

Stadt Leverkusen

Vorlage Nr. 2021/0405

Der Oberbürgermeister

III/32-III/32-323-38-81-wb
Dezernat/Fachbereich/AZ

12.02.2021
Datum

Beratungsfolge	Datum	Zuständigkeit	Behandlung
Ausschuss für Bürgereingaben und Umwelt	25.02.2021	Beratung	öffentlich
Bezirksvertretung für den Stadtbezirk I	08.03.2021	Beratung	öffentlich
Bezirksvertretung für den Stadtbezirk II	09.03.2021	Beratung	öffentlich
Bezirksvertretung für den Stadtbezirk III	11.03.2021	Beratung	öffentlich
Haupt-, Personal- und Beteiligungsausschuss	15.03.2021	Beratung	öffentlich
Finanz- und Digitalisierungsausschuss	15.03.2021	Beratung	öffentlich
Rat der Stadt Leverkusen	22.03.2021	Entscheidung	öffentlich

Betreff:

Grundsatzbeschluss zur Einführung einer Bioabfallsammlung im Holsystem (Biotonne) und Umstellung des Gebührensystems

Beschlussentwurf:

1. Der Rat der Stadt Leverkusen beschließt, zum 01.01.2023 die getrennte Erfassung biogener Abfälle mittels Biotonne im Holsystem einzuführen.
2. Die AVEA GmbH & Co. KG wird im Rahmen des bestehenden Entsorgungsvertrages die mit der Einführung der Biotonne verbundenen abfallwirtschaftlichen Leistungen durchführen.
3. Die Verwaltung wird beauftragt, das bisherige Gebührensystem zum 01.01.2023 für die Abfallgebühren zukunftsfähig zu modifizieren, um den formell und materiell rechtlichen Anforderungen zu genügen.
4. Die Verwaltung wird gemeinsam mit der AVEA GmbH & Co. KG beauftragt, die zur Umsetzung der getrennten Bioabfallerfassung erforderlichen Schritte zu veranlassen.

gezeichnet:

Richrath

In Vertretung
Märtens

In Vertretung
Lünenbach

I) Finanzielle Auswirkungen im Jahr der Umsetzung und in den Folgejahren

Nein (sofern keine Auswirkung = entfällt die Aufzählung/Punkt beendet)

Keine Auswirkungen auf den Haushalt, da sich die Maßnahme über die Abfallentsorgungsgebühren refinanziert.

Ja – ergebniswirksam

Produkt: Sachkonto:
Aufwendungen für die Maßnahme: €
Fördermittel beantragt: Nein Ja %
Name Förderprogramm:
Ratsbeschluss vom zur Vorlage Nr.
Beantragte Förderhöhe: €

Ja – investiv

Finanzstelle/n: Finanzposition/en:
Auszahlungen für die Maßnahme: €
Fördermittel beantragt: Nein Ja %
Name Förderprogramm:
Ratsbeschluss vom zur Vorlage Nr.
Beantragte Förderhöhe: €

Maßnahme ist im Haushalt ausreichend veranschlagt

Ansätze sind ausreichend
 Deckung erfolgt aus Produkt/Finanzstelle
in Höhe von €

Jährliche Folgeaufwendungen ab Haushaltsjahr:

Personal-/Sachaufwand: €
 Bilanzielle Abschreibungen: €
Hierunter fallen neben den üblichen bilanziellen Abschreibungen auch einmalige bzw. Sonderabschreibungen.
 Aktuell nicht bezifferbar

Jährliche Folgeerträge (ergebniswirksam) ab Haushaltsjahr:

Erträge (z. B. Gebühren, Beiträge, Auflösung Sonderposten): €
Produkt: Sachkonto

Einsparungen ab Haushaltsjahr:

Personal-/Sachaufwand: €
Produkt: Sachkonto

ggf. Hinweis Dez. II/FB 20:

II) Nachhaltigkeit der Maßnahme im Sinne des Klimaschutzes:

Klimaschutz betroffen	Nachhaltigkeit	kurz- bis mittelfristige Nachhaltigkeit	langfristige Nachhaltigkeit
<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein

Gem. § 8 Abs. 1 KrWG i. V. m. § 7 Abs. 2 KrWG hat diejenige Verwertungsmaßnahme Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet. D.h. bei Bioabfällen entsprechend der Abfallhierarchie Recycling vor sonstiger Verwertung (insbesondere energetisch) vor Beseitigung. Unter der Begriffsdefinition Recycling wird die stoffliche Verwertung geführt und damit der energetischen vorangestellt. Die optimale Verwertung ist gegeben, wenn die stoffliche und energetische Verwertung (Kaskadennutzung) kombiniert werden, was beim Vergärungsverfahren durch die Verfahrensschritte der Biogaserzeugung und Nutzung der Behandlung und stofflichen Nutzung der Gärreste der Fall ist.

