

Entwurf
Zur Anhörung



Baden-Württemberg
REGIERUNGSPRÄSIDIUM KARLSRUHE
ABTEILUNG 5 - UMWELT

Regierungspräsidium Karlsruhe · 76247 Karlsruhe

Mit Postzustellungsurkunde
Landkreis Karlsruhe
Herrn Landrat Dr. Christoph Schnaudigel
Beiertheimer Allee 2
76137 Karlsruhe

Karlsruhe
Name
Durchwahl
Aktenzeichen



Nachrichtlich als mögliche Drittbelastete:

Mit Postzustellungsurkunde
MVV RHE AG
Luisenring 49
68159 Mannheim

 Durchführung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes -KrWG-
- Anordnung der getrennten Sammlung von Bioabfällen

Sehr geehrter Herr Landrat Dr. Schnaudigel,

das Regierungspräsidium Karlsruhe erlässt gegen den Landkreis Karlsruhe gemäß § 62 KrWG i.V.m. § 11 Abs. 1 KrWG folgende

Anordnung:

Der Landkreis Karlsruhe wird verpflichtet, in seinem Zuständigkeitsbereich Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG unterliegen, entsprechend den Vorgaben des KrWG ab dem 01.01.2020, spätestens jedoch 18 Monate nach Bestandskraft dieser Anordnung, von anderen Abfallarten getrennt zu sammeln.

Begründung:

I.

Seit Inkrafttreten des KrWG am 01.06.2012 gilt § 11 Abs. 1 KrWG, wonach Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG unterliegen, spätestens ab dem 01.01.2015 getrennt zu sammeln sind, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist.

Der Kreistag des Landkreises Karlsruhe (Landkreis) hat sich mit Beschluss vom 22.05.2014 gegen die Einführung einer Biotonne zur getrennten Einsammlung überlassungspflichtiger Bioabfälle ausgesprochen.

Der Landkreis beruft sich hierbei insbesondere auf folgende Argumente:

Grünabfälle und damit der größte Teil der Bioabfälle würden seit vielen Jahren getrennt gesammelt und hochwertig verwertet, ein weiterer erheblicher Anteil der Bioabfälle werde im eigenen Garten kompostiert. Die Sammelmenge an Bioabfällen von 190 kg pro Einwohner und Jahr (Ea) übertreffe die Zielvorgaben des Abfallwirtschaftsplans Baden-Württemberg. Die Einführung einer Biotonne würde darüber hinaus nur geringe Vorteile für die Umwelt bringen. Erhebliche Mehrkosten führten dagegen zu Gebührensteigerungen von ca. 20-40 % und wären damit wirtschaftlich unzumutbar.

Am 24.03.2015 wurde ein Gespräch zwischen dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (UM), dem Regierungspräsidium Karlsruhe (RPK) und dem Landkreis geführt, bei welchem die im Raum stehenden Argumente intensiv erörtert wurden und dem Landkreis die Rechtsauffassung des UM und des RPK, wonach die Pflicht zur Einführung einer getrennten Bioabfallsammlung besteht, verdeutlicht wurde.

Dennoch hat der Landkreis im Rahmen der Vorlage des Abfallwirtschaftskonzepts vom 15.06.2015 die Ablehnung der Einführung der getrennten Sammlung von Bioabfällen bekräftigt.

Mit Schreiben des Umweltministers vom 04.07.2016 und in einem persönlichen Gespräch zwischen Herrn Minister und Ihnen am 20.10.2016 wurde dem Landkreis

die Pflicht zur Einführung der getrennten Sammlung von Bioabfällen nochmals dargelegt.

Der Landkreis blieb bislang jedoch bei seiner ablehnenden Haltung.

II.

1. Zulässigkeit

Gemäß § 62 KrWG kann die zuständige Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung des KrWG treffen.

Diese Anordnungsbefugnis gilt auch gegenüber juristischen Personen des öffentlichen Rechts, demnach auch gegenüber öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, denn nach dem KrWG sind Hoheitsträger nicht nur materiell, sondern auch formell polizeipflichtig (v. Komorowski in: Jarass/Petersen, Kommentar zum KrWG, 2014, § 62 Rdnr. 35 m.w. Nachweisen).

Die Zuständigkeit des Regierungspräsidiums Karlsruhe für diese Anordnung ergibt sich aus § 23 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 des Landesabfallgesetzes für Baden-Württemberg (LAbfG), da Adressat dieser Anordnung der Landkreis und damit diejenige Gebietskörperschaft ist, für deren Bezirk das Landratsamt Karlsruhe als untere Abfallrechtsbehörde zuständig ist.

2. Rechtliche Würdigung

Der Landkreis ist gemäß § 62 i.V.m. § 11 Abs. 1 KrWG zu verpflichten, in seinem Zuständigkeitsbereich Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG unterliegen, entsprechend den Vorgaben des KrWG ab dem 01.01.2020, spätestens jedoch 18 Monate nach Bestandskraft dieser Anordnung, von anderen Abfallarten getrennt zu sammeln. Denn der Landkreis verstößt mit seiner zuletzt am 15.06.2015 im Rahmen der Vorlage des Abfallwirtschaftskonzepts geäußerten Weigerung, diese Bioabfälle getrennt zu sammeln, gegen seine gesetzliche Verpflichtung zur getrennten Sammlung von Bioabfällen gemäß § 11 Abs. 1 KrWG. Denn nach § 11 Abs. 1 KrWG sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG unterliegen, seit dem 01.01.2015 getrennt zu sammeln, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist.

2.1 Überlassungspflicht

Es besteht (u.a.) bezüglich der Bioabfälle i.S.d. § 3 Abs. 7 KrWG aus privaten Haushaltungen, die nicht auf einem im Rahmen der privaten Lebensführung genutzten Grundstück verwertet werden bzw. deren Verwertung nicht beabsichtigt ist, eine Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gemäß § 17 Abs. 1 KrWG.

Die Überlassungspflicht der Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen (im Folgenden: private Abfallbesitzer) endet gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG dort, wo diese zu einer Verwertung auf den von ihnen im Rahmen ihrer privaten Lebensführung genutzten Grundstücken in der Lage sind und diese Verwertung auch beabsichtigen.

Der Landkreis verweist aus diesem Grunde darauf, es werde in seinem Zuständigkeitsbereich in großem Umfang von privaten Abfallbesitzern Bioabfall im Wege der Eigenkompostierung auf dem eigenen Grundstück verwertet. Die Zulässigkeit der Eigenkompostierung steht im Übrigen nach § 17 Abs. 1 KrWG ohnehin unter dem Vorbehalt der echten Verwertungsmöglichkeit auf den eigenen Grundstücken. Das bedeutet, dass nur so viel Eigenkompostierung erlaubt ist, wie die Pflanzen auf den Grundstücken in der Lage sind, aufzunehmen, um eine Boden- und Grundwasserbelastung zu vermeiden.

Aus der Möglichkeit der Eigenkompostierung ergibt sich jedoch nicht, dass diese Vorgehensweise zwangsläufig zu einer Ausnahme oder Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang mit Bezug auf die getrennte Sammlung von Bioabfall führt. Denn die grundsätzliche Berechtigung zur Eigenkompostierung bedeutet nicht, dass damit die Überlassungspflicht für Bioabfälle entfiere. Vielmehr ist die Eigenkompostierung als negative Tatbestandsvoraussetzung der Überlassungspflicht ausgestaltet. Dies gilt insbesondere für diejenigen Fälle, in denen der private Abfallbesitzer seine Verwertungsabsicht etwa auf den problemlos kompostierbaren Teil seiner Abfälle beschränkt und den übrigen Teil – insbesondere Fleisch-, Knochen- und Fischreste sowie gekochte Speisereste dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlässt. Dementsprechend verweist die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) in einer Stellungnahme vom 16.09.2016 zur „Getrenntsammlung von Bioabfällen im Landkreis Karlsruhe“ (Anl. 1) auf folgende Schlussfolgerungen aus einem F+E-Vorhaben zur Getrenntsammlung von Bioabfällen des BMUB (Stand: 07.05.2015):

„Die Eigenkompostierung an sich ist für die gesetzlich mögliche Freistellung von der Überlassungspflicht noch nicht ausreichend, da diese lediglich eine Behandlung der Bioabfälle darstellt. Vielmehr muss gewährleistet sein, dass die selbst hergestellten Bioabfallkomposte tatsächlich eigenverwertet werden, d.h. ausreichende Aufbringungsflächen (z.B. Nutzgarten) auf einem eigengenutzten Grundstück vorhanden sind, um den erzeugten Kompost auch umweltverträglich nutzen zu können.

