

27.10.98**Empfehlungen
der Ausschüsse**U - A - Gzu **Punkt** der 731. Sitzung des Bundesrates am 6. November 1998

Erste Verordnung zur Änderung der Bioabfallverordnung**A**

**Der federführende Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit (U) und
der Agrarausschuß (A)**

empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grund-
gesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 2 Satz 1 Nr. 1 BioAbfV) und
Artikel 1 Nr. 3 (Anhang 1 Nr. 1 vorletzte Zeile der Tabelle)

A

Artikel 1 Nr. 1 ist zu streichen.

Bei
Annahme
entfallen
die Ziffern
6 bis 8

Als Folge ist

Artikel 1 Nr. 3 zu streichen.

Begründung:

Eine erweiterte Definition erscheint im Hinblick darauf, daß nur der Verwer-
tungsaspekt (Abbaubarkeit) ohne Rücksicht auf die Herkunft betrachtet wird,
problematisch. Das Ziel des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, ge-
schlossene Stoffkreisläufe zu schaffen, wird durch eine Erweiterung des beste-
henden Bioabfallbegriffes unterlaufen. Gerade deshalb hat der Bundesrat in

Ausgeliefert am 27. OKT. 1998

seiner Sitzung am 10. Juli 1998 entsprechende Änderungen der von der Bundesregierung vorgelegten Bioabfallverordnung beschlossen (Bundesrats-Drucksache 647/98 (Beschluß)). So sollte auch in Zukunft eine landwirtschaftliche Verwertung nur von solchen Stoffen (Bioabfällen) erfolgen, die zum überwiegenden Teil aus der landwirtschaftlichen Urproduktion und deren Verarbeitung stammen.

Ungeachtet dessen bestehen derzeit eine Vielzahl von nicht gelösten Problemen, wie z.B. Anteil des Fehlwurfs und Nachweis der Schadlosigkeit im Abbauprozess, die einer eingehenden Untersuchung bedürfen. Sofern entsprechende Ergebnisse vorliegen, sollte im Rahmen einer Siedlungsabfallverordnung auch für andere Stoffe als für Bioabfälle eine Regelung gefunden werden.

Begründung zur Folgeänderung:

Biologisch abbaubare Kunststoffe gehören nicht zu einer Stoffgruppe, die den Bioabfällen zuzuordnen ist. Mit deren Verwertung ist auch keinerlei Nutzeffekt verbunden, weil eine Verwertung im Rahmen eines natürlichen Stoffkreislaufes nicht erfolgt. Zudem ist das Schadstoffpotential für Kunststoffe, die aus fossilen Rohstoffen hergestellt werden, derzeit nur schwer einschätzbar.

Dieser Empfehlung widerspricht der Umweltausschuß mit folgender

Begründung:

Die von der Bundesregierung vorgelegte Änderung des "Bioabfall"-Begriffs ist - ungeachtet der vorgesehenen sprachlichen Fassung - inhaltlich erforderlich, um die landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche und gartenbauliche Verwertung bioabbaubarer Kunststoffe auch auf der Basis fossiler Rohstoffe zu sichern. Da die Bundesregierung ferner durch Änderung der betreffenden Stelle in Anhang 1 Nr. 1 der Bioabfallverordnung den Nachweis der biologischen Abbaubarkeit und der Schadlosigkeit der für die landbauliche Verwertung vorgesehenen Kunststoffe fordert, ist den vom Agrarausschuß geäußerten Bedenken hinreichend Rechnung getragen worden. Es besteht daher kein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung biologisch abbaubarer Kunststoffe untereinander. Völlig unverständlich ist es, daß der Agrarausschuß seine ablehnende Haltung mit der Gefahr des Unterlaufens des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes begründet. Die stoffliche Verwertung dafür geeigneter Bioabfälle ist primäre Zielsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, die durch die Vorlage der Bundesregierung nicht behindert, sondern der vielmehr dadurch für den Bereich der Kunststoffe auf fossiler Basis erst zum Durchbruch verholfen wird. Maßgeblich für die abfallrechtlichen Anforderungen an die landbauliche Verwertung von Bioabfällen ist nicht ihre Herkunft aus der Landwirtschaft, sondern ihre schadstoffseitige Geeignetheit als Düngemittel. Wenn dies, wie in der Vorlage der Bundesregierung vorausgesetzt, unter Beweis gestellt wird, gibt es keinen sachlichen Grund für eine Ungleichbehandlung von Bioabfällen aufgrund ihrer Herkunft.

