

LANDESBÜRO DER NATURSCHUTZVERBÄNDE NRW

KOORDINATIONSTELLE FÜR MITWIRKUNGSVERFAHREN
Ripshorster Str. 306 · 46117 Oberhausen · Tel. 0208 / 880 590 · Fax 0208 / 880 5929
e-Mail: LB.Naturschutz@t-online.de Internet: <http://www.lb-naturschutz-nrw.de>

LANDESBÜRO DER NATURSCHUTZVERBÄNDE · RIPSHORSTER STR. 306 · 46117 OBERHAUSEN

Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz NRW

40190 Düsseldorf

vorweg als mail: awp.nrw@munlv.nrw.de



Unser Zeichen
(bitte unbedingt angeben)
SV 31-05.09 DEP

Auskunft erteilt:

Frau Becker

Ihr Zeichen
IV-3/IV-2-B44.04

Ihr Schreiben vom
08.05.2009

Datum
30.06.2009

Entwurf des Abfallwirtschaftsplan NRW – Teilplan Siedlungsabfälle – Stellungnahme der Naturschutzverbände

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum Entwurf des Abfallwirtschaftsplanes NRW – Teilplan Siedlungsabfälle nehme ich namens und in Vollmacht der anerkannten Naturschutzverbände wie folgt Stellung:

Der vorliegende Entwurf des Abfallwirtschaftsplanes NRW – Teilplan Siedlungsabfälle ist nach Ansicht der Naturschutzverbände völlig unzureichend und wird den gesetzlichen Vorgaben des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) und dem Gesetz über die Umweltverträglichkeit (UVPG) nicht gerecht.

Der „AWP Siedlungsabfälle“ in der vorliegenden Form ist kein Plan, sondern lediglich eine Bestandsaufnahme ohne Handlungsoptionen zur Vermeidung im Sinne des KrW-/AbfG.

Es ist noch nicht einmal ein unverbindliches Konzept erkennbar (z.B. S. 15: „Bei der Erarbeitung des Abfallwirtschaftsplans konnte davon ausgegangen werden, dass Entsorgungssicherheit für behandlungsbedürftige und ablagerungsfähige Siedlungsabfälle in Nordrhein-Westfalen gegeben ist. Diese Annahme wird durch den vorliegenden Abfallwirtschaftsplan bestätigt. Daher weist dieser auch keinen Bedarf für zusätzliche Abfallbeseitigungsanlagen und folglich auch keine dafür geeigneten Flächen aus. Auch sind keine verbindlichen Bestimmungen hinsichtlich der Entsorgungsträger oder Anlagen, derer sich die Beseitigungspflichtigen zu bedienen haben, im Abfallwirtschaftsplan enthalten.“).

Neben der Auswahl geeigneter Standorte, soll ein Abfallwirtschaftsplan aber beispielsweise auch Einzugsbereiche für zentrale Entsorgungseinrichtungen festlegen oder günstige Mülltransportwege gewährleisten.

Dadurch wird eine über die bloße Standortplanung hinaus gehende, umfassende Konzeption abfallwirtschaftlicher Entsorgungsvorgaben angestrebt. Der Landesregierung steht damit ein Instrument zu Verfügung, das geeignet ist, das noch immer zu hohe Abfallaufkommen zu verringern. Diese Reduzierung setzt dabei bereits im Vorfeld

der durch den Umgang mit Abfällen drohenden Umweltverschmutzungen an. Insbesondere Abfallvermeidungsstrategien können erhebliche Vorteile für den Umweltschutz bringen.

Im AWP sollten daher anspruchsvollere Ziele im Hinblick auf die Vermeidung und Verwertung von Siedlungsabfällen formuliert und mögliche Maßnahmen zur Zielerreichung dargestellt werden. Die Entwicklung und Einführung neuer Technologien, das Erschließen neuer Verwertungswege und die Verwirklichung von Stoffkreisläufen müssen in stärkerem Maße in den Vordergrund der künftigen Siedlungsabfallwirtschaft gerückt werden.

