

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung zu dem Referentenentwurf der Ersten Verordnung zur Änderung der Gewerbeabfallverordnung

Stand: 14. Mai 2024

Die Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung e.V. (ASA) bedankt sich für die eingeräumte Möglichkeit, zum Referentenentwurf der Ersten Verordnung zur Änderung der Gewerbeabfallverordnung Stellung nehmen zu können.

Nachfolgend zeigen wir auf, welche Punkte aus unserer Sicht klärungsbedürftig sind und seitens des federführenden Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) geprüft werden sollten.

Grundsätzliches:

Die ASA begrüßt, dass der Referentenentwurf der Bundesregierung Themenbereiche anspricht, die in den letzten Jahren vermehrt hinterfragt und kritisiert worden sind. Dazu gehören neben dem unzulänglichen Vollzug auch die umfangreichen Dokumentationspflichten, die bereits 2017 zu einer erhöhten Unsicherheit bei den Gewerbebetrieben geführt haben. Begründet wurde dies damit, dass nicht deutlich war, was dokumentiert werden soll und welche Folgen es hat, wenn man den Pflichtenkatalog nicht sachgemäß ausgeführt hat. Auch ist die eingeführte Recyclingquote von 30 Prozent in fast allen Vorbehandlungsanlagen verfehlt worden¹.

Nun werden in dem neuen Referentenentwurf die Ergebnisse eines Forschungsvorhabens zugrunde gelegt, mit dem Ergebnis, dass die Verordnung ihre Wirkung nicht entfalten konnte. Dies ist leider nicht verwunderlich, da unsere Anmerkungen im Hinblick auf die Schwierigkeiten der Praxis bei der Umsetzung bereits ein paar Jahre zurückliegen. Ein schnelleres Handeln wäre sicherlich zu empfehlen und aus unserer Sicht auch zu erwarten gewesen.

Im Einzelnen:

In dem uns am 30. April 2024 kurzfristig zugegangenen Referentenentwurf und Verbändeanschriften werden Ihrerseits Schwerpunkte als wesentliche Änderungsregelungen zusammengefasst. Gerne möchten wir nun die Möglichkeit nutzen und im Einzelnen konkret auf die Kritikpunkte eingehen und Lösungsvorschläge anbieten:

¹ Referentenentwurf, Begründung A. Allgemeiner Teil, Ergebnisse der Evaluierung S. 23

Befristung der Überprüfung

Der Referentenentwurf zeigt auf, dass die Gewerbeabfallverordnung zum 31.12.2030 auf ihre Zielerreichung überprüft werden soll. Da die bisherigen Probleme (insbesondere der teilweise, vollständig ausgebliebene Vollzug) gezeigt haben, dass eine zeitnahe Überprüfung sinnvoll und zweckmäßig gewesen wäre, sehen wir in dem Zeitraum bis 2030 einen zu langen Abstand. Aus unserer Sicht wäre es zielführend nach einem Zeitraum von maximal zwei Jahren seitens des BMUV erneut zu prüfen, ob die neuen Regelungen durchgreifen.

Dies kann sicherlich in unterschiedlichen Vorgehensweisen umgesetzt werden, um dem zuständigen Bundesministerium Zeit zum Nachfassen zu geben.

Überwachung der getrennten Sammlung (Einführung von § 3a) und damit einhergehende Dokumentationspflicht

Die ASA mahnt erneut an, dass die bereits in den im Rahmen der Vollzugshinweise zur Gewerbeabfallverordnung durchgeführten Dialogrunden kritisierten Punkte, wie z. B. das Führen einer Liste aller Gewerbebetriebe, noch immer nicht eingeführt worden sind. Diese Liste sollte schon damals dazu dienen, den Behörden die Kontrollen zu erleichtern und konkrete Ansprechpartner zu benennen.

Nun wird in Absatz 2 angeführt, dass die Kontrollen der Gewerbebetriebe stichprobenmäßig durchgeführt werden. Einmal jährlich werden mindestens 10 Betriebe pro 100.000 Einwohner kontrolliert. Dabei wird ein Zufallsprinzip zugrunde gelegt, das seinen Ursprung in einer vorherigen Risikoanalyse hat.

