

Kleine Anfrage

des Abgeordneten Dr. Augsten (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

und

Antwort

des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz

Stand der Einführung der flächendeckenden getrennten Bioabfallsammlung und der Verwertung von Bioabfall in Thüringen - Ausblick

Die **Kleine Anfrage 4114** vom 23. Juli 2014 hat folgenden Wortlaut:

Ab dem 1. Januar 2015 dürfen gemäß § 11 Abs. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) keine Bioabfälle mehr im Restabfall entsorgt werden. Ziel der Getrenntsammlung von Bioabfällen ist die Nutzung des organischen Materials zur Energiegewinnung durch Vergärung der Bioabfälle sowie die Gewinnung von Kompost, um dadurch den Einsatz von Primärressourcen wie z. B. Torf zu reduzieren.

In Thüringen zeichnen sich vor allem in den Landkreisen Widerstände gegen die Einführung oder die Optimierung der Getrenntsammlung der Bioabfälle ab. Ins Feld geführt werden die wirtschaftliche und technische Zumutbarkeit und damit verbundene Gebührenerhöhungen. Außerdem wird auf die bisher praktizierte Eigenkompostierung der Bioabfälle verwiesen.

Um einerseits den gesetzlichen Anforderungen der Getrenntsammlung von Bioabfällen gerecht zu werden, andererseits die in manchen Gebietskörperschaften mit der Einführung einer zusätzlichen Biotonne entstehenden regionalen Probleme zu lösen und Widerstände aus der Bevölkerung zu berücksichtigen, werden Alternativen zu einer zusätzlichen Biotonne diskutiert. Hierzu zählen Möglichkeiten der Getrenntsammlung der Bioabfälle über Bringsysteme, aber auch eine Erfassung der Bioabfälle durch die Haushalte über Biobeutel anstelle einer Biotonne.

Ich frage die Landesregierung:

1. Hält die Landesregierung einen hohen Anteil an bisher schon erfassten Grüngutmengen für einen Grund, auf eine separate Bioabfallerfassung zu verzichten?
2. Hält es die Landesregierung für gerechtfertigt, Bioabfall- und Grüngutabfallmengen miteinander zu verrechnen? Wie begründet sie ihre Auffassung?
3. Wie steht die Landesregierung zu Plänen einer Lenkung der Bioabfallstoffströme, d. h. Vorgaben, welche Bioabfälle in welche Verwertungswege geleitet werden sollen, z. B. durch Novellierung der Bioabfallverordnung?
4. Hat die Landesregierung Kenntnisse über auf Bundesebene geplante Vorgaben für die Eigenkompostierung und wenn ja, welche?
5. Plant die Landesregierung, in dieser Angelegenheit selbst tätig zu werden? Wenn ja, in welcher Weise?

6. Wie steht die Landesregierung zur Einführung von Mengenzielen für die Verwertung von Bioabfällen? Wie begründet sie ihre Auffassung?
7. Welche Auffassung vertritt die Landesregierung zur stofflichen und energetischen Verwertung von Bioabfällen? Welche Verfahren haben dabei für sie den Vorrang?
8. Wie schätzt die Landesregierung das finanzielle Ergebnis einer hochwertigen Verwertung von Bioabfällen im Vergleich zu gängigen Entsorgungskosten ein?
9. Wie bewertet die Landesregierung die sogenannten einsatzstoffbezogenen Sonderförderbestände in der Erneuerbare-Energien-Gesetz-Novelle 2014 mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Bioabfallvergärungsanlagen, die in Thüringen in Betrieb und in Planung sind?
10. Hat die Landesregierung Kenntnis vom Stand des Forschungsprojekts "Verpflichtende Umsetzung der Getrenntsammlung von Bioabfällen" und wenn ja, welche?
11. Beabsichtigt die Landesregierung die Verlängerung der Ende 2014 auslaufenden Sonderregelung zur Verbrennung von überlassungspflichtigen Gartenabfällen? Wenn ja, aus welchen Gründen?
12. Welche Bedeutung hat für die Landesregierung die Vermeidung von Bioabfällen vor allem vor dem Hintergrund der Nahrungsmittelverschwendung?
13. Gibt es aus Sicht der Landesregierung im Fall der erfolgreichen Reduzierung der Abfallmengen Probleme bei der Auslastung von Reststoffbehandlungsanlagen?
14. Hält die Landesregierung die bestehenden Regelungen zur Seuchen- und Phytohygiene bei der getrennten Bioabfallsammlung sowie den Verwertungspfaden für angemessen? Wie begründet sie diese Auffassung?

