

**Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität,  
Stadtentwicklung und Wohnungsbau**

**Freie  
Hansestadt  
Bremen**

Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und  
Wohnungsbau  
Contrescarpe 72 28195 Bremen

**Bundesministerium für Umwelt, Natur-  
schutz und nukleare Sicherheit**  
**Referat WR II 4**

per e-mail

Dienstgebäude:  
An der Reeperbahn 2

T (04 21) 361  
F (04 21) 496  
E-mail:

Datum und Zeichen  
Ihres Schreibens

Mein Zeichen

Bremen, 05. Februar 2021

## **Verordnung zur Änderung abfallrechtlicher Verordnungen**

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter [REDACTED], sehr geehrter [REDACTED],

Für die Möglichkeit, zu diesen Änderungen vorab Stellung zu nehmen möchte ich mich bedanken und aus Sicht Bremens folgendes beitragen:

### **Zu Artikel 1 Bioabfallverordnung**

Die Novellierung der Bioabfallverordnung beabsichtigt insbesondere die Minderung von Fremdstoffen, insbesondere Kunststoffbestandteilen in unbehandelten und behandelten Bioabfällen. Dies wird aus Sicht der Abfallwirtschaft, aber auch des Gewässerschutzes im Grundsatz begrüßt.

Die vorgesehene Fremdstoffentfrachtung bei Bioabfällen und die Begrenzung des Fremdstoffanteils in den daraus hergestellten Komposten und Düngern ist geeignet, die Freisetzung von Kunst- und Schadstoffen in die Umwelt insgesamt zu mindern und den Eintrag dieser Stoffe von landwirtschaftlichen Flächen in die Oberflächengewässer und das Grundwasser zu reduzieren.

Fraglich ist jedoch, ob die dargestellten Maßnahmen ausreichend sind, den Eintrag speziell von Mikroplastik auch in die Gewässer zu minimieren. So wird bei den Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung nicht nach Stoffgruppen differenziert, sondern ein Maximalwert für die Summe aller Fremdstoffe (Glas, Metalle und Kunststoffe) angesetzt. Auch liegen nur unzureichende Kenntnisse darüber vor, ob die Anforderungen an die jeweiligen Siebdurchgänge ausreichen, um die erforderliche Entfrachtung von Kunststoffpartikeln < 5 mm zu erreichen.

Darüber hinaus möchte ich auf eine grundsätzliche Problematik hinweisen, die im Grunde schon lange existiert, mit der Novelle aber nicht behoben wird: Gängige Praxis der Bioabfallbehandlung ist die Erzeugung von marktfähigen Komposten. Diese haben je nach Inputmaterial und Anlagen-

technik unterschiedliche Qualitäten. Hergestellt werden auch Mulche, Häcksel oder diverse Substrate, die für verschiedene Anwendungen spezifiziert sind. Verkauft werden diese Materialien teils lose, teils in Säcken abgefüllt, letztere oft auch in Gartencentern oder Supermärkten.

Behandelte Bioabfälle müssen nach der vorliegenden Verordnung bestimmte Qualitäten aufweisen. Auch an das Inputmaterial für Kompostierungs- und Vergärungsanlagen sowie die Behandlung selbst werden hohe Anforderungen gestellt. Die Komposthersteller unterziehen Ihre Produkte meist auch einer Güteüberwachung (bei der nach § 11 Abs. 3 bestimmte Nachweispflichten entfallen können), was dazu führt, dass die Erzeugnisse z.B. das RAL-Gütesiegel tragen. Solche nach allen Regeln der Kunst hergestellte, geprüfte und marktfähige Komposte, Mulche, etc. sind keine Abfälle mehr. Sie erfüllen sämtliche Anforderungen des § 5 Abs. 1 KrWG zum Ende der Abfalleigenschaft und tragen damit auch zur Erfüllung der Recyclingziele bei.

Würden diese Komposte weiterhin rechtlich als Abfall behandelt müssten z.B. alle Fahrzeuge, die diese Komposte transportieren, ein A-Schild tragen. In den Gartencentern müssten die Kunden darauf hingewiesen werden, dass sie kein Produkt, sondern einen Abfall erwerben. Qualitätsgesicherte und als Produkt vermarktete Komposte, die auf Flächen aufgebracht werden, werden dabei nicht im abfallrechtlichen Sinne verwertet, da es sich nicht mehr um Bioabfälle handelt. Denn die Verwertung der ursprünglichen Bioabfälle durch die Kompostierung ist spätestens mit dem Verlassen der Kompostierungsanlage beendet. Zudem ist ein qualitätsgesicherter Abfall ein Widerspruch in sich.

