

Berlin, 5. Februar 2021

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Referentenentwurf zur Verordnung zur Änderung abfallrechtlicher Verordnungen

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

A. Das Wichtigste in Kürze

Die große Mehrheit der durch Industrie- und Handelskammern befragten Unternehmen unterstützt das Ziel, auf eine Minimierung der Einträge von Fremdstoffen, insbesondere Kunststoffen, in die Umwelt hinzuwirken. Die meisten sehen in der Bioabfallverordnung hierfür ein geeignetes Instrument. Allerdings erwarten zahlreiche Unternehmen aus der Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft von den vorgeschlagenen Regelungen Kostensteigerungen durch technischen Anpassungsbedarf, der insbesondere bei der Behandlung haushaltsnaher Bioabfälle schwer umzusetzen sei. Dies könne auch zu mehr Verbrennung statt der angestrebten hochwertigen Verwertung in Vergärungs- oder Kompostierungsanlagen führen.

Der DIHK sieht daher bei folgenden Aspekten noch Verbesserungsbedarf:

- Die Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung sollten überprüft werden und gegebenenfalls zwischen Bioabfällen aus Haushalten oder Gewerbebetrieben differenziert werden.
- Um das Ziel einer geringeren Schadstofffracht zu erreichen, empfehlen wir, auch die Abfallerzeuger in den Blick zu nehmen.
- GewbAbfV: Der Fokus sollte nach Ansicht vieler Unternehmen auf der Verbesserung des Vollzugs liegen, bevor neue Regelungen erlassen werden.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Von den Regelungen der BioAbfV ist insbesondere die Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft betroffen, in deren Sammlungen oder Anlagen unter anderem organische Abfälle aus Haushalten, Handel, Gartenbau, Kantinen oder der Industrie erfasst oder verwertet werden. Weiter sind die

meisten gewerblichen Unternehmen von diesen Vorschriften betroffen, da sie ihre Abfälle in den Anlagen der Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft verwerten lassen. Von besonderem Interesse ist dies beispielsweise für die Gastronomie oder den Lebensmittelhandel; hier fallen größere Mengen an Bioabfällen an. Die Regelungen können zudem das wirtschaftliche Verhältnis von Verwertung und Verbrennung zueinander ändern.

Von der GewAbfV ist die gesamte gewerbliche Wirtschaft betroffen.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Die Verwertung von getrennt gesammelten Bioabfällen stellt einen wichtigen Aspekt zur Förderung der stofflichen Verwertung und Entwicklung einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft dar. Darüber hinaus trägt die Reduzierung von Störstoffen in Bioabfällen zum Schutz von Böden und Gewässern bei. Dies dient langfristig beispielsweise auch der hohen Qualität der Wasserversorgung und der nachhaltigen Bewirtschaftung von Böden.

Das Ziel der Absenkung der Fremdstoffgrenzwerte bedeutet für die Wirtschaft jedoch technischen und ökonomischen Mehraufwand. Für Unternehmen aus der Recycling- und Entsorgungswirtschaft werden Investitionen in neue Anlagen sowie neue Arbeitsprozesse notwendig. Die Entsorgungskosten für Unternehmen, die Bioabfälle erzeugen, werden dadurch steigen. Trotz der zusätzlichen Kosten setzt sich die Mehrheit der von Industrie- und Handelskammern befragten Unternehmen für eine Reduzierung der Fremdstoffbestandteile im Bioabfall ein. Deshalb unterstützen sie weitergehende Maßnahmen der Bundesregierung grundsätzlich.