Das **Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz** hat die Kleine Anfrage namens der Landesregierung mit Schreiben vom 1. September 2014 wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung:

In die Beantwortung der Anfrage sind Aussagen der Bundesregierung aus der Bundestagsdrucksache 18/2214 vom 28. Juli 2014 eingeflossen.

Zu 1.:

Nein, ein hoher Anteil an erfassten Grüngutmengen macht eine separate Bioabfallsammlung über die Biotonne nicht entbehrlich.

Zu 2.:

Nein, über die Biotonne erfasste Mengen und Grünabfallmengen können nicht gegeneinander aufgerechnet werden. Eine solche Aufrechnung wäre vom Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) im Hinblick auf die Definition der Bioabfälle nicht gedeckt.

Zu 3.:

Über den § 11 Abs. 2 KrWG besteht für die Bundesregierung eine Ermächtigungsgrundlage, stoffstromspezifische Regelungen für die Verwertung von Bioabfällen vorzugeben. Derzeit prüft die Bundesregierung, ob und inwieweit sie von dieser Ermächtigungsgrundlage, z. B. durch die Novellierung der Bioabfallverordnung, Gebrauch macht.

Aus Sicht der Landesregierung kann eine Lenkung der Bioabfallströme sinnvoll sein, wenn sie in Kenntnis der ökoeffizientesten Verwertungswege und der Gegebenheiten im konkreten örtlichen Einzelfall erfolgt. Diese Kenntnisse dürften in der Regel bei der Mehrzahl der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) vorliegen. Insoweit steht die Landesregierung einer bundesweiten Regelung eher zurückhaltend gegenüber (siehe auch Antwort zu Frage 7).

Zu 4.:

Die Bundesregierung erwägt, im Rahmen der neuen Bioabfallverordnung auch Anforderungen an die Eigenkompostierung von Bioabfällen zu formulieren.

Zu 5.:
nein

Zu 6.:
Die Landesregierung hält die Einführung von Mengenzielen für die Verwertung von Bioabfällen zumindest kurz- und mittelfristig nicht für angemessen.

Eine quantitative Vorgabe würde die regionalen Gegebenheiten bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nicht genügend berücksichtigen. Diese könnte auch im Widerspruch zum Ziel der Abfallvermeidung stehen (siehe auch Frage 12).

Zu 7.:
Es ist aus veröffentlichten Studien bekannt, dass in der Regel eine Kaskadennutzung der Bioabfälle, das heißt eine Kombination von anaerobem Abbau zur Erzeugung von Biogas und nachgeschaltetem aeroben Abbau der festen Gärprodukte zu Komposten eine vorteilhafte Lösung darstellt. Zumindest mittelfristig sollten auch in Thüringen die ökoeffizientesten Verwertungswege angestrebt werden. Dabei sind jedoch die konkrete örtliche Situation, die Wirkung auf schon bestehende Infrastruktureinrichtungen, der Investitionsbedarf (bei Kommunen und im Falle von Ausschreibungen auch in der privaten Wirtschaft) usw. zu berücksichtigen.

Zu 8.:
Hierzu liegen der Landesregierung keine Erkenntnisse vor.

Zu 9.:
Für in Betrieb befindliche Anlagen ergeben sich keine Änderungen der Vergütung nach Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), so dass deren Wirtschaftlichkeit nicht in Frage gestellt ist.

Mit der Streichung der einsatzstoffbezogenen Vergütung soll nach dem Willen der Bundesregierung der weitere Ausbau der Biogaserzeugung auf kostengünstige Substrate, insbesondere Rest- und Abfallstoffe, konzentriert werden.

Dabei bleiben die Sonderfördertatbestände für Bioabfallanlagen und kleine Gülleanlagen erhalten.

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit geplanter Anlagen ist anzumerken, dass in § 45 des novellierten EEG 2014 die Vergütungsregelungen für Bioabfallvergärungsanlagen des EEG 2012 (hier § 27 a) übernommen wurden. In die Vergütung gemäß EEG 2014 wurde lediglich die Degression laut EEG 2012 eingerechnet sowie die bislang optionale Managementprämie aufgrund der verpflichtenden Direktvermarktung in die Vergütung eingepreist.

Voraussetzung für eine Vergütung gemäß § 45 EEG 2014 ist weiterhin ein Mindestanteil von 90 Masseprozent getrennt erfasster Bioabfälle der Abfallschlüsselnummern 20 02 01 (biologisch abbaubare Garten- und Parkabfälle), 20 03 01 (gemischte Siedlungsabfälle) und 20 03 02 (Marktabfälle) am Substrat.