Gegenüber den bisherigen Abfallwirtschaftsplänen der Bezirksregierungen ist sogar noch eine Verringerung an planerischen Vorgaben zu verzeichnen: durch den Verzicht auf Verbindlichkeitserklärung und Zuweisung zu einzelnen Verbrennungsanlagen wird jeglicher planerische Anspruch aufgegeben und die Abfallentsorgung fast ausschließlich dem wirtschaftlichen Wettbewerb überlassen. Hier besteht die reale Gefahr, dass dies auf Kosten der Umwelt und der Menschen im Umfeld der Anlagen zu einem Abbau der Umweltstandards bei den Verbrennungsanlagen führt. Auch dem Mülltourismus wird dadurch Vorschub geleistet.

Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung

Die Begründung, auf eine strategische Umweltprüfung könne verzichtet werden, da keine Flächenfestlegungen getroffen werden und keine erheblichen Umweltauswirkungen zu verzeichnen seien, ist unzutreffend. Die Vorgaben des Planes sind Handlungsanleitung zur Entsorgung von Siedlungsabfällen, die in Nordrhein-Westfalen entstehen (vgl. S.14: „*Der Abfallwirtschaftsplan wird mit seiner Bekanntgabe Richtlinie für alle behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Abfallentsorgung Bedeutung haben (§ 17 Abs. 3 LAbfG).*“).

Der vorliegende Abfallwirtschaftsplan setzt also einen Rahmen für zukünftige behördliche Entscheidungen.

Insbesondere durch den Transport und die Verbrennung entstehen Umwelteinwirkungen. Umwelteinwirkungen entstehen außerdem durch den Transport und die Beseitigung bzw. die "Verwertung" giftiger Schlacken und Filterstäube aus den MVA.

Abfallwirtschaftspläne nach § 29 KrW- / AbfG werden nach Nr. 2.5 der Anlage 3 UVPG der konditionalen Umweltprüfung zugeordnet. Bei der Rechtsanwendung ist zu prüfen, ob der Plan einen Rahmen für UVP-pflichtige Vorhaben setzt. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn durch Ausweisung zugelassener Abfallanlagen oder geeigneter Flächen für die Abfallbeseitigungsanlagen künftige Zulassungsentscheidungen gesteuert werden, sondern auch wenn Aussagen zur Kapazitätsauslastung bestehender Anlagen getroffen werden, da sie einen Rahmen für spätere Anlagenänderungen setzen.

Da die Planinhalte nach § 7 Abs. 3 S.2 Nr. 3 ROG als Ziele der Raumordnung aufzunehmen sind, wirken sich die Vorgaben des AWP durchaus flächensichernd aus.

Aufgrund der erheblichen Umweltauswirkungen und der Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit im Umfeld der Verbrennungsanlagen, die durch die Entsorgung von Siedlungsabfällen entstehen, ist nach Auffassung der Naturschutzverbände eine verbindliche Planung von Entsorgungsstandorten erforderlich. Dies erfordert eine Prüfung der Umweltstandards der bestehenden Anlagen sowie eine Darstellung der Kapazitäten. Gegenstand der Prüfung sollte auch die Lenkung des Stoffstromes und die Umweltauswirkungen des Transportes sein.

Der vorliegende Plan enthält keine Ansätze, die Umwelteinwirkungen schon im Vorfeld beispielsweise durch Ausweitung der Vermeidungsanstrengungen oder durch stoffliche Verwertung zu verringern.

Die „Nichtplanung“ als Argument für das Unterlassen einer SUP anzuführen, überzeugt nicht. Vielmehr sollten Gegenstand der Alternativenprüfung der SUP gerade die Folgen für Mensch und Umwelt bei verschiedenen Planungs- bzw. „Nichtplanungs“-Szenarien sein.

Nach Auffassung der Naturschutzverbände ist daher eine Strategische Umweltprüfung für diesen Teilplan durchzuführen.

EU-Abfallrahmenrichtlinie

Im Dezember 2008 ist die Abfallrahmenrichtlinie der EU mit zahlreichen Neuregelungen auch in Bezug auf Abfallwirtschaftspläne in Kraft getreten.

Ein zentrales Element der Richtlinie ist die Abfallhierarchie (Artikel 4):

(1) Folgende Abfallhierarchie liegt den Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen im Bereich der Abfallvermeidung und -bewirtschaftung als Prioritätenfolge zugrunde:

- a) Vermeidung
- b) Vorbereitung zur Wiederverwendung,
- c) Recycling,
- d) sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung,
- e) Beseitigung.

Zur Anwendung der Abfallhierarchie müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung der Optionen, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringen, festlegen.