Energetisch verwertende Restabfallbehandlungsanlagen erfüllen den Anspruch einer hochwertigen Verwertung nicht, da keine stoffliche Verwertung der im Restabfall enthaltenen Organik stattfindet.

Begründung:

I. Anlass

Mit Umsetzung der EU-Rahmenrichtlinie (R 2008/98/EG AbfRRL) durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in deutsches Recht sollte dem Ziel einer nachhaltigen Verbesserung des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Ressourceneffizienz in der Abfallwirtschaft Rechnung getragen werden. Neben Einführung einer 5-stufigen Abfallhierarchie gehört auch der Vorrang der stofflichen Verwertung zu diesen Zielen. So sollte bis 2015 eine flächendeckende Getrenntsammlung von

- a) Bioabfällen (§ 11 KrWG) sowie
- b) Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfällen (§ 14 KrWG)

als haushaltsbezogene Sammelsysteme eingeführt werden.

Die Legaldefinition für Bioabfälle umfasst nach § 3 Abs. 7 KrWG neben den Garten- und Parkabfällen als sogenannte Grünabfälle auch Landschaftspflegeabfälle, Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushaltungen, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe, dem Einzelhandel sowie vergleichbare Abfälle aus den Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben.

Mit Beschluss des Rates vom 23.03.2015 wurde entschieden, zur Erfassung der Bioabfälle - zusätzlich zur bestehenden dezentralen Grünschnittsammlung - eine Abgabemöglichkeit für Bioabfälle aus dem Küchenbereich am Wertstoffzentrum in Leverkusen sowie am Biomassezentrum in Burscheid einzurichten. Dies erfolgte zum 01.01.2016. Zwischenzeitlich wurde im Amtsblatt der europäischen Union – L150 vom 14.06.2018 – die EU Richtlinie 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle veröffentlicht. Gemäß Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie sorgen die Mitgliedsstaaten dafür, dass bis zum 31.12.2023 und vorbehaltlich des Artikels 10 Absätze 2 und 3 Bioabfall entweder an der Anfallstelle getrennt und recycelt oder getrennt gesammelt und nicht mit anderen Abfallarten vermischt wird.

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) zur Umsetzung der vorgenannten Abfallrahmenrichtlinie der EU wurde am 28.10.2020 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Neu eingeführt wurde § 20 Abs. 2 KrWG. Danach sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) verpflichtet, folgende, in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle, getrennt zu sammeln: Bioabfälle, Kunststoffabfälle, Metallabfälle, Papierabfälle, Glas, Textilabfälle (ab 2025), Sperrmüll und gefährliche Abfälle. Hier wurde explizit die Verpflichtung des örE - somit der Stadt Leverkusen - neu aufgeführt. Details zu den rechtlichen Erfordernissen sind dem beigefügten Rechtsgutachten der Kanzlei Gruneberg (Anlage 1) zu entnehmen.

