

Stellungnahme

zum Abfallwirtschaftsplan Nordrhein-Westfalen, Teilplan für gefährliche Abfälle

Zum BDSAV

Der BDSAV ist die Interessenvertretung der Sonderabfallverbrennungsanlagen in Deutschland mit Marktzugang. Ca. 90 % der gesamten Kapazität in Deutschland sind im Verband vertreten, davon auch mehrere Anlagen in NRW. In den Anlagen der Verbandsmitglieder werden ca. 1,1 Mio. t gefährliche Abfälle thermisch behandelt, wobei insbesondere mit Blick auf die Abfallhierarchie zu betonen ist, dass in unseren Anlagen gefährliche Abfälle nicht nur beseitigt, sondern zu einem großen Anteil im Hauptergebnis verwertet werden. Durch die Nutzung der Energie in Form von Prozessdampf oder Strom werden CO₂-Emissionen vermieden, die an anderer Stelle durch Verbrennung primärer fossiler Energieträger entstehen würden. Darüberhinaus werden fluoridierte Gase schadlos vernichtet, die über ein vielfach höheres Treibhausgaspotential als CO₂ verfügen, so dass die Sonderabfallverbrennung insgesamt eine positive Treibhausgas-Bilanz vorweisen kann.

Bei der Umsetzung einer Kreislaufwirtschaft, bei der Stoffströme vorrangig durch Wiederverwendung und Recycling verwertet werden sollen, kommt der Sonderabfallverbrennung eine entscheidende Rolle zu. Durch die Behandlung gefährlicher Abfälle und Ausschleusung von schädlichen Substanzen aus dem Wertstoffkreislauf („Nierenfunktion“) werden die Produktion und das Recycling von Wertstoffen im Standort Deutschland abgesichert und z.T. erst ermöglicht.

Dies vorausgeschickt, nehmen wir zu dem Abfallwirtschaftsplan wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

Wir halten den Abfallwirtschaftsplan/Teilplan gefährliche Abfälle ungeachtet einzelner kritischer Punkte (siehe nachfolgend 2) für eine zutreffende Analyse der aktuellen Entsorgungssituation und teilen die Ansicht, dass in Nordrhein-Westfalen im betrachteten Planungszeitraum vom Grundsatz her Entsorgungssicherheit besteht. Es wäre aber wünschenswert, aus Sicht des BDSAV sogar geboten, noch deutlicher herauszuarbeiten, dass die Entsorgungssituation bei der thermischen Behandlung angespannt ist und bleiben wird, weil die SAV-Anlagen aufgrund einer hohen Beanspruchung durch ein hohes Mengenaufkommen und zunehmende Schadstofffrachten zunehmend belastet werden.

In diesem Zusammenhang sind allerdings Prüfvorbehalte für entsprechende Importverbote wenig zielführend, denn die Sonderabfallwirtschaft trägt bei der thermischen Behandlung letztlich nur im grenzüberschreitenden Entsorgungsverbund zur Entsorgungssicherheit bei. Dass Importverbote auch rechtlichen Bedenken begegnen und aus Sicht der Anlagenbetreiber zudem betriebswirtschaftlich bedenklich sind, kommt hinzu.

Zu Recht betont der Abfallwirtschaftsplan den Bedarf an weiteren DK-III-Kapazitäten und verweist auf die hierzu laufenden Zulassungsverfahren. Es ist zu begrüßen, dass hiermit der unabweisbare Bedarf (Planrechtfertigung) für die im Verfahren befindlichen Erweiterungen begründet wird. Es wäre wünschenswert, wenn die Landesregierung sich nicht nur „auf dem Papier“, sondern auch in der öffentlichen Diskussion hierzu bekennen würde, denn die Kreislaufwirtschaft ist auf Schadstoffsenken dieser Art auch in Zukunft zwingend angewiesen.

2. Im Einzelnen

2.1 Importverbote bei SAV

Der Abfallwirtschaftsplan propagiert, dass im Falle sich abzeichnender Engpässe die Notwendigkeit einer Reduzierung von Importen für Abfälle zur Beseitigung zu prüfen ist (S. 6) und wiederholt diese These im Weiteren apodiktisch. Die Ausführungen sollten gestrichen werden:

- Der Abfallwirtschaftsplan selbst erkennt ausdrücklich an, dass die privatwirtschaftlich organisierte Entsorgung von gefährlichen Abfällen auf überregionale, großräumige Einzugsgebiete ausgerichtet ist und betont (S. 21):

„Bedingt durch hohen technische Anforderungen und eine entsprechende Spezialisierung bei vergleichsweise geringen Mengen sind bei der Entsorgung gefährlicher Abfälle bundesweite und in einigen Fällen auch grenzüberschreitende Lösungen sinnvoll“.

