

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Referat WR II 4

Postfach 12 06 29
53048 Bonn

Bonn, 4. Februar 2021

Stellungnahme des bvse zum Referentenentwurf für eine Novelle der Bioabfallverordnung

Sehr geehrter [REDACTED],

vielen Dank für die Übermittlung des o.g. Referentenentwurfs und der Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen.

I. Allgemeines

Das zentrale Ziel der Novelle der Bioabfallverordnung, die Reduzierung des Eintrags von Fremdstoffen (insbesondere von Kunststoffen) in die stofflichen Verwertungswege von Bioabfällen oder Lebensmittelabfällen, unterstützen wir ausdrücklich.

Um dieses Ziel zu erreichen, setzt die Novelle zentral bei den Bioabfallbehandlungsanlagen an. Demnach ist der Bioabfall soweit aufzubereiten, dass ein Fremdstoff-Kontrollwert bzw. Höchstwert von maximal 0,5 %, bezogen auf die Trockenmasse des Materials, erreicht werden soll, bevor er der ersten biologischen oder hygienisierenden Behandlungsstufe zugeführt wird.

Der Verordnungsentwurf lässt dabei allerdings komplett außer Betracht, wie das Ausgangsmaterial zusammengesetzt sein muss, um dieses Ziel überhaupt erreichen zu können.

Im Konzept für eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung von verpackten Lebensmittelabfällen hat die LAGA Anforderungen an die Entpackung und Fremdstoffentfrachtung mit einem Kontrollwert vor der biologischen Behandlung empfohlen. Mag der 0,5 % Fremdstoff-Kontrollwert bei der Verarbeitung verpackter gewerblicher Lebensmittelabfälle mit den dortigen technischen Möglichkeiten und heutigen Inputqualitäten noch erreichbar sein, ist dies indes auf die Technologien zur Behandlung von sonstigen Bioabfällen nicht übertragbar. Die LAGA-Empfehlung bezieht sich ausdrücklich nicht auf Abfälle aus der Bioabfallsammlung.

Es ist technisch ausgeschlossen, aus einem frischen bzw. feuchten Bioabfall mit einem Störstoffgehalt von über 3 Gew. % so viel Material abzutrennen, dass der 0,5 % Fremdstoff-Kontrollwert zur biologischen Stufe erreicht werden kann. Heute werden Bioabfälle den Behandlungsanlagen angeliefert, die im ungünstigsten Fall bis zu 15 Gew. % an Fremdstoffen enthalten.

Wir lehnen es daher ab, dass die Verantwortung für eine qualitätsgesicherte Sammlung und Behandlung von Bioabfällen alleine auf die Anlagenbetreiber übertragen wird. Qualitätssicherung muss bereits beim Abfallerzeuger beginnen, damit eine weitgehende stoffliche Verwertung auch gelingt. Was an Fremdstoffen nicht in die Biotonne gelangt, muss auch nicht aussortiert werden. Die in der Erfassung tätigen Akteure (i.d.R. die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger) sind Teil der Kreislaufwirtschaft und daher ebenso in die Pflicht zu nehmen.

Der Gesamtfremdstoffgehalt für angeliefertes Material muss auf maximal 3 Gew. % begrenzt werden, damit eine qualitätsgesicherte Aufbereitung technisch überhaupt möglich wird. Verpflichtende Regelungen zur regelmäßigen Kontrolle der Biotonne mit Abweisungsmöglichkeiten oder einer breiten Öffentlichkeitsarbeit finden sich im Entwurf aber nicht.

II. Im Einzelnen

Zu § 2a Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung

Zu § 2a Abs. 2

Fehlende technische Machbarkeit berücksichtigen

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass der Anteil der Gesamtfremdstoffe auf einen Höchstwert von 0,5 %, bezogen auf die Trockenmasse des Bioabfalls, zu begrenzen ist, bevor das Material einer hygienisierenden bzw. biologisch stabilisierenden Behandlung zugeführt werden darf. Für uns ist nicht nachvollziehbar, auf Grundlage welcher technisch wissenschaftlichen Untersuchung bzw. Empfehlung dieser Wert für die Behandlung von Bioabfällen entstanden ist. Die LAGA-Empfehlung bezieht sich auf verpackte Lebensmittelabfälle. Die im Referentenentwurf vorgesehene Fremdstoffentfrachtung in der Behandlungsanlage bis auf einen Anteil $\leq 0,5$ % ist technisch nicht möglich, sofern das Ausgangsmaterial einen Fremdstoffanteil von > 3 Gew. % aufweist. Dies ist heute i.d.R. aber der Fall. In die Behandlungsanlagen wird Material angeliefert, welches in Einzelfällen bis zu 15 Gew. % an Störstoffen enthält.