Auch wenn nun die geforderte Kontrollinstanz der Gewerbebetriebe aktiv werden soll, so ist die Stichprobenregelung für die Betriebe nach wie vor nicht kalkulierbar. Bei einer Größenordnung von mehreren 100.000 Einwohnern der Städte und Gemeinden ist die Wahrscheinlichkeit einer Kontrolle damit schwindend gering und lässt vermuten, dass der gewünschte Zweck, der damit verfolgt werden soll, weiterhin ausbleibt.

Uns ist durchaus bewusst, dass die zuständigen Behörden nach wie vor das Problem zu lösen haben, dass die Personaldecke zu dünn ist. Bei dem prognostizierten Erfüllungsaufwand und den veranschlagten Kosten ist unseres Erachtens durchaus zu erwarten, dass an diesem Punkt nachgebessert wird, so dass ein adäquater Austausch mit den Gewerbebetrieben vor Ort möglich ist.

Die Regelung läuft aus unserer Sicht daher ins Leere und müsste nachgebessert werden, um den gewünschten Erfolg zu erzielen.

Ausnahmen von der Pflicht Abfallgemische vorzubehandeln (§ 4 Absatz 3 und 5)

„Erzeuger und Besitzer haben die Erfüllung der Pflicht nach Absatz 1 Satz 1 oder, im Fall der Abweichung von dieser Pflicht, das Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 3 und die Einhaltung der Pflicht nach Absatz 4 zu dokumentieren.“

Die Beurteilung eines Abfallgemisches, ob noch stofflich verwertbare Bestandteile enthalten sind und ob für das Gemisch eine Vorbehandlung technisch möglich ist, kann vom Abfallerzeuger oder -besitzer oft nicht geleistet werden. Eine Beurteilung der technischen Möglichkeiten einer Ausschleusung weiterer Wertstoffe erfordert ein solides Grundwissen über die technischen Grundlagen von den in den jeweiligen Vorbehandlungsanlagen eingesetzten Sortieraggregaten.

Die ASA fordert, dass die abschließende Entscheidung, ob ein Abfallgemisch noch sortierbare Wertstoffe enthält, den betroffenen Entsorgungsanlagen obliegen sollte.

Diese Entscheidung sollte jedoch auf einer qualitativen Analyse des Gemisches beruhen. Hierfür sollten den Vorbehandlungsanlagen und Entsorgern Zusammensetzungsspannen an die Hand gegeben werden. Sofern das verbleibende Gemisch z. B. bestimmte Wertstoffgrenzen unterschreitet, kann es als nicht mehr sortierfähig deklariert werden. Durch eine klare Regelung für alle Entsorgungsbetriebe entfällt die Möglichkeit der subjektiven Auslegung.

Anforderungen an Vorbehandlungsanlagen (§ 6 Abs. 4) und Sortier- und Recyclingquote nach Abs. 3 und 5

Überaus positiv zu bewerten ist es, dass die zuständige Behörde von einer oder mehreren in der Anlage 3 genannten Komponenten absehen kann, wenn sichergestellt ist, dass die Sortier- und Recyclingquoten trotzdem eingehalten werden.

Damit ist die Möglichkeit eröffnet, z. B. von Sortierkabinen Abstand nehmen zu können. Der hohe technische Aufwand von Sortierkabinen (um einen ausreichenden Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewährleisten zu können), sowie die auch daraus entstehenden Kosten, stehen oft in keinem Verhältnis zu den aussortierten Wertstoffmengen.

Der Umstand, dass die zuständige Behörde weitergehend von der Ausstattung mit einer oder mehreren Komponenten absehen kann, ist aus unserer Sicht fraglich. Denn dies setzt voraus, dass die Sortier- und Recyclingquoten sicher eingehalten werden.

Da dies bisher nachweislich nicht oder nur mit einem hohen Aufwand realisierbar war, wird der Anschein erweckt, dass der Behörde durch diese Regelung ein erweiterter Handlungsspielraum eingeräumt würde. Dies ist de facto nicht der Fall.

Der Median der Recyclingquote von Anlagen, in denen nur gemischte Siedlungsabfälle behandelt werden, lag laut UBA-Vorhaben² im Jahr 2021 bei 12 %. Die geforderten 30 % sind mit Blick auf die Quote aus dem UBA-Vorhaben nicht nur fraglich, sondern überhaupt nicht nachvollziehbar, weil die beauftragte Evaluierung, auf der die 12 % basieren, damit überhaupt nicht berücksichtigt worden ist.