Die Wirtschaftlichkeit künftiger Bioabfallvergärungs-Projekte könnte durch die festgeschriebenen Regelungen zur Direktvermarktung oder zur Nachrotte der Gärrückstände und deren stofflicher Verwertung beeinflusst werden. Die Investitionskosten für Biogasanlagen mit entsprechenden Auswirkungen auf deren Wirtschaftlichkeit werden zudem durch die Regelung des § 47 Abs. 1 EEG 2014 steigen. Für die hieraus folgende Notwendigkeit, zum Zwecke der Flexibilisierung die BHKW-Leistung doppelt zu überbauen, muss allein mit zusätzlichen Investitionskosten zwischen 500 und 1000 Euro je Kilowatt installierter Leistung gerechnet werden. Inwieweit sich Abfallvergärungsprojekte zukünftig wirtschaftlich darstellen lassen, hängt von den Rahmenbedingungen des jeweiligen Einzelfalls ab.

Zu 10.:
Ja, im Rahmen von Fachgesprächen wurden die Bundesländer über den aktuellen Stand des Forschungsvorhabens informiert. Die Bundesregierung beabsichtigt, den Endbericht des Forschungsvorhabens im Herbst 2014 zu veröffentlichen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) hat "Fachliche Schlussfolgerungen aus dem F+E-Vorhaben zur Getrenntsammlung von Bioabfällen" erarbeitet und diese im April dieses Jahres veröffentlicht (siehe Anlage).

Zu 11.:

Ja, die Geltung der Pflanzenabfallverordnung soll um ein Jahr verlängert werden. Dies soll dazu dienen, die in dem einen Jahr noch zu sammelnden Erfahrungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei der getrennten Sammlung von Bioabfällen im Hinblick darauf zu bewerten, ob ein Bedürfnis für die Pflanzenabfallverordnung fortbesteht.

Zu 12.:

Eine Vermeidung von Bioabfällen vor allem im Bereich der Nahrungsmittelabfälle ist sinnvoll und erforderlich. Einer Verschwendung von Lebensmitteln ist auch vor dem Hintergrund, dass in vielen Teilen der Erde noch Hunger vorherrscht, entschieden entgegenzutreten.

Zu 13.:

Bei öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, bei denen aufgrund von neu vorgenommenen Maßnahmen zur Getrenntsammlung von Bioabfällen relevante Mengen an Bioabfällen aus der Restmülltonne in die gewünschten Verwertungswege umgelenkt werden, werden sich die Restabfallmengen - unter sonst gleichen Bedingungen - verringern. Entsprechende Auswirkungen auf die Auslastung von Restabfallbehandlungsanlagen sind daher nicht auszuschließen.

Zu 14.:

Die Bundesregierung hat dazu wie folgt Stellung genommen: "Die umfassenden Bestimmungen zur Seuchen- und Phytohygiene, die für den Bereich der landwirtschaftlichen (einschließlich gartenbaulichen) Verwertung von Bioabfällen in der Bioabfallverordnung festgelegt sind, wurden durch Studien und Beratungen jeweils in einer Expertenarbeitsgruppe für die Erstfassung der Bioabfallverordnung von 1998 erarbeitet und bei der Novelle der Verordnung vom April 2012 überarbeitet und aktualisiert.

Die Vorgaben der Bioabfallverordnung entsprechen für ihren Anwendungsbereich somit den aktuellen fachlichen Anforderungen an die Seuchen- und Phytohygiene bei der Behandlung von Bioabfällen. Sofern aus fachlicher Sicht erforderlich, werden diese Anforderungen bei der neuen Bioabfallverordnung dem aktuellen Kenntnisstand angepasst und fortgeschrieben."

Weitergehende eigene Erkenntnisse liegen der Landesregierung nicht vor.

Reinholz
Minister

Anlage⁷⁾

⁷⁾ Hinweis:

Auf den Abdruck der Anlage wurde verzichtet. Ein Exemplar mit Anlage erhielten jeweils die Fraktionen und die Landtagsbibliothek. Des Weiteren kann sie im Abgeordneteninformationssystem unter der oben genannten Drucksachennummer sowie im Internet unter der Adresse: www.parldok.thueringen.de eingesehen werden.

Fachliche Schlussfolgerungen aus dem F+E-Vorhaben zur Getrenntsammlung von Bioabfällen

Vorbemerkung

Zentrales Element des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212) ist die von der Richtlinie 2008/98/EG (EU- Abfallrahmenrichtlinie) vorgegebene fünfstufige Abfallhierarchie. Damit wird das Recycling gegenüber anderen Verwertungsarten deutlich gestärkt. Zudem sollen nach Artikel 22 der EU-Abfallrahmenrichtlinie geeignete Maßnahmen getroffen werden, um u. a. die getrennte Sammlung von Bioabfällen zum Zwecke der Vergärung und Kompostierung zu fördern.

