



Fremdstoffe im Bioabfall: Vollzug stärken, Verantwortung klären

NABU-Stellungnahme zum Referentenentwurf (Bearbeitungsstand 29.11.2020) des Bundesumweltministeriums zur Bioabfallverordnung (BioAbfV)

Der Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V. vereinigt über 820.000 Mitglieder und Fördernde und ist damit einer der größten Naturschutz- und Umweltverbände in Deutschland. Der NABU begleitet Politik und Gesetzgebung zur Kreislaufwirtschaft und setzt sich für eine strikte Umsetzung der Abfallhierarchie ein.

1. Einleitung

Der NABU bedankt sich für die Möglichkeit, Stellung zum Referentenentwurf zur Bioabfallverordnung (BioAbfV) zu beziehen. Der Eintrag von Fremdstoffen, insbesondere Kunststoffen, über Kompost- und Erdenprodukte in die Landwirtschaft und andere bodenbezogene Anwendungen geht mit einer erheblichen Gefahr für Natur und Umwelt einher. Komposte und Gärreste sind nach Klärschlamm und umhüllten Düngemitteln die größten Eintragsquellen von Kunststoffen in landwirtschaftliche Böden¹. Auch wenn die Wirkung der Kunststoffe auf Boden und Bodenorganismen noch unzureichend untersucht ist, deuten erste Erkenntnisse darauf hin, dass Kunststoffpartikel im Boden weiter fragmentieren und sich verteilen, von Organismen wie Regenwürmern aufgenommen werden, deren Stoffwechsel stören, Entzündungen verursachen und die Fruchtbarkeit verringern.² Aus Naturschutzsicht ist es im Sinne des Vorsorgeprinzips notwendig, die Einträge von Anfang an zu unterbinden.

Der NABU begrüßt daher die Bestrebungen, den Fremdstoffgehalt in Bioabfällen zu reduzieren. Zum einen helfen sie, die Grenzwerte für Fremdstoffe der Düngemittelverordnung besser einzuhalten und ermöglichen dadurch die Erzeugung hochwertiger Komposte. Zum anderen tragen sie im besten Fall dazu bei, dass die Qualität der zur Abfallbehandlung angelieferten Abfälle verbessert und dadurch der Anteil der kontaminierten und als Restmüll entsorgten Bioabfälle minimiert wird.

Der NABU bestärkt den Gesetzgeber darin, ambitionierte und verbindliche Maßnahmen in der überarbeiteten BioAbfV festzuschreiben. Die im Entwurf vorliegenden Höchstwerte für Fremdstoffe von 0,5 Prozent werden hierfür als zielführend erachtet und dürfen im Zuge des legislativen Prozesses nicht abgeschwächt werden.



Kontakt

NABU-Bundesgeschäftsstelle

05.02.2021

¹ NABU-Studie zu Kunststoff-Emissionen der Landwirtschaft. Veröffentlichung voraussichtlich im März 2021.

² Schulte, Ch. (2020): Kunststoffe in Böden: ja, und? Vortrag auf Tagung „Kunststoffe in der Umwelt“, Umweltbundesamt, 03.12.2020.

Gleichwohl weist der NABU auf offene Fragen und Mängel im Entwurf hin, die in den folgenden Kapiteln näher beschrieben werden.

2. Vollzug und Kontrolle sicherstellen

Auch für die Bioabfallverordnung gilt: Die ambitioniertesten Verordnungen im Abfallrecht sind nichts wert, wenn sie nicht kontrolliert, vollzogen und sanktioniert werden. Der Novellentwurf lässt vor diesem Hintergrund Zweifel an der Wirkung aufkommen, die die Verordnung in der Praxis entfalten kann.

Nach §2a Abs. 4 sind die Behandler³ verpflichtet, die zuständige Behörde im Falle eines Überschreitens der Fremdstoffhöchstwerte nach der Entfrachtung und Untersuchung zu informieren. Da der wirtschaftliche Erfolg der Anlagenbetreiber mit davon abhängt, wie viele Stoffströme er abnehmen und verarbeiten kann, hat er nicht automatisch ein intrinsisches Interesse daran, Bioabfallanlieferungen aufgrund zu hoher Fremdstoffgehalte abzuweisen. Der Gesetzgeber liefert keinen ausreichenden Rahmen für eine erfolgreiche Kontrolle der Pflicht zur „Selbstanzeige“. § 2a Abs. 5 regelt zwar, dass die Behörden Untersuchungen zu Fremdstoffanteilen anordnen können. Es wäre jedoch sinnvoller, wenn Anlagenbetreiber diese Untersuchungsergebnisse automatisch in regelmäßigen Abständen an die Behörden senden müssten. Auch sollte die in § 2a Abs. 4 geregelte Pflicht zum Informieren der Behörden selbst dann gelten, wenn der bei der Untersuchung festgestellte Fremdstoffgehalt unter dem gesetzlichen Höchstwert liegt. Eine Pflicht zur Übermittlung aller Untersuchungsergebnisse an die Behörden eröffnet einen Einblick, wie häufig der Behandler Untersuchungen durchführt und bietet somit eine Datengrundlage für behördenseitige Kontrollen. Ferner muss über wirksame Sanktionierungen die Missachtung der Informationspflicht vermieden werden.