Dabei kann die gesetzlich mögliche Freistellung von der Überlassungspflicht jedoch nicht für alle in privaten Haushaltungen anfallenden Bioabfälle zum Tragen kommen. Für eine Eigenverwertung („Eigenkompostierung“) sind nicht alle dort anfallenden Bioabfälle geeignet, wie beispielsweise gekochte Speisereste, Fleisch- und Fischreste. Solche Bioabfälle haben aber ein hohes Gasbildungspotential, so dass sie über die Biotonne getrennt gesammelt und nicht über die Restmülltonne entsorgt werden sollen, um das energetische und auch stoffliche Potential dieser Abfälle auszuschöpfen. Mithin bedeutet die Eigenverwertung („Eigenkompostierung“) nicht zwangsläufig, dass auf die Ausstattung der jeweiligen Haushalte mit einer Biotonne verzichtet werden kann.“

Es ist daher letztlich erst im Einzelfall möglich zu entscheiden, ob ein privater Abfallbesitzer bzw. ein Privathaushalt von der Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG betreffend Bioabfälle und damit zugleich von der getrennten Sammlung von Bioabfall ausgenommen werden kann (s. hierzu auch Karpenstein/Dingemann in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 17 Rdnr. 89 bis 94; Beckmann in: Landmann/Rohmer, § 17 KrWG Rdnr. 38 bis 43).

Ein gutes Beispiel hierfür zeigt der vom VG Neustadt mit Urteil vom 29.08.2016 – 4 K 12/16.NW – entschiedene Fall. Trotz Eigenkompostierung wurden hier die nicht kompostierbaren Abfälle über die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Verfügung gestellte Biotonne entsorgt.

Daher ist festzuhalten, dass selbst die Eigenkompostierung im Hinblick auf die nicht kompostierbaren Bioabfälle im Regelfall eine getrennte Sammlung dieser nicht kompostierbaren Bioabfälle erfordert. Dies hat zudem den Vorteil, dass dadurch eine hochwertige Verwertung aller getrennt erfassten Bioabfälle im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG erst ermöglicht wird.

2.2 Erforderlichkeit getrennter Sammlung für hochwertige Verwertung

Die Erforderlichkeit einer getrennten Sammlung nach § 7 Abs. 2 bis 4 und 8 Abs. 1 KrWG liegt vor, denn nur durch sie ist eine ordnungsgemäße, schadlose und hochwertige Verwertung zu erreichen.

2.2.1 Hochwertige Verwertung von Bioabfall

Hinsichtlich einer hochwertigen Verwertung von Bioabfall ist § 7 Abs. 2 KrWG i.V.m. § 8 Abs. 1 KrWG zu beachten: Bei der Erfüllung der Verwertungspflicht nach § 7 Absatz 2 Satz 1 KrWG hat diejenige der in § 6 Absatz 1 Nr. 2 bis 4 KrWG genannten Verwertungsmaßnahmen Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt nach der Art und Beschaffenheit des Abfalls unter Berücksichtigung der in § 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 KrWG festgelegten Kriterien am besten gewährleistet. Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 2 KrWG ist der gesamte Lebenszyklus des Abfalls zugrunde zu legen. Grundsätzlich hat die Kompostierung (als Recycling) Vorrang gegenüber einer rein energetischen Verwertung durch Verbrennung, wie sie derzeit bei der gemeinsamen Verwertung von Rest- und Bioabfall aus dem Landkreis Karlsruhe in der MVA Mannheim erfolgt.

Demgegenüber stellt eine Kaskadennutzung (Vergärung mit nachgeschalteter Kompostierung) laut durch Studien nachgewiesener Aussage des UBA (etwa: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_3712_33_328_getrenntsammlung_bioabfaelle_bf.pdf, S. 163 oder <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4310.pdf> Seite 92) die aus ökologischer Sicht optimale Verwertung von Bioabfällen dar. Sowohl für die Kaskadennutzung als auch für eine rein stoffliche Verwertung durch Kompostierung ist eine getrennte Sammlung der Bioabfälle erforderlich.

Dies ergibt sich im Einzelnen aus folgenden Aspekten:

Die Verbrennung von Bioabfall erfüllt die Anforderungen an eine hochwertige Verwertung nicht. Die Kaskadennutzung von Bioabfällen, d. h. die kombinierte energetische und stoffliche Verwertung, ist ökologisch die hochwertigste Form der Bioabfallverwertung. Es entspricht einer hochwertigen Verwertung, Bioabfall getrennt zu sammeln und einer Vergärung mit nachgeschalteter Kompostierung zuzuführen. Das dadurch erzeugte Biogas kann entweder gereinigt und in das öffentliche Gasnetz eingespeist oder für die Produktion von Strom und Wärme genutzt werden. Pro Tonne häuslichen Bioabfalls können je nach Verfahren 85-125 Normkubikmeter Biogas mit einem Methangehalt von 51-66 % (Seite 134, https://www.energetische-biomassenutzung.de/fileadmin/user_upload/Steckbriefe/dokumente/03KB022_Abschlussbericht_w_e_b.pdf) erzeugt werden. Die Gärreste können zu Komposten, Erden und Kultursubstraten veredelt oder auch direkt als Düngemittel verwendet werden (Flüssigphase). Diese stoffliche Verwertung trägt zur Ressourcenschonung bei. Der Einsatz von Torf und Torfprodukten kann hierdurch reduziert werden. Der Vorrang

der stofflichen Verwertung gegenüber der energetischen Verwertung ist damit gewahrt.

Die Getrenntsammlung von Bioabfällen im Sinne des § 11 Abs. 1 KrWG ist daher Voraussetzung für eine hochwertige Verwertung dieser Abfälle im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG.

2.2.2 Mengenmäßige Vorteile getrennter Sammlung

Der Landkreis Karlsruhe selbst geht laut dem in seinem Auftrag im Jahr 2013 erstellten RUK-Gutachten bei Einführung einer getrennten Bioabfallsammlung von Vorteilen für Mensch und Umwelt und einer theoretisch abschöpfbaren Organikjahresgesamtmenge von 62 kg pro Einwohner und Jahr aus. Dies entspricht einem Organikanteil im Restabfall von 54,4 %.

Aus Sicht des RPK ergeben sich deutliche ökologische Vorteile unter anderem dadurch, dass von größeren Erfassungsmengen auszugehen sein wird, als dies bei dem RUK-Gutachten der Fall ist. Bei einem durchschnittlichen Restabfallaufkommen von 114 kg/Ea kann im Landkreis entsprechend den Berechnungen von RUK bei einem Anschlussgrad von 80 % von einer abschöpfbaren Organikmenge i.H.v. 48,6 kg/Ea (38,2 kg/Ea Küchenabfälle und 10,4 kg/Ea Gartenabfälle) ausgegangen werden. Dies entspricht einem abschöpfbaren Organikanteil im Restabfall von rund 43 %.

Diese Ermittlungsergebnisse sind nachvollziehbar und damit belastbar.

Nicht belastbar ist dagegen, dass der Landkreis bei seinen Berechnungen von einem Anschlussgrad von lediglich 34 % ausgeht. Grundlage hierfür ist eine im Auftrag des Abfallwirtschaftsbetriebs des Landkreises im Juli 2013 durchgeführte telefonische Haushaltsbefragung. Diese von der GW Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld GmbH – **telefonisch** – bei 1.065 Haushalten durchgeführte Haushaltsbefragung hatte folgende Ergebnisse:

- 11 % der befragten Haushalte zeigten Interesse an einer kostenpflichtigen Biotonne,
- weitere 23 % der befragten Haushalte zeigten Interesse an einer kostenlosen Biotonne.

Daraus zog der Landkreis den Schluss, lediglich 34 % aller Haushalte würden eine Biotonne – trotz Einführung im Wege des Anschluss- und Benutzungszwangs ohne zusätzliche Gebühr – nutzen. Die restlichen 66 % der Haushalte würden Eigenkompostierung praktizieren und seien daher vom Anschluss- und Benutzungszwang zu befreien.