² UBA-Texte 47/2023 Erarbeitung von Grundlagen für die Evaluierung der Gewerbeabfallverordnung, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erarbeitung-von-grundlagen-fuer-die-evaluierung-der> (Stand: 14.05.2024).

Die seitens des BMUV selbst auferlegte Evaluierung läuft damit ins Leere.

Eine Recyclingquote von 30 % ist dahingehend utopisch, als dass bereits im Jahr 2021 eine strenge Getrenntsammlung umgesetzt werden musste und wenige Wertstoffmengen im Gemisch verblieben sind. Durch den jetzigen Verordnungsentwurf mit strengeren Regelungen wie z. B. der Anpassung der Kleinmengen, werden weitere Wertstoffmengen den Gemischen entzogen und somit ist eine Erhöhung der Recyclingquoten nicht möglich.

Die ASA fordert, dass die Ausnahmeregelung der zuständigen Behörde nicht an die Sortier- und Recyclingquote gekoppelt ist.

Kennzeichnung von Abfallbehältern (§ 9a)

Bei der Kennzeichnung der Abfallbehälter wird verlangt, dass „an der Außenfläche des Behälters gut sichtbar in deutscher Sprache die in dem Behälter zu sammelnde Abfallfraktion zu bezeichnen“ ist.

In der Begründung zu § 9 a wird ausgeführt, dass die Pflicht zur Kennzeichnung der Stärkung der getrennten Sammlung dient und zielt darauf ab, die Kenntnisse der Mitarbeiter in den jeweiligen Betrieben zu stärken.

Auch wenn der Grundgedanke durchaus nachvollziehbar ist, so lässt sich nach derzeitigem Stand vermuten, dass die Kennzeichnung allein in deutscher Sprache nicht den gewünschten Erfolg versprechen. Basierend auf dem Wissen, dass wir unter einem hohen Fachkräftemangel leiden und verstärkt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus anderen Ländern beschäftigen, sollte gerade bei der Kennzeichnung der Behälter darauf geachtet werden, dass ein reibungsloses Sortieren möglich ist.

Außerdem fördert eine solche Hürde sicherlich auch nicht zu Wunsch, Gewerbeabfälle entsprechend trennen zu wollen, wenn das Verständnis bei der Umsetzung der zu verrichteten Arbeiten durch eine fehlende Beschilderung unnötig erschwert wird.

Fehlwürfe wären ggf. die Folge und damit ist im Ergebnis niemandem geholfen, ganz im Gegenteil.

Die ASA regt an, hier ggf. auch weitere Sprachen zuzulassen bzw. gerade Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die kurzfristig eingesetzt werden, der Zugang insoweit ermöglicht wird, als dass bei der Kennzeichnung der Abfallbehälter zu stark eingegrenzt wird. Die Förderung der Kenntnisse über die Beschriftung der Behälter regeln zu wollen, ist aus unserer Sicht wenig zielführend und wird den derzeitigen Gegebenheiten in der Praxis nicht gerecht.

§ 14 Stichprobenkontrolle bei Anlagen zur energetischen Verwertung in Verbindung mit § 2 Definitionen – Anlage zur energetischen Verwertung

Der Verordnungsentwurf ergänzt zu den Kontrollen bei den Gewerbebetrieben eine Kontrollinstanz durch Betreiber thermischer Verwertungsanlagen. Dieses Vorgehen wurde bereits im Vorhaben des UBA zur Evaluierung der Gewerbeabfallverordnung befürwortet.

Besonders herauszustellen ist die in der Begründung getroffene Einstufung von Mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen (MBA) als thermische Verwertungsverfahren. Die grundsätzliche Einstufung der MBA als thermische Verwertungsanlage ist für uns darüber hinaus irritierend.

Die Einstufung ist fachlich falsch, da die Anlagen selbst keine thermische Verwertung vornehmen, sondern unter anderem die Ersatzbrennstoffe für die thermischen Verfahren produzieren und daher sollte diese im Referentenentwurf zwingend überarbeitet werden, um dauerhaft eine klare Grenze zwischen den beiden Verfahren zu erhalten. Dies ist deshalb wichtig, weil sowohl die thermische Verwertung als auch die mechanisch-biologische Abfallbehandlung für sich gesehen ihre Berechtigung haben und beide Verfahren eine logische und sinnvolle Ergänzung und wichtige Bestandteile der Kreislaufwirtschaft darstellen. Eine Gleichstellung birgt die Gefahr, dass die unterschiedlichen Ziele, die beide Verfahren haben, verloren gehen.

