

Bericht	Geschäftsbereich	Stadtentwicklung, Bauen, Verkehr, Umwelt
	Ressort / Stadtbetrieb	Ressort 106 - Umweltschutz
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Anga Zehnpfennig 563 6967 563 8049 anga.zehnpfennig@stadt.wuppertal.de
	Datum:	02.06.2010
	Drucks.-Nr.:	VO/0492/10 öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
22.06.2010	Ausschuss für Umwelt	Entgegennahme o. B.
Sachstandsbericht: Aktuelle Entwicklungen in der Abfallwirtschaft		

Grund der Vorlage

Information über die Auswirkungen gesetzlicher Änderungen

Beschlussvorschlag

Der Ausschuss für Umwelt nimmt den vorgelegten Sachstandsbericht entgegen.

Einverständnisse

entfällt

Unterschrift

Meyer

Begründung

Die Abfallwirtschaft heute wird, mehr denn jemals zuvor, gekennzeichnet durch den Leistungswettbewerb zwischen den öffentlichen (kommunalen) und den privaten Entsorgern; Schlagworte wie Daseinsvorsorge, Marktöffnung, Wettbewerb, Gebührenstabilität, Überlassungspflichten, Monopol- und Oligopolbildung prägen die kontroverse Diskussion.

EU-Abfallrahmenrichtlinie und Umsetzung in deutsches Recht

Ausgelöst wurde die Eskalation des schon immer schwelenden Streits zwischen privaten und öffentlichen Abfallentsorgern durch die Umsetzung einer Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) der EU, einer Richtlinie, die Maßstäbe setzt im Sinne des Klima- und Ressourcenschutzes. Einheitliche Recyclingziele werden darin definiert und durch die neue 5-stufige Abfallhierarchie klare Prioritäten zugunsten von Abfallvermeidung, Wiederverwendung und Recycling geschaffen:

- Vermeidung,
- Vorbereitung zur Wiederverwendung,
- Recycling,
- sonstige Verwertung, z. B. energetische Verwertung,
- Beseitigung.

Neben dieser erweiterten Hierarchie enthält die AbfRRL auch die Pflicht zur Aufstellung von Abfallvermeidungsplänen; hier sind in erster Linie Bund und Land bis 2013 gefordert, Maßnahmen zusammen zu stellen und Ziele zu formulieren.

Am 12. Dezember 2008 ist die neue AbfRRL in Kraft getreten – genau zwei Jahre später muss sie in deutsches Recht umgesetzt worden sein.

In dem nun im Februar d. J. vom Bundesumweltministerium vorgelegten und noch nicht mit anderen Ressorts der Bundesregierung abgestimmten Arbeitsentwurf eines Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) wird diese Hierarchie wortgleich übernommen. In der AbfRRL stellt diese Hierarchie eine Prioritätenfolge dar, im Entwurf des KrWG ist sie als Leitprinzip gemeint. Ob die Öffnungsklausel im KrWG, mit der derjenigen Behandlung der Vorrang eingeräumt wird, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet, tatsächlich dazu führt, dass die ökoeffizienteste Behandlung durchgeführt wird oder diese an der „wirtschaftlichen Zumutbarkeit“ scheitert, wird die Zukunft (und evtl. auch konkretisierende gesetzliche Regelungen) zeigen. Zu betrachten sind bei der Behandlung die zu erwartenden Emissionen, die Schonung natürlicher Ressourcen, die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie die mögliche Anreicherung von Schadstoffen.

Erstmalig ist in einem Bundesgesetz festgelegt worden, welche Abfallarten getrennt gehalten und somit verwertet werden sollen; bis dato waren derartige Festlegungen Sache der Länder bzw. der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) in ihren Abfallwirtschaftssatzungen. Ob die Vorgabe des Bundes verfassungskonform ist, bedarf noch einer Klärung.

Vorgesehen ist, bis 2015 die Bioabfallsammlung flächendeckend einzuführen. Wie diese ausgestaltet werden soll, steht noch nicht fest. Der Wuppertaler Weg – Nutzung der Biotonne auf freiwilliger Basis, um eine möglichst hohe Qualität zu gewährleisten – scheint jedoch beibehalten werden zu können, eine Intensivierung ist aber wohl notwendig.