Dies ist nicht belastbar. Dies gilt zunächst für die im Auftrag des Landkreises angewandte Methodik einer telefonischen Befragung. Denn dieses Thema ist für eine derartige Befragung ungeeignet. Die gewählte Fragestellung war zudem höchst fragwürdig. So verwundert es nicht, dass die Ergebnisse – und die vom Landkreis daraus gezogenen Schlussfolgerungen - mangels jeglicher Plausibilität nicht belastbar sind.

Der erste Hinweis darauf ist, dass das Umweltbundesamt im Jahr 2014 für das Jahr 2010 im deutschlandweiten Mittel einen Anschlussgrad von 65 % in Gebieten mit flächendeckendem Biotonnenangebot ermittelt hat (Umweltbundesamt, Verpflichtende Umsetzung der getrennten Bioabfallerfassung, 2014). Besonderheiten, weshalb ein derartiges Niveau im Landkreis Karlsruhe nicht erreicht werden kann, hat der Landkreis weder dargetan, noch sind solche erkennbar.

Der Landkreis Karlsruhe geht zudem von einer Eigenkompostierung von 66 % der Haushalte aus, obwohl die in seinem Auftrag vorgenommene Untersuchung von RUK zeigt, dass mit 52,3 % mehr als die Hälfte aller Einwohner des Landkreises in einem Stadteinzugsgebiet mit Gemeinschaftsgrün (Kategorie S2 der Restmüllanalyse) oder in innerstädtischer Struktur mit dichter Bebauung und hoher Siedlungsdichte (Kategorie S1 der Restmüllanalyse) wohnt, für diese somit kaum bzw. keine Möglichkeiten zur Eigenkompostierung bestehen. Selbst die telefonisch bei 1.065 Teilnehmern erfolgte Haushaltsbefragung hat ergeben, dass lediglich 51 % der befragten Haushalte den eigenen Garten zur Kompostierung nutzen. Allein schon daraus ergibt sich, dass der Ausgangspunkt von 66 % aller Haushalte mit Eigenkompostierung jeglicher sachgerechten Grundlage entbehrt. Im Übrigen ist damit nicht gesagt, dass in allen diesen Fällen die Eigenkompostierung so erfolgt, dass eine Ausnahme bzw. eine Befreiung von der Überlassungspflicht für Bioabfälle gewährt werden kann (s.o. II. 2.1).

In Baden-Württemberg wird selbst in ländlichen Kreisen ein Anschlussgrad bei der Getrenntsammlung von Bioabfall von bis zu 80 % erreicht, wie sich dies jüngst im Hohenlohekreis gezeigt hat. In Hessen hat der Vogelsbergkreis in einem ebenfalls eher ländlich strukturierten Landkreis innerhalb weniger Monate einen Anschlussgrad

von bis zu 75 % des erfassbaren Bioabfalls durch getrennte Sammlung erreicht (EUWID, Ausgabe 23/2017 vom 07.06.2017 – Anl. 2). Dementsprechend ist die LUBW der Auffassung, dass über eine fachgerechte und restriktive Bewertung der Eigenkompostierung ein Anschlussgrad von mindestens 80 % erreicht werden kann (LUBW, Getrenntsammlung von Bioabfällen im Landkreis Karlsruhe, S. 2 mit Verweis auf UM/LUBW, Hochwertige Verwertung von Bioabfällen, Karlsruhe, 2015 – Anl. 1).

Da die Ergebnisse der telefonischen Haushaltsbefragung und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen nicht tragfähig sind, ist davon auszugehen, dass auch im Landkreis Karlsruhe bei Einführung einer getrennten Bioabfallsammlung ein Mehrfaches an ökologischen Vorteilen als im RUK-Gutachten ermittelt erreicht werden wird.

Die getrennte Sammlung von Bioabfall ermöglicht im Gegensatz zur derzeitigen Praxis des Landkreises eine Verwertung des Bioabfalls, die den Schutz von Mensch und Umwelt im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1, 3 KrWG am besten gewährleistet, weil nur dadurch anstelle der Verbrennung zusammen mit Restabfall eine hochwertige Verwertung etwa durch Kaskadennutzung der Bioabfälle möglich ist.

2.3 Verwertung technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar

Eine (bestimmte) Verwertungsform muss gemäß § 8 Abs. 1 Satz 4 KrWG i.V.m. § 7 Abs. 4 KrWG jedoch nur dann erfolgen, wenn sie technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Auch diese Voraussetzungen sind vorliegend gegeben.

2.3.1 Getrennte Sammlung technisch möglich

Die technische Möglichkeit einer getrennten Sammlung von Bioabfällen als Voraussetzung für eine hochwertige Verwertung des Bioabfalls wird vom Landkreis nicht bestritten. Die getrennte Einsammlung von Bioabfall im Landkreis ist daher technisch möglich i.S.d. § 7 Abs. 4 Satz 1 KrWG.

2.3.2 Wirtschaftlich zumutbar

Die wirtschaftliche Zumutbarkeit ist gemäß § 7 Abs. 4 Satz 3 KrWG gegeben, wenn die mit der hochwertigen Verwertung, d.h. hier mit der getrennten Sammlung von Bioabfällen verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die der Landkreis bei Beibehaltung der bisherigen Verwertungsform zu tragen hätte.

Nach den Ausführungen im Argumentationspapier zu § 11 Abs. 1 KrWG des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) vom 19.01.2015 (vgl. auch Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zur getrennten Bioabfallsammlung und die Verwertung von Bioabfällen, BT-Drucksache 18/2044, sowie die Fachlichen Schlussfolgerungen des BMUB zur Getrenntsammlung von Bioabfällen vom 03.04.2014) ist der Gesetzgeber mit der expliziten Normierung der Getrenntsammlungspflicht davon ausgegangen, dass die Erfüllung der Pflicht regelmäßig auch wirtschaftlich zumutbar ist. Für eine Unzumutbarkeit reicht es daher nicht aus, dass die Getrenntsammlung Mehrkosten verursacht, denn diese hat der Gesetzgeber bereits antizipiert.

Vielmehr müssen die Kosten für die Getrenntsammlung „außer Verhältnis“ zu den Kosten für eine gemeinsame Erfassung stehen. Entscheidend ist die Gesamtkostenbelastung des konkret betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, wobei das gesamte Spektrum der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu betrachten ist. Es ist zu untersuchen, ob die Gebührenhöhe unangemessen wäre, wenn die Kosten für die getrennte Sammlung auf die Gebührenschuldner umgelegt würden. Maßgeblich ist, ob das neue Gebührenniveau insgesamt unverhältnismäßig wäre. In Gebieten, in denen bislang noch gar keine getrennte Sammlung von Bioabfällen erfolgt, kann es daher zu deutlichen Gebührensteigerungen kommen, ohne dass dies automatisch als wirtschaftlich unzumutbar anzusehen ist. Zu berücksichtigen ist hier auch ein angemessen langer Anpassungszeitraum (siehe Doumet in: Jarass/Petersen, KrWG 2014, § 11 Rdnr. 30 – 32 sowie Beckmann in: Landmann/Rohmer, § 11 KrWG Rdnr. 20).

Ob Mehrkosten in Folge einer Getrenntsammlung von Bioabfall „außer Verhältnis“ zu den Kosten einer gemeinsamen Erfassung von Restmüll und Bioabfall stehen, beurteilt sich daher neben den dadurch bewirkten ökologischen Vorteilen vor allem anhand der Auswirkungen eines solchen Schritts auf die von den einzelnen privaten Abfallbesitzern (Haushalten) zu tragenden Gebühren.

Der Landkreis macht auf der Grundlage von in seinem Auftrag erfolgten Berechnungen der ECONUM Unternehmensberatung GmbH geltend, eine getrennte Sammlung von Bioabfall hätte je nach Haushaltsgröße und Umsetzungsmodell eine Gebührensteigerung für die Bürger zwischen 22 % (Vier-Personenhaushalt, gebührenfreie Pflichtbiotonne) und 41 % (Ein-Personenhaushalt, gebührenpflichtige freiwillige Biotonne) zur Folge. Für das Umsetzungsmodell „Pflichtbiotonne als etabliertes System“ wurden danach Erhöhungen von 28 % für Vier-

Personenhaushalte bis 37 % für Ein-Personenhaushalte ermittelt. Bei Einführung einer gebührenfreien Pflichttonne hätte dies den Berechnungen des Landkreises zufolge eine Erhöhung der Restabfallgebühren für einen Vier-Personenhaushalt von derzeit 180 €/Jahr auf 219 €/Jahr zur Folge.