Bioabfälle werden unverpackt eingesammelt und haben einen Wassergehalt von 60 %. Verpackte Lebensmittel haben einen Wassergehalt von etwa 80 %. Deshalb muss die Aufbereitung von Bioabfällen eine andere sein als bei verpackten Lebensmitteln. Die feucht angelieferten Bioabfälle müssen bspw. für die Vergärung auf mindestens 60 - 80 mm vorzerkleinert werden, um in einer nachfolgenden biologischen Stufe vergoren werden zu können. Insbesondere Fremdstoffe aus Glas und Kunststoffen werden in der Behandlung weiter fragmentiert (10 – 15 mm) und können mit heute vorhandenen Trenntechniken vor dem biologischen Behandlungsprozess (Kompostierung und Vergärung) nicht aussortiert werden. Eine manuelle Abtrennung ist technisch und organisatorisch (z.B. Arbeitsschutz und Menge/h) bei Bioabfällen nicht umsetzbar.

Darüber hinaus wird in § 2a der Wert von 0,5 % als Höchstwert definiert, hingegen wird in der Begründung zum Referentenentwurf in diesem Zusammenhang auf einen Fremdstoff-Kontrollwert hingewiesen. Hier bitten wir um eine Klarstellung.

Verantwortung gerecht verteilen

Die Bioabfallbehandlung ist aktiver Ressourcen- und Klimaschutz. Daran müssen alle Beteiligten mitwirken und sofern es der politische Wille ist, höhere Anforderungen an das Endprodukt zu setzen, muss auch die gesamte Kette zur Qualitätssicherung verpflichtet werden. Zielsetzung der Novelle muss es sein, dass mehr Bioabfälle einer stofflichen Verwertung zugeführt werden können. Bei sehr schlechten Inputqualitäten ergibt sich jedoch zwangsläufig, dass fremdstoffverunreinigtes Bioabfallmaterial nicht mehr zur Verarbeitung weitergeleitet wird und verbrannt werden muss. Das darin enthaltene stoffliche Wertstoffpotenzial steht der Kreislaufwirtschaft nicht mehr zur Verfügung. Die Entsorgungskosten in der Verbrennung werden derzeit mit 100 bis 150 Euro/t beziffert.

Die Verantwortung für eine qualitätsgesicherte Sammlung und Behandlung von Bioabfällen darf nicht allein auf die Anlagenbetreiber übertragen werden. Viel wichtiger ist es, mit der Reduzierung der Fremdstoffeinträge bereits beim Abfallerzeuger anzusetzen. In diesem Zusammenhang sind die Akteure der Erfassung im Verordnungsentwurf zu adressieren und zu konkreten Maßnahmen zu verpflichten.

Eine erfolgreiche Verbesserung der Erfassungsqualität kann z.B. durch technische Systeme am Sammelfahrzeug erfolgen. Des Weiteren kann eine dauerhafte sortenreine Erfassung ebenso durch Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, Kontrolle der Sortierergebnisse auf den Touren und Ahndung des Fehlverhaltens erreicht werden. Viele Praxisbeispiele bestehen bereits.

Chargenanalysen vorsehen und drei Qualitätsstufen definieren

Um das Ziel geringerer Störstoffgehalte im Output zu erreichen, fordern wir folgendes:

Für eine frühzeitige Orientierung über den Fremdstoffgehalt der an die Behandlungsanlage gelieferten Abfälle ist zunächst eine Sichtkontrolle ausreichend. Zum Zweck der Kalibrierung der Sichtprüfungen sollten zudem in regelmäßigen Abständen stichprobenartige Analysen durchgeführt werden. Mit der durch die Bundesgütegemeinschaft entwickelten Chargenanalyse besteht bereits eine geeignete Methode. Zweckbestimmung der Analyse ist die Gewinnung belastbarer Daten über Art und Menge von in Biogut enthaltenen Fremdstoffen sowie die daraus abzuleitende Sortenreinheit.

Sichtkontrolle in Verbindung mit stichprobenartiger Chargenanalyse (Häufigkeit: etwa einmal pro Quartal) bieten die Möglichkeit der Grundlage für die Einstufung in drei Inputqualitäten. Diese sind notwendig, um eine qualitätsgesicherte Aufbereitung für Bioabfälle insoweit durchführen zu können, dass die Ziele der Novelle, nämlich Kunststoffeinträge im Endprodukt auszuschließen und Recycling zu fördern, erreicht werden können.