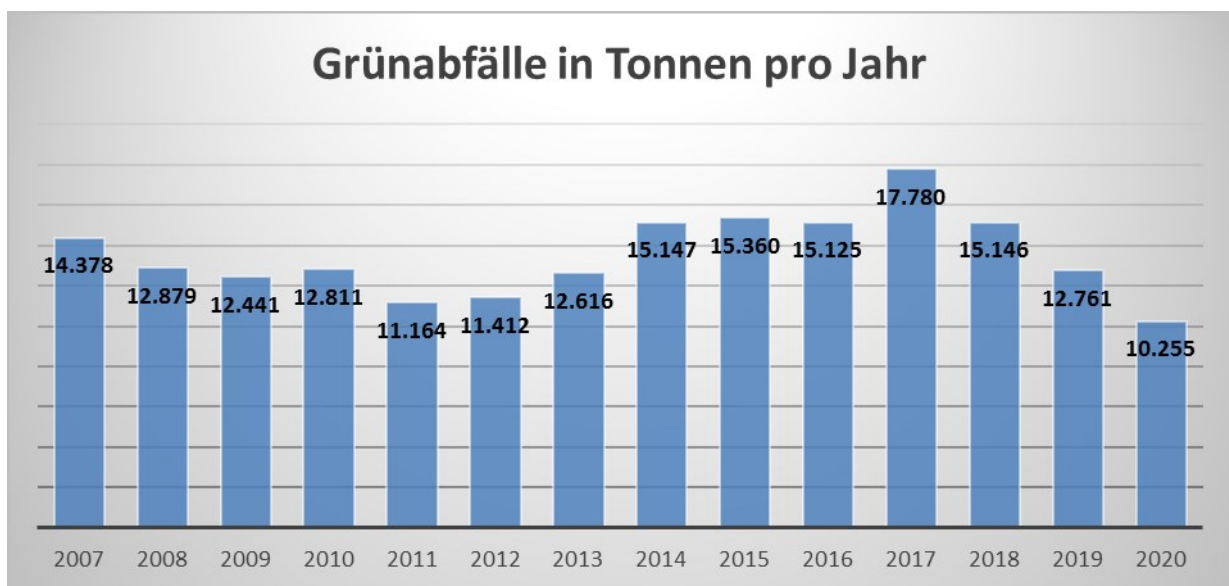
II. Anforderungen aus dem Abfallwirtschaftsplan – Teilplan Siedlungsabfall

Die Landesregierung NRW hat im Rahmen des Abfallwirtschaftsplans (AWP - TP Siedlungsabfall) - Handlungsempfehlungen zur getrennten Erfassung und Verwertung von Bio- und Grünabfällen formuliert und Zielwerte für das Jahr 2021, gestaffelt nach Bevölkerungsdichte, aufgestellt. „Um eine möglichst umfassende getrennte Erfassung und Verwertung der Bioabfälle, einschließlich der Nahrungs- und Küchenabfälle, zu errei-

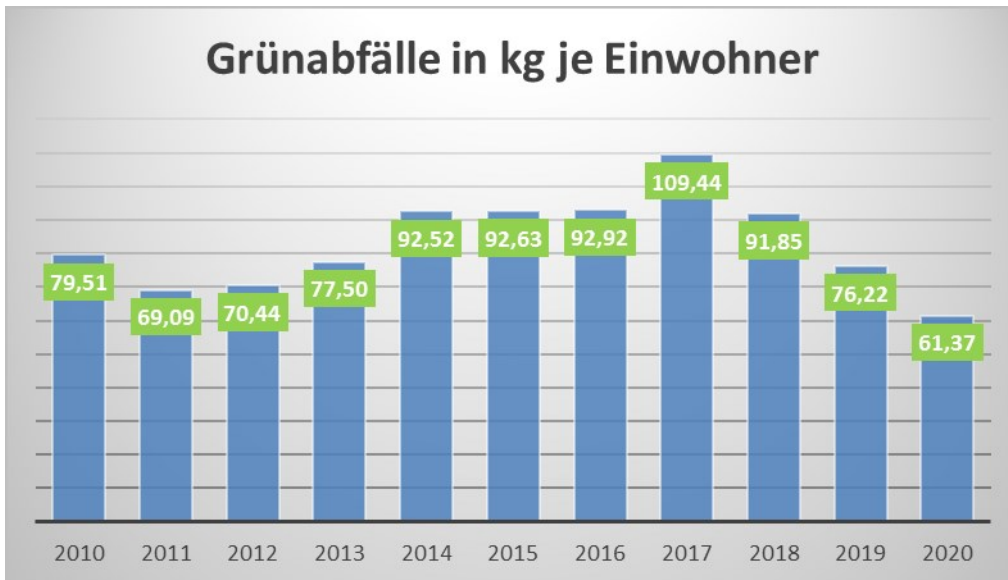
chen sollte als haushaltsnahe Erfassungssystem die Biotonne eingesetzt werden.“ (AWP November 2015, Seite 47). Weiter gibt der AWP vor, dass Städte und Gemeinden, die über keine getrennte Bioabfallsammlung über das System Biotonne verfügen oder bislang nur eine geringe Abschöpfungsquote an Bioabfällen erreichen, ihre Entscheidung bezüglich der Einführung einer Biotonne bzw. eine Optimierung des Systems unter Berücksichtigung der örtlichen Rahmenbedingungen überprüfen sollen.

