



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

Entwurf einer Verordnung zur Änderung abfallrechtlicher Verordnungen

für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 11. Oktober 2021

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
1.1. Ausgangslage.....	3
1.2. Entwurf einer Verordnung zur Änderung abfallrechtlicher Verordnungen.....	3
1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	4
2. Stellungnahmen der Beteiligten.....	5
2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten zur Änderung der BioAbfV	5
2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten	5
Zu Artikel 1 - Änderung der Bioabfallverordnung	5
§ 1 Anwendungsbereich	5
§ 2a Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung	6
§ 3c Schadstoff- und Fremdstoffminimierung.....	7
§ 6 Beschränkungen und Verbote der Aufbringung.....	7
§ 9 Bodenuntersuchungen und § 11 Nachweispflichten.....	7
§ 11 Abs. 1 Satz 5 Nachweispflichten	7
§ 13 Ordnungswidrigkeiten	8
Weitere Anmerkungen	8
Zu Artikel 3 - Änderung der Gewerbeabfallverordnung	8
Zu Artikel 4 - Änderung der Abfallbeauftragtenverordnung	9
3. Votum.....	10

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Verordnung verfolgt die Bundesregierung insbesondere das Ziel, Maßnahmen zu ergreifen, um den Eintrag von Kunststoffen und anderen Fremdstoffen in die Umwelt deutlich zu reduzieren. Kunststoffe, gerade in Form von Mikrokunststoffen, sind inzwischen in allen Bereichen der Umwelt zu finden. Dabei sind sowohl die Bandbreite der Kunststoffe wie auch die Art ihrer Eintragung vielfältig. Diese gelangen bspw. durch Kunststoffverpackungen bei Lebensmittelabfällen in Bioabfälle oder in der Landwirtschaft durch verwendete Folien in die bodenbezogene Verwertung (Kompostierung, Landschaftsbau).

1.2. Entwurf einer Verordnung zur Änderung abfallrechtlicher Verordnungen

Der vorliegende Entwurf einer Artikelverordnung enthält sechs Verordnungsänderungen, wobei die Änderung der Bioabfallverordnung den Kern des Vorhabens darstellt.

Mit den Änderungen in der Bioabfallverordnung BioAbfV (Artikel 1) werden zum einen der neu in die Richtlinie 2008/98/EG (Abfallrahmenrichtlinie) eingefügte Artikel 22 Absatz 2 (Bioabfall) und zum anderen diverse abfallpolitische Beschlüsse umgesetzt.

Wesentliche Änderungen der Bioabfallverordnung sind dabei:

- Erweiterung des Anwendungsbereichs, nunmehr sind auch bodenbezogene Verwertungen auf Flächen der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und des Gartenbaus erfasst
- erweiterte Vorgaben zur Fremdstoffentfrachtung bei Bioabfällen – u.a. Pflicht zur Sichtkontrolle in Bezug auf die Fremdstoffbelastung vor der Bioabfallbehandlung/-aufbereitung oder Gemischherstellung
- Vorgaben zur Verwendung von Biomaterial für die bodenbezogene Aufbringung (bspw. bei Kompost) oder für die Gemischherstellung, insbesondere Vorgaben zum höchstzulässigen Anteil von Fremdstoffen
- Vorgaben zur Kennzeichnung von biologisch abbaubaren Sammelbeuteln
- Nachweispflichten und Dokumentationspflichten auch zu den Fremdstoffanteilen

Mit der Änderung der Anzeigen- und Erlaubnisverordnung (AbfAEV) (Artikel 2) soll die Möglichkeit der papierlosen Unterlagenführung für zertifizierte Entsorgungsfachbetriebe erleichtert werden.

Durch die Änderung der Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) (Artikel 3) wird diese an die Vollzugspraxis angepasst und hinsichtlich der besonderen Anforderungen an die Getrenntsammlung und Behandlung von verpackten Bioabfällen konkretisiert.

Mit der Änderung der Abfallbeauftragtenverordnung (AbfBeauftrV) (Artikel 4) erfolgt eine Erleichterung bei der Pflicht zur Bestellung eines Abfallbeauftragten mit dem Ziel, die Bereitschaft zur freiwilligen Rücknahme von Elektro- und Elektroaltgeräten zu fördern.

Bei den Änderungen in der Nachweisverordnung (NachwV) sowie der POP-Abfall-Überwachungs-Verordnung (POP-Abfall-ÜberwV) (Artikel 5 und 6) handelt es sich um redaktionelle Korrekturen bzw. Anpassungen.