Erfahrungen beim Vollzug der Gewerbeabfallverordnung haben in den vergangenen Jahren gezeigt, wie durch unzureichende Kontrollen gesetzliche Vorgaben wirkungslos bleiben. Auch im Falle von Bioabfällen ist die Erhöhung von Qualität und Sammelmengen stark davon abhängig, inwieweit Gewerbetreibende und Unternehmen ihren Pflichten nachkommen. In der alltäglichen Praxis findet die Mülltrennung nur unzureichend statt, die Verpflichteten werden nicht kontrolliert geschweige denn sanktioniert. Zur Erfüllung der abfallwirtschaftlichen Ziele der Bioabfallverordnung, u.a. auch hinsichtlich der Vorgaben zu verpackten Lebensmitteln, bedarf es daher eines größeren Maßnahmenbündels, das in der Gewerbeabfallverordnung höhere Transparenzpflichten und bessere Kontrollen vorsieht.

3. Verantwortung erweitern – Erfassung verbessern

Der NABU kritisiert, dass die Verantwortung für Fremdstoffentfrachtung und Qualität der Abfallströme de facto ausschließlich an die Behandler delegiert werden soll. Erfahrungen im Zuge der Bioabfallbehandlung zeigen, dass es technisch kaum möglich ist, aus Bioabfällen mit einem Fremdstoffanteil über drei Gewichtsprozent ein Inputmaterial für die weitere hygienisierende bzw. biologisch stabilisierende Behandlung zu erzeugen, welches den Maximalwert von 0,5 Prozent Fremdstoffanteil einhält.⁴ Die heutzutage an den Behandlungsanlagen angelieferten Bioabfälle überschreiten den Wert von drei Prozent jedoch regelmäßig deutlich.

³ Zur besseren Lesbarkeit umfasst der Begriff Behandler in dieser Stellungnahme Aufbereiter, Bioabfallbehandler und Gemischhersteller gleichermaßen.

⁴ Kehres, B. (2017): Problem Fremdstoffe / Kunststoffe in Bioabfall und Kompost.

Um qualitativ hochwertige und fremdstoffarme Komposte und Gärprodukte zu erzeugen, ist es aus Sicht des NABU unbedingt notwendig entlang der gesamten Kette anzusetzen und die Verantwortung auf alle Schultern zu verteilen. Aus dem Novellentwurf geht jedoch nicht klar hervor, wie sich das Bundesumweltministerium einen konkreten verbindlichen Beitrag von Abfallerzeugern und -erfassern sowie den zuständigen Behörden vorstellt. Ein reines Appellieren an die Mitwirkung zur Zielerreichung, wie in § 3c Abs. 2 beschrieben, ist hier bei weitem nicht ausreichend.

§ 2a Abs. 3 verlangt, bei nach Sichtkontrolle angenommener Höchstwertüberschreitung eine Fremdstoffentfrachtung durchzuführen. Unklar ist, ob die dabei entstehenden Kosten alleine vom Behandler zu tragen sind oder sie den anliefernden Unternehmen in Rechnung gestellt werden können. Letzteres könnte eine Anreizwirkung auf frühere Stufen der Lieferkette der Bioabfälle entfalten. Außerdem wird nicht eindeutig geklärt, welche Folgen die Nicht-Aannahme dieser Abfälle hat. Voraussichtlich müssen die Abfallströme verbrannt werden, was nicht automatisch im Einklang mit einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft ist. Bei Annahme der verunreinigten Bioabfälle durch einen Mülverbrenner sollte eine Sondergebühr fällig werden, um weitere Anreize für die Fremdstoffentfrachtung bzw. niedrige Fremdstoffanteile zu schaffen.

§ 2a Abs. 4 stellt klar, dass die zuständigen Behörden bei wiederholt übertretenen Fremdstoffgehalten Maßnahmen zur Behebung der Mängel anordnen müssen. Hier muss sichergestellt werden, dass diese Maßnahmen sich nicht alleinig an die Anlagenbetreiber richten, sondern auch die Erfasser und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger adressieren. Die in Frage kommenden Maßnahmen und weitere Sanktionen sollten in einem Anhang der BioAbfV explizit beschrieben werden. Mindestens sollte aber genannt werden, an wen sich die Maßnahmen richten müssen.