Um auch die Nutzung der Bioabfälle unter Ressourcenaspekten zu optimieren, enthält das KrWG in § 11 die Pflicht, überlassungspflichtige Bioabfälle zum Zwecke einer hochwertigen Verwertung spätestens ab dem 01.01.2015 getrennt zu sammeln. Daneben bietet §12 KrWG die Grundlage für weitere flankierende Regelungen zur Bioabfallverwertung.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) hatte im Jahre 2010 und 2012 zwei Forschungsvorhaben* initiiert, um zu prüfen, ob und ggf. welche ergänzenden Anforderungen an die Getrenntsammlungspflicht und hinsichtlich die Bioabfallverwertung flankierender Regelungen zu treffen sind. Diese wissenschaftlichen Untersuchungen u. a. zur Ökobilanz der Bioabfallverwertung, zu den noch bestehenden Getrenntsammlungspotenzialen und den wirtschaftlichen Aspekten der verstärkten Getrenntsammlung von Bioabfällen wurden in Fachkreisen erörtert. Die Erkenntnisse aus den Forschungsvorhaben und dem Dialog bilden die Grundlage für die weiteren Arbeitsschritte. Das BMUB geht dabei von den nachfolgend dargestellten Erkenntnissen aus.

Konkretisierung von § 11 Absatz 1 KrWG nicht erforderlich

Die in § 11 Absatz 1 KrWG festgelegte Pflicht zur Getrenntsammlung überlassungspflichtiger Bioabfälle ist hinreichend bestimmt und umfassend; eine Konkretisierung im Rahmen der geplanten Ablöseverordnung der Bioabfallverordnung („neue Bioabfallverordnung“) ist nicht erforderlich.

Im Hinblick auf die normierten Getrenntsammlungs- und Verwertungspflichten der Bioabfälle werden die bereits aus dem vorherigen KrW-/AbfG bekannten, z. T. unbestimmten Rechtsbegriffe verwendet.

* Forschungsvorhaben:

- a) Optimierung der Verwertung organischer Abfälle, Umweltforschungsplan des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Forschungskennzahl 370933340, Januar 2012, veröffentlicht in der Reihe Texte des Umweltbundesamtes Nr. 31/2012, Juli 2012;
- b) Verpflichtende Umsetzung der Getrenntsammlung von Bioabfällen, Umweltforschungsplan des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Forschungskennzahl 371233328, noch nicht veröffentlicht

Die Getrenntsammlungspflicht betrifft die überlassungspflichtigen Bioabfälle aus privaten Haushaltungen, d. h. die in § 3 Absatz 7 KrWG definierten Bioabfälle aus dem häuslichen Bereich, also im Wesentlichen die Grünabfälle (Gartenabfälle – Grün-, Strauch und Baumschnitt) sowie die Nahrungs- und Küchenabfälle, die in der Regel über die Biotonne gesammelt werden.

Die Pflicht zur getrennten Sammlung der überlassungspflichtigen Bioabfälle besteht nach dem KrWG stets, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen des § 7 Absatz 2 bis 4 und des § 8 Absatz 1 erforderlich ist. Danach sind Bioabfälle getrennt zu sammeln, wenn dies im Hinblick auf den gesetzlichen Vorrang der Abfallverwertung und eine hochwertige Verwertung (Abfallhierarchie, s. § 6 Absatz 1 KrWG) notwendig sowie technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

Insgesamt bietet § 11 Absatz 1 KrWG auch die notwendigen Spielräume, spezifischen regionalen und örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Getrenntsammlungspflicht umfassend und flächendeckend

Die Getrenntsammlungspflicht gilt für alle im jeweiligen Gebiet des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers anfallenden überlassungspflichtigen Bioabfälle. Freiwillige Anschlusslösungen und ein Anschluss lediglich von Teilgebieten im Bereich des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers an die getrennte Bioabfallsammlung sind in der gesetzlichen Bestimmung nicht vorgesehen und würden weitgehend lediglich den bestehenden Status Quo festschreiben. Ebenso wenig entspricht eine von vornherein bedingte Anlehnung an eine bestimmte Mindest-Einwohnerdichte den gesetzlichen Anforderungen.

Einschränkungen der Getrenntsammlungspflicht können sich allerdings im Einzelfall im Rahmen der Prüfung zur technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit sowie im Hinblick auf die Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen ergeben (s.u.).

