

04. Februar 2021

Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe e.V.

Verbändeanhörung zum Entwurf der Verordnung zur Änderung abfallrechtlicher Verordnungen

Hier: Bioabfallverordnung

Grundsätzliche Bewertung

Die Bestrebungen der Bundesregierung Fremdstoffeinträge, insbesondere von Kunststoffen, in die Umwelt zu begrenzen, begrüßen wir ausdrücklich. Die Reduzierung von Fremdstoffeinträgen in die Bioabfallverwertung ist dabei ein wichtiger Hebel. Allerdings setzt der gewählte Ansatzpunkt aus Sicht der Deutschen Umwelthilfe (DUH) zu spät an.

Anforderungen an eine hohe Qualität des Bioabfalls müssen bereits bei der getrennten Sammlung von Bioabfällen festgelegt werden. Im vorliegenden Entwurf gelten die Pflichten zur Fremdstoffminimierung fast ausschließlich für Aufbereiter und Bioabfallbehandler, wenn also bereits Fremdstoffe in das Entsorgungssystem gelangt sind. Kostengünstiger, schneller umsetzbar und besser für die Qualität des Kompostes wäre hingegen die Verminderung von Fehlwürfen in der Biotonne. Entsorgungsträger (nach § 1 Abs. 2 Satz 1) müssen deshalb verstärkt für die Reinheit der Bioabfälle in die Pflicht genommen werden. Die DUH bezweifelt, dass sich eine Lenkungswirkung für weniger fremdstoffbelastete Bioabfälle alleinig durch die veränderten Annahmepreise der Aufbereiter und Bioabfallbehandler entfalten wird. Eine Sensibilisierung der Bioabfallerzeuger kann nur über eine intensive Abfallberatung sowie verstärkte Kontrollen bei der Abholung der Biotonne erfolgen. Die DUH erachtet es deshalb als notwendig, Überprüfungen des Fremdstoffgehalts bereits bei der Abholung der Bioabfälle festzulegen. Werden diese Schwellenwerte (wiederholt) überschritten, müssen die Entsorgungsträger sowie zuständigen Behörden weitergehende Maßnahmen zur besseren Sammlung ergreifen. Als geeignete Maßnahmen betrachtet die DUH die Erhebung von Nachsortiergebühren sowie die Verweigerung der Abholung der Bioabfallsammelbehälter. Die Verursacher (insbesondere in Großwohnanlagen) müssen über das Verfahren in Kenntnis gesetzt werden, um einen Lerneffekt zu erzielen. Im Landkreis Weißenburg-Gunzenhausen¹ werden beispielsweise die Nutzer und Nutzerinnen der Biotonne über einen gelben Anhänger an der Biotonne über die falsche Nutzung informiert. Ist ein erheblicher Störstoffanteil festzustellen, wird die Biotonne nicht geleert und mit einer roten Karte versehen.

Darüber hinaus sollte verhindert werden, dass die erforderlichen Nachrüstungen für die Fremdstoffentfrachtungen bei den Bioabfallbehandlungsanlagen falsche Anreize bei der Kostenstruktur der Bioabfall- und Restmülltonnensammlung verursachen. Um die Sammelmengen bei den Nutzerinnen und Nutzern von Bioabfalltonnen zu erhöhen, sollte die Biotonne deutlich günstiger als die

¹ Landkreis Weißenburg-Gunzenhausen (2019: <https://www.landkreis-wug.de/abfall/aktion-biotonne/>)

Restmülltonne sein. Außerdem dürfen die Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung nicht dazu führen, dass durch Siebung vor der Behandlung zu hohe Mengen an verwertbaren Bioabfällen mit abgetrennt werden. Dadurch würde nicht nur die Recyclingquote von Bioabfällen gemindert, sondern auch Einbußen für den Klima- und Ressourcenschutz in Kauf genommen. Auch nach sechs Jahren der Einführung der Getrenntsammlungspflicht für Bioabfälle werden diese noch nicht in ausreichender Quantität gesammelt. 15 Landkreise und kreisfreie Städte kommen der Getrenntsammlungspflicht immer noch nicht nach. Ein flächendeckendes Angebot einer Getrenntsammlung von Bioabfällen muss stärker von den zuständigen Aufsichtsbehörden eingefordert werden.

