

Stellungnahme

zum Entwurf des Abfallwirtschaftsplan Nordrhein-Westfalen, Teilplan Siedlungsabfälle

Vorbemerkungen

Mit Schreiben vom 11.05.2009 hat das MUNLV den Verein zur Förderung der Abfallwirtschaft Region Rhein-Wupper e. V. aufgefordert, sich am Verfahren zur Aufstellung eines landesweiten Abfallwirtschaftsplans für das Land Nordrhein-Westfalen, Teilplan Siedlungsabfälle zu beteiligen und eine Stellungnahme abzugeben.

Generell scheint dem Verein der gewählte Zeitpunkt zur Erstaufstellung eines landesweit einheitlichen Abfallwirtschaftsplans (im Folgenden AWP genannt) nicht optimal zu sein. Auch wenn § 29 (10) KrW-/ AbfG in Abständen von 5 Jahren eine Fortschreibung bestehender AWP verlangt und die derzeit geltenden AWP der 5 Regierungsbezirke in NRW zwischen Mai 2004 und April 2005 bekannt gemacht wurden, hätte eine bis zum Ende der Umsetzungsfrist der EU-Abfallrahmenrichtlinie Ende 2010 befristete Fortgeltung der im Dezember 2005 erstmalig erfolgten Zusammenfassung der 5 AWP mit den dort jeweils geltenden Regelungen u. E. ausgereicht. Die Entsorgungssicherheit ist, wie das MUNLV im Entwurf des landesweiten AWP richtig feststellt, aufgrund von signifikanten Überkapazitäten der Behandlungsanlagen mehr als gewährleistet, so dass kein unmittelbarer Handlungsdruck zu erkennen ist. Im Einzelnen gibt der Verein folgende Stellungnahme ab:

Umsetzung der Prinzipien der Nähe und der Autarkie sowie des Ressourcen- und Klimaschutzes

Die Landesregierung verweist im vorliegenden Entwurf des AWP an mehreren Stellen darauf, dass die Vorgaben des Plans auch dann von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) zu berücksichtigen sind, wenn der Plan selbst nicht verbindlich ist (S. 16/ 17 AWP).

Die Berücksichtigung der genannten Kriterien (Nähe- und Autarkieprinzip, Ressourcen- und Klimaschutz) muss sich in der Leistungsbeschreibung wiederfinden, die in öffentlichen Aus-

schreibungen nach den Bestimmungen des § 8 Nr. 1 I VOL/A so eindeutig und erschöpfend sein muss, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen. Dies ist anhand des vorliegenden AWP-Entwurfes, auch mittelbar über die kommunalen Abfallwirtschaftskonzepte, nicht möglich. Die Aufstellung einer Prüfkriterienmatrix für Nähe, Autarkie, Ressourcen- und Umweltschutz durch die jeweiligen öRE dürfte ausreichend Konfliktstoff beinhalten, der vor den Vergabekammern und den Vergabesenaten der Oberlandesgerichte angegriffen wird. Hierbei ist insbesondere fraglich, wie die folgende Aussage zu deuten ist: „Zur Minimierung der Transportentfernungen sowie von Transporten insgesamt sind Abfälle in einer dem Entstehungsort am nächsten gelegenen Anlage in Nordrhein-Westfalen zu entsorgen. Dabei ist nicht zwingend auf die örtlich am nächsten gelegene Anlage abzustellen, sondern die Anlage zu wählen, die sich von den Gesamtumständen am nächsten gelegen und unter Berücksichtigung der Anlageninfrastruktur und einer Klimabilanz für den Umweltschutz als am geeignetsten erweist.“ (S. 21 AWP) Unter Berücksichtigung der Tendenz, dass Gerichte in Vergaberechtsstreitigkeiten nicht mehr nur formelle Kriterien prüfen, sondern auch materielles Recht prüfen, dürfte hier das Risiko höherer Fehleranfälligkeit im Vergabeverfahren durchaus gegeben sein. Zur Risikominimierung für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wäre eine Detaillierung der oben zitierten Aussage durchaus geboten. Der Verein weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass aufgrund der Notwendigkeit (EU-)rechtskonformer Ausschreibungszeiträume, die deutlich weniger als 10 Jahre betragen, den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern der Nachweis der Entsorgungssicherheit über einen Zeitraum von 10 Jahren nicht möglich ist. Aufgrund der im Abfallwirtschaftsplan getroffenen Feststellungen zur Entsorgungssicherheit für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen wäre über eine Änderung des entsprechenden Passus in § 5a Abs. 2 Nr. 4 LAbfG NW zumindest nachzudenken.

Die zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden geteilte Zuständigkeit in der Abfallwirtschaft darf bei der Durchsetzung der Zielstellungen des Abfallwirtschaftsplans nicht außer Acht gelassen werden. Die Abfallwirtschaftskonzepte der Kreise wirken auf das Verhalten der Abfallerzeuger weniger stark als bspw. die Ausgestaltung der Abfallgebühren. Gerade hier sind den Kreisen als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger enge Grenzen gesetzt.