Zudem sollen Papier, Glas, Metalle und Kunststoffe getrennt vom Restabfall gehalten und der Verwertung zugeführt werden; im Entwurf des KrWG ist eine Verwertungsquote von 65 % für diese Materialien sowie für Bioabfall bis zum Jahr 2020 vorgesehen. Zwar geht diese Forderung über die in der AbfRRL formulierte hinaus – hier sind 50 % festgeschrieben, für die bundesdeutsche Abfallwirtschaft kann diese Quote aber keinesfalls als ehrgeiziges Ziel angesehen werden. Zumindest für Papier, Glas und Metalle liegt die aktuelle Recyclingquote bei annähernd 100 %, rechnet man den Bioabfall dazu, erreicht sie etwa 62 %. In Wuppertal liegt die derzeitige Verwertungsquote, wegen der vergleichsweise niedrigen für Bioabfall, bei nur 51 %.

Vorgesehen ist die Erfassung der zu verwertenden Materialien über eine sog. (trockene) Wertstofftonne, diese soll zur Pflicht werden. Was ganz konkret darin gesammelt werden soll, wird nicht festgelegt; evtl. wird zu einem späteren Zeitpunkt die Verpackungsverordnung (VerpackV) weiter entwickelt. Aus der unkonkreten Formulierung im Gesetzestext ist auch nicht zu erkennen, unter welcher Trägerschaft eine derartige Wertstoffsammlung durchzuführen wäre – offensichtlich Grund für die private Entsorgungswirtschaft, die Erfassung dieser Stoffe ausschließlich für sich zu reklamieren.

Nach dem noch geltenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) sind Abfälle aus privaten Haushaltungen weitest gehend den öRE zu überlassen; Abfälle zur Beseitigung grundsätzlich, Abfälle zur Verwertung dann, wenn etwa eine „Eigenverwertung“ nicht beabsichtigt (z. B. Eigenkompostierung) ist, eine Rückgabe- bzw. Rücknahmepflicht besteht (z. B. Altbatterien, Elektro-Altgeräte, Verpackungen) oder auch Abfälle durch gewerbliche Sammlungen einer Verwertung zugeführt werden. Letzteres ist nur dann möglich, wenn keine überwiegend öffentlichen Interessen entgegenstehen. Rechtlich umstritten ist, wie diese öffentlichen Interessen abzugrenzen sind.

Genau diese öffentlichen Interessen, wie sie die öRE definieren – Entsorgungssicherheit, Gebührenstabilität, Daseinsvorsorge – und damit die berechtigte Sorge, dass die öffentliche Abfallwirtschaft immer weiter privatisiert wird und bestehende Überlassungspflichten an die öRE ausgehebelt werden, zwingt nun diese ihrerseits zum Handeln: Vorreiter ist hier die Stadt Dortmund, deren Stadtrat am 25.03.2010 die Einführung einer sog. kommunalen Wertstofftonne beschlossen hat. Bei anderen öRE, z. B. Bochum, Berlin, Rhein-Sieg-Kreis, steht die Entscheidung kurz bevor.

Das Problem: Seit Inkrafttreten der Verpackungsverordnung 1991 existiert eine privat organisierte Abfallentsorgung parallel zu der öffentlichen, i. e. die Entsorgung der Verpackungen durch die Duales System Deutschland GmbH (DSD) und mittlerweile acht anderen Systembetreibern. Neben der getrennten Erfassung über die Depot-Container für Glas und Papier / Pappe (für PPK gibt es auch noch eine kostenlose Papiertonne) erfolgt die Sammlung von Leichtstoffverpackungen (LVP) aus Kunststoff, Metall und Verbundmaterial über die „Gelbe Tonne“. Alle drei Jahre, so der bisherige Turnus, schreibt DSD Sammlung und Transport sowie Sortierung dieser Mischfraktion aus. Bis auf den Zeitraum 2005 – 2007 ist es der AWG gelungen, den Auftrag zu erhalten und ihre eigenen Gelben Tonnen im Stadtgebiet aufzustellen; ab 2011 erstrebt die AWG, nun für den 4-jährigen Auftragszeitraum, wiederum Leistungsnehmer der DSD zu werden.