Obwohl er Ziel eines jeden Kompostierungsvorganges ist kennt die vorliegende Bioabfallverordnung seltsamerweise nicht einmal den Begriff „Kompost“, er wird nur im Anhang im Zusammenhang mit der Absiebung von Abfällen aus der Forstwirtschaft, einigen Abfällen aus der Holzverarbeitung und biologisch abbaubaren Abfällen (20 02 01) erwähnt. Fertige Komposte, Mulche, Substrate etc. können schon deshalb keine Bioabfälle sein, da sie weder im KrWG noch in der Bioabfallverordnung unter die Definition des Bioabfalls fallen.

Die Verordnung geht in keiner Weise auf die Möglichkeit ein, dass Bioabfälle nach Behandlungsende ihre Abfalleigenschaft verlieren können. Stattdessen spricht sie bereits im Anwendungsbereich davon, dass nur behandelte Bioabfälle geregelt werden, und weicht in sämtlichen Einzelregelungen nicht davon ab. Wenn daraus geschlossen werden soll, dass Bioabfälle trotz Erfüllung diverser Anforderungen nicht aus der Abfalleigenschaft entlassen werden dürfen, wäre dies ein Verstoß gegen die Entscheidungsfreiheit des Behandlers und käme dem Verbot gleich, Komposte als Produkt zu vermarkten.

Dass Komposte sehr wohl ihre Abfalleigenschaft verlieren dürfen ist z.B. der Begründung zur Novelle des KrWG aus 2012 (BT-Drs. 17/6052) zu entnehmen, wonach seitens der Kommission Entscheidungen zum Ende der Abfalleigenschaft u.a. von Kompost avisiert seien. Ausdrücklich ist den Mitgliedstaaten *„jedoch die Befugnis eingeräumt, für den Fall, dass auf Gemeinschaftsebene keine spezifischen Kriterien festgelegt sind, im Einzelfall und unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsprechung das Ende der Abfalleigenschaft zu bestimmen“*. Regelungen auf EU-Ebene gibt es nicht. Die Möglichkeit, über die Anwendung von § 5 Abs. 2 KrWG Regelungen zu schaffen, wird mit der Novelle der Bioabfallverordnung nicht genutzt. Daher liegt es weiterhin in der Hand des Erzeugers von Komposten, Mulchen, etc., möglichst in Abstimmung mit der zuständigen Abfallbehörde, sein

Erzeugnis aus der Abfalleigenschaft zu entlassen und als Produkt zu vermarkten. Auf diese Produkte und mit diesen Produkten hergestellte Gemische sind aber die Regelungen der Bioabfallverordnung nicht anwendbar. Dies mag so gewollt sein, kann aber in der Umsetzung zu unerwünschten Problemen, z.B. hinsichtlich der Überwachung von Aufbringungsmengen, führen. In einigen der folgenden Einzelanmerkungen wird darauf hingewiesen.

Zu § 1: Die Verordnung soll lt. Abs. 1 nach wie vor für unbehandelte und behandelte Bioabfälle und (daraus bzw. damit erzeugte) Gemische gelten, die zur Verwertung aufgebracht werden. Sie gilt damit ganz offensichtlich nicht für solche Materialien, die nach einer geeigneten Behandlung ihre Abfalleigenschaft verloren haben. Sie gilt nach Abs. 2 weiter für diejenigen, die Bioabfälle transportieren, behandeln oder anwenden, jedoch nicht für diejenigen, die Komposte o.ä., die ihre Abfalleigenschaft verloren haben, transportieren oder verwenden.

Zu § 2: Die (unveränderte) Definition der Bioabfälle stimmt nicht (mehr) mit derjenigen des zwischenzeitlich mehrfach geänderten KrWG überein. Während das KrWG in § 3 Abs. 7 eher die Herkunft der Bioabfälle beschreibt, geht § 2 Abs. 1 BioabfV auf die Art der Abfälle ein. Einige der im Anhang aufgelisteten „Bioabfälle“ dürften nur schwerlich unter die Definition des KrWG fallen bzw. in ihren Eigenschaften mit den unter Ziffer 1-3 des § 3 Abs. 7 genannten Eigenschaften übereinstimmen, z.B. Wasch- und Reinigungsschlämme, bioabbaubare Kunststoffverpackungen (Landwirtschaftsfolien), tierische Ausscheidungen, Extraktionsrückstände, u.a. Auch die in der letzten Novelle des KrWG definitorisch ergänzten Nahrungsmittel- und Lebensmittelabfälle decken den Umfang der Bioabfälle in der Verordnung nicht ab. Diese schränkt den Begriff zudem nur auf solche Bioabfälle ein, die verwertet werden, Bioabfälle, die nicht verwertet werden, bleiben außen vor (werden von der Verordnung allerdings auch nicht berührt). Zwar kann nach § 11 Abs. 2 KrWG in einer Verordnung bestimmt werden, welche Abfälle als Bioabfälle gelten. Es ist aber nur schwer nachvollziehbar, wenn in einer nachgeordneten Verordnung Bioabfälle aufgelistet werden, die vom höherrangigen Gesetz nicht abgedeckt werden. Es sollte daher in § 3 Abs. 7 KrWG die Ziffer 4 so umformuliert werden, dass die in der BioabfV genannten vielfältigen Materialien auch sicher abgedeckt werden.