Biologisch abbaubare Kunststoffe sind mit erheblichen Umweltrisiken verbunden². In Kompostierungsanlagen bauen sie sich nur ungenügend ab und müssen aufwändig als Störstoffe abgetrennt und entsorgt werden oder verbleiben als Mikroplastik im Kompost³. Auch in Vergärungsanlagen wurde von Problemen berichtet⁴. Da aktuelle Normen den Abbau dieser Materialien nur ungenügend prüfen (Prüfung unter optimierten Bedingungen und keine Sicherstellung eines hundertprozentigen Abbaus), können nach der biologischen Abfallbehandlung erhebliche Mengen an Kunststoffen über Komposte und Gärreste in die Umwelt gelangen. Die in Ackerböden, an der Bodenoberfläche oder in Gewässern herrschenden Umweltbedingungen unterscheiden sich so stark von den Prüfbedingungen der entsprechenden Normen, dass die Gefahr besteht, dass diese Kunststoffreste über sehr lange Zeiträume in der Umwelt verbleiben und sich dort anreichern. Weiterhin können Biokunststoffen schädliche Additive zugesetzt werden, die ebenfalls über diesen Pfad in die Umwelt gelangen können. Da zudem ein Umweltvorteil für den Einsatz von Kunststoffen aus nachwachsenden Rohstoffen nicht nachgewiesen ist⁵, sieht die Deutsche Umwelthilfe Biokunststoffe äußerst kritisch. Es ist zu begrüßen, dass die Zulässigkeit von Produkten aus Biokunststoffen für die Bioabfallsammlung nun eindeutiger reguliert wurde. Allerdings sollten auch für Sammelbeutel keine Ausnahmen gemacht werden, damit Verbraucher*innen eindeutige Handlungsempfehlungen erhalten. Es ist schwer zu vermitteln, dass bestimmte Sammelbeutel in die Bioabfallsammlung dürfen, aber alle anderen Produkte aus solchen Materialien nicht. Zudem ist die Zulässigkeit von biologisch abbaubaren Sammelbeuteln aktuell ohnehin nur in einem geringen Anteil der Kommunen (12 %⁶) gegeben. Zusätzlich sollte vermehrte Aufklärung geleistet werden, damit Produkte mit dem Aufdruck „Kompostierbar“ nicht weiterhin fälschlicherweise in der Bioabfallsammlung landen⁷. Es sollte geprüft werden, ob solche Aufdrucke generell verboten werden könnten oder zumindest mit einem zusätzlichen Hinweis versehen werden können, der über die Nichtzulässigkeit der Entsorgung in die Biotonne aufklärt. Sollten Sammelbeutel aus biologisch abbaubaren Kunststoffen oder aus Papier mit einer entsprechenden Beschichtung weiterhin für die Bioabfallsammlung zugelassen werden, ist durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit darüber aufzuklären, dass Bioabfallsammelbeutel eine Ausnahme darstellen, sodass Verbraucher*innen keinesfalls auch andere Produkte aus biologisch abbaubaren Kunststoffen in die Biotonne entsorgen.

Obwohl die DUH für ein generelles Verbot von Biokunststoffen in der Bioabfallsammlung eintritt, wird begrüßt, dass die Anforderungen an die aktuell weiterhin zugelassenen Bioabfallsammelbeutel leicht verschärft wurden und eine einheitliche Kennzeichnung eingeführt wird. Die Normen DIN EN

² Deutsche Umwelthilfe (2018): Bioplastik – Mythen und Fakten

³ Deutsche Umwelthilfe (2018): Bioplastik in der Kompostierung – Ergebnisbericht, Umfrage

⁴ Umweltbundesamt (2018) Text 57/2018 Gutachten zur Behandlung biologisch abbaubarer Kunststoffe sowie Schmidt H, Stutz G, Gruber T (2017) Praxisversuch zur Steigerung der Bioabfallerfassung in München. Müll und Abfall (2):60–63