Der Entwurf setzt bei der Fremdstoffentfrachtung bei den Bioabfallbehandlungsanlagen an. Damit wird ein „Input-Kontrollwert“ bzw. ein „Summenhöchstwert“ für den Fremdstoffgehalt an Metall, Glas und Kunststoffen für Bioabfälle festgelegt. Dieser setzt entgegen dem Verursacherprinzip nicht beim Abfallerzeuger des unreinen Bioabfallmaterials (Biotonne) und den zuständigen Entsorgungsträgern an, sondern bei den Betreibern von Behandlungsanlagen. Sie würden damit mit zusätzlichen Kontroll-, Aufbereitungs- bzw. Vorbehandlungs- und Untersuchungspflichten belastet. Es sollte daher grundsätzlich geprüft werden, wie alle Akteure entlang der Wertschöpfungskette zur Fremdstoffentfrachtung beitragen können. Um dies zu erreichen, sollte der Schadstoffeintrag nach Ansicht der meisten Unternehmen bereits von Beginn der Prozesskette an minimiert werden.

Je später die Fremdstofffrachtbeseitigung innerhalb der Prozesskette erfolgt, desto höher sind die prozesstechnischen und anlagentechnischen Anforderungen. Die Stellschrauben, die Fremdstofffrachten wieder dem Wertstoffkreislauf zuzuführen, reduzieren sich mit fortschreitendem Prozessverlauf. Als taugliche Instrumente zur Reduzierung der Fremdstoffanteile an der Anfallstelle werden beispielhaft Öffentlichkeits- bzw. Aufklärungsarbeit beim Verursacher und eine Biotonnenkontrolle, inklusive Ablehnungsrecht der Sammler und Beförderer genannt. Der verstärkte Einsatz von „smarten“ Biotonnen mit entsprechenden Detektoren zur Identifizierung von Fremdstoffen könnte hier Abhilfe leisten.

Viele Anlagenbetreiber bewerten die Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung in den Behandlungsanlagen als technisch oder wirtschaftlich schwer darstellbar. Nach dem derzeitigen Stand der Technik könnten bestimmte Abfallströme (besonders haushaltsnaher Bioabfall) dieses Ziel nicht erreichen. Damit nicht große Mengen recyclingfähiger Abfälle zukünftig verbrannt werden müssen, regen wir eine Überprüfung und gegebenenfalls eine Differenzierung der Anforderungen an. Für die Umsetzung der Änderungen der BioAbfV sieht der Entwurf eine Übergangsfrist von 3 Jahren vor. Ob dies ausreichend ist, wird von den Unternehmen unterschiedlich bewertet. Die Mehrheit der Entsorgungs- und Recyclingunternehmen bewertet die Frist jedoch als zu kurz bemessen. Es sollte daher geprüft werden, eine Übergangsfrist von 5 Jahren festzusetzen.

Die Änderungen der GewAbfV sollen zu mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit sorgen. Dies wird von Unternehmen überwiegend als sinnvoll bezeichnet. Allerdings sollten dabei die bekannten „Baustellen“ der GewAbfV, insbesondere des Vollzugs, nicht außer Acht gelassen werden.

D. Details - Besonderer Teil

Artikel 1 Änderung der Bioabfallverordnung

§ 1 Anwendungsbereich

Die BioAbfV lehnt sich grundsätzlich an die Grenzwerte der Bundesbodenschutzverordnung an. Diese nimmt keine Kategorisierung der Aufbringfläche vor, sodass die Änderung des sachlichen Anwendungsbereichs auf alle Böden von Unternehmen als konsquent bewertet wird. Aus ihrer Sicht sollten nicht bloß landwirtschaftlich genutzte Böden nicht mit Kunststoffpartikel belastet werden. Für die Praxis fiele das Schlupfloch der „Nicht-Nutzfläche“ damit weg.

§ 2a Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung

Neue Vorgaben an die Fremdstoffentfrachtung sind für die betroffenen Unternehmen der Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft mit Mehraufwand, Kostensteigerung und neuen Abfläufen in ihrem Arbeitsprozess verbunden. Die Mehrheit dieser unmittelbar betroffenen Unternehmen erachtet die Anforderungen als sehr hoch. Die Einschätzungen zur technischen Umsetzbarkeit und wirtschaftlichen Verhältnismäßigkeit gehen allerdings weit auseinander. Insgesamt würde der Mehraufwand nach Ansicht der Unternehmen aller Branchen zu höheren Sortier-, Aufbereitungs- und Entsorgungskosten führen. Diese Kosten, die durch die Begutachtung und den Sortieraufwand entstehen, werden die Abfallbehandler auf die Abfallerzeuger umlegen müssen.