Das ist aus Sicht der Anlagenbetreiber zu unterstreichen. Für alle Sonderabfallverbrennungsanlagen“ ist dieser grenzüberschreitende Anlagenverbund unabweisbar notwendig. Sonderabfallverbrennungsanlagen verfügen über verschiedene Aufgabesysteme, die zur technischen und wirtschaftlichen Optimierung des Anlagenbetriebes gleichmässig ausgelastet werden müssen. Der Import von gefährlichen Abfällen ebenso wie der Export von Abfällen, die den Einsatz spezieller ausgewählter Verbrennungstechnik erfordern, ist dabei unverzichtbar. Zur Absicherung der Produktion in der chemischen Industrie existieren beispielsweise Ausfallverbünde mit Verbrennungsanlagen in Bayern, aber auch international.

Der Import und Export von Abfällen sollte eine „Selbstverständlichkeit“ sein und auch bei Engpässen nicht in Frage gestellt werden, denn ein Flächenland wie Nordrhein-Westfalen ist im Interesse der Entsorgungssicherheit gleichermaßen auf den Import und Export dieser Abfälle angewiesen. Exemplarisch sei hierzu nur auf die thermischen Bodenbehandlungsanlagen in den Niederlanden hingewiesen, aber die Reihe der Spezialanlagen im Ausland, in die gefährliche Abfälle auch aus NRW verbracht werden, lässt sich beliebig fortsetzen. Umgekehrt muss das gleichermaßen gelten. Dieser Ansatz entspricht auch der novellierten EU-AbfallRRL.

- Importverbote für den Fall, dass die SAV Kapazitäten für gefährliche Abfälle aus NRW benötigt werden, sind nicht nur abfallwirtschaftlich verfehlt, sondern auch

abfallverbringungsrechtlich nur schwer nachzuvollziehen. Soweit die gefährlichen Abfälle in SAV verwertet werden, sind ohnehin nur die Einwandsgründe nach Art. 12 VO (EG) 1013/2006 statthaft, die den sog. Verdrängungseinwand nicht vorsehen. Im Falle der Beseitigung ist das Autarkieprinzip im Regelfall ebenfalls nicht geeignet, Importverbote zu rechtfertigen. Es ist zwar theoretisch denkbar, dass mittels der Importschutzklausel des Art. 11 Abs. 1 g) ii) VO (EG) 1013/2006 Beseitigungsanlagen vor Überlastung geschützt werden, aber die hierfür notwendigen Voraussetzungen liegen regelmäßig nicht vor. Soweit Abfallwirtschaftspläne Importen entgegengehalten werden sollen (vgl. Art. 11 g) iii) VO (EG) 1013/2016), ist das nur statthaft, wenn der Plan auch verbindliche Aussagen beinhaltet und den Maßstäben des Primär- und Sekundärrechts entspricht.

Schließlich verbietet auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Regelfall Importbeschränkungen zugunsten der heimischen Wirtschaft, denn die privatwirtschaftlich betriebenen SAV sind – anders als HMV – auf gefährliche Abfälle aus anderen Bundesländern und dem Ausland angewiesen. Die Handlungsempfehlung der privilegierten Entsorgung von NRW-Abfällen in den SAV in NRW (auch bezüglich der Eigenentsorgung) und die damit einhergehende Kapazitätsprüfung, die im Abfallwirtschaftsplan vorgenommen wird, steht der unabweisbar notwendigen Sicherung von Redundanzen über Landesgrenzen hinweg entgegen. Importverbote – und insofern kommt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch insoweit zum Tragen – beeinträchtigen auch die Sicherheit eines wirtschaftlichen Anlagenbetriebes, der fortdauernd die notwendigen Erhaltungsinvestitionen erwirtschaften muss.