III. Status quo in Leverkusen

Mit Einführung eines Bringsystems für Garten- und Parkabfälle Anfang der 90er Jahre wurde in Leverkusen ein etabliertes und zwischenzeitlich auch ausgereiftes Erfassungssystem für Grünabfälle installiert. Dies entspricht der Empfehlung des AWP hinsichtlich der Erfassung von Grünabfällen. Dabei ist hervorzuheben, dass dieses System bei den Bürgerinnen und Bürgern eine hohe Akzeptanz genießt und beispielhafte Erfolge aufzuweisen hat. So konnten seit 2014 jährlich rund 15.000 Tonnen und mehr Garten- und Parkabfälle getrennt erfasst und einer Verwertung zugeführt werden. Damit wurden bereits die Leitwerte für Sammelmengen biogener Abfälle 2016 von 70 Kg/E entsprechend den Vorgaben des aktuellen AWP erreicht.



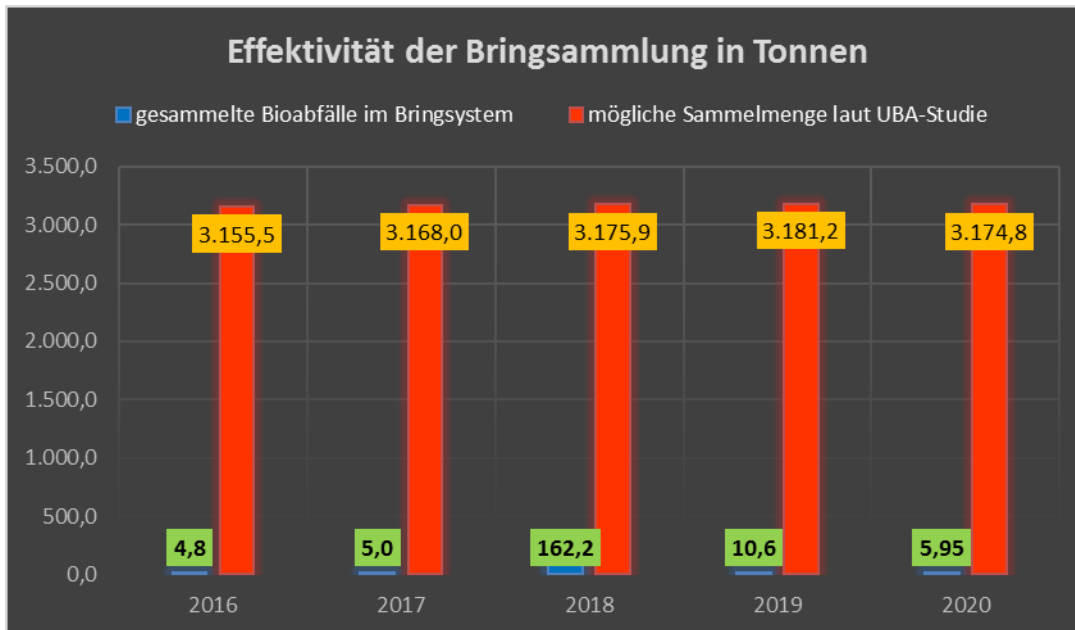
Die langfristige Zielvorgabe des AWP von 90 kg pro Einwohnende konnte zwar in den Jahren 2014 bis einschließlich 2018 erreicht werden, doch in den letzten beiden Jahren lag der Wert mit 76,22 kg pro Einwohnende in 2019 deutlich unter der Zielvorgabe, so dass eine stetige bzw. konstante Erreichung des Zielwertes des Landes NRW nicht gewährleistet ist.



Auch wenn der Zielwert bereits im Bereich der Grünabfälle konstant erreicht werden könnte, entbindet dies nicht von der gesetzlichen Verpflichtung zur Getrenntsammlung aller Bioabfälle nach § 20 Abs. 2 Nr. 1 KrWG. Nach den Vorgaben des KrWG zur getrennten Erfassung von Bioabfällen sind alle im Abfall enthaltenen, biologisch abbaubaren Abfallanteile zu berücksichtigen und die Erfassung und Verwertung mit den nunmehr vorliegenden Zielvorgaben der Landesregierung konzeptionell umzusetzen.