An die Inhalte der Abfallwirtschaftspläne stellt die Richtlinie u.a. folgende Anforderungen (Artikel 28):

- Analyse der aktuellen Situation der Abfallbewirtschaftung
- erforderliche Maßnahmen für eine Verbesserung der umweltverträglichen Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings, der Verwertung und der Beseitigung von Abfall
- eine Bewertung, wie der Plan die Erfüllung der Ziele und der Bestimmungen der Richtlinie unterstützen wird
- Art, Menge und Herkunft der im Gebiet erzeugten Abfälle
- die Abfälle, die wahrscheinlich aus dem oder in das Hoheitsgebiet verbracht werden
- eine Abschätzung der zukünftigen Entwicklung der Abfallströme
- bestehende Abfallsammelsysteme und bedeutende Beseitigungs- und Verwertungsanlagen, einschließlich spezieller Vorkehrungen für Altöl, gefährliche Abfälle oder Abfallströme, für die spezielle gemeinschaftliche Rechtsvorschriften gelten
- Beurteilung der Notwendigkeit neuer Sammelsysteme
- die Stilllegung bestehender Abfallanlagen
- zusätzliche Infrastrukturen für Abfallanlagen (..) und - soweit erforderlich - der diesbezüglichen Investitionen

- erforderlichenfalls ausreichende Informationen über die Ortsmerkmale für die Standortbestimmung und über die Kapazität künftiger Beseitigungsanlagen oder bedeutender Verwertungsanlagen;
- allgemeine Abfallbewirtschaftungsstrategien, einschließlich geplanter Abfallbewirtschaftungstechnologien und -methoden, oder Strategien für Abfälle, die besondere Bewirtschaftungsprobleme aufwerfen.

Die Abfallrahmenrichtlinie ist bis Dezember 2010 in deutsches Recht umzusetzen. Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, dass Ende 2009 ein neuer Abfallwirtschaftsplan aufgestellt wird, dessen Inhalt bereits nach einem Jahr an die absehbaren Neuregelungen angepasst werden muss. Dies bedeutet für alle Beteiligten einen erheblichen Mehraufwand. Aus Sicht der Naturschutzverbände wäre bereits heute eine Berücksichtigung der EU-Regelungen im Rahmen der Neuaufstellung des AWP möglich und erforderlich. Die EU-Regelungen sind bekannt und stellen eine Mindestanforderung für die Umsetzung in deutsches Recht dar. Wenn diese bereits jetzt berücksichtigt werden, ist Ende 2010 nur noch eine Anpassung an möglicherweise über die Regelungen der Abfallrahmenrichtlinie hinausgehende bundesrechtliche Vorgaben erforderlich

Wiederholung der rechtlichen Anforderungen und der bisherigen Entsorgungsvorgaben

Der vorliegende Abfallwirtschaftsplan enthält vorwiegend die bisherigen gesetzlichen Grundlagen für die Siedlungsabfallwirtschaft nach Kreislaufwirtschaftsgesetz und nach LAbfG. Hinzu kommen grobe Angaben zu den Abfallmengen und -strömen.

Neue Ansätze zur Vermeidung, Behandlung und Entsorgung von Abfällen sind nicht erkennbar. Dem Plan fehlt jeglicher innovativer Charakter. Offen bleibt auch, ob er jetzt und in den nächsten Jahren der neuen thematischen Strategie und den Zielvorstellungen der EU-Kommission im Abfallbereich gerecht werden kann.

Nachhaltigkeit

Bezogen auf die Abfallwirtschaft ist unter Nachhaltigkeit ein schonender Umgang mit erneuerbaren und nicht erneuerbaren Rohstoffen zu verstehen. In allen Stufen des Stoffflusses, von der Rohstoffgewinnung über die Produktion bis zur Entsorgung sollte auf unnötige Stoff- und Materialvermischung verzichtet werden. Außerdem sind gerade bei Prozessen der Abfallwirtschaft der Energieaufwand und die Freisetzung von Schadstoffen besonders zu beachten.

Abfallvermeidung und Abfallverwertung stellen wesentliche Maßnahmen zur Erzielung von Nachhaltigkeit dar, denn hierdurch werden Stoffströme eingespart und Energieressourcen geschont. Je höher der Vermeidungs- und Einspareffekt, desto nachhaltiger ist die Maßnahme.