Auf der einen Seite bewerten viele Anlagenbetreiber die technischen Anforderungen als zu ambitioniert. Sie seien technisch nur sehr schwer umsetzbar, führten zu mehr Verbrennung von Bioabfällen und seien wirtschaftlich unverhältnismäßig. Andere Unternehmen erachten die Beschränkung der Kunststoffmengen im Input der Anlagen auf 0,5 % als dringend notwendig,

da Makroplastik in den Anlagen weiter zerkleinert wird und unter Umständen dann die Grenzwerte im Kompost zwar eingehalten werden, aber Plastikteile < 1mm „durchrutschen“.

Aus Sicht einiger Betreiber von Bioabfallbehandlungsanlagen ist die Einhaltung eines „0,5 %-Fremdstoff-Kontrollwerts“ auf mittelfristige Sicht und im Hinblick auf die Art, Zusammensetzung, Konsistenz und Feuchte des angelieferten unreinen Biotonnenmaterials - bei heutigen Spannweiten von 1 bis 10 % Fremdstoffen - technisch nur schwer möglich. So würden etwa deutlich aufwendigere Reinigungsprozesse oder Änderungen der Verfahrenstechnik notwendig. Dafür müssten Investitionen in zusätzliche prozesstechnische Vorbehandlungsverfahren, etwa der Einbau einer Lesekabine zur Entfrachtung von Störstoffen, vorgenommen werden.

Zudem würden neue Vorsortierkapazitäten notwendig werden, die den bestehenden Anlagen vorsortiertes Materialien zuführen. Hier befürchten mehrere Unternehmen Genehmigungsprobleme. Die Zusatzkosten betragen nach Aussage eines Unternehmens für zusätzlichen Transport zur und von der Vorsortieranlage etwa 30 bis 40 Euro/Tonne und für die Vorsortierung von 50 bis 80 Euro/Tonne.

Die vorgeschlagenen Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung sind für viele Unternehmen mit großen Unsicherheiten verbunden. Viele geben an, dass sie den tatsächlichen Wirkungsgrad der reinen Fremdstoffabtrennung derzeit nicht einschätzen können. Zudem sei nicht auszuschließen, dass trotz technischer Umrüstung und weiteren personellen und organisatorischen Maßnahmen fremdstoffverunreinigtes Bioabfallmaterial aus der haushaltsnahen Biotonne vermehrt nicht mehr zur Verarbeitung angenommen werden könne und deshalb künftig mehr verbrannt werden müsste. Um eine zu starke Stoffstromverschiebung und die Schließung von Anlagen zu vermeiden, empfehlen wir, die Entwicklung der Stoffströme und Anlagenkapazitäten zu monitoren und die Unternehmen bei der Weiterentwicklung der Anlagentechnik zu unterstützen. Hierzu sind aus Sicht vieler Unternehmen weitere Entwicklungsarbeiten notwendig, die durch Förderprogramme, Reallabore oder Wettbewerbe unterstützt werden könnten.

Während die haushaltsnahe Biotonne von individuellen Fehlwürfen geprägt ist, sind im gewerblichen Bereich bereits aus anderen Vorschriften, wie etwa der GewAbfV, strenge Vorschriften einzuhalten. Auch bestehen hier weitere technische Möglichkeiten, wie beispielsweise die maschinelle Entpackung von Lebensmitteln. Die Fehlerquote wird hier von den betroffenen Unternehmen als gering bewertet. Aus diesem Grund sollten unterschiedliche Maßstäbe geprüft werden: Beispielsweise könnten die rechtlichen Vorgaben für die gewerbliche Speiseabfall-/Lebensmittelaufbereitung und die Vorgaben für die Aufbereitung der haushaltsnahen Bioabfälle (Biotonne) für die Vorgaben der Fremdstoffentfrachtung getrennt betrachtet werden.