Zur rechtlichen Betrachtung möglicherweise auszuschöpfender Ausnahmetatbestände des § 9 Abs. 3 und 4 KrWG wurde die Kanzlei Gruneberg mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragt, welches das derzeit bestehende Erfassungssystem als nicht ausreichend bewertet (siehe Anlage). Ebenso kommt die im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellte „*vergleichende Analyse von Siedlungsrestabfällen aus repräsentativen Regionen in Deutschland zur Bestimmung des Anteils an Problemstoffen und verwertbaren Materialien*“ zu dem Ergebnis, dass sich bei Kommunen mit einer Biotonne die im Hausmüll verbleibende Menge an nativer Organik durchschnittlich um ca. 19 kg/Einwohnende im Jahr reduziert.

So stellt der Bericht fest: „*Der positive Effekt einer haushaltsnahen getrennten Sammlung von nativer Organik über eine Biotonne konnte in den Analysen eindeutig belegt werden.*“ Auf der Grundlage dieser Daten ergibt sich für Leverkusen eine potenzielle Sammelmenge, die sich im Verhältnis zu den bisher erfassten Mengen im 2016 eingeführten Bringsystem wie folgt darstellt:



Legt man den Durchschnittswert (29 kg/Ew.) der Abfallbilanz NRW 2018 für kreisfreie Städte zugrunde, so ist sogar mit einer jährlichen Menge von etwa 5.000 Tonnen für Leverkusen auszugehen. Je nach Ausgestaltung und Akzeptanz des Systems können auch höhere Mengen erzielt werden.

IV. erforderliche Maßnahmen

Einführung der Biotonne auf freiwilliger Basis

Wie die obige Grafik „Effektivität der Bringsammlung in Tonnen“ zeigt, hat sich das in 2016 eingeführte Bringsystem für Bioabfälle auch nach fünf Jahren nicht bewährt. Die Verwaltung schlägt daher zur Umsetzung der bundesgesetzlichen Getrennterfassungspflicht und unter Beachtung der abfallrechtlichen Grundsätze nach § 7 Abs. 4 KrWG sowie der Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur in Leverkusen vor, Bioabfälle ab 01.01.2023 im Holsystem mittels zusätzlichen Abfallbehälters (Biotonne) getrennt zu sammeln. Die Umsetzung der Getrennterfassung für alle Bioabfälle begründet sich mit den gesetzlichen Anforderungen an eine wirtschaftlich zumutbare Verwertung sowie dem erheblichen Veränderungsbedarf zur Umstellung des Gebührenmodells bei Einführung eines neuen Abfallsystems. Hier sind umfangreiche Vorarbeiten durchzuführen.

Mit der Einführung der Biotonne ist gleichzeitig ein Rückgang des Restabfallaufkommens verbunden. Das aktuell je Einwohner/Einwohnergleichwert zugrunde gelegte Restmüllmindestbehältervolumen von 30 Liter je 14 Tage wird daher reduziert, wenn sich Grundstückseigentümer für eine Biotonne entscheiden. Dies kann - je nachdem welches Behältervolumen für Restmüll zur Verfügung zu stellen ist - zu einer Anpassung der Restabfallbehältergrößen auf dem Grundstück führen. Die Möglichkeiten der privaten Haushalte zur Eigenkompostierung bleiben erhalten.

Anschlussgrad und Mengenprognose

Wie aus dem beigefügten Gutachten (Anlage 1) hervorgeht, ist eine verpflichtende Einführung unter Beachtung des Anschluss- und Benutzungszwangs empfehlenswert, aber nicht zwingend. Maßgeblich für eine Rechtskonformität des Sammelsystems ist die Effektivität dessen. Daher ist eine Umsetzung ohne Anschluss- und Benutzungszwang

angedacht. Ein ausreichend hoher Anschlussgrad und eine hohe Qualität der Sammlungsmenge wird durch entsprechende Gebührenerreize angestrebt.

Das zusätzliche Aufkommen an Bioabfällen ist somit abhängig von der Attraktivität des Systems. Es wird von einer Sammlungsmenge von ca. 3.000 t pro Jahr ausgegangen. Veränderungen im Bringsystem der Grünschnittsammlung können derzeit nur schwer prognostiziert werden, sodass das bisher sehr erfolgreiche Bringsystem in der bislang bekannten Form fortgeführt werden soll und voraussichtlich schrittweise dem tatsächlichen Bedarf angepasst wird.