Grundsätzlich begrüßt die ASA die Einführung einer Kontrollinstanz an Anlagen, die gemischte Gewerbeabfälle verwerten (thermische Verwertungsverfahren und mechanisch-biologische Abfallbehandlung sowie Ersatzbrennstoffherstellung), weil damit eine kontinuierliche Kontrollstufe ermöglicht wird. D.h., dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit den Prozessen und gemischten Abfällen vertraut sind, die Kontrollen durchführen und damit einen reibungslosen Ablauf gewährleisten. Eine Kontinuität und Schulungsmöglichkeit des entsprechenden Personals ist unseres Erachtens langfristig effektiver als eine Kontrolle durch vereinzelte Transporteure der entsprechenden Abfallgemische.

Allerdings sind solche Kontrollen nicht in allen durch den Ordnungsgeber benannten Anlagentypen mit vergleichbarem Aufwand umsetzbar. Z. B. durch die in Verbrennungsanlagen überwiegend genutzten Tiefbunker ist eine Kontrolle vor dem Abladevorgang kaum durchführbar.

Der von Ihnen im Referentenentwurf geschätzte Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft trifft damit nicht zu und sollte auch im Dialog mit der Praxis nochmals überdacht und angepasst werden.

Position der ASA:

Insgesamt ist es erfreulich, dass Kritikpunkte der ASA und anderer Verbände zu den Vollzugshinweisen zur Gewerbeabfallverordnung Berücksichtigung gefunden haben und die Evaluierung gezeigt hat, dass nach wie vor Handlungsbedarf besteht.

Trotz dieser Kritik ist der Austausch mit der Praxis (teilweise vollständig) ausgeblieben, so dass zu erwarten war, dass die Evaluierung weiterhin Fragen offenlässt und praxistaugliche Regelungen gefordert werden müssen.

Im Einzelnen haben wir hierzu ausführliche Anmerkungen wiedergegeben (siehe oben).

Zur besseren Übersicht haben wir diese Punkte noch einmal zusammengefasst.

Klärungsbedarf sieht die ASA e.V. bei folgenden Punkten:

1. Überprüfung der Zielerreichung zum 31.12.2030
2. Überwachung der getrennten Sammlung (Einführung von § 3a) und damit einhergehende Dokumentationspflicht
3. Ausnahmen von der Pflicht Abfallgemische vorzubehandeln (§ 4 Absatz 3 und 5)

4. Anforderungen an Vorbehandlungsanlagen (§ 6 Abs. 4) und Sortier- und Recyclingquoten nach Abs. 3 und 5
5. Kennzeichnung von Abfallbehältern (§ 9a)
6. § 14 Stichprobenkontrolle bei Anlagen zur energetischen Verwertung in Verbindung mit § 2 Definitionen – Anlage zur energetischen Verwertung

Die ASA - Arbeitsgemeinschaft Stoffspezifische Abfallbehandlung e.V. - ist ein Interessenverband für mechanische und/oder biologische Abfallbehandlungstechnologie. Sie vertritt darüber hinaus auch die Interessen von Betreibern und Herstellern von Anlagen zur Bioabfallvergärung. Dabei berät und informiert sie ihre Mitglieder zu vielen Fragen der Entsorgungswirtschaft. Sie pflegt eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund und den Ländern sowie mit nationalen und internationalen Verbänden der Kreislaufwirtschaft und agiert als Sprachrohr gegenüber Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit. Für den Austausch sucht die ASA den regelmäßigen Dialog mit ihren Mitgliedern, politischen Entscheidungsträgern, ist auf Fachmessen aktiv präsent und fördert damit eine schnelle und konstante Weiterentwicklung der stoffspezifischen Abfallbehandlung.

Kontakt:

ASA e.V. Geschäftsstelle im Hause der AWG
Westring 10 | 59320 Ennigerloh
Tel.: +49 2524 9307 – 180 | Fax: +49 2524 9307 – 900
E-Mail: info@asa-ev.de