Mit der Einführung von drei verschiedenen Qualitätsstufen wird zudem erreicht, dass schon frühzeitig – nämlich am Ort der Entstehung beim Verursacher in der Biotonne – auf hohe Qualität der Bioabfälle geachtet wird. Es wird damit auch der Abfallerzeuger in die Pflicht zur Erreichung einer funktionierenden Bioabfallverwertung genommen. Dies führt zum einen dazu, dass zusätzliche Aufwendungen in der Behandlung finanziell ausgeglichen werden (Lastenverteilung) und zum anderen die Mengen schlechterer Qualität, die der Restabfallentsorgung zugeführt werden, reduziert bleiben, ohne dass Düngemittel und damit die land- und forstwirtschaftlichen Flächen durch unnötige Störstoffe belastet werden.

Zu § 2a Abs. 2, Abs. 3 und 4

Um den 0,5 % - Kontrollwert zu erreichen, sollen die Behandlungsanlagen (separate Aufbereitungsanlagen gibt es in der Bioabfallbehandlung nicht) bei Anlieferung zunächst das Material sichten und ggf. eine Untersuchung durchführen lassen. Wie vorstehend ausgeführt, ist der Kontrollwert nur erreichbar, wenn das Ausgangsmaterial maximal 3 Gew. % Fremdstoffe enthält.

Die Maßnahmen in diesen Paragraphen wären insofern mit unseren Ausführungen zur Chargenanalyse und den dortigen Qualitäten zu verknüpfen.

Im jetzigen Aufbau der Verordnungssystematik stellt sich die Frage, welche Maßnahmen die Behörden beim Behandler überhaupt treffen können, wenn es wie bereits ausgeführt technisch ausgeschlossen ist, den nassen Bioabfall soweit aufzubereiten, dass der Kontrollwert erreicht werden kann. Zwangsläufig besteht dann nur die Möglichkeit, Maßnahmen in der Sammlung anzuordnen oder das Material der energetischen Verwertung zuzuführen.

Im ungünstigsten Fall führen behördlich angeordnete Maßnahmen zu unkalkulierbaren Investitionen, ohne dass sich der gewünschte Effekt einstellt. In der Folge ergeben sich ebenso unnötige Kostensteigerungen beim Abfallerzeuger. Demgegenüber wäre die effizientere Reduzierung von Fehlwürfen in der Biotonne durch mehr Abfallberatung und Kontrolle deutlich kostengünstiger, leichter und vor allem schneller umsetzbar.

Daher schlagen wir vor, den § 2a Abs. 3 zu ergänzen und wie folgt zu formulieren:

*(3) „Zur Feststellung der Fremdstoffbelastung haben Aufbereiter, Bioabfallbehandler und Gemischerhersteller bei jeder Anlieferung von in Abs. 1 genannten Bioabfällen und Materialien eine Sichtkontrolle durchzuführen. **Zusätzlich zu der Sichtkontrolle sind zur Ermittlung belastbarer quantitativer Ergebnisse der Gehalte an Fremdstoffen mindestens vierteljährlich Chargenanalysen nach Anlage 3 Nr. 1.3.3.2 durchzuführen.***

Beträgt auf Grundlage dieser Analyse:

- **der Anteil für Gesamtfremdstoffe > 20mm weniger als 1 % i.d.FM, ist der Bioabfall ohne Beanstandung anzunehmen (Qualitätsstufe I).**
- **der Anteil für Gesamtfremdstoffe > 20mm zwischen 1,0 - 3 % i.d.FM ist anzunehmen, dass die technische Möglichkeit besteht, die Fremdstoffe soweit zu entfernen, dass der Kontrollwert aus § 2a Abs. 2 noch erreicht wird. Der für den Anlagenbetreiber dadurch entstehende höhere finanzielle Aufwand, ist durch den Abfallerzeuger zu erstatten (Qualitätsstufe II).**
- **der Anteil für Gesamtfremdstoffe > 20mm mehr als 3 % i.d.FM, berechtigt dies den Anlagenbetreiber dazu, die Annahme des gelieferten Bioabfalls abzulehnen, da die qualitativen Anforderungen an das Produkt (Kompost/Gärrest) nicht mehr gewährleistet werden können (Qualitätsstufe III).**

Des Weiteren empfehlen wir, den Kontrollwert vor der ersten biologischen Behandlung auf Gesamtkunststoffe zu fokussieren. Anstelle der Bezugnahme des Kontrollwertes auf unterschiedliche Behandlungsverfahren (Nass-/Trockenbehandlung) sollte eine Bezugnahme auf flüssige und feste Bioabfälle erfolgen.

Die in § 2a Abs. 2 genannten Kontrollwerte sollten wie folgt angepasst werden:

- **Flüssige Bioabfälle: 1 % Kunststoffe > 2 mm in der Trockenmasse**
- **Feste Bioabfälle: 1 % Kunststoffe > 20 mm in der Frischmasse**

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die fachlichen Ausführungen der Bundesgütegemeinschaft Kompost, die Ihnen vorliegen.