Zu § 2a: In diesem neuen Absatz wird mehrfach der Begriff Trockenbehandlung, -Vergärung etc. verwendet, ohne dass irgendwo beschrieben ist, um was es sich dabei, z.B. im Gegensatz zur thermophilen Kompostierung, handelt. Hier wäre eine Klarstellung (zusätzliche Definition, geänderter Begriff) angebracht.

Zu § 2a, § 3 Abs. 5 und an vielen anderen Stellen: Nach § 2a Abs. 4 soll in bestimmten Fällen die zuständige Behörde unterrichtet werden, die nach Abs. 5 Anordnungen treffen kann. In § 3 Abs. 5 ist die „für die Anlage zuständige Behörde“, gleich im nächsten Satz wieder nur die „zuständige Behörde“ genannt. Gibt es einen fachlichen Unterschied zwischen diesen Behörden? Ist die zust. Behörde die Abfallbehörde, die Genehmigungsbehörde, die (Gewerbe-)Aufsichtsbehörde, in manchen Fällen die Gesundheitsbehörde? Hier sollte jeweils die fachliche Zuständigkeit klar benannt werden, um von vornherein, anders als in diversen anderen Verordnungen, Missverständnisse und Zuständigkeitsdiskussionen zu vermeiden.

Zu § 4: In Abs. 1 wird ausgeführt, dass die Gehalte an bestimmten Schadstoffen überhöht sind, wenn durch sie bei bestimmungsgemäßer Verwendung der Bioabfälle die Gesundheit von Menschen etc. gefährdet werden können. Diese Aussage gilt aber offensichtlich nicht für Komposte, die

keine Bioabfälle mehr sind. Die Schwermetallbeschränkungen in Abs. 3 beziehen sich auf das aufzubringende Material. Auch dabei kann es sich aufgrund des Anwendungsbereichs der Verordnung nur um Bioabfälle handeln. Eher unklar ist hier Abs. 5, wonach bestimmte Untersuchungen an „behandelten Bioabfällen“ durchführen sind. Soll dies nur für Materialien gelten, die entsprechend des Anwendungsbereichs weiterhin als Abfall anzusehen sind, oder gilt die Vorschrift auch für Materialien, die nach der Behandlung keine Abfälle mehr sind?

Zu § 5: Nach Abs. 1 darf ein Gemischhersteller behandelte Bioabfälle verwenden und mit anderen Materialien vermischen. Dabei sind die weiteren Anforderungen einzuhalten. Dies gilt jedoch nicht, wenn die behandelten Bioabfälle ihre Abfalleigenschaft bereits verloren haben, da der Gemischhersteller eben dann gar keine Abfälle mehr verwendet.

Zu § 6 Abs. 1a: Einleitend wird neu formuliert: *„Bei einmaligen Aufbringungsmengen zum Zwecke des Garten- und Landschaftsbaus, insbesondere für Neuanpflanzungen und für Rekultivierungen, oder zur Herstellung einer durchwurzelbaren Bodenschicht gemäß § 12 der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung...“* Nach den weiteren Ausführungen sind dies 80 Mg innerhalb von 12 Jahren bzw. 120 Mg innerhalb von 12 Jahren, abhängig von der Schadstoffbelastung. Im Einzelfall kann die zuständige Behörde abweichende Aufbringungsmengen und Zeiträume zulassen. Die in diesen Mengen Kompost enthaltene Stickstofffracht ist deutlich zu hoch, vor allem auch vor dem Hintergrund des Austrags von Stickstoff ins Grundwasser und den Bemühungen durch Reduzierung der landwirtschaftlichen Düngeintensität. Weiter stehen sie nicht im Einklang mit den diesbezüglichen Ausführungen in der LABO-Vollzugshilfe zu § 12 BBodSchV (siehe hier insbes. auch Tabellen II-3 und II-4). Hier werden maximal 65 Mg als einmalige Aufbringung genannt. Deshalb sollten die im § 6 Abs. 1a genannten einmaligen Ausbringungsmengen mindestens halbiert werden.

Zu §§ 6, 7, 8: Die Aufbringungsbeschränkungen gelten nicht, wenn die behandelten Bioabfälle bzw. Gemische ihre Abfalleigenschaft verloren haben. Aufbringungsbeschränkungen wären dann aus dem Düngemittel- bzw. Bodenrecht abzuleiten.