Eine zentrale Maßnahme zur Steigerung der Sammelqualität und -menge ist kontinuierliche Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit von Seiten der Kommunen und Entsorgungsbetriebe. Aufgrund der erheblichen Qualitätsunterschiede der Abfallberatungsangebote schlägt der NABU vor, regelmäßige Kontrollen über den Erfolg der Abfallberatungsmaßnahmen und die Erreichbarkeit der Bürger durch diese Maßnahmen durchzuführen. Ferner empfiehlt der NABU, dass die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall ausführliche Mindeststandards für eine gute Abfallberatung sowie trennfreundliche Abfallgebührensyste me entwickelt.

Ergänzend zur Abfallberatung dienen (manuell-visuelle oder elektronische) Kontrollen der Abfallbehälter und damit verbundene Sanktionsmaßnahmen (z.B. Ampelsysteme) der Steigerung der Sammelqualität. Eine Übersicht über wirkungsvolle Maßnahmen und kommunale Best-Practice-Beispiele hat der NABU unter www.NABU.de/bioabfallqualitaet zusammengestellt. Diese Übersicht zeigt, dass es effektive Maßnahmen für die Bioabfallsammlung gibt. Der Gesetzgeber muss dazu beitragen, dass diese Maßnahmen in der Fläche angewandt werden.

Wo verwaltungsrechtliche Hindernisse gegen striktere Verpflichtungen von Erfassern und öffentlich-rechtlichen Entsorgern sprechen, muss der Handlungsrahmen entsprechend im Kreislaufwirtschaftsgesetz erweitert werden. Den zuständigen Behörden müssen Handlungsleitfäden und, wo möglich, Pflichten auferlegt werden, die Erfassung von Bioabfällen im Sinne der Mengen- und Qualitätssteigerung positiv zu steuern.

4. Ausweichbewegungen in Richtung Müllverbrennung und erhöhter Abfallgebühren vermeiden

Der Referentenentwurf sieht vor, dass erhöhte Fremdstoffgehalte und damit verbundene Fremdstoffentfrachtungen dazu führen sollen, dass die Annahmepreise für Bioabfälle steigen und somit ein Anreiz und Handlungsdruck für öffentlich-rechtliche Entsorger entsteht, die Fremdstoffgehalte bereits in den erfassten Sammelmengen über die Biotonne zu minimieren. Bei diesem Mechanismus sieht der NABU die Gefahr, dass die höheren Annahmepreise für die Bioabfälle von Seiten der öffentlich-rechtlichen Entsorger einfach akzeptiert und auf die kommunalen Abfallgebühren umgelegt werden. In der Folge würden keine Maßnahmen zur Minimierung der Fremdstoffgehalte ergriffen werden.

Ähnlich gelagert ist die Gefahr in dem Fall, dass Bioabfälle mit zu hohen Fremdstoffgehalten von den Behandlern abgewiesen und die erhöhten Kosten, die durch die Entsorgung der Abfälle als Restmüll in der Abfallverbrennung entstehen, auf die kommunalen Abfallgebühren umgelegt werden.

Um diese nicht-intendierten Folgen in Form höherer Abfallgebühren und zunehmender Abfallverbrennung zu vermeiden, bedarf es klarer Vorgaben, welche Maßnahmen die öffentlich-rechtlichen Entsorger auf Verlangen der Behörden ergreifen müssen (siehe Kapitel 3).

5. Qualität und Quantität der Bioabfallsammlung verbinden

Laut Umweltbundesamt setzt sich der durchschnittliche Inhalt der Restmülltonne in Deutschland aus 39 Prozent Bioabfällen zusammen⁵. Ein Grund dafür, dass nicht mehr Abfälle in der Biotonne landen, sind mangelhafte Getrennterfassungssysteme für Bioabfälle. Eine NABU-Auswertung zeigt, dass in Städten und Kreisen mit Biotonne durchschnittlich pro Kopf gut zwanzig Kilogramm weniger Abfälle im Restmüll landen als in Kreisen ohne Biotonne oder mit einem Bringsystem⁶. Der NABU fordert daher, im Zuge der nächsten Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) über § 11 Abs. 1 KrWG ein flächendeckendes Holsystem für Bioabfälle verbindlich vorzuschreiben⁷. Als einzige Ausnahme von der Pflicht-Biotonne darf die Eigenkompostierung gelten – ein gesundes Verhältnis von Kompostmenge und Gartenfläche vorausgesetzt.

Die Steigerung der Sammelmengen muss hierbei selbstverständlich mit einer umfassenden und stetigen Abfallberatung einhergehen, um die Fremdstoffgehalte in der Biotonne auf das geringstmögliche Maß zu senken.

⁵ Umweltbundesamt (2020): Vergleichende Analyse von Siedlungsrestabfällen aus repräsentativen Regionen in Deutschland zur Bestimmung des Anteils an Problemstoffen und verwertbaren Materialien.

⁶ NABU (2020): Das schlummernde Potenzial in der schwarzen Tonne. Abrufbar unter: www.NABU.de/restmuell

⁷ In diesem Zusammenhang wird auf die Stellungnahme zur letzten Novellierung des KrWG hingewiesen: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/190906_nabu_krwg_stellungnahme_lang.pdf.