2.2 Zahlenwerk / Aussagen zur thermischen Behandlung

- Bei den Sonderabfallverbrennungsanlagen macht sich bemerkbar, dass zwei Anlagen in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2014 und 2015 außer Betrieb genommen wurden. Die tatsächlich nutzbaren Kapazitäten der Sonderabfallverbrennungsanlagen sind abhängig von verschiedenen Einflußfaktoren, z. B. der Abfallqualität und der Schadstoffbelastung. Generell lässt sich feststellen, dass bei den prognostizierten steigenden Mengen verbrennungsbedürftiger Abfälle die Kapazitäten nur knapp ausreichend sind. Für zusätzliche Mengen an gefährlichen Abfällen bei Ausfall von Verbrennungskapazitäten, ggf. auftretenden Sondereffekten oder erheblichen Aufkommensschwankungen besteht somit nur ein begrenzter Spielraum. Allerdings sind bundesweite Entsorgungsstrukturen zu berücksichtigen, die zur Entsorgung von gefährlichen Abfällen aus NRW genutzt werden können und aktuell auch schon genutzt werden. Ebenso wie beim Import- und Export ist auch insoweit ökologisch und ökonomisch ein Anlagenverbund über Ländergrenzen hinweg unverzichtbar.
- Wie eingangs bereits erläutert, kann die intensive Nutzung des Anlagenbestandes dazu führen, dass unvorhergesehene Stillstände eingeplant werden müssen, ebenso, dass die Revisionszeiten deutlich länger sind. Auch vor diesem Hintergrund muss die Prognose (S. 4 f.) relativiert bzw. in Frage gestellt werden.
- Wenn im Abfallwirtschaftsplan lapidar festgestellt wird (S. 5), dass die „abfallerzeugende Industrie die Kapazitäten an das Abfallaufkommen anpassen und

weitere Kapazitäten zur Verfügung stellen soll“, wäre es wünschenswert, wenn dies mit der Aussage verknüpft würde, dass entsprechende Initiativen nicht nur gefordert, sondern von der Landesregierung auch unterstützt werden, z. B. auch bei der Zulassung von Deponien.

- Die Aussagen zur Schließung von Kohlekraftwerken (S. 63) sind in dieser Form nicht nachvollziehbar. Aus der Studie des Umweltbundesamtes (Texte 51/2018) „Energieerzeugung aus Abfällen Stand und Potenziale in Deutschland bis 2030“ kann die in NRW genehmigte Kapazität von Mitverbrennung in Kohlekraftwerken ermittelt werden. Daraus ist ersichtlich, dass bezogen auf die Stoffströme „Sekundärbrennstoff“ und „organische Flüssigkeiten“ in NRW 467.300 t genehmigt sind und ca. 61.000 t mitverbrannt wurden. Nach unseren Erkenntnissen handelt es sich hierbei um ca. 80 % gefährliche Abfälle. Diese werden in der derzeitigen Situation voraussichtlich nicht in andere thermische Behandlungsanlagen unterzubringen sein.
- Kritisch ist aus unserer Sicht unverändert zu beurteilen, dass in den Hausmüllverbrennungsanlagen (vgl. S. 103 f.) in erheblichem Umfang gefährliche Abfälle als „Sonstige Abfälle aus der mechanischen Behandlung von Abfällen“ (Abfallschlüssel 19 12 11*) entsorgt werden, die bei genauer Betrachtung als „vorge-mischte Abfälle“ einzustufen sind. Diese Mischung höchst unterschiedlicher Abfälle gehören jedenfalls unter Umweltgesichtspunkten nicht in eine HMV.. Dieses Vollzugsdefizit mag man angesichts der hohen Auslastung der SAV hinnehmen, aber es beinhaltet angesichts der sehr unterschiedlichen Anforderungen eine auf Dauer nicht hinnehmbare Wettbewerbsverzerrung. In HMV sollten generell nur gefährliche Abfälle entsorgt werden, die mit Siedlungsabfällen vergleichbar sind (z.B. Aufsaug- und Filtermaterialien, nicht verwertbare Verpackungen etc.). Zumindest ist dieses Ziel in der Perspektive auch in NRW anzustreben.

2.3 DK III-Kapazitäten

Vom Grundsatz her sind die Annahmen und die Prognose, dass bei positivem Abschluss der Zulassungsverfahren für die Erweiterungsvorhaben im DK III-Bereich Entsorgungssicherheit hergestellt werden kann, nachvollziehbar. Kritisch sind aber aus unserer Sicht folgende Punkte:

- Das Landeskabinett in Mecklenburg-Vorpommern hat am 01.10.2019 beschlossen, dass der Deponiebetrieb der IAG 2035 enden soll. Soweit rechtlich möglich, soll bereits ab kommendem Jahr die Anlieferungsmenge um ein Viertel reduziert werden und auf den nord- und ostdeutschen Raum beschränkt werden. Wegen der Einzelheiten wird auf die LT-Drs. 7/4243 (M-V) vom 07.10.2019 verwiesen. Aus unserer Sicht ist es völlig verfehlt, Einzugsbereiche für DK III-Deponien festzulegen, aber die Entscheidung zur IAG wird ggf. auch Auswirkungen in NRW haben.