Unterstellt, dass diese Berechnungen zutreffend sind, ergibt sich daraus nicht, dass die durch eine getrennte Sammlung von Bioabfällen bewirkten Mehrkosten „außer Verhältnis“ zu den Kosten einer gemeinsamen Erfassung stehen. Dies ergibt sich zunächst daraus, dass mit dem Gesetzgeber zu berücksichtigen ist, dass eine getrennt erfolgende Sammlung von Bioabfällen zwangsläufig zu gewissen Mehrkosten führt. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass durch die getrennte Sammlung von Bioabfall eine ökologisch höherwertige Verwertung der Bioabfälle über eine Kaskade Vergärung/Kompostierung ermöglicht wird. Schließlich zeigt der für einen Vier-Personenhaushalt ermittelte absolute Zusatzbetrag in Höhe von derzeit 39 €/a, dass dies unter Berücksichtigung der aufgezeigten anderweitigen Vorteile keine Belastung ist, die zu einer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit für die betroffenen Haushalte führen kann. Pro Kopf wäre die Mehrbelastung in diesen Haushalten pro Jahr weniger als 10 € und pro Monat weniger als 1 €.

Die Einführung einer Getrenntsammlung von Bioabfall im Landkreis Karlsruhe ist daher selbst nach den von diesem selbst angestellten Berechnungen für die betroffenen Bürger wirtschaftlich zumutbar.

Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass der Landkreis von einem Anschlussgrad von lediglich 34 % der Haushalte bzw. Bioabfälle ausgegangen ist, der offensichtlich nicht belastbar ist. Bereits der bundesweit für das Jahr 2010 ermittelte Anschlussgrad von 65 % zeigt, dass die auf höchst fragwürdiger Datenbasis (telefonische Befragung von 1.065 Haushalten) ermittelten Basisdaten des Landkreises keine nachvollziehbare Berechnungsgrundlage darstellen. Die im Land erst in jüngster Zeit gemachten Erfahrungen in den Landkreisen Ravensburg und Hohenlohekreis zeigen zum Einen Anschlussgrade in einer Größenordnung von 80 %, die innerhalb relativ kurzer Zeit erreicht worden sind. Zum Anderen zeigen die in diesen Landkreisen gemachten Erfahrungen, dass die Getrenntsammlung von Bioabfällen, wenn denn überhaupt, nur geringe Mehrkosten verursacht.

Daraus ergibt sich erst recht, dass auch im Landkreis Karlsruhe eine getrennte Sammlung von Bioabfällen für die betroffenen Bürger im Sinne des § 7 Abs. 4 Satz 3 KrWG wirtschaftlich zumutbar und daher auch in dieser Hinsicht die rechtlichen

Voraussetzungen für eine getrennte Sammlung von Bioabfällen gemäß § 11 Abs. 1 KrWG für den Landkreis als öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gegeben sind.

2.4 Ermessen

Nach § 62 KrWG steht es im Ermessen des RPK, die vorstehende Anordnung gegen den Landkreis zu erlassen. Dies setzt gemäß § 40 LVwVfG voraus, dass diese Anordnung verhältnismäßig und ermessensfehlerfrei sein muss. Das RPK hat von dem ihm eingeräumten Ermessen pflichtgemäß Gebrauch gemacht. Diese Anordnung der getrennten Sammlung von Bioabfällen führt zur Schaffung rechtmäßiger Zustände im Hinblick auf die Pflicht des Landkreises nach § 11 Abs. 1 KrWG, Bioabfälle getrennt vom Restmüll zu sammeln. Diese Anordnung ist insbesondere verhältnismäßig, weil sie – wie bereits aufgezeigt – den Betroffenen wirtschaftlich zumutbar ist und dadurch eine hochwertige Verwertung der getrennt eingesammelten Bioabfälle i.S.d. § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG möglich wird (s. oben II. 2.2). Diese wiederum ist mit erheblichen Vorteilen für die Umwelt beginnend bei geringerer Belastung der Luft mit Treibhausgasen über eine effizientere energetische Nutzung bis hin zur stofflichen Verwertung durch Nutzung der kompostierten Reststoffe verbunden.

Diese Anordnung ist auch geeignet, das in § 11 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 2 – 4 und § 8 Abs. 1 KrWG gesteckte Ziel einer möglichst hochwertigen Verwertung in Form einer Kaskadennutzung der vom Restmüll getrennt gesammelten Bioabfälle zu erreichen, zumal es technisch problemlos möglich ist, Bioabfälle aus privaten Haushaltungen getrennt zu sammeln.

Die Anordnung der Getrenntsammlung ist auch erforderlich, weil nur auf diesem Wege eine hochwertige Verwertung der Bioabfälle aus privaten Haushalten möglich wird und die damit verbundenen ökologischen Vorteile bewirkt werden können. Die Eigenkompostierung reicht hierfür nicht aus. Denn nicht alle in privaten Haushalten anfallenden Bioabfälle sind zur Eigenkompostierung geeignet und nicht alle privaten Haushalte haben die Möglichkeit zur Eigenkompostierung bzw. verfügen über ausreichende Flächen, auf denen sie den Kompost ausbringen können.

Schließlich ist die Anordnung auch angemessen, weil sie dem Landkreis mit einem Vorlauf von mehr als zwei Jahren ausreichend Gelegenheit gibt, die getrennte Sammlung von Bioabfällen aus privaten Haushalten zu organisieren und durchzuführen. Dies gilt auch für die ergänzend festgelegte Mindestfrist von 18 Monaten ab Bestandskraft dieser Anordnung. Denn die Einführung einer getrennten

Sammlung von Bioabfall erfordert zunächst eine Änderung der Abfallwirtschaftssatzung des Landkreises durch entsprechenden Beschluss des Kreistages. Dies lässt sich innerhalb von 2 Monaten bewerkstelligen. Das daran anschließende Verfahren zur Ausschreibung der Getrenntsammlung und deren Vergabe dürfte nicht mehr als 10 Monate in Anspruch nehmen. Damit verbleiben dem Landkreis und vor allem dessen Auftragnehmer weitere 6 Monate, um das System der Getrennterfassung umzusetzen. Die getroffene Anordnung ist daher auch im Hinblick auf deren Umsetzung angemessen und daher verhältnismäßig.

Die getroffene Anordnung entspricht somit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und folglich den Anforderungen des § 62 KrWG i.V.m. § 40 LVwVfG an eine fehlerfreie Ausübung des Ermessens und ist dementsprechend rechtmäßig.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung schriftlich entweder bei der Korrespondenzanschrift des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, Postfach 11 14 51, 76064 Karlsruhe oder beim Sitz des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, Nördliche Hildapromenade 1, 76133 Karlsruhe Klage erhoben werden.

Die Klage kann innerhalb der angegebenen Frist auch mündlich zur Niederschrift beim Urkundsbeamten der Geschäftsstelle am Sitz des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, Nördliche Hildapromenade 1, 76133 Karlsruhe erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen

- Anlagen

1. LUBW, Stellungnahme vom 16.09.2016 zur „Getrenntsammlung von Bioabfällen im Landkreis Karlsruhe“
2. EUWID, Ausgabe 23/2017 vom 07.06.2017
3. UM/LUBW, Hochwertige Verwertung von Bioabfällen, Karlsruhe, 2015



Baden-Württemberg
REGIERUNGSPRÄSIDIUM KARLSRUHE
ABTEILUNG 5 - UMWELT

Regierungspräsidium Karlsruhe · 76247 Karlsruhe

Mit Postzustellungsurkunde
MVV RHE AG
Luisenring 49
68159 Mannheim

Karlsruhe
Name
Durchwahl
Aktenzeichen



Nachrichtlich als möglicher Drittbelasteter:

Mit Postzustellungsurkunde
Landkreis Karlsruhe
Herrn Landrat Dr. Christoph Schnaudigel
Beiertheimer Allee 2
76137 Karlsruhe

 Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes –BImSchG- und des Kreislaufwirtschaftsgesetzes -KrWG-
Müllheizkraftwerk MHKW, MK4, MK5 und MK6
-Genehmigungsbescheid vom 28.06.2007, Az.: 54.1a4-882/MHKW MA/MK6
-Positivkatalog der für die Müllverbrennungsanlage der MVV RHE AG im HKW Nord in Mannheim zugelassen Abfälle

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Regierungspräsidium Karlsruhe erlässt gegen Sie sowohl gemäß §§ 62, 47 i.V.m. §§ 9 Abs. 1, 7 Abs. 2 und 4 sowie § 8 Abs. 1 KrWG als auch gemäß § 17 Abs. 4b i.V.m. § 12 Abs. 2c Satz 3 BImSchG folgende

Anordnung:

- I.1 Gemischte Siedlungsabfälle mit der Abfallschlüsselnummer AVV 20 03 01 aus dem Landkreis Karlsruhe dürfen erst wieder angenommen und behandelt werden, nachdem der Landkreis Karlsruhe die getrennte Sammlung von Bioabfällen nach § 11 Abs. 1 KrWG eingeführt hat oder rechtskräftig entschieden wor-

den ist, dass eine Pflicht zur getrennten Sammlung nach § 11 KrWG für den Landkreis Karlsruhe nicht besteht.