⁵ Umweltbundesamt (2012): Untersuchung der Umweltwirkungen von Verpackungen aus biologisch abbaubaren Kunststoffen

⁶ Deutsche Umwelthilfe (2018): Bioplastik in der Kompostierung – Ergebnisbericht, Umfrage

⁷ In einer bisher unveröffentlichten Umfrage der DUH im Jahr 2020 antworteten 52 Prozent der Befragten auf die Frage: „Wenn ein solches Produkt aus pflanzlichen Rohstoffen die Aufschrift „Kompostierbar“ trägt, wie würden Sie es entsorgen?“ mit „In die Biotonne“

13432 sowie DIN EN 14995 haben neben einer unrealistischen Vorgabe für die Desintegrationszeit allerdings auch andere Schwachstellen, die dazu führen, dass biologisch abbaubare Kunststoffe trotz Einhaltung der Prüfkriterien ein Risiko für die Umwelt darstellen können. So werden beispielsweise unter Realbedingungen häufig deutlich geringere Temperaturen als beim Desintegrationstest der Normen erreicht. Auch werden für den Test auf biologische Abbaubarkeit sehr lange Zeiträume (6 Monate) unter stark optimierten Bedingungen (gemahlenes Material, optimale Temperatur, Wasser- und Nährstoffzufuhr) angesetzt, sodass anzunehmen ist, dass das Material nach dem Zerfall in der Kompostierungsanlage noch lange Zeit als Mikroplastik im Boden landwirtschaftlicher Flächen bestehen bleibt. Weiterhin wird durch die Prüfkriterien dieser Normen nur die Zugabe von Schwermetallen begrenzt, es sollten jedoch auch toxische organische Additive reglementiert werden, um eine langfristige Anreicherung dieser Schadstoffe auf landwirtschaftlichen Flächen auszuschließen. Die DUH empfiehlt daher, neben einer verkürzten Desintegrationszeit in der BioabfallV noch weitere über die Normen hinausgehende Kriterien für Bioabfallsammelbeutel zu definieren.

Die Neuregelung bezüglich der Nutzung von Abdeckfolien und Mulchfolien aus biologisch abbaubaren Kunststoffen sind teils nicht nachvollziehbar, aber in ihrer zugrundeliegenden Zielstellung zu begrüßen. Es ist gut, dass solche Produkte nun nicht mehr im Anhang 1 für die Bioabfallbehandlung aufgeführt sind, da sie nach aktuellem Wissenstand zu Behandlungsproblemen führen und Umwelt Risiken mit sich bringen. Es erscheint jedoch nicht nachvollziehbar, warum diese Produkte überhaupt im Anhang aufgeführt werden und eine Einarbeitung in den Boden über die BioabfallV reguliert wird.

Die Umweltwirkungen von Abdeck- und Mulchfolien aus biologisch abbaubaren Kunststoffen sind ungenügend untersucht. Die im aktuellen Entwurf zitierte Norm DIN EN 17033 ist ungeeignet, einen schadlosen Abbau dieser Produkte nach der Einarbeitung zu garantieren. Diese Norm enthält keinen Zerfallstest des Produkts unter realen Bodenbedingungen, sondern prüft lediglich einen Abbau unter stark optimierten Laborbedingungen. Dabei wird nicht die letztliche Folie getestet, sondern zermahlene Einzelsubstanzen. Zusätzlich wird eine Abbaupzeit von 2 Jahren angesetzt sowie eine Temperatur im Bereich von 20-28°C. In Deutschland beträgt die Durchschnittstemperatur in 20 cm Bodentiefe 13°C, zusätzlich schränken starke Temperaturschwankungen den Abbau ein. Es ist also davon auszugehen, dass nach Einarbeitung der genannten Produkte größere Folienstücke im Boden verbleiben werden, die die Wasser- und Luftversorgung des Bodens beeinträchtigen können. Weiterhin könnte sich Mikroplastik im Boden anreichern. Werden bei der Einarbeitung Folienteile in andere Umweltmedien (z.B. Gewässer) verweht, ist eine weitere Verzögerung des Abbaus und entsprechende weitere Umweltfolgen denkbar. Aus diesen Gründen sollte die Einarbeitung solcher Produkte in den Boden nicht erlaubt werden. Die Folienreste sollten nach Gebrauch rückstandslos eingesammelt und einer fachgerechten Entsorgung zugeführt werden. Bis Umweltrisiken von Mulch- und Abdeckfolien, die für die Einarbeitung in den Boden beworben werden, ausgeschlossen werden können, ist ein Inverkehrbringungsverbot für diese Produkte zu empfehlen.