Zur Umsetzung der gesetzlichen Getrenntsammlungspflicht wird regelmäßig ein Anschluss- und Benutzungszwang an die Getrenntsammlungssysteme (Biotonne) mit Festlegung eines Mindestbehältervolumens erforderlich sein (mit Befreiungsmöglichkeit bei nachgewiesener Eigenverwertung, s. § 17 Absatz 1 Satz 1, 2. Teilsatz, KrWG). So hat sich ein Zusammenhang zwischen bereitgestelltem Behältervolumen und der dadurch eingesammelten häuslichen Bioabfallmenge gezeigt (s. o. Fußnote, 2. Forschungsvorhaben).

Keine Sammlungsquoten oder gegenseitige „Aufrechnung“ von Bioabfällen und Grünabfällen

Eine Vorgabe von Quoten oder Zielquoten im Hinblick auf getrennt zu sammelnde Bioabfälle (Mindestmenge) oder hinsichtlich des organischen Anteils im Restabfall (Höchstmenge) zur Erfüllung der gesetzlichen Getrenntsammlungspflicht ist in der gesetzlichen Regelung nicht vorgesehen. Eine bundesrechtliche quantitative Vorgabe ist auch fachlich nicht angezeigt, da dies den regionalen/örtlichen Gegebenheiten nicht angemessen Rechnung tragen würde. So wäre eine bundesweit vorgegebene Quote aufgrund der bestehenden und auch weiterhin zu erwartenden sehr großen Spannweite der örtlich getrennt gesammelten Bioabfallmengen kaum möglich und nicht zielführend. Schließlich würde eine Orientierung auf leichter erzielbare, eher niedrige Quoten im Hinblick auf getrennt gesammelte Bioabfälle bedeuten, dass ein hohes Potenzial ungenutzter Bioabfälle verbleibt.

Hohe Mengen an gesammeltem Grünschnitt machen eine Separatsammlung von Küchenabfällen nicht entbehrlich (und umgekehrt); die beiden Bioabfallkategorien können nicht etwa gegeneinander aufgerechnet werden. Eine solche Aufrechnung wäre weder vom KrWG noch von der abfallwirtschaftlichen Zielsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie gedeckt.

Technische Möglichkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit

Mit der explizit geregelten Getrennsammlungspflicht des § 11 Absatz 1 KrWG hat der Gesetzgeber die Grundentscheidung getroffen, dass die getrennte Sammlung der Bioabfälle nicht nur für deren hochwertige Verwertung erforderlich ist, sondern auch, dass die Erfüllung der Pflicht regelmäßig technisch möglich sowie wirtschaftlich zumutbar ist (§ 7 Absatz 4 KrWG). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass den betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern eine angemessene Übergangszeit (01.01.2015) gewährt worden ist. Gleichwohl können im Einzelfall Sachverhalte vorliegen, die Anlass geben für eine besondere Prüfung der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit der Pflichterfüllung. Die hierfür maßgeblichen Umstände sind vom betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger darzulegen. Sollte die ökologisch „beste“ Getrennsammlungslösung nicht darstellbar sein, muss aufgrund des generellen Getrennsammlungsgebotes die „zweitbeste“ Lösung gefunden und durchgeführt werden. Eine vollständige Befreiung von der Pflicht kommt nicht in Betracht.

Hiervon ausgehend, können für typische Konstellationen folgende Grundaussagen getroffen werden:

Eine getrennte Sammlung der Bioabfälle – im Hol- oder Bringsystem – ist mit Blick auf die vielerorts bereits durchgeführten Getrennsammlungen generell als technisch möglich anzusehen; ebenso ist die technische Möglichkeit der Verwertung getrennt gesammelter Bioabfälle regelmäßig gegeben. Ein Anlass zur Prüfung der technischen Möglichkeit der getrennten Sammlung wäre allenfalls denkbar in Ausnahmefällen, in denen die örtlichen Gegebenheiten diese gar nicht oder nur sehr erschwert zulassen, wie beispielsweise eine äußerst enge Altstadtbebauung, bei der der erforderliche Platz für eine Biotonne und/oder deren Abfuhr nicht vorhanden ist. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass in solchen Gebieten meist vor allem Nahrungs- und Küchenabfälle und kaum Grünabfälle anfallen, so dass auch in solchen ungünstigen Bereichen zu prüfen wäre, ob alternative Getrennsammlungssysteme möglich sind, wie z. B. mittels Bioabfallsäcken/-beuteln.