Erfassung von Bio- und Grünabfällen

Auf S. 17 AWP wird durch die Landesregierung formuliert: „Vor diesem Hintergrund haben die von den Kreisen und kreisfreien Städten aufzustellenden Abfallwirtschaftskonzepte insbesondere folgende Anforderungen zu erfüllen:

- ...
- ...
- Darstellung von Maßnahmen zur Vermeidung und Verwertung überlassener Abfälle, insbesondere zur flächendeckenden getrennten Erfassung und Verwertung von Bio- und Grünabfällen sowie zur Erhöhung der Abschöpfquoten
- ...“

Bei Beibehaltung dieser Formulierung, ohne den einschränkenden Zusatz „unter Berücksichtigung lokaler Bedingungen“, sind folgende Entwicklungen realistisch:

1. die Qualität des Sammelgutes lässt durch erhöhte Fehlwurfquoten, insbesondere in Großwohnanlagen und an Gebäuden mit hoher Wechselfrequenz, stark nach und schränkt die stoffliche Verwertbarkeit signifikant ein,
2. die bisher mit dem Restabfall gesammelten Bioabfälle schlechter Qualität gelangen in das System der getrennten Sammlung und führen zu den in 1. genannten Problemen. Bisher konnten diese schlecht bis nicht stofflich verwertbaren Bioabfälle CO₂-neutral in der MVA verbrannt und effizient zur Produktion von Strom, Wärme und Dampf genutzt werden.

Auch wenn der Sinn der Getrenntsammlung von Bio- und Grünabfällen außer Frage steht, sollte es den öRE überlassen bleiben, in welchen Gebietstrukturen sie ein System für die getrennte Erfassung dieser Abfälle einführen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Stör- und Schadstoffe die nachfolgende stoffliche Verwertung (Kompostierung, Vergärung) behindern und schlimmstenfalls eine Marktfähigkeit des produzierten Kompostes verursachen. Aufgrund der Entscheidung des BVerwG vom 18.06.2009 (BVerwG 7 C 16.08) ist auch bei den Bioabfällen von einem Fortbestand der Überlassungspflicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auszugehen.

Entsorgungssicherheit, Zuweisungsproblematik, Abfallimporte

Im Entwurf des AWP stellt die Landesregierung an mehreren Stellen richtig fest, dass den 5,47 Mio. Tonnen behandlungsbedürftiger Abfälle Behandlungskapazitäten von ca. 6,3 Mio. Tonnen in MVA und ca. 475.000 Tonnen in MBA gegenüberstehen. Richtigerweise wird ebenso festgestellt, dass unter Berücksichtigung langfristige zurückgehender Abfallmengen die Entsorgungssicherheit eindeutig gegeben ist.

Angesichts der Überkapazitäten von etwa 1,7 Mio. Tonnen ist der folgende Satz auf S. 21, 2. Absatz AWP schwer zu verstehen: „Dem Prinzip der Nähe entsprechende Importe von Siedlungsabfällen aus anderen europäischen Staaten und zeitlich befristete Notmaßnahmen

können nur dann erfolgen, wenn dadurch die Entsorgungssicherheit in Nordrhein-Westfalen nicht beeinträchtigt wird.“

Da der AWP mehrfach die Bedeutung der Siedlungsabfallwirtschaft zum Ressourcen- und Klimaschutz hervorhebt (Kapitel 4 AWP), sollte konsequenterweise in Kapitel 10 des AWP, 5. Absatz, letzter Satz, 2. Halbsatz geändert werden: „..., können insbesondere für behandlungsbedürftige Abfälle oder sonst deponierte verbrennungsfähige Abfälle aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union genutzt werden.“

Dadurch wird erreicht, dass die vorwiegend kommunalen Anlagen mit hoher Auslastung wirtschaftlich im Interesse der Gebührenzahler betrieben werden können und dass Abfälle, die in anderen Mitgliedsstaaten der EU auf Deponien beseitigt worden wären, energetisch in Deutschland genutzt werden und von diesen Abfällen keine global wirksamen THG-Emissionen ausgehen können. Unter der Voraussetzung, dass Ex- und Importe von Abfällen nur dann zulässig sein sollten, wenn:

1. die Behandlungskapazitäten im Importland ausreichend zur freien Verfügung stehen,
2. die Behandlung technisch hochwertiger, energieeffizienter und emissionsärmer erfolgt als im Herkunftsland und
3. die Abfallimporte mittelfristig beschränkt sind, um den Zeitraum bis zum Aufbau eigener hochwertiger Behandlungsanlagen in den Herkunftsländern zu überbrücken,

wären Aussage und Intention der Landesregierung, dass die Anlagen in NRW auf Kosten der Gebührenzahler auch weit unterhalb der Kapazitätsgrenzen betrieben werden sollen, weil Importe nicht zulässig oder politisch unerwünscht sind, aus Sicht des Ressourcen- und Klimaschutzes inkonsequent. Die bei der Deponierung von organikhaltigen Abfällen entstehenden Emissionen an Methan sind global signifikant klimawirksam. Die Emissionen durch Transport solcher Abfälle in die energetisch effizienten Anlagen in NRW sind verschiedenen Studien zufolge innerhalb einer Gesamtökobilanz zu vernachlässigen.