Zu den einzelnen Neuregelungen:

§ 2a Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung

Die Erhebung eines anspruchsvollen Höchstwerts für Fremdstoffe ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sollte sichergestellt sein, dass eine Fremdstoffentfrachtung möglichst effizient und ohne hohe Materialverluste durchgeführt werden kann. Aufgrund unterschiedlicher technischer Voraussetzungen bei Bioabfallbehandlungsanlagen erfolgt eine Fremdstoffentfrachtung nicht zwangsweise bei der Voraufbereitung. Nach Angaben der Bundesgütegemeinschaft Kompost führen 50 % der Bioabfallbehandlungsanlagen keine Voraufbereitung vor der ersten biologischen Behandlung durch. Um zu verhindern, dass große Mengen an verwertbarem Bioabfall mit abgetrennt werden, sollte dem Bioabfallbehandler mehr Flexibilität beigemessen werden, an welchem Prozessschritt er die Schadstoffentfrachtung durchführt. Werden jedoch bei der nach § 2a Absatz 3 vorgeschlagenen

Sichtkontrolle besonders hohe Gehalte an Kunststoffen (über 1 Gewichtsprozent bezogen auf die Frischmasse des Bioabfalls für Anteile an Kunststoffen mit einem Siebdurchgang von mehr als 10 mm) identifiziert, sollte eine Fremdstoffentfrachtung zwingend durchgeführt werden. Außerdem sollte der Anlieferer der Bioabfälle über die Grenzwertüberschreitung in Kenntnis gesetzt werden. Bei wiederholter Überschreitung, hat der Aufbereiter/Bioabfallbehandler wie nach § 2a Abs. 4 die zuständige Behörde darüber in Kenntnis zu setzen. Die zuständige Behörde ist dann in der Verantwortung, dem Anlieferer Maßnahmen zur Verbesserung/Kontrolle der Sammlung (s. nachfolgender Absatz) anzuordnen.

§ 3c Schadstoff- und Fremdstoffminimierung, Absatz 2

Ergänzung des Absatz 2 um folgenden Absatz:

Um eine erhöhte Sensibilisierung bei den Erzeugern von Bioabfällen zur Verminderung von Fremdstoffeinträgen zu erreichen, ist von den Entsorgungsträgern sowie den Einsammlern eine kontinuierliche Abfallberatung sowie regelmäßige Kontrollen bei der Abholung der Biotonne durchzuführen. Zur Feststellung der Fremdstoffbelastung haben Entsorgungsträger sowie Einsammler eine Sichtkontrolle durchzuführen. Darüber hinaus sollten Störstoffdetektoren⁸ verpflichtend für Sammelfahrzeuge angebracht werden. Werden wiederholt Verstöße gegen die Fremdstoffwerte festgestellt, können Nachsortiergebühren erhoben oder eine Abholung der Bioabfallsammelbehälter verweigert werden. Dabei müssen die Erzeuger von Bioabfällen stets von den Entsorgungsträgern sowie den Einsammlern über die Maßnahmen in Kenntnis gesetzt werden. Präferiert ist hier mit einem Kartensystem zu arbeiten, das direkt an die Biotonne angebracht werden kann. Bei Großwohnanlagen sollten die Vermieter*innen dazu verpflichtet sein, die Bewohner*innen über etwaige Gebührenerhöhungen unverzüglich zu informieren.