1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 04. Oktober 2021 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Verordnungsentwurf der Bundesregierung für eine Verordnung zur Änderung abfallrechtlicher Verordnungen (BR-Drs. 733/21) im Wege eines beratenden Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 5 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 04. Oktober 2021 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme mit Frist 08. Oktober 2021 zu dem o.g. Verordnungsentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- unternehmer nrw
- IHK NRW
- Gemeinsame Stellungnahme von WHKT und Handwerk.NRW
- Gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Verordnungsentwurf erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten zur Änderung der BioAbfV

IHK NRW, unternehmer nrw und die **kommunalen Spitzenverbände** begrüßen die Zielsetzung des Verordnungsentwurfs und betonen, dass eine stärkere Ausrichtung der Maßnahmen auch aus Verhältnismäßigkeitsgründen entlang der gesamten Wertschöpfungskette wünschenswert bzw. zielführender sei.

unternehmer nrw begrüßt die Erhöhung der Kontrollwerte für Kunststoff in Bioabfällen, stellt aber auch heraus, dass diese Werte wesentliche Herausforderungen an die Behandlungsanlagen bedeuten. Noch strengere Werte seien anlagentechnisch nicht umsetzbar.

Sowohl in der BioAbfV als auch darüber hinaus müsse es weitergehende Anforderungen an eine quantitativ und qualitativ hochwertige Getrennsammlung geben. Die ausschließliche Verantwortung der Entsorgungswirtschaft für die Fremdstoffminimierung sei nicht zielführend, die Minimierung am Abfallort dabei am effektivsten und kosteneffizientesten.

IHK NRW begrüßt die von der Bundesregierung angestrebte 1:1-Umsetzung von europäischen Vorgaben. Wünschenswert wäre indes eine stärkere Ausrichtung der Regelungen am geltenden Verursacherprinzip, da insbesondere Entsorgungs- und Recycling- sowie gewerbliche Unternehmen von den Änderungen der Bioabfallverordnung betroffen sind.

Ausdrücklich begrüßt wird zudem, dass bei den Festlegungen der konkreten Fremdstoffentfrachtungsmaßnahmen darauf verzichtet wurde, obligatorische Untersuchungen in bestimmten Intervallen festzulegen.

Nach Auffassung der **kommunalen Spitzenverbände** ist die Einführung neuer Anforderungen im Grundsatz richtig, lässt aber erhebliche Kostensteigerungen für die kommunale Bioabfallsammlung und -verwertung erwarten. Gleiches gilt für Überwachungs- und Beratungstätigkeiten der kommunalen Abfallbehörden. Moniert wird die einseitige Verschiebung der Verantwortung für eine Reduzierung der Fremdstoffe auf die Anlagenbetreiber und damit an das Ende der Produktions- und Verwertungskette.

2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten

Zu Artikel 1 - Änderung der Bioabfallverordnung

§ 1 Anwendungsbereich

IHK NRW bewertet die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf nunmehr jegliche bodenbezogene Verwertung von Bioabfällen und bioabfallhaltigen Gemischen als konsequent, da insoweit eine Anlehnung an die Grenzwerte der Bundesbodenschutzverordnung erfolge.

Nach Auffassung der **kommunalen Spitzenverbände** ist die Ausdehnung des Anwendungsbereichs und die Erweiterung des Verwendungszwecks in der Sache durchaus nachvollziehbar, führe aber zu praktischen Schwierigkeiten. Die in den Städten, Landkreisen und Gemeinden vielfach geübte Praxis, strauchiges Grüngut ortsnah und dezentral als Bodenhilfsstoff zu verwerten, wäre infolge der Ausweitung des Anwendungsbereichs so nicht mehr möglich. Künftig wäre eine hygienisierende Behandlung erforderlich, was die Verbringung zu einer zentralen Kompostierungsanlage bedingt und die Ökobilanz erheblich verschlechtert.

§ 2a Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung

Nach Ansicht von **IHK NRW** sind die Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung grundsätzlich sehr hoch. Von dem Mehraufwand und den Kostensteigerungen sind in NRW vor allem mittelständische Unternehmen der Entsorgungswirtschaft betroffen.