I.2 Ziffer I.1 gilt ab dem 01.01.2020

I.3 Für diese Entscheidung wird eine Gebühr über 250,00 € erhoben.

Begründung:

I.

Mit Bescheid vom 28.06.2007, Az.: 54.1a4-882/MHKW MA/MK6, wurde die Verwertung und Beseitigung von nicht gefährlichen Abfällen gemäß §§ 4, 10 BImSchG i.V.m. §§ 1, 2 der 4. Bundesimmissionsschutzverordnung (4. BImSchV) nebst deren Anhang Ziffern 8.11.3 im Müllheizkraftwerk Mannheim (MHKW) genehmigt. Die MVV RHE AG (MVV) hat einen Vertrag mit dem Landkreis Karlsruhe zur Abnahme und Behandlung von Restmüll aus dem Landkreis Karlsruhe als gemischte Siedlungsabfälle unter der Abfallschlüsselnummer AVV 200301 abgeschlossen. Der Landkreis Karlsruhe ist als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger gemäß § 20 Abs. 1 KrWG verpflichtet, die in seinem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen zu entsorgen. Der Landkreis Karlsruhe bedient sich bei der Sammlung der Abfälle der Firma Suez Süd GmbH, welche die eingesammelten Abfälle an das MHKW abgibt.

Nach der Abfallsatzung des Landkreises Karlsruhe verfügt dieser nicht über eine getrennte Sammlung von Bioabfällen. Diese werden vielmehr gemeinsam mit dem Restmüll gesammelt und in dieser Form im MHKW zur Behandlung angeliefert.

Dieses Vorgehen des Landkreises widerspricht dem KrWG. Nach dessen § 11 Abs. 1 sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht unterliegen, seit dem 01.01.2015 getrennt zu sammeln, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2-4 und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist. Nach Auffassung der höheren und der obersten Abfallrechtsbehörden liegen die Voraussetzungen zur Getrenntsammlung von Bioabfällen im Landkreis Karlsruhe zwingend vor. Der Landkreis Karlsruhe lehnt die Einführung einer getrennten Sammlung von Bioabfällen bislang jedoch ab. Dies ergibt sich zuletzt aus der Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzeptes des Landkreises Karlsruhe, AWB Landratsamt Karlsruhe, vom 15.06.2015.

Das Kompetenzzentrum Bioabfall der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) kommt in einer Stellungnahme vom 16.09.2016 zu dem Ergebnis, dass die wirtschaftliche Zumutbarkeit einer getrennten Sammlung gegeben ist. Das Regierungspräsidium Karlsruhe teilt die Auffassung der LUBW.

Der Landkreis Karlsruhe wird deshalb verpflichtet, eine getrennte Sammlung von Bioabfall einzuführen. Die entsprechende Anordnung ist (im Entwurf) beigefügt. Parallel dazu wird die Annahme und die Behandlung des nicht von Bioabfällen getrennt gesammelten Restmülls aus dem Landkreis Karlsruhe im MHKW untersagt.

II.

Diese Anordnung ergeht sowohl gemäß §§ 62, 47 i.V.m. §§ 9 Abs. 1, 7 Abs. 2 und 4 sowie § 8 Abs. 1 KrWG (1.) als auch als nachträgliche Anordnung nach § 17 Abs. 4b i.V.m. § 12 Abs. 2c Satz 3 BImSchG (2.).

1. Anordnung nach KrWG

1.1 Zulässigkeit

Die Voraussetzungen einer Anordnung nach § 62 KrWG liegen vor. Danach kann die zuständige Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung des KrWG und der auf seiner Basis erlassenen Rechtsverordnungen treffen. Die Zuständigkeit des Regierungspräsidiums Karlsruhe als höhere Abfallrechtsbehörde ergibt sich aus § 23 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 4 Nr. 7a Landesabfallgesetz (LAbfG), entsprechend angepasst durch § 1 Nr. 3 der Verordnung des Umweltministeriums zur vom Landesabfallgesetz abweichenden Regelung von Zuständigkeiten (LAbfZuVO) vom 22. Oktober 2013, GBl. 2013, 310, da auf dem Betriebsgelände des MVV mit dem MHKW mindestens eine Anlage nach Artikel 10 in Verbindung mit Anhang I der Richtlinie 2010/75/EU vorhanden ist.

1.2 Rechtliche Würdigung

Es ist Ihnen gemäß § 62 KrWG zu untersagen, vom Landkreis Karlsruhe solche gemischten Siedlungsabfälle anzunehmen, die unter Verstoß gegen § 11 Abs. 1 KrWG

gesammelt worden sind, weil dies einen Verstoß des MHKW gegen die Pflicht zur hochwertigen Verwertung darstellt. Bereits der Landkreis Karlsruhe verstößt mit seiner Weigerung, Bioabfälle getrennt zu sammeln, gegen seine gesetzliche Verpflichtung zur getrennten Sammlung von Bioabfällen gemäß § 11 Abs. 1 KrWG. Denn nach § 11 Abs. 1 KrWG sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG unterliegen, seit dem 01.01.2015 getrennt zu sammeln, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach §§ 7 Abs. 2 – 4 und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist.

1.2.1 Getrennte Sammlung von Bioabfall erforderlich

Die getrennte Sammlung von Bioabfall aus Haushalten durch den Landkreis Karlsruhe ist gemäß §§ 11 Abs. 1, 9 Abs. 1, 7 Abs. 2 – 4 und 8 Abs. 1 KrWG erforderlich, denn nur durch sie ist eine ordnungsgemäße, schadlose und hochwertige Verwertung des Bioabfalls zu erreichen.

1.2.1.1 Hochwertige Verwertung von Bioabfall

§ 6 KrWG sieht die fünfstufige Abfallhierarchie mit Maßnahmen der Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings, der sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung und der Beseitigung von Abfällen vor. Für die Verwertungspflichten stellen §§ 7 und 8 KrWG Anforderungen an die hierarchiekonforme und hochwertige Verwertung. Diese gelten für öffentlich-rechtliche Entsorger (§ 20 Abs. 1 KrWG) ebenso wie für Abfallerzeuger und –besitzer (§ 7 Abs. 1 S. 2 KrWG). Nach § 7 Abs. 3 KrWG hat die Verwertung von Abfällen ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen.

Die Pflicht zur Verwertung ist zu erfüllen, soweit dies „technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist“ (§ 7 Abs. 4 KrWG). Vorrang innerhalb der Verwertungsstufe hat jeweils diejenige Verwertungsmaßnahme, die den Schutz des Menschen und der Umwelt, insbesondere unter Berücksichtigung der zu erwartenden Emissionen, des Maßes der Schonung der natürlichen Ressourcen, der einzusetzenden oder zu gewinnenden Energie, der Anreicherung von Schadstoffen am besten gewährleistet (§ 8 Abs. 1 S. 1, 2 KrWG). Unabhängig davon ist nach dem sog. Hochwertigkeitsgebot die den Schutz von Menschen und der Umwelt am besten gewährleistende, hochwertige Verwertung anzustreben (§ 8 Abs. 1 S. 3 KrWG).