Zu § 3c Schadstoff- und Fremdstoffminimierung

§ 3c Abs. 2

Die in § 3c Abs. 2 formulierte bloße Hinwirkung der in § 1 Abs. 2 Genannten auf die Erreichung der für eine qualitätsgesicherte Aufbereitung notwendigen Fremdstoffhöchstwerte greift hier zu kurz. Die hier enthaltenen Regelungen sind nicht mehr als ein Appell an die in der Sammlung von Bioabfällen beteiligten Akteure. Bei einer echten Kreislaufwirtschaft darf der Anteil der zu entsorgenden Restfraktion jedoch nicht zu hoch sein. Deshalb muss bereits bei der Sammlung verpflichtend darauf hingewirkt werden, dass Fremdstoffe weitgehend schon aus der Biotonne herausgehalten werden. Der Umweltaspekt beim Abfallerzeuger ist dementsprechend zu stärken.

Laut der vom Bundesumweltministerium und vom Umweltbundesamt im Sommer 2020 vorgestellten Restabfallanalyse beträgt der Anteil der organischen Abfälle im Restabfall über 39 %. Dies entspricht über 50 Kilogramm pro Einwohner und Jahr und mithin mehr als 4 Mio. Tonnen Bioabfall, der jedes Jahr in Deutschland über den Restabfall ungenutzt verloren geht und freie Kapazitäten in den Müllverbrennungsanlagen beansprucht. Diese Zahlen sowie die Notwendigkeit, dass eine technisch durchführbare Fremdstoffentfrachtung überhaupt möglich wird, zeigen, dass flankierende und konkrete Maßnahmen wie Aufklärung und Beratung über die richtige Mülltrennung aber auch die richtige Entsorgung des Bioabfalls von Seiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger unverzichtbar und dringend notwendig sind.

Daher schlagen wir folgende Formulierung vor:

*(2) „Die in § 1 Abs. 2 Genannten wirken darauf hin, dass bei der getrennten Sammlung, Aufbereitung, Behandlung, Gemischherstellung und Aufbringung von Bioabfällen die Fremdstoffwerte nach § 2 a Abs. 2 und § 4 Abs. 4 soweit wie möglich unterschritten werden: Dabei ist insbesondere eine Vermeidung von Kunststoff als Fremdstoff in Bioabfällen anzustreben. **Insbesondere werden die Sammler verpflichtet, verstärkte Abfallberatung durch Öffentlichkeitsarbeit und regelmäßige Kontrollen der Biotonnen durchzuführen. Um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu überwachen, kann die zuständige Behörde gegenüber dem Sammler anordnen, Untersuchungen auf den Anteil an Fremdstoffen im gesammelten Bioabfall durchführen zu lassen.**“*

Zu § 9 und § 11 Verwertung im Garten- und Landschaftsbau

Hier werden die anwendungsbezogenen Vorgaben zur Bodenuntersuchung sowie der Dokumentations- und Nachweispflichten auf den Garten- und Landschaftsbau übertragen. Der in der Bioabfallbehandlung und Vergärung erzeugte Kompost muss sich aber auch im Garten- und Landschaftsbau verwerten lassen und zwar zu bezahlbaren Konditionen. Die neu eingeführten Dokumentationspflichten führen bei den überwiegend kleinen und mittelständischen Unternehmen zu einem erheblichen Zusatzaufwand. Diese sind dringend zu überarbeiten. Die Ausnahmen zur Ausbringung auf Flächen unter 1 ha sind nur hilfreich, wenn sie auf die Maßnahmeflächen bezogen werden und nicht auf die gesamt bewirtschaftete Fläche.

Zu Anhang 3 Nr. 1.3.3.2

Bestimmung des Anteiles an Fremdstoffen im Sinne des § 2a Abs. 2 Satz 2

In Anlage 3 Nr. 1.3.3.2 wird auf die Untersuchung von Fremdstoffen > 10 mm abgestellt. Die Untersuchungsvorschrift der Chargenanalyse bezieht sich aber auf Fremdstoffe > 20 mm. Dies deshalb, weil sich bei der Entwicklung und Anwendung der Methode gezeigt hat, dass die Einbeziehung von Fremdstoffen < 20 mm unverhältnismäßig aufwändig ist und auf das Ergebnis der Untersuchung keinen nennenswerten Einfluss hat. Wir empfehlen daher, die Vorgabe der Verordnung an die Methodenvorschrift anzupassen.

Für weitere Gespräche stehen wir gerne zur Verfügung.