Ebenso ist davon auszugehen, dass die getrennte Sammlung und Verwertung der Bioabfälle in aller Regel wirtschaftlich zumutbar ist (s. o.) Die wirtschaftliche Zumutbarkeit wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass durch die Getrennsammlung und Verwertung von Bioabfällen gegenüber deren Erfassung mit dem Restabfall und Beseitigung nach dem KrWG höhere Kosten anfallen. Nach der gesetzlichen Wertung des § 7 Absatz 4 KrWG sind höhere Kosten zu tolerieren, soweit sie nicht außer Verhältnis zu den Kosten der Beseitigung stehen. Zudem ist für die Kostenbelastung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (s. § 20 Absatz 1 KrWG) nicht allein auf einen Kostenvergleich der Entsorgungsarten abzustellen, sondern auf die Auswirkungen auf den kommunalen Gebührenhaushalt. Die aus einer Getrennsammlung resultierenden Mehrkosten müssen jedoch für den Gebührenschuldner zumutbar sein. Maßgeblich ist die konkrete Situation im Einzelfall, wobei die gesetzlichen Wertungen (Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung § 7 Absatz 2 Satz 2 KrWG, Kriterien des § 6 Absatz 2 KrWG, Zumutbarkeitsgrenze der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger § 20 Absatz 1 KrWG) zugrunde zu legen sind.

So kann es in Gebieten, in denen bislang noch gar keine getrennte Sammlung und Verwertung von Bioabfällen erfolgt, zu deutlichen Kosten- und Gebührensteigerungen kommen, ohne dass dies automatisch als wirtschaftlich unzumutbar anzusehen ist. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass das KrWG den betroffenen Entsorgungsträgern bereits einen angemessenen Anpassungszeitraum gewährt hat.

Bei extrem dünn besiedelten Regionen können sich hingegen möglicherweise überproportionale Kosten- und Abfallgebührensteigerungen ergeben, die zu einer Prüfung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit besonderen Anlass geben können. Dabei ist eine sehr geringe Einwohnerdichte (Einwohner/km²) allein jedoch kein taugliches Kriterium, da sich diese sowohl bei überwiegend geschlossener Siedlungsstruktur als auch bei verstreut gelegenen Einzelgehöften ergeben kann.

Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen

Nach der fünfstufigen Abfallhierarchie (s. § 6 Absatz 1 KrWG) hat die Verwertung grundsätzlich Vorrang vor der Beseitigung und innerhalb der Verwertung das Recycling grundsätzlich Vorrang vor der sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung der Bioabfälle. Im Rahmen der Verwertung hat insgesamt die Maßnahme Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet und möglichst hochwertig ist; dies gilt auch abweichend von der Reihenfolge der Abfallhierarchie. Hierbei sind auch die Behandlungs- und Herstellungsprozesse und deren Emissionen einzubeziehen. Einfachlösungen, wie beispielsweise eine schlichte offene Kompostierung von Bioabfällen, entsprechen regelmäßig nicht einer hochwertigen Verwertung.

Für eine hochwertige Verwertung oder auch kombinierte Verwertungen („Kaskadennutzung“) der Bioabfälle ist deren getrennte Sammlung in aller Regel erforderlich. Zusammen mit anderen Materialien (gemischt) erfasste oder nachträglich z.B. aus dem Restmüll heraussortierte biogene Abfallstoffe weisen nicht die erforderliche Qualität und „Reinheit“ für eine hochwertige Verwertung auf; dies gilt umso mehr, je feuchter die erfassten Bioabfälle sind (z. B. Küchen- und Speiseabfälle). Insofern ist es im Hinblick auf die Getrenntsammlungspflicht der Bioabfälle i. d. R. nicht von Belang, welcher Verwertungsmaßnahme auf welcher Stufe der Abfallhierarchie die Bioabfälle zugeführt werden.

Abweichend vom Grundsatz der Abfallhierarchie entfällt der Verwertungsvorrang ausnahmsweise, wenn die Beseitigung der Abfälle den Schutz von Mensch und Umwelt besser gewährleistet. Dies dürfte jedoch bei Bioabfällen mit der Folge, auf eine Getrenntsammlung zu verzichten, kaum in Frage kommen und wäre im Einzelfall - insbesondere im Hinblick auf die in § 6 Absatz 2 Satz 3 KrWG aufgeführten Kriterien - zu belegen.

Anforderungen an die Vermeidung von Bioabfällen

Gemäß den Hierarchievorgaben des europäischen und nationalen Abfallrechtes gilt auch für Bioabfälle zunächst das Gebot der Abfallvermeidung. Die Vermeidung von Bioabfällen betrifft in diesem Kontext insbesondere die Vermeidung von Lebensmittelabfällen. Flankierend zu dem von der Bundesregierung am 31.07.2013 beschlossenen Abfallvermeidungsprogramm, in dem auch einzelne Maßnahmen der Bioabfallvermeidung enthalten sind, wurden durch ein gesondertes Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft

und Verbraucherschutz das Vermeidungspotential bei Nahrungsmitteln ermittelt und Handlungsstrategien zur Reduzierung der Verschwendung von Lebensmitteln aufgezeigt.