Zusätzlich zeichnet sich ab, dass im Betrachtungszeitraum des AWP die in den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg befindlichen DK-III-Deponien verfüllt sein werden. Dies wird die Mengennachfrage aus diesen Bundesländern erhöhen.

- In 2017 wurden ausweislich des Abfallwirtschaftsplanes knapp 1,32 Mio. t gefährlicher Abfälle auf den o.g. DK III-Deponien/Deponien mit DK III-Abschnitten deponiert (S. 86). Als Umrechnungsfaktor wird genannt (S. 107): 1,7 t/m³.

Bei 1,32 Mio. t wäre somit ein DK III-Volumen in Höhe von 0,78 Mio. m³ in 2017 verbraucht worden. Die o.g. Zahlen (15,8 Mio. m³ bzw. 18 Mio. m³) belegen jedoch einen Verbrauch in Höhe von 2,2 Mio. m³. Bei einem Umrechnungsfaktor von 1,7 t/m³ ergäbe sich eine deponierte Menge von 3,74 Mio. t (statt 1,32 Mio. t).

Der Umrechnungsfaktor ist aus unserer Sicht zu optimistisch. Der Umrechnungsfaktor der AGR beträgt für DK-III-Abfälle (bezogen auf die ZDE und die SAD Hünxe-Schermbeck) 1,1 t/m³. Hierbei werden natürlich auch asbesthaltige Abfälle, staubende Abfälle sowie KMF (also Deponierung von Big Bags) berücksichtigt. Realistisch wäre es, einen Umrechnungsfaktor umzusetzen, der zwischen 1,1 t/m³ und den im Plan angenommen 1,7 t/m³ liegt. Die Unterschiede werden aus der nachfolgenden Berechnung deutlich:

Restvolumen	Faktor	Masse	Restlaufzeit bei 1,33 Mio. t/a
15,8 Mio. m ³	1,7 t/m ³	26,86 Mio. t	ca. 20 a
15,8 Mio. m ³	1,1 t/m ³	17,38 Mio. t	ca. 13 a

- Die Planung berücksichtigt zwar, dass auch auf DK II- und DK I-Deponien gefährliche Abfälle entsorgt werden (S. 82) – dabei wird unterstellt, dass diese dort auch umweltverträglich entsorgt werden –, aber es wird nicht berücksichtigt, dass auch nicht gefährliche Abfälle auf DK III-Deponien entsorgt werden (müssen), wenn keine ausreichenden Kapazitäten im DK I- und DK II-Bereich vorhanden sind oder diese Abfälle technisch (als Abdeckmaterial o.ä.) benötigt werden.

Bezug nehmend auf die in der Abbildung 33 (S. 83) dokumentierte Mengenentwicklung und der aus S. 81 genannten Menge von 1,9 Mio. t in 2017 ist es erstaunlich, dass in den Prognosen eine jährlich zu deponierende Menge in Höhe von lediglich 1,33 Mio. t bis 1,34 Mio. t unterstellt wird. Diese Zahl ist nur dann realistisch, wenn die auf S. 82 im letzten Absatz genannte Statistik (22 % auf DK II bzw. 9 % auf DK I) dauerhaft für den Planungszeitraum Bestand hat, was aus unserer Sicht mit einem Fragezeichen versehen werden muss.

2.4 Sonstige Aussagen und Anmerkungen

In Abschnitt 11.6 wird die zukünftige Entwicklung bei der Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten betrachtet. Bei der Zerlegung und Aufbereitung zur Wiederverwendung entsteht eine Abfallfraktion, die mit bromierten Flammschutzmitteln versehen ist (s. hierzu UBA Texte 18/2016 „Umweltgerechte Verwertung nicht etablierter Stoffströme in Abfallverbrennungsanlagen“). Mit der zunehmenden Erkenntnis, dass diese Abfälle nachweispflichtig und ggfs. als gefährliche Abfälle einzustufen sind, fällt ein Stoffstrom an, für

deren schadlose Entsorgung die Sonderabfallverbrennungsanlagen mit ihren speziellen Verbrennungsparametern (hohe Temperatur) am besten geeignet sind. Die Zunahme dieses Stoffstromes ist u. E. im vorliegenden Entwurf des AWP nicht ausreichend berücksichtigt.

Kontakt:

BDSAV – Bundesverband Deutscher Sonderabfallverbrennungs-Anlagen e.V.

E-Mail: info@bdsav.de

Website: www.bdsav.de