Anhang 1 Bioabfälle gemäß § 2 Nummer 1

1. a) Bioabfälle, die keiner Zustimmung nach § 9a zur Verwertung bedürfen

Abdeck- und Mulchfolien aus biologisch abbaubaren Kunststoffen sind keine geeigneten Abfälle für die Bioabfallsammlung. Die Zeile "Kunststoffabfälle (ohne Verpackungen) (02 01 04)" ist somit zu streichen bzw. im Gesetzestext sollte vermerkt werden, dass "Eine Zuführung von getrennt erfasster Abdeckfolien und Mulchfolien zur Aufbereitung nach § 2a, zur Behandlung nach §§ 3 und 4 oder zur Gemischherstellung nach § 5 nicht zulässig" ist. Auch eine Einarbeitung in den Boden sollte nicht gestattet sein (die entsprechende Passage ist zu streichen). Zusätzlich sollte ein Inverkehrbringungsverbot für solche Folien, die für die Einarbeitung in den Boden beworben werden, geprüft werden.

Da biologisch abbaubare Kunststoffe in der biologischen Abfallbehandlung zu vielen Problemen führen und mit zahlreichen Umweltrisiken verbunden sind, sollten sie generell von der Bioabfallsammlung ausgeschlossen werden. Die formulierten Ausnahmen für "biologisch abbaubare Kunststoffbeutel" sowie "Papiertüten mit einer Beschichtung aus biologisch abbaubarem Kunststoff" auf Seiten 49 und 50 des aktuellen Referentenentwurfs sind daher zu streichen.

Sollte sich das BMU gegen den vollständigen Ausschluss aller Biokunststoffe von der Bioabfallsammlung entscheiden, sollten die Anforderungen an Sammelbeutel aus biologisch abbaubaren Kunststoffen oder Papierbeuteln, die eine solche Beschichtung haben, deutlich verschärft werden. So sind neben einer verkürzten Desintegrationszeit zusätzliche Vorgaben zu empfehlen. Der Desintegrationsstest ist bei einer deutlich realistischeren Temperatur durchzuführen, die den Praxisbedingungen gerecht wird. Der Test auf biologischen Abbau sollte mit unvermahlenem Material durchgeführt

⁸ Auch wenn Störstoffdetektoren nur elektrisch leitende Störstoffe erkennen können, zeigt die Praxis, dass der Einsatz von Störstoffdetektoren in Verbindung mit Öffentlichkeitsarbeit zu einer Sensibilisierung der Bevölkerung im Umgang mit der Biotonne führt. Dadurch wird die Fehlwurfquote – und zwar auch von nicht elektrisch leitenden Fremdstoffen – verringert, wie z.B. im Landkreis Darmstadt-Dieburg.

werden und Temperaturbedingungen abbilden, wie sie in der Umwelt in Deutschland (Wasser, Boden, Bodenoberfläche) realistisch sind. Auch sollte der für den Nachweis des biologischen Abbaus vorgegebene Zeitraum deutlich verkürzt werden (derzeit 6 Monate). Nach den im aktuellen Entwurf vorgegebenen Anforderungen kann kein vollständiger biologischer Abbau der nach der Kompostierung verbliebenen Reststücke in der Umwelt sichergestellt werden. Auch ist der biologische Abbau für alle Bestandteile der Beutel zu prüfen (keine Ausnahme für Materialien < 1%). Des Weiteren muss die Zugabe von umwelt- oder gesundheitsschädlichen Additiven ausgeschlossen werden. Hierzu empfiehlt sich auch die Erarbeitung einer Positivliste für ausschließlich zugelassene Materialien, um den Eintrag von potentiell schädlichen Stoffen in die Umwelt auszuschließen. Die über die Norm DIN EN 13432 hinausgehenden Kriterien sind regelmäßig dem aktuellen Kenntnisstand anzupassen bzw. zu verschärfen, sodass negative Umweltwirkungen durch die Ausnahmeregelung für Sammelbeutel ausgeschlossen werden können.