Das BMUB beabsichtigt allerdings nicht, für die neue Bioabfallverordnung rechtlich bindende Anforderungen an die Vermeidung vorzusehen. Verbindliche Vermeidungsvorgaben für Lebensmittelabfälle müssten sich auf verhaltenslenkende Regelungen mit Blick auf die Verbraucher und den Handel sowie auf die Produktion von Lebensmitteln beziehen. Dies ist allerdings nicht Gegenstand des Abfallrechts. Insofern ist im KrWG auch keine Rechtsgrundlage für bioabfallvermeidende Regelungen vorgesehen.

Die neue Bioabfallverordnung soll sich – wie bisher – auf die Bioabfälle erstrecken, die tatsächlich angefallen sind und die einer hochwertigen Verwertung zugeführt werden sollen.

Ausweitung des Anwendungsbereichs, stoffstromlenkende Vorgaben

Sachliche Anknüpfungspunkte der neuen Bioabfallverordnung sind – wie bisher – zum einen die Bioabfälle, die in Umsetzung des in § 11 Absatz 1 KrWG normierten Getrenntsammlungsgebotes gesammelt werden, zum anderen die Bioabfälle, die im gewerblichen und industriellen Bereich erzeugt und getrennt erfasst werden.

Im Gegensatz zu dem bisher als Rechtsgrundlage herangezogenen ehemaligen § 8 KrW-/AbfG mit eingeschränktem Anwendungsbereich für Regelungen zur Verwertung von Bioabfällen (lediglich „*als Düngemittel auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzte Böden*“) können nunmehr generell Anforderungen an jegliche Art der Verwertung von Bioabfällen aufgestellt werden. Danach sollen die verschiedenen – regelungsbedürftigen – Verwertungsmöglichkeiten von Bioabfällen in Betracht gezogen werden, wie Erzeugung von Energieträgern (Biogas, Biokraftstoff), Herstellung von Dünge- und Bodenverbesserungsmitteln (Gärrückstand, Kompost, bioabfallhaltige Gemische) zum Aufbringen auf Böden und energetische (thermische) Nutzung beispielsweise holziger Bioabfälle. Zudem sollen, abhängig von der Art, Beschaffenheit und Herkunft, stoffstromspezifische und -lenkende Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung der jeweiligen Bioabfallarten einschließlich möglicher Kaskadennutzungen einbezogen werden (z. B. Vergärung zur Biogasgewinnung und Kompostierung der Gärrückstände zur bodenbezogenen Verwertung).

Eigenverwertung („Eigenkompostierung“) von Bioabfällen

Eine Festlegung spezifischer Anforderungen an die Eigenverwertung überlassungspflichtiger Bioabfälle („*Eigenkompostierung*“, s. § 17 Absatz 1 Satz 1, 2. Teilsatz, KrWG) ist fachlich geboten. Die Eigenkompostierung an sich ist für die gesetzlich mögliche Freistellung von der Überlassungspflicht noch nicht ausreichend, da diese lediglich eine Behandlung der Bioabfälle darstellt. Vielmehr muss gewährleistet sein, dass die selbst hergestellten Bioabfallkomposte tatsächlich eigenverwertet werden, d. h. ausreichende Aufbringungsflächen (z. B. Nutzgarten) auf einem eigengenutzten Grundstück vorhanden sind, um den erzeugten Kompost auch umweltverträglich nutzen zu können.

Dabei kann die gesetzlich mögliche Freistellung von der Überlassungspflicht jedoch nicht für alle in privaten Haushaltungen anfallenden Bioabfälle zum Tragen kommen. Für eine Eigenverwertung („*Eigenkompostierung*“) sind nicht alle dort anfallenden Bioabfälle geeignet, wie beispielsweise gekochte Speisereste, Fleisch- und Fischreste. Solche Bioabfälle haben aber

ein hohes Gasbildungspotential, so dass sie über die Biotonne getrennt gesammelt und nicht über die Restmülltonne entsorgt werden sollen, um das energetische und auch stoffliche Potenzial dieser Abfälle auszuschöpfen. Mithin bedeutet die Eigenverwertung („Eigenkompostierung“) nicht zwangsläufig, dass auf die Ausstattung der jeweiligen Haushalte mit einer Biotonne verzichtet werden kann.