Zur Feststellung der Fremdstoffbelastung sieht der Entwurf die Pflicht einer Sichtkontrolle vor. Zahlreiche Unternehmen erachten dies als weniger sinnvoll. Die augenscheinliche Sichtkontrolle könne nach ihrer Auffassung bei diesem niedrigen Grenzwert praktisch nicht

umgesetzt werden. Es kann sich lediglich um Schätzungen handeln und diese sind ungenau. Zudem kann nur eine Sichtung des oberflächlichen Materials vorgenommen werden. Deshalb könne dies nur eine Lösung für grobe Abweichungen darstellen. Für mehr Rechtssicherheit empfehlen wir deshalb, eine getzliche Klarstellung zu prüfen, in welcher Form eine Sichtkontrolle vorzunehmen ist.

Einige Unternehmen schlagen alternativ vor, statt der Sichtkontrolle einen Siebvorgang mit beispielsweise 2 mm Siebdurchgang durchzuführen.

Aufgrund der teilweise unterschiedlichen Einschätzung der Anlagenbetreiber zur technischen Umsetzbarkeit und wirtschaftlichen Verhältnismäßigkeit der Anforderungen empfehlen wir dem BMU, Anforderungen, Fristen und Verfahren zu überprüfen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass die Anlagen teils sehr unterschiedliche Verfahren verwenden oder Abfallarten (wie insbesondere die problematischen hauhaltsnahen Bioabfälle) behandeln. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte zudem klargestellt werden, welche Kontrollpflichten es gibt und wie diese zu dokumentieren sind.

§ 3c Schadstoff- und Fremdstoffminimierung

Anlagenbetreiber plädieren dafür, die Verantwortung für die Minimierung der Plastikreste unter 0,5 % nicht allein ihnen aufzutragen. Insbesondere solle eine qualifizierte Beratung und Aufklärung der Bürger geleistet sowie eine höhere Sortierdisziplin erreicht werden. Weiter sollten Maßnahmen ergriffen werden, die für eine sortenreine Bioabfallsammlung (Biotonne) effizient sind. Dazu zählen neben der Abfallberatung insbesondere die Biotonnenkontrolle, Chargenuntersuchungen zur Status-quo-Erfassung und Kontrolle als auch die Festlegung von Ordnungswidrigkeiten bei Nichteinhaltung von Qualitätsvorgaben.

Zudem berichten Unternehmen, dass die Menge an Fehlwürfen oftmals abhängig von regionalen Faktoren sei. Somit könne es passieren, dass gerade in Ballungsgebieten gehäuft Überschreitungen bei den 0,5 % auftreten. Gerade hier sei eine Abfuhr jedoch besonders notwendig. Allerdings müsse zunächst geklärt werden, wer die „Überfrachtung“ mit Fremdstoffen feststellt. Da diese Vorgabe vor der Zuführung zur ersten Behandlung eingehalten werden soll, kommt nur der Sammler in Betracht. Dieser könne aber lediglich eine oberflächliche Sichtprüfung durchführen. Einzelnen Unternehmen schlagen deshalb vor, dass Schwellenwerte für eingesammelten Abfall eingeführt werden.

Sobald der Verdacht einer Überschreitung besteht, könne hier durch manuelle Sortierung eine Kalibrierung dieser Kontrolle stattfinden, und der Fremdstoffwert ermittelt werden. Bei Überschreitung solle die entsprechende Gebietskörperschaft informiert werden. Bei besonders hoher Überschreitung solle die Möglichkeit des Abfallbehandlers zur Rückweisung bestehen. Die Chargen müssten dann kostenpflichtig mit dem Restmüll entsorgt werden.