Sinnvoll wäre es nun, in genau dieser Tonne nun weitere, sog. „stoffgleiche Nichtverpackungen“ mit zu erfassen – also nicht nur die Spülmittelflasche, sondern auch den Putzeimer, den Legostein und die Videocassette. Die Stadt Wuppertal hatte dies bei der Umsetzung der Verpackungsverordnung 1992 auch bereits geplant – und konnte dieses Vorhaben wegen hoher Kosten, fehlender Abnehmer und fehlender geeigneter Recyclingverfahren für diese Wertstoffe nicht realisieren.

Die Sammlung weiterer Fraktionen in der Gelben Tonne – in Trägerschaft der öRE und unter Beibehaltung der bestehenden Finanzierung durch DSD für den Verpackungsanteil (und sog. Sortierreste) – setzt allerdings eine Zusammenarbeit mit den Systembetreibern voraus; zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist diese; zumindest mit einigen von ihnen, allerdings relativ unwahrscheinlich.

Die öRE befürchten, das Ziel der privaten Entsorgungswirtschaft sei es, neben den Abfallmengen aus dem Gewerbe auch am Abfallstrom aus den Privathaushalten zu partizipieren und somit Zugriff auf den „Gebührentopf“ zu erhalten.

Auch das Bundeskartellamt, Bundesoberbehörde und damit Teil der Exekutive, unterstützt wohl dieses Bestreben und „untergräbt damit die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung“ (Zitat Kanzlei Gaßner), indem es den öRE „unnötig hohe Entsorgungskosten und Abfallgebühren“ unterstellt.

Vor etwa zwei Jahren ist der Preis für Altpapier explodiert; private Entsorger haben daraufhin in einer Reihe von Kommunen Blaue Tonnen aufgestellt, teilweise ohne vorherige Information der öRE. Diese Tonnen sind nun, nachdem ein erheblicher Preisrückgang zu verzeichnen war, wieder abgezogen worden. Die von den öRE aufgestellten Altpapier-Behälter stehen den BürgerInnen nach wie vor zur Verfügung: öRE müssen Entsorgungssicherheit garantieren.

Ein namhafter Vertreter der privaten Entsorgungswirtschaft hat sich über das Engagement der öRE, nun Wertstofftonnen aufzustellen, wie folgt geäußert: „Hier geht es nur darum, Mengen zur Verbrennung zu beschaffen – Recycling und Umweltschutz spielen wie so oft bei den Kommunen keine Rolle.“ Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Umsetzung der Gewerbeabfallverordnung, als das Schlagwort der „Scheinsortierung“ die Runde machte: Abfälle zur Verwertung aus Gewerbebetrieben wurden über Sortieranlagen der Privaten geschickt und ein großer Teil des Outputs als Ersatzbrennstoff (EBS) zur Energieerzeugung in Zementwerke u. ä. verbracht; eine stoffliche Verwertung wurde kaum durchgeführt. Und es sei daran erinnert, dass zur Zeit des Entsorgungsnotstandes Ende des letzten bzw. Anfang dieses Jahrtausends gerade auf Drängen der Wirtschaft und der privaten Entsorger Beseitigungskapazitäten in MVAen und auf Deponien geschaffen werden mussten.

Fakt ist: Die Müllheizkraftwerke im Land sind zu einem großen Prozentsatz in der Hand der öRE, sie wurden mit dem Geld der Gebührenzahler errichtet und werden mit diesem auf dem Stand der Technik gehalten. Und in diesen MHKW – zumindest in NRW haben alle einen Verwerterstatus – könnte ein Teil der in einer Wertstofftonne gesammelten Kunststoffabfälle energetisch verwertet werden, Kunststoffabfälle, deren werkstoffliches Recycling sich ökobilanziell schlechter darstellt, z. B. für (kleinteilige) Mischabfälle. 6 – 8 % des Abfalls (Haus- und Sperrmüll, hausmüllähnliche Gewerbeabfälle und Bauabfälle) bestehen aus Kunststoffen, bei Leichtstoffverpackungen liegt der Anteil bei ca. 50 %. Derzeit werden etwa 50 % der Kunststoffe werk- und rohstofflich verwertet.