Neben den direkten Auswirkungen (verringerte Abfallmengen und Transportaufwendungen) sind die indirekten Effekte von besonderer Bedeutung. Hierzu zählen beispielsweise die Einsparung von Wasser, Energie und anderen Rohstoffen sowie die Verringerung der Luft- und Abwasserbelastung durch die vermiedene Produktion der Gegenstände, die sonst zu Abfall geworden wären. Diese indirekten Effekte sind häufig um ein Vielfaches höher als die direkten Auswirkungen. Auch durch die Wiederverwertung von Abfällen, z.B. beim Papierrecycling, werden Stoffe und Energie eingespart, wenn auch in geringerem Umfang als bei der Abfallvermeidung.

Hier ergeben sich erhebliche Einsparungen insbesondere durch den Wegfall der Produktion von Rohmaterialien.

Deutlich gemacht werden kann dies durch so genannte Stoffstrombilanzen, bei denen die Stoff- und Energieströme von Produktions-, Verwertungs-, und Behandlungsverfahren dargestellt und vergleichbar gemacht werden können. Stoffstrombilanzen sind daher ein geeignetes Instrument, um die Nachhaltigkeit einer Maßnahme beurteilen zu können.

Im vorliegenden AWP fehlen Angaben zur Nachhaltigkeit. Hier sollte das Instrument der Stoffstrombilanzen angewandt und entsprechende Angaben im AWP gemacht werden.

Abfallvermeidung und Verwertung

Die Zielsetzungen des KrW/AbfG und der EU-Abfallrahmenrichtlinie zur Vermeidung und Verwertung lassen sich nur sehr unzureichend mit einem unverbindlichen Konzept erreichen. Die Einführung neuer Technologien, das Erschließen neuer Verwertungswege und die Verwirklichung von Stoffkreisläufen sind mit einem „*Weiter so wie bisher, aber stärker wettbewerbsorientiert*“, wie es im Teilplan verankert ist, nicht erreichbar.

Der Begriff „Verwertung“ sollte nur noch für die stoffliche Verwertung (Recycling, Kompostherstellung) genutzt werden. Die „energetische / thermische Verwertung“ sollte als „energieeffiziente Verbrennung“ oder „Abfallverbrennung mit Nutzung der erzeugten Energie“ bezeichnet werden.

In der Praxis steht die »energetische Verwertung« genauso wie die Restmüllverbrennung in direkter Konkurrenz zur Vermeidung und Verwertung. Gerade die Diskussionen um die Kunststoffverwertung und um die Mitverbrennung von Sekundärbrennstoffen haben das deutlich gezeigt.

Dass die stoffliche Verwertung von Abfällen aus der getrennten Sammlung kostengünstiger als die Verbrennung ist, gilt außer für Bioabfall, Altpapier, Altglas und Metallen inzwischen auch bei einer Reihe von Kunststoffen. Auf Grund des kräftigen Anstiegs der Ölpreise und somit auch der Preise für Rohware in den letzten Jahren lassen sich die gängigen Kunststoffsorten wie PE (Polyethylen), PP (Polypropylen) und PET (Polyethylenterephthalat) kostendeckend verwerten.

Da Verbrennung bei gleichzeitiger Nutzung der entstehenden Energie immer noch in vielen Fällen als Verwertung eingestuft werden kann, droht die Gefahr, dass Deutschland nach dem Mehrweggetränkessystem auch die bestehenden Recyclingstrukturen sehenden Auges sterben lässt und Abfälle nur noch in Ausnahmefällen recycelt werden. Dies widerspricht jeglichen politischen Ansprüchen in

- ökologischer (Effizienzsteigerung, absolute Emissionsreduktion),
- ressourceneffizienter (Vernichtung veredelter Materialien) und
- wirtschaftlicher (Finanzierung gewinnorientierter Anlagen durch Gebührenzahler)

Hinsicht.

Umgang mit Überkapazitäten

Der neueste Trend des Umgangs mit großen Abfallströmen geht zu so genannten Industrieheizkraftwerken, die in Billigbauweise in Deutschland derzeit in solchem Ausmaß geplant werden, dass die Verwirklichung dieser Pläne zu massiven Überkapazitäten führen wird. Deutschland – vornehmlich Nordrhein-Westfalen und

Sachsen-Anhalt – würde sich damit zum Abfallentsorgungsland Nr. 1 in Europa entwickeln.