Ein im Rahmen einer Untersuchung des Umweltbundesamtes durchgeführter ökologischer Vergleich der Vergärung gegenüber dem Verbleib der Bioabfälle in der Restmülltonne und der Entsorgung über Müllverbrennungsanlagen kommt zu folgendem Ergebnis: „Der ökologische Vergleich der Bioabfallverwertung [...] zeigt, dass bei einer umfassenden Nutzung der Ressource Bioabfall und einem Anlagenbetrieb entsprechend einem fortgeschrittenen Stand der Technik dieser Verwertungsweg über nahezu alle in der Ökobilanz betrachteten Umweltwirkungen ökologisch vorteilhafter ist“ [UBA Texte 31/2012 Optimierung der Verwertung organischer Abfälle]. Die Kaskadennutzung von Bioabfällen, d. h. die kombinierte energetische und stoffliche Verwertung des Bioguts, ist daher ökologisch die hochwertigste Form der Bioabfallverwertung.

1.2.1.2 Verbrennung von Bioabfall nicht hochwertig

Die Verbrennung von Bioabfall erfüllt die Anforderungen der hochwertigen Verwertung nicht. Es entspricht einer hochwertigen Verwertung, Bioabfall getrennt zu sammeln und einer Vergärung mit nachgeschalteter Kompostierung zuzuführen. Das dadurch erzeugte Biogas kann entweder gereinigt und in das öffentliche Gasnetz eingespeist oder für die Produktion von Strom und Wärme genutzt werden. Pro Tonne häuslichen Bioabfalls können je nach Verfahren 85 - 125 m³ Normkubikmeter Biogas mit einem Methangehalt von 51 - 66 % erzeugt werden [Fricke K., et al., Steigerung der Energieeffizienz in der Verwertung biogener Reststoffe, Endbericht zum Förderprojekt 03KB022, 2013].

Nach einer Studie des ifeu, Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH, aus dem Jahr 2010 kann durch eine optimierte Vergärung deutlich mehr Strom pro behandelte Tonne Bioabfall erzeugt werden als durch die Verbrennung des Bioabfalls mit dem Restabfall. Die Studie zeigt außerdem auf, dass die Verbrennung der Bioabfälle in einer durchschnittlichen Müllverbrennungsanlage zu deutlich höheren Treibhausgasbelastungen führt als eine optimale Vergärung [ifeu, Klimaschutz - und Energieeffizienzpotenziale im Bereich Abfall und Abwasserwirtschaft, 2010].

Die Gärreste können zu Komposten, Erden und Kultursubstraten veredelt werden oder auch direkt als Düngemittel verwendet werden (Flüssigphase). Gärreste und Komposte aus Bioabfällen können Primärrohstoffe wie Dünger und Torf ersetzen. Außerdem weist Kompost durch Humusbildung bodenverbessernde Eigenschaften auf. Diese stoffliche Verwertung trägt zum Klima- und Ressourcenschutz bei. Der

Vorrang der stofflichen Verwertung gegenüber der energetischen ist damit gewahrt. Bei der Verbrennung der Bioabfälle mit dem Restabfall wird das stoffliche, aber auch das energetische Potenzial des Bioabfalls nicht bzw. nicht vollständig genutzt. Anhaltspunkte dafür, dass der Vorrang der stofflichen Verwertung nicht gelten würde, sind nicht ersichtlich.

Bei der Verbrennung von Bioabfällen handelt es sich daher nicht um eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistende, hochwertige Verwertung im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG.

1.2.1.3 Fazit

Da die Verbrennung von Bioabfall nicht den Anforderungen einer hochwertigen Verwertung im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG gerecht wird, ist es gemäß § 11 Abs. 1 KrWG erforderlich, Bioabfälle getrennt vom Restmüll zu sammeln, um diese einer hochwertigen Verwertung durch Vergärung mit nachfolgender Kompostierung und Kompostverwertung zuführen zu können; ein so beschaffener unzulässig vermischter Abfall kann nicht hochwertig verwertet werden.

1.2.2 Verbrennung mit Bioabfällen vermischten Restmülls unzulässig

Die Verbrennung des mit Bioabfällen vermischten Restmülls aus dem Landkreis Karlsruhe verstößt somit gegen §§ 7 Abs. 2-4, 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG. Die Pflicht zur hochwertigen Verwertung der Abfälle – bei Bioabfällen in Form der Vergärung und Kompostierung mit nachfolgender stofflicher Verwertung der Reststoffe – obliegt der MVV als Betreiberin des MHKW und damit Besitzerin der im MHKW angelieferten Abfälle. Da im Rahmen des Betriebs des MHKW nur die Verbrennung und damit keine hochwertige Verwertung des mit Bioabfällen vermischten Restmülls aus dem Landkreis Karlsruhe möglich ist, dürfen diese im MHKW nicht mehr angenommen werden, solange der Landkreis seiner Pflicht zur getrennten Sammlung nach § 11 Abs. 1 KrWG nicht nachkommt.

Der in I. 2 dieser Anordnung verfügte Zeitpunkt geht von dem Zeitraum aus, den der Landkreis zur Einführung einer Getrenntsammlung von Bioabfällen erfahrungsgemäß benötigt. Die ausgesprochene Verpflichtung würde nur dann gegenstandslos werden, wenn ein Gericht materiell darüber rechtskräftig entschieden hätte, dass keine Rechtspflicht zur Getrenntsammlung des Landkreises Karlsruhe nach § 11 Abs. 1

KrWG besteht, weil dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2-4 und § 8 Abs. 1 KrWG nicht erforderlich ist.

1.2.3 Annahmeverbot verhältnismäßig - Ermessen

Die Anordnung eines Annahmeverbots ist ein verhältnismäßiges Mittel, um vorliegend die Einhaltung der Pflichten nach dem KrWG durchzusetzen. Nach § 62 KrWG steht es in unserem Ermessen, dieses Annahmeverbot betreffend eines mit Bioabfällen vermischten Restmülls aus dem Landkreis Karlsruhe zu erlassen. Diese Anordnung muss daher gemäß § 40 LVwVfG verhältnismäßig und ermessensfehlerfrei sein. Wir machen von diesem Ermessen Gebrauch und üben dieses dahingehend aus, die vorgenannte Anordnung zu erlassen. Hierbei lassen wir uns von der Erwägung leiten, dass diese Anordnung der Erreichung des u.a. mit § 11 Abs. 1 KrWG und § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG verfolgten Ziels einer ordnungsgemäßen Entsorgung von Abfällen und damit der Herstellung einer rechtskonformen Lage dient.

Diese Anordnung ist auch geeignet, das damit verfolgte Ziel zu erreichen. Denn eine Verbrennung der unter Verstoß gegen § 11 Abs. 1 KrWG gesammelten Restabfälle aus dem Landkreis Karlsruhe kann nicht mehr erfolgen, solange im MHKW derartige Abfälle nicht angenommen werden dürfen. Dieses Annahme- und Behandlungsverbot endet erst, wenn der Landkreis Karlsruhe Restabfälle anliefert, die gemäß § 11 Abs. 1 KrWG getrennt von Bioabfällen gesammelt worden sind oder rechtskräftig entschieden worden ist, dass der Landkreis Karlsruhe nicht zur getrennten Sammlung nach § 11 Abs. 1 KrWG verpflichtet ist.

Diese Anordnung ist auch erforderlich, da eine getrennte Sammlung der Bioabfälle eine hochwertige Verwertung im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG etwa über eine Kaskadennutzung (Vergärung/Kompostierung/Kompostverwertung), die zur Ressourcenschonung beiträgt, erst ermöglicht. Nur bei vom Restmüll getrennter Sammlung der Bioabfälle können letztere hochwertig verwertet werden. Der verbleibende Restmüll kann dann im MHKW ordnungsgemäß behandelt werden. Darüber hinaus wurde der Gesetzgeber aufgrund eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission gezwungen, mit Wirkung vom 1.1.2017 die bisher geltende sogenannte Heizwertklausel (Gleichwertigkeit der Verwertung und Verbrennung bei einem Brennwert von über 11.000 Kilojoule) des bisherigen § 8 Abs. 3 KrWG aufzuheben, weil eine solche Verbrennung gegen die europäische Abfallrahmenrichtlinie und die vorgeschriebene hochwertige Verwertung verstößt. Es wäre der EU-Kommission

kaum vermittelbar, wenn dieses Gebot in Deutschland nur beim Abfallerzeuger oder Sammler, nicht aber auch beim Abfallbehandler gelten sollte.

