.

- 37 Ausgehend von der Vorhaltung einer haushaltsnahen und getrennten Erfassung für Altpapier und Grünschnitt durch den Beklagten und damit vom Bestehen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Regelvermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG, sieht das Oberverwaltungsgericht zutreffend besondere Umstände, die eine Gefährdung der Sammlung des Beklagten ausschließen. Diese liegen darin begründet, dass die Klägerin nach den für den Senat bindenden tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) ihre seit langem, bis zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung praktizierte Sammlung in unverändertem Umfang fortführen wollte. Ob der Beklagte für Altmetall - entgegen der vom Oberverwaltungsgericht geäußerten Zweifel - überhaupt eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige Erfassung und Verwertung im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG vorhält, kann offenbleiben, da es sich nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts auch insoweit um eine Bestandssammlung handelt.
- 38 b. Entsprechend kann eine Bestandssammlung auch grundsätzlich nicht zu einer Gefährdung der Gebührenstabilität führen, so dass die Untersagung der Sammlung der Klägerin nicht auf § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG gestützt werden kann. Auch wenn der gezielte Zugriff auf besonders lukrative Abfallfraktionen durch einen gewerblichen Sammler wesentliche Auswirkungen auf die Gebührenkalkulation des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und die Gebührenstabilität haben kann, muss es Anhaltspunkte dafür geben, dass eine konkret angezeigte Sammlung für die Gefährdung der Gebührenstabilität kausal ist. Verliert der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bei der Fortführung einer Bestandssammlung keine Sammelmengen, spricht jedoch nichts dafür, dass die Gebührenstabilität gerade durch diese Sammlung gefährdet sein könnte (vgl. Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 17 Rn. 183). Gegenteilige Anhaltspunkte hat das Oberverwaltungsgericht nicht festgestellt.
- 39 c. Ohne Bundesrechtsverstoß hat das Oberverwaltungsgericht schließlich eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG durch ein erhebliches Erschweren oder Unterlaufen der dis-

kriminierungsfreien und transparenten Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb verneint. Zu Recht stellt es darauf ab, dass die Vergabe bereits deshalb nicht erheblich erschwert wurde, weil sie nach der Ausschreibung unter der vergaberechtlich zulässigen Vereinbarung eines Korridors an Sammelmen- gen und von Anpassungsmechanismen (vgl. Karpenstein/Dingemann a.a.O. § 17 Rn. 186 f.; Dieckmann, AbfallR 2014, 210 <219 ff.>) erfolgreich abge- schlossen werden konnte. Eine Vergabeentscheidung kann zwar in ihrer prakti- schen Umsetzung und Wirksamkeit beeinträchtigt und insoweit im Sinne des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG unterlaufen werden, wenn ein gewerblicher Sammler im vergebenen Segment eine Sammlung durchführt. Diese Bestim- mung vermittelt indes - entgegen der Auffassung des Beklagten - keinen Kon- kurrenzschutz dahingehend, dass der vom Entsorgungsträger beauftragte Dritte eine monopolartige Stellung erlangt, die vom Beklagten durch Untersagungs- verfügungen gegen andere gewerbliche Sammler zu sichern ist (vgl. Karpens- tein/Dingemann, a.a.O., Rn. 189 ff; Dieckmann, a.a.O., S. 222 ff.). Dies gilt je- denfalls so lange, wie dem beauftragten Dritten die Aufgabenerfüllung durch weiterer Sammlungen nicht unmöglich gemacht wird. Dies ist nach den tatsäch- lichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht der Fall.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Böhmann

Dr. Löffelbein