Aussagen zur Behandlungskapazität

Die Landesregierung trifft auf Seite 23 folgende Aussagen: „Die Preise für die thermische Behandlung von Abfällen sind in Bewegung geraten. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass Kreise und kreisfreie Städte, deren Entsorgungsverträge demnächst auslaufen, bei Ausschreibungen mit für sie günstigen Konditionen rechnen können. Soweit die Entwicklung zu Lasten jener Anlagenbetreiber geht, die über überdimensionierte Anlagenkapazitäten verfügen, ist zu berücksichtigen, dass dies auf Grundlage der Abfallwirtschaftskonzepte in eigener Verantwortung geschehen ist. Ein Ausgleich zu Lasten von Gebührenzahlern anderer öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger etwa durch verbindliche Zuweisungen begegnet daher deutlichen Bedenken.“

Der Verein zur Förderung der Abfallwirtschaft ist mehrheitlich der Meinung, dass vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung der Behandlungsinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen eine verantwortungsvolle Interessenabwägung unumgänglich ist. Der drohende Entsorgungsnotstand in den 80-er Jahren hat damalige Landesregierungen dazu veranlasst, die Städte und Kreise mit Hinweis auf ihre gesetzliche Entsorgungsverantwortung als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zum Bau von vorwiegend thermischen Behandlungsanlagen zu bewegen. Die dabei entstandenen Kapazitäten haben nicht allein die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu verantworten. Diese Anlagen haben über einen langen Zeitraum dazu beigetragen, für Nordrhein-Westfalen eine umweltgerechte und sichere Entsorgung zu gewährleisten und sie haben den frühzeitigen Ausstieg aus der Deponierung von Abfällen ermöglicht. Aus diesem Grund sollten diese vorwiegend kommunalen Investitionen bei wegfallenden Zuweisungen eine flankierende Unterstützung erhalten, über deren konkrete Ausgestaltung sich Landesregierung und Anlagenbetreiber verständigen müssen.

Aussagen zu Deponien

Die Landesregierung trifft Aussagen zu Deponien in den Abschnitten 7.2.2. (S. 48), 8.2.2. (S. 58), v. a. in 9.5. (S. 69) und in 10 (S. 73). In Abschnitt 10 wird zusammenfassend festgestellt: „Durch das auf diesen Deponien zur Verfügung stehende Restvolumen ist für den Planungszeitraum und darüber hinaus Entsorgungssicherheit für die Abfälle gewährleistet, die den Kreisen und Städten zur Ablagerung überlassen werden.“

Ausgehend von dieser Feststellung und in Zusammenhang mit § 31 Abs. 2 KrW-/ AbfG dürfte die Neueinrichtung von Deponien für Abfälle, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen werden, im Geltungsbereich des Abfallwirtschaftsplans nicht möglich sein, da ein Bedarfsnachweis in der Planfeststellung nicht gelingen kann. Das wiederum würde bedeuten, dass die Ablagerung der den öRE überlassenen Abfälle nur auf Deponien erfolgen kann, die bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abfallwirtschaftsplans in Betrieb sind. Hierbei darf jedoch auch der Erweiterung von am 15.07.2009 betriebenen und betriebsreduzierten Deponien nichts im Wege stehen.

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung des Näheprinzips kommt der regionalen Zusammenarbeit weiterhin große Bedeutung zu. Im Abfallwirtschaftsplan des Regierungsbezirks Düsseldorf 2004 wurden drei Deponienregionen gebildet, für die auf der Basis des durchschnittlichen Ablagerungsvolumens und des verfügbaren Restvolumens jeweils Entsorgungssicherheit für einen Zeitraum zwischen 20 und über 40 Jahren festgestellt wurde. In der Deponieregion III (Städte Düsseldorf, Remscheid, Solingen, Wuppertal und Kreis Mett-

mann) wurde bereits 2003 ein Deponiebewirtschaftungskonzept beschlossen, das eine Entsorgungssicherheit bis mindestens 2028 gewährleistet.

Der Abfallwirtschaftsplan sollte die bestehenden Vereinbarungen zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und Deponiebetreibern unterstützend flankieren, da diese sich zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit bewährt haben. Neue Deponien sind zuzulassen, wenn erkennbar wird, dass die Entsorgungssicherheit für ablagerungsfähige Abfälle in den Entsorgungsregionen nicht mehr für mindestens 10 Jahre gewährleistet werden kann. Eine landesweite Betrachtung der verfügbaren Deponiekapazitäten ist aufgrund der damit verbundenen Transportaufwendungen nicht zielführend.

Abgebende Stelle:

Verein zur Förderung der Abfallwirtschaft

Region Rhein-Wupper e. V.

Hauptstraße 42

40597 Düsseldorf

Tel.: 0211 16751461

Fax: 0211 16751460

Mail: o.schmidt@awrw.de

Ansprechpartner: Olaf Schmidt