Abfuhrhythmen

Hier sind verschiedene Ausgestaltungen möglich. Laut AWP NRW wird bei 79 % aller Kommunen ganzjährig eine 14tägige Leerung der Biotonne durchgeführt. 19 % der Kommunen lassen die Biotonne in den Sommermonaten wöchentlich leeren. Denkbar ist auch eine wöchentliche Leerung als zusätzliche gebührenpflichtige Leistung auf Antrag des Grundstückseigentümers. Die verschiedenen Varianten und Auswirkungen werden im weiteren Verlauf der Entwicklung des Systems gegenübergestellt. Für den Restabfall bleibt der Abfuhrhythmus mit 14-tägig im Wesentlichen unverändert. Anpassungen erfolgen hier voraussichtlich weitestgehend über eine Reduzierung des Behältervolumens.

Behältergrößen

Als Behältergrößen sind für die Biotonne Behälter mit 120 und 240 l Füllvolumen vorgesehen. Dies trägt der technischen Infrastruktur in der Behälterlogistik als auch den maximal zulässigen Behältergewichten bei der Entleerung Rechnung und entspricht der gängigen Praxis. Die Behälter werden zur Unterscheidung von den anderen Abfallbehältern farblich zu erkennen sein. Auch die Bioabfallbehälter werden mit dem bestehenden Kennzeichnungssystem ausgestattet. Letzteres ermöglicht die genaue Zuordnung der Abfallbehälter zum Grundstück und stellt bei einer Gebührenveranlagung, die das jeweils zur Verfügung gestellte Behältervolumen mitberücksichtigt, ein wesentliches Kontrollinstrument dar.

Entsorgungswege

Die Grünabfälle aus der Grünschnittsammlung werden weiterhin der Kompostierung beziehungsweise der Biomasseaufbereitung zugeführt. Die biogenen Abfälle aus der Biotonne werden voraussichtlich, entsprechend der Empfehlung des AWP NRW, einer Kaskadennutzung mit einer Vergärung und anschließender Rotte angestrebt. Hier ist beabsichtigt Transporte optimal zu strukturieren, indem möglichst große Einheiten gebildet werden.

Kosten der haushaltsbezogenen Bioabfallsammlung

Durch eine grundsätzliche hohe Auslastung des Müllheizkraftwerks können die reduzierten Restmüllmengen voraussichtlich durch gewerbliche Anlieferungen kompensiert werden. Die Kosten der Bioabfallsammlung (Umschlag, Transport und Aufbereitung) sind aktuell noch nicht bezifferbar, werden aber zeitnah über die Projektgruppe (näheres unter V.) kommuniziert.

Neues Gebührenmodell

Ab 2023 wird mit der beabsichtigten Neustrukturierung des Gebührenmodells gleichzeitig ein wirksamer Anreiz zur Müllvermeidung und Getrenntsammlung der Bioabfälle vom

übrigen Restabfall geschaffen. Derzeit erfolgt die Festsetzung der Abfallentsorgungsgebühren anhand des sogenannten Personenmaßstabes, mit der Folge, dass nur die melderechtlichen Daten Basis der Abfallgebührenerhebung sind. Eine Festsetzung der Abfallentsorgungsgebühren nach dem Personenmaßstab ist unter Berücksichtigung der Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und landesrechtlichen Vorschriften nicht zeitgemäß. Etwa 95 % aller Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen wenden den auch von Leverkusen angestrebten sog. Behältermaßstab an.

Mit Einführung der Biotonne ist daher auch das Abfallgebührensistem zu überarbeiten. Zukünftig soll sich die Gebühr am Leistungsumfang orientieren. Die zuständigen Fachbereiche Umwelt und Finanzen haben sich auf das System einer fixen Grundgebühr je Grundstück mit leistungsbezogener Zusatzgebühr nach Behältervolumen verständigt. Mit dem neuen Gebührensystem wird eine größere Gerechtigkeit in der Festsetzung der Abfallentsorgungsgebühren erreicht, da künftig nicht nur auf Grundlage der in Anspruch genommenen Leistung, sondern auch der vorgehaltenen Leistung festgesetzt wird. D. h., alle Eigentümerinnen/Eigentümer von wirtschaftlich nutzbaren Grundstücken werden an den Vorhaltekosten für die Abfallentsorgung mit einer Grundgebühr beteiligt. Die Grundgebühr sichert den Einnahmesockel, unabhängig von der Inanspruchnahme einer individuellen Leistung.