Beendigung der Gartenabfallverbrennung, illegale Entsorgungen

Die in manchen Regionen noch praktizierte Verbrennung von überlassungspflichtigen Gartenabfällen soll beendet werden. Hierbei handelt es sich um eine bloße Beseitigung der Gartenabfälle, so dass die gesetzlich vorgesehene Freistellung von der Überlassungspflicht mangels Vorliegen der Voraussetzung „Eigenverwertung“ nicht zur Anwendung kommen kann. Durch diese einfache Art der Abfallbeseitigung wird wertvolle Biomasse vernichtet; zudem erfolgt dies auch nicht umweltverträglich, da hiermit weder klima- noch immissionschutzbezogenen Aspekten Rechnung getragen wird. Schließlich besteht auch kein abfallwirtschaftliches Bedürfnis für eine derartige Verbrennung, da diese Bioabfälle regelmäßig hochwertigen Verwertungen zugeführt werden können.

Ferner werden Gartenabfälle oftmals nach wie vor im Wald oder an Wegrändern entsorgt. Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine Abfallbeseitigung, da bei derart abgelagerten Gartenabfällen das Nutzenpotenzial nicht ausgeschöpft wird. Diese Art „Abfallentsorgung“ ist zudem bereits wegen Verstoßes gegen die Überlassungspflicht unzulässig.

Ende der Abfalleigenschaft bei bestimmten Bioabfallkomposten und -gärrückständen

Soweit für kompostierte und vergorene Bioabfälle unter bestimmten Voraussetzungen, mit bestimmten Qualitätsmerkmalen und für bestimmte Verwertungszwecke aufgrund von EU-Entscheidungen das Ende der Abfalleigenschaft festgelegt wird, unterliegen diese nicht mehr den abfallrechtlichen Bestimmungen. In der neuen Bioabfallverordnung sollen diese Kriterien einbezogen werden.

Schnittstelle zum Düngerecht, Schadstoffgrenzwerte

Durch das neue KrWG wurde die „Schnittstelle“ zum Düngemittelrecht im Sinne einer Vereinheitlichung der Qualitätsanforderungen neu festgelegt (§ 11 Absatz 2 Satz 3). Diese Abgrenzung zum Düngerecht beinhaltet u. a. die Vereinheitlichung von Schadstoffgrenzwerten für alle dem Düngerecht unterliegenden Materialien, wie Düngemittel und Bodenverbesserungsmittel, unabhängig davon, ob es sich um Materialien handelt, die auf Abfällen basieren oder aus Primärrohstoffen hergestellt werden. Die Schadstoffparameter und -grenzwerte für alle dem Anwendungsbereich des Düngerechts unterliegenden Materialien erlangen zum 01.01.2015 auch für Bioabfälle Gültigkeit.

Insofern wird die neue Bioabfallverordnung keine Bestimmungen mehr für die bodenbezogene Verwertung von Bioabfällen enthalten, welche schon durch das Düngerecht geregelt sind und hierdurch bereits eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung gewährleistet wird (z.B. Verwertung zu Dünge Zwecken).

Seuchen- und Phytohygiene, biologische Stabilisierung

Für die bodenbezogen zu verwertenden Bioabfälle gelten die umfassenden und detaillierten Anforderungen an die Seuchen- und Phytohygiene der Bioabfallverordnung bereits derzeit als beispielgebend und sind Muster auch für andere organische Materialien, die auf Flächen aufgebracht werden. Die konkreten Behandlungs- und Untersuchungsvorgaben zur Gewährleistung der seuchen- und phytohygienischen Unbedenklichkeit von Bioabfällen zur bodenbezogenen Verwertung sollen auch künftig Bestandteil der neuen Bioabfallverordnung bleiben (soweit entsprechende Anforderungen des Düngerechtes den abfallspezifischen Anforderungen nicht bereits Rechnung tragen).

Ebenso sollen weiterhin Bestimmungen zur biologischen Stabilisierung der auf Böden aufzubringenden Bioabfälle in der neuen Bioabfallverordnung enthalten sein, um Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit durch Zersetzungsprozesse und Geruchsbelastungen zu vermeiden.

Anforderungen an die Qualitätssicherung

Für die Verwertung biogener Abfallmaterialien ist neben § 11 auch § 12 KrWG von zentraler Bedeutung, der die Rahmenbedingungen bestimmt, die bei der Einrichtung von privatwirtschaftlichen Qualitätssicherungssystemen im Hinblick auf die Bioabfallverwertung zu beachten sind.

Es ist erforderlich, den gesetzlichen Rahmen des § 12 KrWG zur Qualitätssicherung durch die Bestimmungen der neuen Bioabfallverordnung zu konkretisieren. Aufgrund der durch die privatwirtschaftliche Qualitätssicherung erfolgenden Entlastung der abfallrechtlichen Überwachung sollen, wie bisher, Privilegierungen insbesondere bei den Nachweis- und Dokumentationspflichten vorgesehen werden.