Wenn Deutschland auf einem nachhaltigen abfallpolitischen Pfad voranschreitet, sich aber die Anlagenkapazitäten weiter erhöhen, werden im Jahr 2020 8,6 Mio. t Müllverbrennungskapazitäten zu viel vorhanden sein. Das hieße, dass in Deutschland etwa ein Drittel mehr Abfall verbrannt werden könnte als eigentlich notwendig. Denn das deutsche Abfallaufkommen läge dann bei ca. 24,7 Mio. t pro Jahr, dem 33,2 Mio. t Behandlungskapazitäten gegenüber stünden. Auch wenn eine gewisse Reaktion der Ersatzbrennstoffanlageninvestoren auf sinkende Ersatzbrennstoff- und Restabfallmengen angenommen wird, lägen die Überkapazitäten immer noch bei über 6,6 Mio. t im Jahr 2020.

Der vorliegenden AWP bestätigt, dass für NRW Überkapazitäten bei Verbrennungsanlagen vorhanden sind. Es werden jedoch weder die Folgen der Überkapazitäten genannt, noch Strategien geschweige denn konkrete Maßnahmen zur Begrenzung der Überkapazitäten ergriffen. Dies ist ein schwerwiegendes Defizit des vorliegenden AWP.

Logische Folge von Überkapazitäten ist entweder, dass Deutschland zusätzlich zur eigenen auch einen Teil der Abfallverbrennung für die Nachbarstaaten übernimmt, um so die Anlagen auszulasten. So wird insbesondere NRW Müllverbrennungsanlage Zentraleuropas – mit allen damit verbundenen Schäden für Mensch und Natur. Genannt seien etwa die Schadstoffemissionen sowie die Transportfolgeschäden.

Bereits heute werden etwa zwei Millionen Tonnen mehr Abfall nach Deutschland importiert als exportiert. Diese Menge entspricht der Kapazität von vier großen Müllverbrennungsanlagen oder einem mit Müll beladenen Güterzug von 1000 km Länge. Deutschland ist damit ein Importland für Müll.

Oder aber die Müllgebühren werden enorm steigen, weil unausgelastete Anlagen extrem teuer zu betreiben sind – eine wohl eher hypothetische, weil wirtschaftlich unsinnige Lösung. Zudem können Müllverbrennungsanlagen aus technischen Gründen nicht unter Teillast laufen.

Genauso wenig zu verantworten wäre aber die dritte Möglichkeit der Auslastung der Verbrennungsanlagen durch eigentlich für das Recycling vorgesehene Wertstoffe. Geschehen kann dies, wenn von kommunalen und privaten Betreibern die Annahmgebühren der Verbrennungsanlagen auf Dumpingniveau gesenkt würden, um zur Auslastung der Anlage Müll zur Verbrennung irgendwie anzulocken. Dies hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit auch rechtliche Folgen. Denn dann würden die deutschen und europäischen Verwertungsquoten für einzelne Abfälle nicht mehr eingehalten. An dieser Stelle zeigt sich auch, wie problematisch die Gewinnorientierung bei privaten, kommunalen oder gemischt betriebenen Anlagen zu betrachten ist.

Fehlende Angaben zur Eindämmung von Müllimporten

Der Abfallwirtschaftsplan enthält keinerlei keine Angaben und Maßnahmen zur Eindämmung von Müllimporten. Dies ist aber erforderlich, da bei den Verbrennungsanlagen in NRW erhebliche Überkapazitäten bestehen, die häufig über die Akquirierung von Abfällen aus dem Ausland gedeckt werden.

Eine Maßnahme zur Eindämmung von Müllimporten könnte z.B. die Stilllegung von Anlagen zum Abbau der Überkapazitäten sein.

Positionen und Studien von BUND und NABU

In aktuellen Publikationen von BUND und NABU, die als Anlage beigefügt sind, sind die Positionen der Verbände zur Abfallwirtschaft detailliert nachzulesen:

NABU (2009): Ergebnisse aus der durch die prognos AG durchgeführten Untersuchung:

“Der Abfallmarkt in Deutschland und Perspektiven bis 2020“.

BUND (2008): Wege zu einer nachhaltigen Abfallwirtschaft

BUND (2007): Umweltdumping durch „EBS“-Anlagen?

Mit freundlichen Grüßen

Regine Becker