Zu § 9: Gleiches gilt für Bodenuntersuchungen, die zwar bei der Aufbringung von Abfällen vorzunehmen sind, nicht jedoch bei der Aufbringung von Stoffen, die keine Abfälle (mehr) sind.

Zu § 11 Abs. 1: Der Bioabfallbehandler (und nach Abs. 1a auch der Gemischhersteller) muss Herkunft und Verbleib der Bioabfälle bis zum letzten Besitzer auflisten. Soweit die Abfälle an große Abnehmer gehen mag dies möglich sein. Fertige Komposte werden aber an hunderte von Kleinabnehmern, z.T. über Verkaufsstellen, auf die der Behandler keinen Zugriff hat, abgegeben. Die Auflistung all dieser „letzten Besitzer“ dürfte kaum praktikabel sein. Dies ist insbesondere dann nicht möglich, wenn es sich bei den Materialien um Komposte, Mulche etc. handelt, die ihre Abfalleigenschaft verloren haben, da eben nur der Verbleib der Bioabfälle nachgewiesen werden muss. Die Ausnahmeregelung nach § 12 zieht hier nicht. Die Ergänzung der Nachweispflicht für den Einsammler dürfte noch weniger umsetzbar sein. Denn dieser muss u.a. jede Anfallstelle nennen. Dies wären bei der Sammeltour eines Müllfahrzeugs mehrere hundert Biotonnen bzw. die zugehörigen Haushalte.

Zu § 11 Abs. 2 ff: Die Lieferscheinregelungen gelten nicht, soweit Komposte etc. abgegeben werden, die keine Abfälle mehr sind.

Zu § 13a und b: Die §§ dürften überholt sein, da sie sich auf Anlagen beziehen, die bereits 2012 in Betrieb waren und innerhalb von 18 Monaten bestimmte Nachweise zu führen hatten.

### **Zu Artikel 2: Anzeige- und Erlaubnisverordnung**

Die VO soll dahingehend geändert werden, dass die bisher bestehende Mitführungspflicht von Entsorgungsfachbetriebszertifikaten beim Transport gefährlicher Abfälle entfällt. Rechtlich ist es so, dass die AbfAEV die Pflicht zur Erlaubnis nach § 54 KrWG für gefährliche Abfälle festlegt. Von dieser Pflicht gibt es Ausnahmen. Eine ist, dass keine Erlaubnispflicht besteht, wenn das Unternehmen für die abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten „Sammeln“ und Befördern als Entsorgungsfachbetrieb zertifiziert ist. Der § 16 der VO regelt die Mitführungspflichten. Die Erlaubnis nach § 54 bzw. das Entsorgungsfachbetriebszertifikat ist beim Transport mitzuführen.

Vorgesehene Änderung:

Die Mitführungspflicht des Entsorgungsfachbetriebszertifikats soll entfallen. Begründet wird es mit dem inzwischen eingerichteten Entsorgungsfachbetrieberegister, das für die Öffentlichkeit einsehbar ist.

Unter dem Aspekt der Erleichterung für beteiligten Wirtschaftsunternehmen erscheint die Änderung hilfreich. In der Praxis könnte es zu einem Problem kommen, wenn bei Transportkontrollen auf der Straße für die Kontrollbehörden (Polizei, BAG, Abfallüberwachungsbehörden) eine Einsicht in das Register nicht möglich ist, weil kein Netzempfang besteht. In der Vergangenheit war die Netzabdeckung in Deutschland nicht flächeneckend.

Dem Änderungsvorschlag kann Bremen zustimmen, wenn technisch gewährleistet ist, dass bei Transportkontrollen für die Kontrollbehörden der technische Zugriff auf das elektronische Entsorgungsfachbetrieberegister gewährleistet ist. Dies dürfte erst dann der Fall sein, wenn tatsächlich im gesamten Bundesgebiet ein lückenloser Datenempfang mit der notwendigen Übermittlungsrate besteht.

### **Zu Artikel 3: Gewerbeabfallverordnung**

Zu Nr.3: Das widerspricht dem einleitenden Abs. 1 der geltenden Verordnung: Danach sind getrennt gesammelte Abfälle „vorrangig der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling“ zuzuführen. Dies ist Sinn und Zweck der GewAbfV und bislang auch so zu dokumentieren. Mit der Änderung wird die Dokumentationspflicht allgemein auf die Verwertung bezogen, diese umfasst u.a. auch die energetische Verwertung. Damit könnte dokumentationsseitig eine 100prozentige Verwertung nachgewiesen werden, ohne dass deutlich wird, was in die stoffliche Verwertung bzw. zur Wiederverwendung/Recycling geht. Die Regelung sollte daher so ergänzt werden, dass in der Dokumentation nach Verwertungsverfahren zu differenzieren ist.

Zu Nr.5a: Es gilt das Gleiche wie zu Nr.3.