Für welche Monofractionen an Kunststoffen eine stoffliche Verwertung sinnvoll ist, scheint noch nicht eindeutig geklärt zu sein – bei PET und Polycarbonat (CDs, DVDs, Babyflaschen) trifft dies auf jeden Fall zu. Das Recycling anderer Kunststoffe ist, wegen der Vielzahl der verwendeten Additive, noch meist ein Downcycling, d. h., dass aus einem hochwertigen Produkt nicht wieder ein gleichwertiges produziert werden kann. Weitere Forschungsaktivitäten sowie Anforderungen an die Primärprodukte sind also zwingend: in Recyclingprodukten dürfen keinesfalls Schadstoffe aufkonzentriert sein. Wie die Papierhersteller auf schwermetallhaltige Druckfarben verzichtet haben, um eine bessere Recyclingqualität zu schaffen, sind nun Kunststoffproduzenten zu adäquaten Schritten aufgefordert.

Bei der zukünftig zu treffenden Entscheidung über die Einführung einer kommunalen Wertstofftonne und der darin erfassten Stofffraktionen ist ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen: Die Menge der Materialien, die über die Wertstofftonne dem kommunalen Abfallstrom entzogen werden sollen, ist nicht unerheblich; es sind dies schätzungsweise 10 bis 30 kg pro Einwohner und Jahr. Zusätzlich zu der jährlichen Pro-Kopf-Menge an LVP-Materialien (plus Sortierreste), derzeit etwa 21 kg, sind dies in Wuppertal immerhin mehr als 20 % des kommunalen Hausmüllaufkommens. Diese Mengen stehen dem EKOCity-Verband damit zunächst einmal nicht mehr zur Verfügung und führen, falls die vorhandenen Kapazitäten nicht durch andere Abfallströme ausgelastet werden können, zwangsläufig zu einer Erhöhung der Verbrennungspreise für die verbleibenden kommunalen „EKOCity-Mengen“ von schätzungsweise etwa 10 %.

Somit sind nicht nur die kommunalen „Sammler“, sondern auch und vor allem solche Gesellschaften wie die AWG, die auch Verwertungs- bzw. Beseitigungskapazitäten, sprich MHKW, besitzen, wesentlich betroffen.

Die Anwaltskanzlei Gaßner, Groth, Siederer und Coll. (Berlin), die die öRE in einer Vielzahl von Fällen vertritt und berät, empfiehlt den Kommunalen aktuell eine Doppelstrategie: Zum einen eine kritische Begleitung des Gesetzgebungsverfahrens und zum anderen die Berücksichtigung der Möglichkeit der Einführung einer (kommunalen) Wertstofftonne:

- Einführung der trockenen Wertstofftonne in kommunaler Hand
- und
- Durchsetzung der Mitbenutzung der (komm.) trockenen Wertstofftonne für die Entsorgung der Verpackungsabfälle (durch DSD und die anderen Systembetreiber).

Derzeit werden mögliche Szenarien geprüft, unter welchen Voraussetzungen eine kommunale Wertstofftonne in Wuppertal eingeführt werden kann. Festzulegen ist auch, welche Wertstoffe darin zu sammeln sind; es können nur solche sein, deren stoffliche Verwertung ökoeffizienter ist als die energetische und für die Abnehmer vorhanden sind.

Abzuwarten sind vorher in jedem Fall die Ergebnisse der derzeit laufenden DSD-Ausschreibungen, an denen sich die AWG beteiligt hat, und die noch möglichen Änderungen im Entwurf des KrWG. Der Rat der Stadt wird dann anhand der vorgelegten Prüfungsergebnisse entscheiden müssen.

Abfallwirtschaftsplan für Siedlungsabfälle

Die Landesregierung NRW hat den ersten landesweiten Abfallwirtschaftsplan (AWP) erlassen und damit die bis dahin geltenden Abfallwirtschaftspläne der fünf Regierungsbezirke abgelöst. Die besondere Charakteristik dieses AWP ist eine weitere „Liberalisierung“ der Abfallentsorgung und die Öffnung des Marktes: Gab es, zumindest im AWP für den Regierungsbezirk Düsseldorf, verbindliche Zuweisungen zu Entsorgungsanlagen – öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (öRE) hatten Abfälle zur Beseitigung in einer Anlage in unmittelbarer räumlicher Nähe zu entsorgen; so ist jetzt nur die Nutzung einer Anlage im Land vorgegeben. Der Kampf um Abfallmengen zur Auslastung von Anlagen wird somit forciert; nicht nur Verwertungs-, sondern nun auch Beseitigungsabfälle werden über größere Distanzen transportiert werden. Bei denjenigen öRE, die aufgrund der zugewiesenen Mengen jahrelange Planungssicherheit für ihre Anlagen hatten, besteht nun die Befürchtung, aufgrund mangelnder Auslastung – infolge evtl. Dumpingpreise anderer „Anbieter“ – nicht mehr kostendeckend arbeiten zu können und somit Gebührensteigerungen befürchten zu müssen.