§ 4 Abs. 4 Anforderungen hinsichtlich der Schadstoffe und weiterer Parameter

Die Grenzwerte für Fremdbestandteile entsprechen nun den Werten der Düngemittelverordnung. Dies bewerten einzelne Unternehmen aus Gründen der Rechtssicherheit und -einheitlichkeit positiv. Die Störstofffracht sei in der Regel der Hauptgrund, weshalb einzelne Chargen von Bioabfallkomposten nicht in die Landwirtschaft gehen könnten. Die Absenkung der Grenzwerte für Fremdstoffe sei im Hinblick auf landwirtschaftliche Flächen positiv zu bewerten. Allerdings bedeuteten diese Anpassungen für Entsorgungsunternehmen erhebliche Neuinvestitionen im Bereich der Störstoffabtrennung. Insbesondere die Abtrennung von kleineren Partikeln könne nur durch sehr aufwendige Verfahrenstechnik sichergestellt werden. Weiter werde davon ausgegangen, dass die Chargen an Siebüberläufen zunehmen, welche wiederum verbrannt werden müssen. Es sei davon auszugehen, dass sich Hotspots in den Ballungsgebieten ergeben, in welchen die Fehlwurfrate besonders hoch sei. Zudem sei die Bestimmung und Unterscheidung von Störstoffen im Labor zwischen 1 und 2 mm sehr aufwendig.

§ 6 Beschränkung und Verbote der Aufbringung

Entsprechend der Aussage eines Unternehmens fielen mit den neuen Vorgaben für die Abfallbehandler Flächen zur Verwertung weg. Aktuell können bei Einhaltung aller Grenzwerte bis zu 30 t Trockenmasse je Hektar innerhalb von 3 Jahren ausgebracht werden. In 12 Jahren seien somit 120 t je Hektar möglich. Diese Menge würde nun für bestimmte Nutzflächen im Garten- und Landschaftsbau um ca. 34 % gesenkt. Hier empfehlen wir dem Ordnungsgeber zu prüfen, ob ausreichend Möglichkeiten zur Verwertung bestehen bleiben.

Artikel 2 Anzeige- und Erlaubnisverordnung

Die Umstellung auf ein elektronisches Verfahren wird von den Unternehmen positiv bewertet. Mit dem zentralen Behördenregister würde ein adäquates Instrument geschaffen, aktuelle Zertifikate zu prüfen. Voraussetzung dabei sei jedoch, dass das Register den kontrollierenden Behörden bekannt ist. Insofern sollte die Nutzung des Registers aktiv beworben werden.

Artikel 3 Gewerbeabfallverordnung

§ 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 2, § 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 Ausstellung von Erklärungen

Die Neuregelung bezüglich der Dokumentationspflichten wird von den Unternehmen überwiegend als nicht zielführend bewertet, da seitens der Überwachungsbehörden der Vollzug fehle. Die Unternehmen monieren den zusätzlichen bürokratischen, finanziellen sowie personellen Aufwand.

In zahlreichen Fällen werden die Dokumentationen bereits von den Abfallentsorgern geführt. Sofern weitere Sortierungen von Abfällen vorgenommen werden müssen, wird eine Erhöhung der Abfallbeseitigungskosten erwartet. Durch die Präzisierung der Dokumentationspflichten kann der Fall eintreten, dass die jetzt noch eingehaltene

Getrenntsammlungsquote von 90 % von weniger Betrieben in Anspruch genommen werden kann. Wenn die Quote nicht in Anspruch genommen werden kann, ergeben sich höhere Entsorgungskosten. Mit Blick auf den Vollzug können die Sortieranlagen die geforderte Sortierquote meist nicht erreichen, weil die Abfälle bereits weitestgehend vorab getrennt und Abfälle mit positivem Preis verkauft wurden.

Einige Unternehmen gehen davon aus, dass die Präzisierung der Dokumentationen zu einer besseren Übersicht mit Blick auf DIN EN ISO 14001/EMAS führen kann und halten die Regelungen für sinnvoll.

Andere Unternehmen bewerten die Klarstellung grundsätzlich als positiv, da in der Praxis noch zahlreiche Probleme bestehen.

Grundlage dieser Stellungnahme sind die dem DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen (und ggf. besondere ergänzende Positionspapiere) des DIHK. Sollten dem DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird der DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

-

D. Wer wir sind

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften. Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.

Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin

Tel. 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000 | Internet: www.dihk.de