Als für die Betreiber von Bioabfallbehandlungsanlagen technisch nur schwer umsetzbar moniert wird der festgelegte Input-Kontrollwert für den Gehalt an Gesamtkunststoffen in Bioabfällen. Zukünftig könnte dies mittelbar zu einer Stoffstromverschiebung von der Verwertung hin zur Verbrennung des fremdstoffverunreinigten Abfalls führen. IHK NRW plädiert dafür, einen Monitoringprozess zu etablieren und die Unternehmen bei der Weiterentwicklung der Anlagentechnik bspw. durch Förderprogramme und -wettbewerbe zu unterstützen.

Die Differenzierung der Kontrollwerte zwischen gewerblichen verpackten Bioabfällen und Bioabfällen aus privaten Haushalten wird positiv bewertet. In diesem Zusammenhang wird die Weiterentwicklung der Vollzugsempfehlungen der LAGA-Mitteilung 34 in Bezug auf Bioabfälle empfohlen. Die verpflichtende Sichtkontrolle sei hingegen kein geeignetes Instrument. Angeregt wird, die Anforderungen an die Sichtkontrolle zu spezifizieren, um Rechtssicherheit für die Unternehmen zu gewährleisten.

Insgesamt sollte die Fremdstoffminimierung – auch vor dem Hintergrund des geltenden Verursacherprinzips – von Aufklärungskampagnen und qualifizierten Beratungen der Bürger flankiert werden.

unternehmer nrw betont den erheblichen wirtschaftlichen und administrativen Mehraufwand für die Verpflichteten bei einem gleichzeitig sehr kleinen Anteil an stark verunreinigten Bioabfallanlieferungen. Vorgeschlagen wird, die Untersuchungs-/Dokumentations- und Meldepflichten nur auf verpackte Bioabfälle zu beziehen und hiervon Bioabfälle aus der Getrenntsammlung von Haushaltungen und Kleingewerbe (Biotonne) auszunehmen. Auch könne ein eigenständiges Fremdstoffmanagement mit entsprechenden Eigenkontrollen zielgerichteter Messpunkte die Qualität der Kompost- bzw. Vergärungsprodukte verbessern, die aufwendige Rückmeldung an die Behörden könnte entfallen.

Der Unternehmerverband begrüßt die im Verordnungsentwurf vorgesehene Möglichkeit des Rückweisungsrechts gemäß § 2a Abs. 4 bei Chargen mit erwartungsgemäß hohen Fremdstoffgehalten von über drei Prozent bezogen auf die Frischmasse.

Nach Ansicht der **kommunalen Spitzenverbände** sollte der gesamte Paragraph gestrichen werden. Die formulierten Anforderungen an die Fremdstoffentfrachtung resultieren demnach aus dem LAGA-Konzept von 2019 für eine ordnungsgemäße und schadstofflose Verwertung von verpackten Lebensmittelabfällen aus dem Bereich Handel/Gewerbe und weiteren Großverbrauchern. Dieses Konzept beziehe sich nicht auf Inhalte der kommunalen Bio-Tonnen, sondern auf die Anforderungen an die Entpackung und Fremdstoffentfrachtung bei verpackten Lebensmitteln vor der ersten biologischen Behandlung. Eine Übertragung dieser Anforderungen auf feste Bioabfälle, die aus der getrennten Sammlung von Biotonneninhalten stammen, sei technisch und praktisch nicht sinnvoll. Moniert wird zudem die Verwendung der zu unbestimmten Begriffe „angenommen“ (Abs. 2) und „Anhaltspunkte“ (Abs. 4), die die Überwachung der Umsetzung seitens der zuständigen kommunalen Behörden kaum praktikabel mache.

§ 3c Schadstoff- und Fremdstoffminimierung

Nach Auffassung von **unternehmer nrw** ist die Verfügung zur Hinwirkung auf die verschiedenen Akteure auf Unterschreitung der Schadstoffhöchst- und Fremdstoffgrenzwerte nicht ausreichend, um etwas an der gängigen Praxis der mangelnden Getrennsammlung zu ändern. Vielmehr brauche es konkrete Vorgaben zur Schadstoff- und Fremdstoffminimierung, die rechtsverbindlich gegenüber den Abfallerzeugern oder den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern einzufordern wären. Daher sollte in der Regelung des § 2a Abs. 1 mit der Benennung der Verantwortlichen für die Abgabe des sortenreinen Bioabfalls auch deren Verpflichtungen nach einem neu zu konkretisierenden § 3c verbunden sein. Dadurch könne sichergestellt werden, dass konkrete Maßnahmen nach § 3c eingeleitet werden müssen, wenn die verunreinigten Bioabfälle den Kontrollwert nicht einhalten. Auch bei privatrechtlichen Vereinbarungen nach § 2a Abs. 1 S. 1 sollte ebenfalls der Bezug zu § 3c vorgesehen werden, um das Minimierungsgebot für Fremdstoffe mit konkreten Maßnahmen durchzusetzen.