Durch die Mitgliedschaft der Stadt Wuppertal im Zweckverband EKOCity bleibt die Marktöffnung derzeit noch ohne Konsequenzen, die Entsorgungsanlagen im Verbund sind weitgehend mit kommunalen Abfallmengen ausgelastet. Sollten jedoch infolge der bestehenden landesweiten Überkapazitäten im Verbrennungssektor die Preise dramatisch einbrechen, wie dies bereits für gewerbliche Abfälle festgestellt werden kann, könnten u. U. kommunale Mengen wegbrechen und dadurch die doch weitest gehende Gebührenstabilität in Gefahr bringen.

Umsetzung des Elektro-Altgesetzes

Seit dem 13.08.2005 ist das ElektroG mit seiner geteilten Produktverantwortung in Kraft: Die Hersteller haben alle Geräte mit elektrischen oder elektronischen Bauteilen zurück zu nehmen und einer Verwertung zuzuführen, die öRE haben diese Geräte separat zu erfassen, Sammlung und Transport durchzuführen und eine sog. Übergabestelle zu betreiben, auf der die Übergabe an die Produzenten erfolgt; die Bürger haben eine Rückgabepflicht – eine Entsorgung über den Restabfall ist untersagt.

In Wuppertal gibt es ein sehr effektives Rücknahmesystem: an etwa 35 Stellen in der Stadt – AWG-Recyclinghöfe, Übergabestelle, Fachhändler – können die BürgerInnen die Geräte abgeben.

Das ElektroG bietet den öRE auch die Möglichkeit, sog. Eigenvermarktung zu betreiben, dabei kann eine ganze Gerätegruppe, z. B. Elektrogroßgeräte, „von der Bereitstellung zur Abholung ausgenommen“ werden. Die öRE haben in diesem Fall die gleichen Pflichten wie die Hersteller, nämlich, außer der Meldung der gesammelten / verwerteten Mengen etc. die Verwertung. Die Stadt Wuppertal hat von diesem Recht Gebrauch gemacht und die GESA gGmbH mit dem Recycling von derzeit zwei Gerätegruppen beauftragt (Elektrogroß- und -kleingeräte, Gerätegruppen 1 und 5); dabei handelt die GESA auf eigene Rechnung.

Aktuelles Problem: Die „stiftung elektro-altgeräte register“ (ear), eine gemeinsame Stelle der Hersteller und vom Umweltbundesamt (UBA) u. a. mit Koordinierung der Abholung beauftragt, ist der Auffassung, dass die Stadt Wuppertal auch für die Gerätegruppe 4 (Gasentladungslampen) eine Eigenvermarktung durchführe, da sie diese Gerätegruppe nicht über die ear, sondern, wie viele andere öRE auch, über die Fa. Lightcycle entsorgen lässt. Lightcycle ist ein Unternehmen, das mit Zustimmung des Bundeskartellamtes von einer großen Mehrheit der Hersteller und Importeure von Gasentladungslampen geschaffen wurde und nach § 6 Abs. 8 ElektroG als herstellereigenes Rücknahmesystem gilt.

Der Unterstellung einer Eigenvermarktung durch die ear hat die Stadt wiederholt widersprochen; die kommunalen Spitzenverbände unterstützen diese Rechtsauffassung, das BMU hingegen nur teilweise.

Da nach Auffassung der Stadt keine Eigenvermarktung stattfindet, wurden auch die gesetzlich festgelegten Mengenmeldungen nicht abgegeben; Grund für die ear, mit der Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens zu drohen.

Ob das UBA tatsächlich diese OWi-Verfahren durchführen wird, wird sich in den kommenden Wochen zeigen. Es ist damit zu rechnen, dass erst durch eine gerichtliche Klärung die Rechtmäßigkeit der Entsorgung von Gasentladungslampen nach ElektroG über die Fa. Lightcycle bestätigt werden kann.