Im Vorfeld ist es jedoch erforderlich, die Grundlagendaten der Grundstücksnutzung zu erheben. Hierzu sind die Informationen der Grundstückseigentümer bzw. deren Verwalter einzuholen. Ausgehend von ca. 40.000 Anfragen sind die entsprechenden Rückläufe auszuwerten. Die Ermittlung zur Datenerhebung stellt im Zuge der Einführung einen hohen Verwaltungsaufwand dar. Das Abfallgebührensistem berücksichtigt dann aber auch jegliche demographische Entwicklung. Gestützt wird dieses Abfallgebührensistem auch durch die Ausführungen des Städte- und Gemeindebundes im Rahmen der Gebührentage NRW.

Die Verwaltung geht derzeit davon aus, dass mit der Änderung des Abfallgebührensistems der mit dem derzeitigen Änderungsdienst – Behältertausch auf Basis der Meldedaten und der Anpassung der Abfallgebührenfestsetzung durch Berechnung der Prozentgrenze - einhergehende hohe Verwaltungsaufwand nach einer Einführungsphase reduziert werden kann und an dieser Stelle somit eine teilweise Kompensation der zusätzlichen Kosten der Biotonne stattfinden kann. Um die Einführung der Biotonne zum 01.01.2023 zu ermöglichen, ist eine Umstellung des Abfallgebührensistems notwendig. Die Erhebung von Abfallentsorgungsgebühren nach Einführung der Biotonne ist mit dem aktuell bestehenden Gebührensystem nicht rechtssicher.

Die zur Einführung der Biotonne und zur Umstellung des Abfallgebührensistems erforderlichen, insbesondere personellen Ressourcen führen wegen der Gebührenrelevanz zu keiner Haushaltsbelastung. Dennoch ist die Verwaltung in Zusammenarbeit mit der AVEA bestrebt ein optimales Erfassungssystem mit einer möglichst geringen zusätzlichen Gebührenbelastung zu erzielen.

V. nächste Schritte – Von der Entwicklung bis zur Einführung 2023

Die genaue Ausgestaltung des Systems wird durch eine monatlich tagende Arbeitsgruppe, die aus den Fachbereichen 20, 32 und AVEA besteht erarbeitet. Eine quartalsmäßig tagende Projektgruppe wird über die aktuellen Arbeitsergebnisse und anstehenden nächsten Schritte informiert. Zeitgleich besteht die Möglichkeit Fragen zu klären

bzw. Vorschläge in diesem Prozess einzubringen. Ein Zeitplan vom Zeitpunkt des Ratsbeschlusses bis zur Einführung der Biotonne ist als Anlage 2 beigefügt.

Neben den umweltpolitischen Sprechern der Parteien, den Interessenvertretern des Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümergebietes sowie des örtlichen Mietervereins werden auch die örtlichen Wohnungsgesellschaften im Rahmen der Projektgruppe eingebunden. Damit wird den besonderen Belangen von Wohnungsgesellschaften Rechnung getragen, sich frühzeitig über diesen Themenbereich zu informieren und sich gegebenenfalls auf Veränderungen vorzubereiten. Dies gilt insbesondere für das im Folgenden noch näher erläuterte angestrebte neue Gebührensystem.

Bei einer Entscheidung von Wohnungsgesellschaften für die Biotonne in Großwohnungsanlagen steht die AVEA GmbH & Co. KG den Wohnungsgesellschaften im Einführungszeitraum mit flexiblen Regelungen bei der Entsorgungslogistik zur Verfügung. Eine erste Information der Politik erfolgte im Rahmen einer Infoveranstaltung am 26.01.2021, eine Information der Bürgerinnen und Bürger erfolgt nach dem Grundsatzbeschluss des Rates. Da grundlegende Voraussetzung für eine Akzeptanz der getrennten Erfassung von Bioabfällen eine umfassende Information ist wird der gesamte Prozess medial aufbereitet und begleitet. Inwiefern dazu eine externe Unterstützung durch eine Agentur möglich ist, wird noch geprüft.

Neben der aktiven Pressearbeit werden zudem durch die AVEA geeignete Informationsmaterialien (auch in verschiedenen Sprachen) sowie allgemeine Beratungsangebote für die Bürgerinnen und Bürger angeboten.

Anlage/n:

2021-01-18 Anlage 1 - Gutachten Kanzlei Gruneberg

2021-01-26 Anlage 2 - Zeitplan Biotonne