§ 6 Beschränkungen und Verbote der Aufbringung

Auch aufgrund der geplanten Aufbringungsbeschränkungen befürchten die **kommunalen Spitzenverbände**, dass der Einsatz von Bioabfallprodukten (wie Kompost) im Bereich des Garten- und Landschaftsbaus erheblich zurückgeht und eingespielte Vermarktungswege und -potentiale damit verlorengehen. Die starken Einschränkungen und der große bürokratische Aufwand dürften zudem zu einem abnehmenden Interesse der Landwirte an der Aufbringung von Kompost beitragen.

§ 9 Bodenuntersuchungen und § 11 Nachweispflichten

Die **kommunalen Spitzenverbände** fordern die Begrenzung der Regelungsbereiche der §§ 9 und 11 wie bisher auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzte Böden. Die Übertragung der anwendungsbezogenen Vorhaben der §§ 9 und 11 auf den Garten- und Landschaftsbau sei problematisch. Die Folge wäre, dass im Bereich der Pflege von kommunalen Garten- und Parkanlagen die jeweiligen Akteure neben den Pflichten aus der BioAbfV auch den entsprechenden abfallrechtlichen Pflichten unterfallen würden. Wiederum erheblich beeinträchtigen würde dies die Akzeptanz und die Anwendung von Erzeugnissen aus Bioabfällen im Garten- und Landschaftsbau. Im Ergebnis bedeute dies einen Rückschlag für die derzeit funktionierende Kreislaufwirtschaft sowie die Torfeinsatzminderungsstrategie. Dass mit dieser Regelung ein erheblich steigender Aufwand im Vollzug durch die Abfallbehörden zu erwarten ist, sei zudem zu berücksichtigen.

Insgesamt sei dem Schutzziel der Reduzierung der Kunststoffeinträge in alle Böden (einschließlich des Garten- und Landschaftsbaus) bereits hinreichend durch die angedachten Regelungen in § 3c Abs. 2 sowie in § 4 Abs. 4 Rechnung getragen. Die vorgeschlagenen Regelungen der §§ 9 und 11 stellen nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände dagegen keinen Beitrag zum Reduktionsziel dar.

§ 11 Abs. 1 Satz 5 Nachweispflichten

Die **kommunalen Spitzenverbände** bewerten die Nachweispflichten für die Einsammler von Bioabfällen als besonders problematisch, auch da Verstöße dagegen gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 5b

bußgeldbewehrt sind. Die Anforderungen führen demnach zu Anwendungsschwierigkeiten dergestalt, dass bei jeder Verwiegung eines Biomüllsammelfahrzeuges die in der Sammeltour angefahrenen Grundstücke samt angemeldeten Tonnenvolumens zur ungefähren Mengenbestimmung angegeben werden müssten. Zudem müssten bei der Entgegennahme von Grünabfällen an den Wertstoffhöfen stets die Daten der Anlieferer erfasst werden.

Die kommunalen Spitzenverbände bezweifeln den Sinn und Zweck dieser Vorgaben mit Blick auf eine haushaltsnahe Sammlung. Auch sei der Aufwand für die kommunalen Wertstoffhöfe in der Praxis nicht zu leisten.

§ 13 Ordnungswidrigkeiten

Die **kommunalen Spitzenverbände** regen an, das Unterpflügen sog. Mulchfolie bei einer nicht vorliegenden Zertifizierung als Ordnungswidrigkeit mit aufzunehmen, da sich die Ahndung einer solchen illegalen Abfallentsorgung in der Praxis ansonsten als schwierig erweise.

Weitere Anmerkungen

Nach Auffassung der **kommunalen Spitzenverbände** stellen auch geprüfte und gekennzeichnete biologisch abbaubare Kunststoffbeutel einen Störstoff dar, welcher zwangsläufig vor dem Behandlungsprozess aussortiert werden müsse. Durch die schon mit der Sammlung des Bioabfalls zwangsläufige Verunreinigung von Kunststoffbeuteln sei auch eine Kennzeichnung in der Vergärungsanlage nicht zweifelsfrei erkennbar. Die Zulassung von biologisch abbaubaren Kunststoffbeuteln stehe demnach dem eigentlichen Ansinnen der Verordnung auf saubere Vorsortierung entgegen und die Verwendung sollte grundsätzlich untersagt werden.

Angeregt wird zudem die Einführung einer Regelung, durch welche die Abfallerzeuger von verpackten Lebensmittelabfällen (in aller Regel Einzelhandelsbetriebe) verpflichtet werden, diese schon vor Ort im Verkaufsgeschäft in die Abfallfraktionen „entpackte Lebensmittelabfälle“ und „Verpackungsabfälle“ zu trennen. Eine entsprechende Vorschrift sollte analog der Gewerbeabfallverordnung und weiterer abfallrechtlicher Vorschriften die Grundkriterien „technische Möglichkeit“ und „wirtschaftliche Zumutbarkeit“ beinhalten.

Zu Artikel 3 - Änderung der Gewerbeabfallverordnung

Die neue Vorschrift des § 4a GewAbfV zum Umgang mit verpackten Bioabfällen bewertet **IHK NRW** als konsequent, da auch in der LAGA-Mitteilung 34 in Bezug auf Bioabfälle eine Empfehlung bezüglich des getrennten Sammelns von verpackten und unverpackten Bioabfällen bereits enthalten ist.

Hinsichtlich der §§ 4 a Abs. 2 und §§ 8 Abs. 3 konstatieren die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen**, dass für Handwerksunternehmen (insbesondere für Lebensmittelhandwerke) unter Umständen zusätzliche Verwaltungslasten und Dokumentationspflichten entstehen.

Zu Artikel 4 - Änderung der Abfallbeauftragtenverordnung

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** stellen die zusätzliche Belastung für die Betriebe heraus, die durch die zukünftige Pflicht zur Bestellung eines Abfallbeauftragten bei der freiwilligen Rücknahme von Elektroaltgeräten (bei Überschreitung von 10t pro Jahr) entsteht.

3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf der Bundesregierung für eine Verordnung zur Änderung abfallrechtlicher Verordnungen nach § 6 Abs. 5 MFG NRW mit Blick auf die Belange der mittelständischen Wirtschaft einer Überprüfung unterzogen.

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt das Ziel des Verordnungsentwurfs, den Eintrag von Kunststoffen und anderen Fremdstoffen in die Umwelt bei der bodenbezogenen Verwertung von Bioabfällen deutlich zu minimieren. Die angestrebte 1:1 Umsetzung von europäischen Vorgaben sowie die Schaffung von dafür notwendigen rechtlichen Regelungen, mit denen eine Rechtssicherheit- und -klarheit für alle Beteiligten verbunden ist, stuft sie zudem als grundsätzlich unterstützenswerte Ansätze ein.

Die Clearingstelle Mittelstand sieht jedoch mit Blick auf die sich aus dem vorliegenden Entwurf für die Entsorgungs- und Recyclingbranche ergebenden Kostensteigerungen in Anbetracht der erforderlichen Etablierung neuer Arbeitsprozesse sowie der Weiterentwicklung der Anlagentechnik eine Überarbeitungsnotwendigkeit.

Orientiert am Grundansatz, Maßnahmen entlang der gesamten Wertschöpfungs- und Verwertungskette zu etablieren und insbesondere eine Stoffstromverschiebung von der Verwertung hin zur Verbrennung von fremdstoffverunreinigten Abfällen von vornherein auszuschließen, plädiert die Clearingstelle Mittelstand für,

- die Einführung einer Regelung wonach Abfallerzeuger von verpackten Lebensmittelabfällen diese schon vor Ort in die Abfallfraktion „entpackte Lebensmittelabfälle“ und „Verpackungsabfälle“ zu trennen haben.
- bürgeradressierte Aufklärungs- und Beratungskampagnen und neue Produktverordnungsregelungen, sodass der Anschein einer besonderen Umweltverträglichkeit von Kunststoffprodukten gar nicht erst entsteht.
- die Herausnahme von Bioabfällen aus der Getrenntsammlung von Haushalten und Kleingewerbe von den Untersuchungs-/Dokumentations- und Meldepflichten.
- die Weiterentwicklung der Vollzugsempfehlungen der LAGA Mitteilung 34 in Bezug auf Bioabfälle.
- die Überprüfung der Regelungen betreffend der verpflichtenden Selbstkontrolle und diese ggfs. aus Gründen der Rechtssicherheit zu spezifizieren.
- die Unterstützung der Weiterentwicklung der Anlagentechnik durch Förderprogramme und -wettbewerbe.