Die Anordnung ist auch angemessen. Denn bei dieser Entscheidung ist auch das Interesse der MVV an einer Fortsetzung der Verbrennung des unsortierten Restmülls aus dem Landkreis Karlsruhe berücksichtigt (Erfüllung des Vertragsverhältnisses, Gewinnerzielung). Im Ergebnis überwiegt allerdings das Anordnungsinteresse zum Schutz der Umwelt das private Interesse der MVV an einer Gewinnerzielung. Wir sind uns dabei der Tatsache bewusst, dass mit dem hier angeordneten Annahme- und Behandlungsverbot in einen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb und damit in den Bereich des Art. 12 GG eingegriffen wird. Dieser Eingriff wird jedoch insofern minimiert und damit Ihrem Interesse an einem ungestörten Betrieb des MHKW Rechnung getragen, als die Zeit bis zum 01.01.2020 angemessen Zeit für Anpassungsmaßnahmen gibt. Darüber hinaus muss die Nichtannahme des mit Bioabfall vermischten Restmülls des Landkreises Karlsruhe nicht zu wirtschaftlichen Einbußen führen, sondern kann sogar im Gegenteil bei den derzeit steigenden Preisen im kapazitär angespannten Verbrennungsmarkt zu freien Kapazitäten mit verbesserten Gewinnmöglichkeiten führen.

Im Hinblick auf die Auswahl des Adressaten von Maßnahmen zur Unterbindung der Verbrennung von unsortiertem Restmüll haben wir uns dafür entschieden, parallel sowohl gegen die MVV als auch den Landkreis Karlsruhe vorzugehen. Dies erscheint auch deshalb sachgerecht, weil beide Adressaten zivilrechtliche Vertragspartner sind und das eine oder andere Urteil ohnehin gegen den anderen wirkt.

Die getroffene Anordnung entspricht somit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und folglich den Anforderungen des § 62 KrWG i.V.m. § 40 LVwVfG an eine fehlerfreie Ausübung des Ermessens und ist dementsprechend rechtmäßig.

2. Nachträgliche Anordnung nach BImSchG

2.1 Zulässigkeit

Die Voraussetzungen für eine nachträgliche Anordnung nach § 17 Abs. 4b BImSchG liegen vor. Danach kann die zuständige Behörde Anforderungen im Sinne des § 12 Abs. 2c BImSchG auch nachträglich anordnen. Die Zuständigkeit hierfür liegt gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1a ImSchZuVO beim Regierungspräsidium Karlsruhe, weil auf dem

Betriebsgelände der MVV mit dem MHKW mindestens eine Anlage der dort bezeichneten Art vorhanden ist.

2.2 Rechtliche Würdigung

Nach § 17 Abs. 4b BImSchG können bei genehmigungsbedürftigen Anlagen Anforderungen im Sinne des § 12 Abs. 2c BImSchG auch nachträglich angeordnet werden. Nach § 12 Abs. 2c Satz 3 BImSchG können bei Abfallbehandlungsanlagen u.a. Anforderungen an die Qualität und das Schadstoffpotential der angenommenen Abfälle gestellt werden.

Bei dem Müllheizkraftwerk Mannheim (MHKW) handelt es sich gemäß der mit Bescheid vom 28.06.2007 genehmigten Verwertung und Beseitigung von nicht gefährlichen Abfällen (auch) um eine Abfallbehandlungsanlage. Daher können nach § 12 Abs. 2c Satz 3 BImSchG u.a. Anforderungen an die Qualität der in dieser Anlage angenommenen Abfälle gestellt werden. Vorliegend geht es um die Qualität des im MHKW angelieferten Restmülls in Form gemischter Siedlungsabfälle aus dem Landkreis Karlsruhe. Da diese Abfälle einen hohen Anteil von Bioabfall aufweisen, weil im Landkreis bei den in den Haushaltungen anfallenden Abfällen der Bioabfall nicht getrennt von den übrigen Abfällen, dem Restmüll, gesammelt wird, weisen diese eine Qualität auf, die eine hochwertige Verwertung der Bioabfälle verhindert (s. II. 1.2.1.2). Die (Mit-)Verbrennung der Bioabfälle hat zudem deutlich höhere Treibhausgasbelastungen der Luft im Vergleich zu einer optimalen Vergärung zur Folge [s. ifeu, Klimaschutz- und Energieeffizienzpotentiale im Bereich Abfall und Abwasserwirtschaft, 2010].

Bei den getrennt einsammelbaren Bioabfällen handelt es sich dabei um beachtliche Mengen. Sogar das im Auftrag des Landkreises Karlsruhe im Jahr 2013 erstellten Gutachten des Ingenieurbüros RUK (RUK-Gutachten) hat ergeben, dass der Restabfall des Landkreises einen biogenen Anteil von durchschnittlich 62 kg pro Einwohner und Jahr (Ea). Bei über 435.000 Einwohnern sind dies 26.970 t im Jahr. Dies entspricht einem Organikanteil im Restabfall von 54,4 %. Bei einem durchschnittlichen Restabfallaufkommen von 114 kg/Ea kann entsprechend den Berechnungen von RUK bei einem Anschlussgrad von 80 % von einer abschöpfbaren Organikmenge in Höhe von 48,6 kg/Ea (38,2 kg/Ea Küchenabfälle und 10,4 kg/Ea Gartenabfälle) aus dem Restabfall ausgegangen werden. Dies entspricht einem aus dem Restabfall ab-

schöpfbaren Organikanteil von rund 43 %. Bei 435.000 Einwohnern sind dies 21.141 t im Jahr.

Der von RUK zugrunde gelegte Anschlussgrad bei der Getrenntsammlung von Bioabfall von 80 % ist realistisch. Dies zeigen die in anderen Landkreisen gemachten Erfahrungen. In Baden-Württemberg wird selbst in ländlichen Kreisen ein Anschlussgrad bei der Getrenntsammlung von Bioabfall von bis zu 80 % erreicht. Dies hat sich jüngst im Hohelohekreis gezeigt. In Hessen hat der Vogelsbergkreis in einem ebenfalls eher ländlich strukturierten Landkreis innerhalb weniger Monate einen Anschlussgrad von bis zu 75 % des erfassbaren Bioabfalls durch getrennte Sammlung erreicht (EUWID, Ausgabe 23/2017 vom 07.06.2017, S. 1 – Anlage 1). Dementsprechend ist die LUBW der Auffassung, dass über eine fachgerechte und restriktive Bewertung der Eigenkompostierung ein Anschlussgrad von mindestens 80 % erreicht werden kann (LUBW), Getrenntsammlung von Bioabfällen im Landkreis Karlsruhe, S. 2 mit Verweis auf UM/LUBW, hochwertige Verwertung von Bioabfällen, Karlsruhe, 2015 – Anlage 1).

Dies bedeutet, dass der im MHKW derzeit vom Landkreis Karlsruhe angenommene Restabfall etwa zur Hälfte aus Bioabfall besteht, der getrennt gesammelt und für sich hochwertig verwertet werden kann und nach § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG auch hochwertig verwertet werden muss. Die vom Landkreis Karlsruhe angelieferten Restabfälle enthalten daher eine beachtliche Menge an Bioabfällen. Diese können bei getrennter Einsammlung im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG hochwertiger verwertet werden, als dies durch eine Verbrennung dieser Abfälle möglich ist (s. II. 1.2.1).

Dies bedeutet zugleich, dass der von § 12 Abs. 2c Satz 3 BImSchG verfolgte Zweck, u.a. durch Einflussnahme auf deren Qualität die ordnungsgemäße Entsorgung von Abfällen sicherzustellen, im vorliegenden Fall nur dann erreicht werden kann, wenn im MHKW aus dem Landkreis Karlsruhe nur solche Restabfälle angenommen und behandelt werden, die aufgrund getrennt erfolgter Sammlung der Bioabfälle nur noch einen geringen Anteil an Bioabfällen enthalten. Eine Einhaltung dieser Qualität der aus dem Landkreis Karlsruhe angelieferten Restabfälle hat keinen negativen Einfluss auf den Betrieb des MHKW. Auch Restmüll mit einem aufgrund getrennter Sammlung reduziertem Gehalt an Bioabfällen kann im MHKW problemlos behandelt werden. Eine Reduzierung des Anteils an Bioabfällen im Restmüll auf das technisch Mögliche und zugleich wirtschaftlich Zumutbare (§ 7 Abs. 4 Satz 1 KrWG) dient somit der ordnungsgemäßen Entsorgung dieser Abfälle, weil einerseits im MHKW nicht unter Ver-

stoß gegen das KrWG Bioabfälle verbrannt werden müssen, andererseits die getrennt gesammelten Bioabfälle hochwertig verwertet werden können (§ 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG).