Die Änderung des Bioabfallbegriffs ist darüber hinaus auch erforderlich, damit in Anhang 1 genannte Materialien mit mineralischen Anteilen (z.B. Brauereikieselgur) eindeutig dem Anwendungsbereich der Verordnung unterliegen.

2. Zu Artikel 1 Nr. 1a - neu - (§ 4 Abs. 3 Satz 6 BioAbfV)

A

In Artikel 1 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

"1a. In § 4 Abs. 3 wird Satz 6 wie folgt gefaßt:
'Die Sätze 3 bis 5 gelten nicht für Cadmium.' "

Begründung:

In § 4 Abs. 3 Satz 3 wird die Möglichkeit für eine 25-%ige Überschreitung einzelner Schwermetallgehalte zugelassen. In Anbetracht der besonders schädlichen Wirkung von Cadmium und der Erfordernis, eine tatsächliche Reduzierung des Eintrages auf landwirtschaftlichen Flächen zu erzielen, sollte keine Überschreitung des Grenzwertes für Cadmium zugelassen werden.

3. Zu Artikel 1 Nr. 1a - neu - (§ 4 BioAbfV)

U

In Artikel 1 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

'1a. § 4 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 6 Satz 1 werden die Wörter "Entsorgungsfachbetrieb und" gestrichen.
- b) In Absatz 9 Satz 4 werden die Wörter "Entsorgungsfachbetrieb und" und die Wörter "und anerkannten" gestrichen.'

Als Folge

ist § 4 Abs. 6 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Vereinheitlichung der Regelungen zum Entsorgungsfachbetrieb innerhalb der Verordnung.

U

4. Zu Artikel 1 Nr. 1b - neu - (§ 9 Abs. 2 Satz 1 BioAbfV)

In Artikel 1 ist nach Nummer 1a - neu - folgende Nummer 1b - neu - einzufügen:

'1b. In § 9 Abs. 2 Satz 1 werden nach den Wörtern "von Bioabfällen" die Wörter "und Gemischen" eingefügt.'

Begründung:

Klarstellung des Gewollten.

A

5. Zu Artikel 1 Nr. 1b - neu - (§ 9 Abs. 2 Satz 4 und § 11 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 BioAbfV)

In Artikel 1 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1b einzufügen:

"1b. In § 9 Abs. 2 wird Satz 4 gestrichen."

Als Folge ist

- in § 11 Abs. 3 Satz 1 nach der Angabe "§ 4 Abs. 5, 6 und 9" die Angabe ", § 9 Abs. 2 Satz 2" einzufügen;
- in § 11 Abs. 3 Satz 3 nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:
"2a. Bodenuntersuchungsergebnisse,".

Begründung:

Die Durchführung von Bodenuntersuchungen bei der Aufbringung von Bioabfällen ist für den Aufbringer eine wichtige Informationsquelle, um mögliche Bodenbelastungen durch wiederholte Aufbringung von Bioabfall zu vermeiden. Auch für die zuständige Behörde ist das Vorliegen einer Bodenuntersuchung Voraussetzung für mögliche Befreiungen und Untersagungen. Der derzeit in § 9 Abs. 2 Satz 4 vorgesehene Wegfall der Untersuchungspflicht für Gütegemeinschaften wurde seinerzeit nur im Zusammenhang mit der vom Agrarausschuß des Bundesrates vorgeschlagenen sehr niederen Schadstoffgrenzwerte (Kategorie III) diskutiert, da diese Kategorie III wie andere Düngemittel frei handelbar sein sollte (keine Aufbringungshöchstmenge).

Gütegemeinschaften bemühen sich, gesicherte Standardqualitäten von Bioabfällen zu erzeugen. Daraus begründen sich auch die Erleichterungen in § 4 bei der Pflicht zur Untersuchung des Bioabfalls und in § 11 beim Nachweisverfahren für die Aufbringung von Bioabfällen.

Ein Wegfall der Bodenuntersuchungspflicht für Gütegemeinschaften ist hingegen fachlich nicht zu rechtfertigen, da eine Gütegemeinschaft vor der Aufbringung keinen Einfluß auf die Schadstoffgehalte des Bodens hat. Zudem unterscheiden sich die auf den Boden möglicherweise aufgebrachten Schadstoffmengen zwischen Bioabfall aus der Anlage einer Gütegemeinschaft und Bioabfall aus anderen Anlagen nicht.

Begründung der Folgeänderung:

Die Befreiungsmöglichkeiten für Gütegemeinschaften im Rahmen des Nachweisverfahrens sollen auch für Bodenuntersuchungen gelten. Durch die Änderung wird ermöglicht, daß Gütegemeinschaften die Bodenuntersuchungen gesammelt alle 12 Monate vorlegen können. Sie müssen nicht, wie andere Bioabfallabgeber, spätestens drei Monate nach der Aufbringung einzeln die Bodenuntersuchung vorlegen.

Dieser Empfehlung widerspricht der Umweltausschuß mit folgender

Begründung:

Bei der von der Bundesregierung angestrebten Novelle der BioAbfV sollte es sich nachweislich um redaktionelle und nicht um inhaltliche Änderungen handeln. Die Empfehlung des Agrarausschusses greift aber schwerwiegend in den Verordnungstext ein und stellt eine bereits vom Bundesrat nach intensiver Fachdiskussion getroffene Entscheidung wieder in Frage.

Die geforderte obligatorische Bodenuntersuchung bei der Verwertung von Bioabfällen stellt eine Diskriminierung des Sekundärrohstoffdüngers Kompost gegenüber Wirtschafts- und Mineraldüngern dar. Die dafür gegebene Begründung des Agrarausschusses ist irreführend, da es stets die Position der Umweltseite war, eine Befreiung für Erzeugnisse von Mitgliedern der Gütegemeinschaft vorzunehmen.

Sie ist sachlich unbegründet, da auch aufgrund der in der Verordnung festgelegten qualitativen Anforderungen an die aufzubringenden Bioabfälle und die im Normalfall bestehenden Bodenverhältnisse im Regelfall eine unzulässige Bodenbelastung nicht zu besorgen ist.

Die Empfehlung des Agrarausschusses würde einen erheblichen Zusatzaufwand bei Anlagenbetreibern und Behörden verursachen, stellt einen unnötigen Kostenfaktor dar und dient nicht dem Ziel der Deregulierung. Auch aus Akzeptanzgründen sollte auf überflüssige Bodenuntersuchungen verzichtet werden, zumal die zuständige Behörde bei bestehenden Anhaltspunkten jederzeit Bodenuntersuchungen anordnen kann.

U 6. Hauptempfehlung

Entfällt bei Annahme von Ziffer 1

Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a (Anhang 1 Nr. 1 vorletzte Zeile der Tabelle)

In Artikel 1 Nr. 3 ist Buchstabe a wie folgt zu fassen:

Bei Annahme entfällt Ziffer 7

'a) In Spalte 2 werden die Wörter "biologisch abbaubare Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen" durch die Wörter "Abfälle aus biologisch abbaubaren Stoffen (Kunststoffen), die überwiegend aus nachwachsenden Rohstoffen bestehen, soweit sie nicht über die Biotonne entsorgt werden," ersetzt.'

Begründung:

Die Praxis beim Betrieb von Kompostierungsanlagen und Kompostwerken zeigt, daß es selbst bei der zur Zeit eindeutigen Vorgabe, daß Kunststoffe nicht in die Biotonne gehören, zu zum Teil erheblichen fehlerhaften Einträgen von Kunststoffabfällen in die Biotonne kommt. Es besteht die begründete Sorge, daß sich diese Einträge verstärken werden, wenn die Endverbraucher in Zukunft zwischen Kunststoffen, die über die Biotonne, und Kunststoffen, die über den "Gelben Sack" entsorgt werden sollen, unterscheiden müssen.

Die Kennzeichnung der entsprechenden Produkte stellt keine zufriedenstellende Lösung dar, da - wie die Vergangenheit gezeigt hat - auch die eindeutige Kennzeichnung z.B. von schadstoffhaltigen Batterien nicht verhindern konnte, daß diese als Fehlwürfe in andere Erfassungssysteme bzw. schadstoffarme Batterien in die Erfassungssysteme für schadstoffhaltige Batterien gelangten.

Der aus den Fehlwürfen resultierende höhere Störstoffanteil in der Biotonne wird zwangsläufig entweder zu dem Erfordernis zusätzlicher technischer Maßnahmen (Störstoffabscheidung vor oder nach der Kompostierung) oder höheren Störstoffanteilen im Kompost mit daraus resultierenden Akzeptanz- und Vermarktungsproblemen führen. Hinzu kommt, daß Kompost in zunehmendem Maße aus Kostengründen bereits mit dem Rottegrad 3 in der Landwirtschaft ausgebracht wird und damit Rottezeiten, die für den vollständigen biologischen Abbau von biologisch abbaubaren Kunststoffen erforderlich sind, unter Umständen nicht erreicht werden. Diese Probleme werden in der Regel zu erhöhten Entsorgungskosten und damit zu einer nicht zu akzeptierenden Gebührenerhöhung führen.

In diesem Zusammenhang wird auf die Stellungnahmen des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE), der Bundesvereinigung der Humus- und Erdenwirtschaft e.V. (BHE) und der Bundesgütegemeinschaft Kompost e.V. (BGK) verwiesen, die sich aus den vorgenannten Gründen ebenfalls gegen eine Erfassung von Produkten aus biologisch abbaubaren Werkstoffen über die Biotonne ausgesprochen haben.

Kritisch zu bewerten ist darüber hinaus der Aspekt der Nützlichkeit von biologisch abbaubaren Kunststoffen, da diese in der Regel lediglich aus Kohlenstoff, Wasserstoff und Sauerstoff bestehen und dem Kompost somit keine nutzbringenden Nährstoffe zuführen.

Biologisch abbaubare Produkte, die neben nachwachsenden Rohstoffen auch Anteile fossiler Rohstoffe enthalten, sind bei der Formulierung "überwiegend aus nachwachsenden Rohstoffen" eingeschlossen. Die Formulierung entspricht derjenigen in § 16 Abs. 2 der Verpackungsverordnung.

U

7. Hilfsempfehlung

Entfällt
bei
Annahme
der Ziffern
1 oder 6

Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a (Anhang 1 Nr. 1 vorletzte Zeile der Tabelle)

In Artikel 1 Nr. 3 ist Buchstabe a wie folgt zu fassen:

'a) In Spalte 2 werden die Wörter "biologisch abbaubare Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen" durch die Wörter "Abfälle aus biologisch abbaubaren Stoffen (Kunststoffen), soweit sie nicht über die Biotonne entsorgt werden," ersetzt.'

Begründung:

Unter der Voraussetzung, daß das Abbauverhalten und die Schadlosigkeit von biologisch abbaubaren Kunststoffen unter eindeutig definierten Bedingungen nachgewiesen wird, ist die Rohstoffbasis (fossil oder nachwachsend) aus fachlicher Sicht nicht relevant. Daher sind biologisch abbaubare Werkstoffe, die diese Kriterien erfüllen, einander gleichzustellen.

Die Praxis beim Betrieb von Kompostierungsanlagen und Kompostwerken zeigt jedoch, daß es selbst bei der zur Zeit eindeutigen Vorgabe, daß Kunststoffe nicht in die Biotonne gehören, zu zum Teil erheblichen fehlerhaften Einträgen von Kunststoffabfällen in die Biotonne kommt. Es besteht die begründete Sorge, daß sich diese Einträge verstärken werden, wenn die Endverbraucher in Zukunft zwischen Kunststoffen, die über die Biotonne, und Kunststoffen, die über den "Gelben Sack" entsorgt werden sollen, unterscheiden müssen.

Die Kennzeichnung der entsprechenden Produkte stellt keine zufriedenstellende Lösung dar, da - wie die Vergangenheit gezeigt hat - auch die eindeutige Kennzeichnung z.B. von schadstoffhaltigen Batterien nicht verhindern konnte, daß diese als Fehlwürfe in andere Erfassungssysteme bzw. schadstoffarme Batterien in die Erfassungssysteme für schadstoffhaltige Batterien gelangten.

Der aus den Fehlwürfen resultierende höhere Störstoffanteil in der Biotonne wird zwangsläufig entweder zu dem Erfordernis zusätzlicher technischer Maßnahmen (Störstoffabscheidung vor oder nach der Kompostierung) oder

höheren Störstoffanteilen im Kompost mit daraus resultierenden Akzeptanz- und Vermarktungsproblemen führen. Hinzu kommt, daß Kompost in zunehmendem Maße aus Kostengründen bereits mit dem Rottegrad 3 in der Landwirtschaft ausgebracht wird und damit Rottezeiten, die für den vollständigen biologischen Abbau von biologisch abbaubaren Kunststoffen erforderlich sind, unter Umständen nicht erreicht werden. Diese Probleme werden in der Regel zu erhöhten Entsorgungskosten und damit zu einer nicht zu akzeptierenden Gebührenerhöhung führen.

In diesem Zusammenhang wird auf die Stellungnahmen des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE), der Bundesvereinigung der Humus- und Erdenwirtschaft e.V. (BHE) und der Bundesgütegemeinschaft Kompost e.V. (BGK) verwiesen, die sich aus den vorgenannten Gründen ebenfalls gegen eine Erfassung von Produkten aus biologisch abbaubaren Werkstoffen über die Biotonne ausgesprochen haben.

Kritisch zu bewerten ist darüber hinaus der Aspekt der Nützlichkeit von biologisch abbaubaren Kunststoffen, da diese in der Regel lediglich aus Kohlenstoff, Wasserstoff und Sauerstoff bestehen und dem Kompost somit keine nutzbringenden Nährstoffe zuführen.

U 8. Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe b (Anhang 1 Nr. 1 vorletzte Zeile der Tabelle)

Entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1

In Artikel 1 Nr. 3 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

'b) Spalte 3 wird wie folgt gefaßt:

"Biologische Abbaubarkeit und Schadlosigkeit der aus biologisch abbaubaren Werkstoffen hergestellten Endprodukte müssen nachgewiesen werden. Einzelheiten können von der Bundesregierung in einer Verwaltungsvorschrift geregelt werden."

Begründung:

Nach § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG muß die Abfallverwertung auch schadlos sein. Es ist daher auch der Nachweis der "Schadlosigkeit" zu erbringen.

Das Verfahren zum Nachweis der Abbaubarkeit und der Schadlosigkeit muß eindeutig sein. Die in der Vorlage enthaltene beispielhafte Nennung einer Technischen Norm ist zu unbestimmt. Sie kann dazu führen, daß mehrere Institutionen oder Interessenverbände verschiedene Regelungen erarbeiten und verabschieden, ohne daß der Ordnungsgeber die Möglichkeit hat, dieses zu beeinflussen. Ein einheitlicher Vollzug wäre dann nicht mehr möglich.

Eine zitierfähige Norm liegt noch nicht vor, so daß derzeit allenfalls auf die Vornorm DIN V 54900 Bezug genommen werden könnte. Der Bundesverband Boden e.V. hat jedoch zu Recht darauf hingewiesen, daß eine Vornorm gemäß

DIN 820 Teil 4 "Normungsarbeit" das Ergebnis einer Normungsarbeit ist, das wegen bestimmter Vorbehalte zum Inhalt vom Deutschen Institut für Normung nicht als Norm herausgegeben wird. Daran knüpft sich die Erwartung, daß Vornormen zum geeigneten Zeitpunkt und nach notwendigen Veränderungen nach dem üblichen Verfahren in eine Norm überführt oder ersatzlos zurückgezogen werden.

Mit dieser Änderung ist der Bundesregierung die Möglichkeit gegeben, in einer Verwaltungsvorschrift eindeutige Regelungen für den Vollzug zu schaffen. Die Grundlage hierfür kann mittelfristig die endgültige Norm DIN 54900 sein. Für den Übergangszeitraum bis zur endgültigen Verabschiedung dieser Norm sollte ausnahmsweise auch die Prüfung der Produkte auf der Grundlage der o.g. Vornorm akzeptiert werden, da durch den Ausschluß des Erfassungssystems „Biotonne“ sichergestellt wird, daß Abfälle aus biologisch abbaubaren Werkstoffen nicht diffus in den Kompost eingetragen werden und es in den übrigen Fällen in der Entscheidung des Produktanwenders bzw. Entsorgers liegt, inwieweit diese Abfälle dem Boden bzw. einer Anlage zugeführt werden.

B

9. Der Gesundheitsausschuß

empfiehlt dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.