Daher war für das MHKW gemäß § 17 Abs. 4b i.V.m. § 12 Abs. 2c Satz 3 BImSchG die Auflage zu erteilen, dass gemischte Siedlungsabfälle aus dem Landkreis Karlsruhe erst wieder angenommen und behandelt werden dürfen, nachdem der Landkreis Karlsruhe die getrennte Sammlung von Bioabfällen nach § 11 Abs. 1 KrWG eingeführt hat.

2.3 Annahme- und Behandlungsverbot verhältnismäßig – Ermessen

Die nachträgliche Anordnung eines Annahme- und Behandlungsverbots ist ein verhältnismäßiges Mittel, um vorliegend die Einhaltung der sich aus § 12 Abs. 2c Satz 3 BImSchG ergebenden Pflichten durchzusetzen. Nach § 17 Abs. 4b BImSchG steht es in unserem Ermessen, dieses Verbot betreffend eines mit Bioabfällen vermischten Restmülls aus dem Landkreis Karlsruhe zu erlassen. Diese Anordnung muss daher gemäß § 40 LVwVfG verhältnismäßig und ermessensfehlerfrei sein. Wir machen von diesem Ermessen Gebrauch und üben dieses dahingehend aus, die vorgenannte nachträgliche Anordnung zu erlassen. Hierbei lassen wir uns von der Erwägung leiten, dass diese der Erreichung des auch mit § 12 Abs. 2c Satz 3 BImSchG verfolgten Ziels einer ordnungsgemäßen Entsorgung von Abfällen der Herstellung einer rechtskonformen Lage dient.

Diese Anordnung ist auch geeignet, das damit verfolgte Ziel einer ordnungsgemäßen Entsorgung der betroffenen Abfälle zu erreichen. Denn durch Einflussnahme auf die Qualität der vom Landkreis angelieferten gemischten Siedlungsabfälle kann im Sinne des § 12 Abs. 2c Satz 3 BImSchG die ordnungsgemäße Entsorgung von Abfällen sichergestellt werden. Denn ohne diese Anordnung würden im MHKW auch weiterhin Abfälle aus dem Landkreis Karlsruhe angenommen und behandelt, die nicht den Anforderungen des KrWG, insbesondere des § 11 Abs. 1, des § 7 Abs. 4 und des § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG, entsprechend gesammelt und in der Folge nicht hochwertig behandelt, d.h. verwertet werden. Dies gilt hier für die derzeit im Karlsruher Restmüll enthaltenen Bioabfälle, die bei getrennter Sammlung nicht einer Verbrennung im MHKW zugeführt, sondern hochwertig verwertet werden können. Letzteres ist mit erheblichen Vorteilen für die Umwelt beginnend bei geringerer Belastung der Luft mit Treibhausgasen über eine effizientere energetische Nutzung bis hin zur stofflichen

Verwertung durch Nutzung der kompostierten Reststoffe verbunden. Nur damit werden die Vorgaben des KrWG eingehalten und diese Abfälle ordnungsgemäß entsorgt.

Diese Anordnung ist auch erforderlich, da das Annahme- und Behandlungsverbot bewirkt, dass unter Verstoß gegen § 11 Abs. 1 KrWG und damit nicht ordnungsgemäß gesammelte Abfälle im MHKW nicht verbrannt werden. Dies wiederum erzwingt erst eine hochwertige Verwertung dieser Abfälle im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 3 KrWG etwa über eine Kaskadennutzung (Vergärung/Kompostierung/Kompostverwertung). Im übrigen gilt auch hier das oben Gesagte zur Streichung der Heizwertklausel durch den Bundesgesetzgeber.

Diese Anordnung ist auch angemessen. Denn bei dieser Entscheidung ist auch das Interesse des MVV an einer Fortsetzung der Verbrennung des unsortierten Restmülls aus dem Landkreis Karlsruhe berücksichtigt (Erfüllung des Vertragsverhältnisses, Gewinnerzielung). Dabei ist auch berücksichtigt, dass diese Anordnung als Eingriff in einen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb – hier das MHKW – gesehen werden kann und es sich damit um eine im Lichte des Art. 12 GG zu betrachtende Maßnahme handelt. Die Anordnung ist im laufenden Geschäftsbetrieb ohne zusätzlichen Aufwand umsetzbar. Insbesondere ist die Anordnung nicht mit einer Qualitätskontrolle der anzunehmenden Abfälle verbunden. Der Vertragspartner Landkreis Karlsruhe wird der MVV auch nicht dauerhaft entzogen. Vielmehr steht dieser nach Einführung der getrennten Bioabfallsammlung (bzw. der rechtskräftigen Feststellung, dass eine solche Pflicht zur getrennten Sammlung nicht besteht) weiter als Vertragspartner zur Verfügung. Im Ergebnis überwiegt allerdings das Anordnungsinteresse zum Schutz der Umwelt das Interesse an einem unbeeinflussten Betrieb des MHKW und der damit verbundenen Gewinnerzielung. Diesem Interesse wird insoweit Rechnung getragen, als die Zeit bis zum 01.01.2020 angemessen Zeit für Anpassungsmaßnahmen gibt. Darüber hinaus muss die Nichtannahme des mit Bioabfall vermischten Restmülls des Landkreises Karlsruhe nicht zu wirtschaftlichen Einbußen führen, sondern kann sogar im Gegenteil bei den derzeit steigenden Preisen im kapazitär angespannten Verbrennungsmarkt zu freien Kapazitäten mit verbesserten Gewinnmöglichkeiten führen.

Die getroffene Anordnung entspricht somit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und folglich den Anforderungen des § 17 Abs. 4b BImSchG i.V.m. § 40 LVwVfG an eine fehlerfreie Ausübung des Ermessens und ist dementsprechend rechtmäßig.

3. Gebühr

Die Gebührenentscheidung beruht auf §§ 1, 3, 4, 5, 7, 12 des Landesgebührengesetzes (LGebG) vom 14.12.2004 (GBl. S. 895 ff) in der derzeit geltenden Fassung sowie der Gebührenverordnung des Umweltministeriums (GebVO UM) vom 3. März 2017 (GBl. Nr. 8, S. 181) und der Nr. 1.1.2, 8.13 Spiegelstrich des Gebührenverzeichnisses hierzu (GebVerz UM).

Die Höhe der Gebühr innerhalb des Gebührenrahmens bemisst sich nach dem Verwaltungsaufwand im Widerspruchsverfahren und nach der wirtschaftlichen und sonstigen Bedeutung der öffentlichen Leistung für den Gebührenschuldner (§ 7 Abs. 1 und 2 LGebG). Der Gebührenrahmen beträgt 100,00 bis 5.000,00 €.

Bitte leisten Sie Zahlungen ausschließlich an die Landesoberkasse Baden-Württemberg, BW-Bank Karlsruhe, IBAN: DE02 6005 0101 7495 5301 02, BIC: SOLAEST600 und geben Sie als Verwendungszweck das oben angeführte Kassensymbol an.

Die Gebühr wird mit der Bekanntgabe der Entscheidung zur Zahlung fällig. Wird die Gebühr nicht innerhalb eines Monats nach Fälligkeit entrichtet, so ist für jeden angefangenen Monat der Säumnis ein Säumniszuschlag von 1 vom Hundert des rückständigen, auf volle 50 Euro nach unten abgerundeten Betrages zu entrichten (§ 20 LGebG).

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung schriftlich entweder bei der Korrespondenzanschrift des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, Postfach 11 14 51, 76064 Karlsruhe oder beim Sitz des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, Nördliche Hildapromenade 1, 76133 Karlsruhe Klage erhoben werden.

Die Klage kann innerhalb der angegebenen Frist auch mündlich zur Niederschrift beim Urkundsbeamten der Geschäftsstelle am Sitz des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, Nördliche Hildapromenade 1, 76133 Karlsruhe erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen