# Stellungnahme zu dem vom Kabinett am 21. April 2015 beschlossenen Entwurf des ökologischen Abfallwirtschaftsplans NRW

## Zusammenfassung der wesentlichen Kritikpunkte

## 1. Wesentliche Ziele der Abfallwirtschaftsplanung

Am 21. April 2015 hat das nordrhein-westfälische Kabinett den Entwurf eines neuen Abfallwirtschaftsplanes (AWP) beschlossen. Dieser wurde zwischenzeitlich der Landtagspräsidentin zur weiteren Behandlung in den zuständigen Gremien des Landtages weitergeleitet.

Laut Aussage von Herrn Minister Remmel in der Presse hat sich das Ministerium bei der Erstellung des AWP an folgenden drei Eckpunkten/Zielen orientiert:

- **Mülltourismus vermeiden**
- **Hochwertig verwerten**
- **Ortsnah beseitigen.**

Hierzu soll nachfolgend in der gebotenen Kürze Stellung genommen werden. Zum besseren Verständnis bedarf es allerdings auch einiger grundlegender Darstellungen **(siehe Langfassung Anlage 1).**

Ausweislich der Darlegungen im AWP verfolgt dieser insbesondere die folgenden Ziele:

- Gebührenstabilität und Vergleichmäßigung der Abfallgebühren
- Entsorgung im Land selbst (Grundsatz der Autarkie)
- Entsorgung möglichst in der Nähe ihre Entstehungsortes (Grundsatz der Nähe)
- Vorrangiges Ziel: Regionale Entsorgungsautarkie
- Landesweite Koordinierung einer langfristigen Anpassung der Kapazitäten bei Abfallbehandlungsanlagen (Kapazitätsabbau) und Deponien
- Aktive Förderung interkommunaler und regionaler Kooperationen
- Stärkere Verwertung von Bioabfällen
- Ressourcen- und Klimaschutz

## 2. Kritische Würdigung

Wesentliche der mit dem AWP-Entwurf verfolgten Ziele werden nicht erreicht.

### Grundsätzliches:

- Eine Aussage zu benötigten Kapazitäten ist ohne Betrachtung der Abfälle aus Handel, Gewerbe und Industrie schlechterdings nicht möglich. Die Erstellung zumindest eines

Teilplans für gewerbliche Abfälle unter enger Verzahnung zum Teilplan Siedlungsabfälle ist daher zwingend erforderlich
- Der vorliegende AWP NW entfaltet nur bedingt steuernde Wirkung, sondern ist vielmehr Kompromiss der widerstreitenden Interessen (Einzelzuweisung ./. freier Wettbewerb)
- Das Ziel der größeren Gebührengerechtigkeit ist grundsätzlich zu unterstützen; Gebührenunterschiede ergeben sich allerdings zwangsläufig je nach zugrunde liegendem Leistungsspektrum
- Ziele werden durch Bildung von Entsorgungsregionen nicht erreicht

## Bildung von Entsorgungsregionen (siehe Anlage 2):

- Das Prinzip der Nähe wird durch den vorgesehenen Zuschnitt der fünf Entsorgungsregionen nicht umgesetzt. Dies zeigt sich exemplarisch schon an der Entsorgungsregion I - westliches Rheinland, in der z. B. der Kreis Euskirchen bis nach Wesel entsorgen kann, nicht aber nach Bonn
- Der aktuell vorgesehene Zuschnitt führt mittelfristig zu Wettbewerbsverzerrungen und manifestiert Gebührenungerechtigkeiten. Wettbewerb ist nur bedingt gegeben, in einigen Regionen gar nicht, weil nur eine Müllverbrennungsanlage in Betracht kommt (z. B. in der Region IV) oder aber weil über Jahre die vertraglichen Bindungen eine Ausschreibung nicht hergeben.
- Wenn Regionen schon gebildet werden sollen, dann müssen diese zumindest einen größerem Zuschnitt aufweisen, damit in allen Regionen auch Wettbewerb unter den Anlagen möglich ist und alle die Chance haben, durch Teilnahme an kommunalen Ausschreibungen zur Auslastungssicherung ihrer Anlagen beizutragen (max. drei Regionen, wie im ersten AWP-Entwurf auch einmal vorgesehen). So wäre es denkbar, die Regionen I und II sowie die Regionen III und IV jeweils zusammen zu legen.
- Eine unter dem Aspekt von Umwelt- und Klimaschutz gewünschte Steuerung der Abfälle könnte auch durch Vorgabe von ökologischen Vergabekriterien bei der Ausschreibung erfolgen (Nähe, Emissionsverhalten, Energieeffizienz der Anlagen etc.)
- Eine echte Steuerung ist nur bei Einzelzuweisungen möglich. Folge wäre eine zwingende einheitliche Kalkulation der zugewiesenen Abfälle gemäß Vorschriften es öffentlichen Preisrechts in der jeweiligen Anlage. Unterschiedliche Verbrennungsentgelte für die jeweiligen kommunalen Anlieferer würden vermieden.

## Kapazitätsabbau:

- Der Abbau von Verbrennungskapazitäten wird nicht durch die Bildung von Entsorgungsregionen möglich
- Rechtlicher Rahmen eines Kapazitätsabbaus ist vollkommen offen (Rechtsbasis, Entschädigung etc.)
- Freiwillige Kooperationen – zumal innerhalb von einem Jahr – sind nicht realistisch; die Anlagen mit privater Beteiligung sind benachteiligt, da sie schon aus vergaberechtlichen Gründen nicht ohne weiteres in solche Kooperationen eingebunden werden können

## Annahme ausländischer Abfälle:

- Das Alternativmodell zum angestrebten Kapazitätsabbau ist die Auslastung vorhandener Kapazitäten durch Drittmengen aus dem europäischen Ausland

- Dadurch würden die in NRW getätigten Investitionen in Umwelt- und Klimaschutz ebenso wie vorhandene Arbeitsplätze dauerhaft gesichert
- In den meisten europäischen Staaten werden Abfälle immer noch überwiegend deponiert. Dem Umwelt- und Klimaschutz wird durch EU-weite Deponierungsverbote für Organik weitaus mehr gedient als durch Verhinderung von sog. „Mülltourismus“
- Ziel muss daher die Umsetzung eines europäischen Autarkieprinzips und einer europäischen Abfallwirtschaftsplanung sein
- Dies gibt die Abfallrahmenrichtlinie (AbfRR) bereits jetzt her. In Art. 16 Abs. 4 AbfRR heißt es: „Die Grundsätze der Nähe und der Entsorgungsautarkie bedeuten nicht, dass jeder Mitgliedsstaat über die gesamte Bandbreite von Anlagen zur endgültigen Verwertung verfügen muss.“

## Bioabfallentsorgung:

- Zielgrößen für die Bioabfallsammelquoten sollten unter dem Aspekt qualitativ hochwertiger Produkte überdacht werden. Bei Anschluss hochverdichteter Bereiche an die Biotonne ist eine deutliche Erhöhung der Störstoffquote zu erwarten
- Die Absatzmöglichkeiten der steigenden Kompost- und Vergärungsprodukte müssen aufgezeigt werden

Andreas Freund

Peter Mooren

Anlage 1

# Stellungnahme zu dem vom Kabinett am 21. April 2015 beschlossenen Entwurf des ökologischen Abfallwirtschaftsplans NRW

Am 21. April 2015 hat das nordrhein-westfälische Kabinett den Entwurf eines neuen Abfallwirtschaftsplanes (AWP) beschlossen. Dieser wurde zwischenzeitlich der Landtagspräsidentin zur weiteren Behandlung in den zuständigen Gremien des Landtages weitergeleitet.

Laut Aussage von Herrn Minister Remmel hat sich das Ministerium bei der Erstellung des AWP an folgenden drei Eckpunkten/Zielen orientiert:

- **Mülltourismus vermeiden**
- **Hochwertig verwerten**
- **Ortsnah beseitigen.**

Hierzu soll nachfolgend noch einmal Stellung genommen werden.

## 1. Grundlagen und Aufgaben der Abfallwirtschaftsplanung

Gemäß § 30 Abs. 1 Satz 3 KrWG weisen Abfallwirtschaftspläne zugelassene Abfallentsorgungsanlagen aus, die zur Sicherung der Beseitigung von Abfällen sowie der Verwertung von gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen einschließlich solcher, die dabei auch in anderen Herkunftsbereichen gesammelt werden, erforderlich sind.

Allerdings stehen die Entsorgungsanlagen in NRW selbstverständlich seit Jahren auch der gewerblichen Wirtschaft zur Verfügung, die auf eine funktionierende Entsorgungsinfrastruktur im Land angewiesen ist und anderenfalls erhebliche Wettbewerbsnachteile zu befürchten hätte.

Auch wenn der AWP formell nur für die „öffentliche" Abfallwirtschaftsplanung Geltung entfaltet, sollte daher bei den entsprechenden Ausweisungen und Festlegungen keinesfalls der erforderliche Bedarf an Anlagen zur Verwertung der gewerblichen Abfälle aus Handel, Gewerbe und Industrie unberücksichtigt bleiben. Dieser Aspekt ist bei der Bedarfsplanung u. E. zwingend zu berücksichtigen.

## 2. Ziele der Abfallwirtschaftsplanung

Ausweislich der Darlegungen im AWP verfolgt dieser folgende Ziele:

- Ökologischer Abfallwirtschaftsplan
- Entsorgung im Land selbst (Grundsatz der Autarkie)
- Möglichst in der Nähe ihre Entstehungsortes (Grundsatz der Nähe)
- Vorrangiges Ziel: Regionale Entsorgungsautarkie

- Langfristige Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der überwiegend „kommunalen" Entsorgungsinfrastruktur und die Entsorgungssicherheit für behandlungsbedürftige Siedlungsabfälle
- Ressourcen- und Klimaschutz
- Stärkere Verwertung von Bioabfällen
- Gebührenstabilität und Vergleichmäßigung der Abfallgebühren
- Aktive Förderung interkommunaler und regionaler Kooperationen
- Landesweite Koordinierung einer langfristigen Anpassung der Kapazitäten bei Abfallbehandlungsanlagen (Kapazitätsabbau) und Deponien
- Förderung der Abfallvermeidung
- Stärkung einer konsequenten Kreislaufwirtschaft
- Perspektiven einer Weiterentwicklung zu einer umfassenden Ressourcenwirtschaft

Zu einzelnen Zielen bzw. Aspekten wird nachfolgend Stellung genommen.

## Ziele der Abfallwirtschaftsplanung

Die Ziele der Landesregierung im Rahmen der Abfallwirtschaftsplanung werden grundsätzlich begrüßt.

Dies gilt zunächst für den von der Abfallwirtschaft zu leistenden Beitrag zum Ressourcen- und Klimaschutz in NRW, der bereits heute höchsten Anforderungen entspricht.

Ebenfalls grundsätzlich zu begrüßen ist das Prinzip der Entsorgungsautarkie, welches aufgrund der im Land vorhandenen Behandlungsanlagen und -kapazitäten unproblematisch umsetzbar ist. Fragen der Entsorgungssicherheit in NRW stellen sich diesbezüglich aktuell nicht.

## Größere Gebührengerechtigkeit

Das Ziel einer größeren Gebührengerechtigkeit und Vergleichsmäßigung der Abfallgebühren ist grundsätzlich zu unterstützen.

Allerdings gilt es zu bedenken, dass sich die Gebühren aus einer Vielzahl unterschiedlichster Leistungen ergeben. Insoweit kommt es – je nach zugrunde liegendem Leistungsspektrum – zwangsläufig auch zu unterschiedlichen Gebühren.

Nicht akzeptabel ist allerdings die derzeitige Ausnutzung der aktuellen Kapazitätssituation durch entsorgungspflichtige Körperschaften, die über keine eigenen Anlagenkapazitäten verfügen. Diese können bei Auslaufen der entsprechenden Verträge die Entsorgung ihrer Abfallmengen ausschreiben und lassen sich nun für sogenannte Ausschreibungserfolge feiern. Diese Erfolge sind nur dadurch möglich, dass es aufgrund der bestehenden Überkapazitäten zu einem verschärften Preiswettbewerb zwischen den Anlagen kommt. Über die Drittentsorgung werden lediglich Deckungsbeiträge zur Entlastung der Fixkosten erwirtschaftet werden.

Die Gebührenunterschiede werden sich vor diesem Hintergrund noch weiter vergrößern. Es ist nicht weiter hinnehmbar, dass sich die ausschreibenden Kommunen auf Kosten derjenigen entlasten, die - auch auf Druck der Landesregierung - die Entsorgungssicherheit im Land gewährleisten und in moderne und umweltgerechte Verbrennungsanlagen investiert haben.

## Bildung von Entsorgungsregionen (regionale Entsorgungsautarkie)

Die dargelegte Situation lässt sich jedoch nicht durch die Umsetzung einer regionalen Entsorgungsautarkie aufbrechen.

Eine derartige Steuerung wäre u. E. nur möglich, wenn eine Zuweisung von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu einzelnen Anlagen erfolgen würde. In diesem Fall wären die Leistungen nämlich von den jeweiligen Anlagenbetreibern nach den Vorschriften des öffentlichen Preisrechts zu kalkulieren. Eine derartige Preisspanne, wie sie derzeit aufgrund der aktuellen Ausschreibungen gegeben ist, wäre damit zumindest eingegrenzt.

Eine solche Zuweisung müsste u. E. auch nicht zu der jeweils nächstgelegenen Anlage vorgenommen werden, wie im AWP-Entwurf ausgeführt. Vielmehr könnten insoweit auch andere Aspekte als das reine Prinzip der Nähe eine Rolle spielen. So wird – wie bereits oben zitiert – im vorliegenden Entwurf selbst darauf hingewiesen, dass nicht zwingend auf die geographisch am nächsten gelegene Anlage abzustellen ist, sondern weitere Aspekte herangezogen werden können. Maßgeblich wäre für uns dabei insbesondere auch das Emissionsverhalten der Anlagen. Ein weiterer Aspekt wäre die Sicherstellung einer in etwa gleichen Grundauslastung der Anlagen mit Mengen der öffentlich rechtlichen Entsorgungsträger.

Die Landesregierung sieht die Bildung von sogenannten Entsorgungsregionen als Kompromiss. Der im AWP dargestellte Regionenzuschnitt wird den eigenen Planungs- und Abwägungskriterien allerdings nicht gerecht.

Das Prinzip der Nähe wird durch den vorgesehenen Zuschnitt der fünf Entsorgungsregionen nicht umgesetzt. Dies zeigt sich exemplarisch schon an der Entsorgungsregion I - westliches Rheinland, in der z. B. der Kreis Euskirchen bis nach Wesel entsorgen kann, nicht aber nach Bonn.

Der aktuell vorgesehene Zuschnitt führt mittelfristig zu Wettbewerbsverzerrungen und manifestiert Gebührenungerechtigkeiten. Wettbewerb ist nur bedingt gegeben, in einigen Regionen gar nicht, weil nur eine Müllverbrennungsanlage in Betracht kommt (z. B. in der Region IV) oder aber weil über Jahre die vertraglichen Bindungen eine Ausschreibung nicht hergeben.

Wenn schon Regionen gebildet werden sollen, dann müssen diese zumindest einen größerem Zuschnitt aufweisen, damit in allen Regionen auch Wettbewerb unter den Anlagen möglich ist und alle die Chance haben, durch Teilnahme an kommunalen Ausschreibungen zur Auslastungssicherung ihrer Anlagen beizutragen (max. drei Regionen, wie im ersten AWP-Entwurf auch einmal vorgesehen). So wäre es denkbar, die Regionen I und II sowie die Regionen III und IV jeweils zusammen zu legen.

Die Transportwege innerhalb der einzelnen Regionen können – wie dargelegt - extrem lang sein, während kurze Wege über Regionengrenzen nicht möglich sind. Dem Prinzip der Nähe wird dadurch keinerlei Geltung verschafft. Freiwillige Kooperationen gehen zwar vor, diese sind – zumal innerhalb von einem Jahr – nicht realistisch. Die Anlagen mit privater Beteiligung sind außerdem benachteiligt, da sie schon aus vergaberechtlichen Gründen nicht ohne weiteres in solche Kooperationen eingebunden werden können.

Es ist ohnehin fraglich, ob der reine Transportweg das wesentliche Kriterium zur Durchsetzung des Prinzips der Nähe sein sollte. Vielmehr sollten weitergehende ökologische Standards der Abfallbehandlung stärker berücksichtigt werden. So ist u. E. maßgeblich auch auf die „Umweltrelevanz" der Anlagen abzustellen. Dies gilt z. B. für das Emissionsverhalten der Anlage und die damit einhergehende Umweltbelastung. Investitionen in Abgasreinigungssysteme gehen natürlich zu Lasten der Energieeffizienz. Dies darf aber nicht zu einer Benachteiligung von „sauberen" Anlagen führen.

Zur Umsetzung des Autarkieprinzips bedarf es aufgrund ausreichend vorhandener Behandlungskapazitäten keiner entsprechenden Regionenbildung.

## Kapazitätsabbau

Im AWP-Entwurf wird explizit davon ausgegangen, dass die Kapazitäten der Hausmüllverbrennungsanlagen mittel- und langfristig an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen sind. Dies könne durch Stilllegung von Anlagen oder einzelner Verbrennungslinien erfolgen. Die Betreiber der Hausmüllverbrennungsanlagen in Nordrhein-Westfalen werden ausdrücklich aufgefordert, entsprechende Anpassung ihrer Kapazitäten zu prüfen und die erforderlichen Maßnahmen umzusetzen.

Eine entsprechende Aussage hinsichtlich der mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen fehlt jedoch. Diese Anlagen sind u. E. ebenfalls in entsprechende Überlegungen einzubeziehen.

Ein Abbau von Verbrennungskapazitäten lässt sich durch die vorgesehene Bildung von Entsorgungsregionen ganz sicherlich nicht erreichen. Insoweit ist auch der eingeräumte Zeitraum, innerhalb von einem Jahr entsprechende Kooperationen auf freiwilliger Basis einzugehen, vollkommen unrealistisch.

Vollkommen offen ist zudem, unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen Stilllegungen von Anlagen oder einzelnen Linien überhaupt möglich sein sollen. Dies gilt ebenso für die wirtschaftlichen Konsequenzen derartiger Stilllegungen. Insoweit muss sich das Land erklären, in welcher Form mögliche negative wirtschaftliche Folgen für die Anlagenbetreiber und deren Gesellschafter ausgeglichen werden. Ebenfalls enthält der AWP-Entwurf keinerlei Aussage, wie dieser Prozess von statten gehen soll. Insoweit bedarf es einer aktiven Rolle des Landes hinsichtlich einer Moderation und Koordination.

## Grenzüberschreitende Abfallverbringung

Statt eines Kapazitätsabbaus könnten umgekehrt freie Kapazitäten verstärkt auch durch Drittmengen ausgelastet werden.

Überkapazitäten im Verbrennungsmarkt sind schließlich nicht hausgemacht. Diese resultieren vielmehr aus verschiedenen abfallwirtschaftlichen und abfallrechtlichen Entwicklungen in den vergangenen Jahren (Ausbau der Recyclingstrukturen, Getrenntsammlung, Änderung der Entsorgungszuständigkeiten, technische Optimierung der Anlagen), die von den Anlageneigentümern zum Zeitpunkt der Planung und Errichtung nicht absehbar waren.

Dies hat in den letzten Jahren zu einer verstärkten Nachfrage nach Restabfällen zur Auslastung der Anlagen und damit zu einem massiven Rückgang der Entsorgungspreise im

Gewerbeabfallmarkt geführt. Dies schmälert nicht nur die Deckungsbeiträge zur Entlastung der Gebührenzahler in den Kommunen, die die erforderliche Abfallinfrastruktur vorhalten, sondern auch die Recyclingbemühungen, da die energetische Verwertung weitaus günstiger ist als die stoffliche Verwertung von gemischten Abfällen. Vor diesem Hintergrund sind die Anlagen aktuell auch weitgehend ausgelastet.

Viele europäischen Staaten sind beim Aufbau ihrer abfallwirtschaften Strukturen bei weitem noch nicht so weit wie z. B. Deutschland. So wird in den meisten anderen europäischen Staaten überwiegend noch deponiert. Um mittelfristig auch dort von der Deponierung von behandlungsbedürftigen Abfällen wegzukommen und der europäischen Abfallhierarchie Geltung zu verschaffen, ist ein schrittweiser Aufbau der entsprechenden Abfallbehandlungsanlagen – auch mit Fördermitteln der EU – dringend erforderlich. Dabei sollte maßgeblich der Aufbau von Getrenntsammelsystemen und Recyclinganlagen gefördert werden.

Für die dann noch verbleibenden Restabfälle müssten Verbrennungskapazitäten geschaffen werden, wobei die bereits in anderen europäischen Ländern vorhandenen Kapazitäten (wie in Deutschland) in den erforderlich europäischen Bedarf einbezogen werden sollten, um so eine bedarfsorientierte, für Europa erforderliche Verbrennungskapazität zu schaffen. Dies wird im Übrigen inzwischen auch so von der EU, Generaldirektion Umwelt, so bewertet, wie Herr Falkenberg auch anlässlich der IFAT im Mai 2014 in München bestätigt hat.

Da in NRW die Entsorgungssicherheit für vorbehandlungsbedürftige Abfälle zweifelsfrei gewährleistet ist, können die nordrhein-westfälischen Verbrennungsanlagen stärker auch für Importe aus anderen europäischen Staaten zur Verfügung gestellt werden.

Der AWP-Entwurf sieht zwar eine gewisse Öffnung der Anlagen auch für Abfälle anderer europäischer Staaten vor, beschränkt dies aber auf Importe, die dem Prinzip der Nähe entsprechen oder aber auf zeitlich befristete Notentsorgungsmaßnahmen. Gleichzeitig werden umfangreich die Möglichkeiten zur Beschränkung derartiger Importe dargelegt. Ziel muss es aber u. E. gerade sein, entsprechende Abfallimporte zur Realisierung von Deckungsbeiträgen für unsere Gebührenzahler positiv zu unterstützen.

Dies gilt umso mehr, da nach Aussage im AWP-Entwurf zur Umsetzung des Prinzips der Nähe nicht zwingend auf die geographisch am nächsten gelegene Anlage abzustellen ist, sondern vielmehr soll die unter Berücksichtigung der Gesamtumstände, insbesondere der Anlageninfrastruktur, der Energieeffizienz sowie des Grundsatzes der Kostengünstigkeit geeignetste Anlage gewählt werden.

Außerdem öffnet die Abfallrahmenrichtlinie bereits selbst das Prinzip der Autarkie und Nähe. In Artikel 16 Absatz 4 der Abfallrahmenrichtlinie ist festgelegt: „Die Grundsätze der Nähe und der Entsorgungsautarkie bedeuten nicht, dass jeder Mitgliedstaat über die gesamte Bandbreite von Anlagen zur endgültigen Verwertung verfügen muss."

## Biogene Abfälle

Unabhängig davon, dass die Zielgrößen nach allen in Köln gemachten Erfahrungen mehr als ambitioniert, wenn nicht gar unrealistisch sind, ist mit einer kostenwirksamen Steigerung der Störstoffe zu rechnen.

Aus den Erfahrungen in Köln, aber auch in anderen Großstädten, lässt sich folgendes feststellen:

Je weiter die Bioabfallerfassung in hochverdichtete Innenstadtbereiche ausgedehnt wird, desto schneller steigt der auszusortierende Störstoffanteil an. Dies gilt erst recht in Stadtbezirken mit sozial schwieriger Prägung.

Würde gar ein Anschluss- und Benutzungszwang umgesetzt, muss mit einem exponentiellen Störstoffanstieg gerechnet werden; dies trotz aller begleitenden Öffentlichkeitsarbeit.

Dies erhöht den Aufwand für die Störstoffentfrachtung, angefangen von Personal bis hin zu ggf. zusätzlich erforderlichen Aggregaten und bedeutet im Ergebnis in jedem Fall Mehrkosten.

Im Übrigen empfiehlt der AWP eine Kaskade für die Nutzung von Bioabfällen, also zuerst Vergärung, dann Kompostierung. Dies wird ausdrücklich begrüßt. Eine solche Anlage wird durch die AVG in Köln in den nächsten Jahren errichtet werden.

Welche Mengen den Erfassungshorizont des AWP den Bioabfällen zuzurechnen sind, um die Quoten zu erfüllen, bleibt letztlich unklar (Beispiel Grüngut aus der Waldpflege)?

## Ablagerungsfähige Siedlungsabfälle

Der Entwurf des AWP enthält nur bedingt Aussagen zur Deponierung von Abfällen.

Bedarfsanalysen haben zwischenzeitlich aufgezeigt, dass die vorhandenen Deponiekapazitäten auch in NRW zunehmend knapper werden. Es ist daher dringend die Schaffung von neuem Deponieraum erforderlich. Da es sich bei den auf Deponien abgelagerten Abfällen im Wesentlichen um Abfall zur Beseitigung handelt, sehen wir hier die Landesregierung auch in der Pflicht, die Entsorgungssicherheit zu gewährleisten, unabhängig davon, ob die Abfälle öffentlich-rechtlicher oder gewerblicher Herkunft sind. Dieser Aspekt ist bei der Bedarfsplanung der erforderlichen Deponien zwingend zu berücksichtigen.

Um die Flächeninanspruchnahme durch Deponien zu minimieren und vorhandene Infrastruktureinrichtungen zu nutzen, sollten bei der Standortsuche die folgenden Kriterien Berücksichtigung finden:

1. Nutzung / Erweiterung vorhandener Deponien. Die Erweiterung kann als Vergrößerung der Fläche oder der Ablagerungshöhe erfolgen.

2. Ist dies nicht möglich, sollte die Nutzung vorhandener Abgrabungen erfolgen, da hier der Eingriff in die Natur erfolgt ist. Auch eine Anbindung an das Verkehrsnetz ist in der Regel vorhanden. Die Deponie trägt dazu bei, die ursprüngliche Geländetopographie wieder herzustellen.

3. Erst wenn die Punkte 1 und 2 nicht möglich sind, sollten sonstige geeignete Standorte ohne Vorbelastungen ausgewiesen werden.

Werden vorhandene Standorte genutzt, sollte es auch Erleichterungen für das Planfeststellungsverfahren, die UVP (insbesondere Standortsuche, Prüfung alternativer Standorte), sowie für die Planrechtfertigung geben, da ansonsten die o. g. Kriterien in formalen Verfahrensablauf ins Leere laufen.

## 3. Fazit

- Der Abfallwirtschaftsplan ist als Steuerungsinstrument für eine effiziente Abfallwirtschaft nur bedingt tauglich
- Eine Gesamtbetrachtung fehlt, gewerbliche Stoffströme werden außer acht gelassen
- Das Prinzip der Nähe wird durch die vorgesehene Regionenbildung nicht umgesetzt
- Die geplanten Entsorgungsregionen führen in Teilen zu Wettbewerbsnachteilen und manifestieren Gebührenungerechtigkeiten
- Kapazitätsprobleme werden mit dem Abfallwirtschaftsplan nicht gelöst
- Alternativmodelle zur Auslastung der Anlagen werden nicht betrachtet
- „Gebührengerechtigkeit" wird nicht erreicht

Andreas Freund

Peter Mooren

Anlage 2



### 2.3.2 Bildung von Entsorgungsregionen

Im Vergleich zu dem eher starren Instrument der Einzelzuweisung eröffnet die Bildung von Entsorgungsregionen flexible Möglichkeiten zur Entwicklung von räumlich angepassten Strategien zur Vorbehandlung von Abfällen, regionalen Arbeitsteilungen bzw. Spezialisierungen sowie zur Anpassung von Behandlungskapazitäten. Für die Bildung von Entsorgungsregionen spricht auch, dass dadurch die Anlagenauslastung und damit letztendlich auch die Verbrennungsentgelte beeinflusst werden können.

Entsorgungsregionen stellen einen Kompromiss zwischen der verbindlichen Zuweisung zu einzelnen Abfallentsorgungsanlagen und dem freien Wettbewerb dar. Durch die Festlegung von Entsorgungsregionen wird das Selbstverwaltungsrecht der kreisfreien Städte und Kreise weniger stark eingeschränkt als durch Zuweisungen zu einer bestimmten Abfallentsorgungsanlage. Zulässigkeit und Voraussetzungen von abfallrechtlichen Zuweisungen in Form einer sogenannten Pool-Lösung sind rechtlich geprüft und bestätigt worden.[5]

Die Bildung von Entsorgungsregionen ist an folgenden Planungs- und Abwägungskriterien orientiert:

- Die Regionen bilden weitgehend die bereits heute bestehenden Verträge und Kooperationen zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) und den Hausmüllverbrennungsanlagen und mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen ab. Diese orientieren sich bis auf wenige Ausnahmen an den Grenzen der Regierungsbezirke. Bestehende verbindliche Vereinbarungen zu Kooperationen,
- deren Mitglieder verschiedenen Entsorgungsregionen zugeordnet sind, genießen Bestandsschutz.
- Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sollten die für sie nächstgelegene Anlage möglichst innerhalb der eigenen Entsorgungsregion finden.
- Ausnahmen vom Prinzip der Nähe können zulässig sein, z. B. dann, wenn ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger an einer weiter entfernten Anlage gesellschaftsrechtlich beteiligt ist oder einem Zweckverband angehört, der eine weiter entfernte Anlage beliefert.
- Die Regionen sollten möglichst vergleichbare Größenordnungen in Bezug auf die vorhandenen überlassenen Abfälle und die Behandlungskapazitäten aufweisen. Dadurch soll eine ausgewogene Anlagenauslastung mit Mengen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erreicht werden.
- Mengen- und Anlagenstrukturen sollen die Weiterentwicklung der Regionen zu interkommunalen Kooperationen ermöglichen.
- Der Zuschnitt der Entsorgungsregionen soll zur Optimierung im Hinblick auf die angesichts sich verändernder Rahmenbedingungen notwendige Entsorgungsinfrastruktur anregen.

Es werden fünf Entsorgungsregionen abgegrenzt. Der Zuschnitt der Entsorgungsregionen ist der Abb. 2-4 zu entnehmen.

[5] Gaßner, Groth, Siederer & Coll.: Rechtliche Zulässigkeit und Voraussetzungen von abfallrechtlichen Zuweisungen in Form der Poollösungen im nationalen Recht. Im Auftrag der Prognos AG; Berlin 2013 (https://www.umwelt.nrw.de/umweltschutz-umweltwirtschaft/umwelt-wirtschaft-und-ressourcenschutz/abfall-und-kreislaufwirtschaft/abfallwirtschaftsplanung/)

**Abb. 2-4: Zuschnitt der Entsorgungsregionen**




**Tab. 2-1: Mengen und Kapazitäten 2010 sowie Prognose 2025 in den Entsorgungsregionen**

| Region | Kapazität 2010 (MVA/MBA) | Menge behandlungsbedürftiger Siedlungsabfälle 2010 | | Prognose Kapazität 2025 (MVA/MBA) | Prognose Menge behandlungsbedürftiger Siedlungsabfälle 2025 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | t | t | % | t | t, gerundet | % |
| Region I | 1.430.000 | 1.191.656 | 83% | 1.430.000 | 1.079.000 | 75% |
| Region II | 1.255.000 | 835.380 | 67% | 1.255.000 | 818.000 | 65% |
| Region III | 710.000 | 714.470 | 101% | 710.000 | 578.000 | 81% |
| Region IV | 500.000 | 382.905 | 77% | 500.000 | 330.000 | 66% |
| Region V | 2.710.000 | 1.857.902 | 69% | 2.710.000 | 1.615.000 | 60% |
| Summe | 6.605.000 | 4.982.313 | 75% | 6.605.000 | 4.420.000 | 67% |

Die Region I umfasst die kreisfreien Städte Düsseldorf, Krefeld und Mönchengladbach, die Kreise Euskirchen, Heinsberg, Kleve, Viersen und Wesel, den Rhein-Kreis Neuss, den Rhein-Erft-Kreis sowie das Gebiet des Zweckverbandes Entsorgungsregion West (Stadt Aachen, StädteRegion Aachen, Kreis Düren). Die Städte Köln und Leverkusen, der Bergische Abfallwirtschaftsverband (Oberbergischer und Rheinisch-Bergischer Kreis) und die Rheinische EntsorgungsKooperation (Stadt Bonn, Rhein-Sieg-Kreis) bilden die Region II. Die Region III entspricht im Wesentlichen dem Regierungsbezirk Arnsberg ohne die Städte Bochum und Herne sowie den Ennepe-Ruhr-Kreis, die Mitglieder im Zweckverband EKOCity sind. Der Regierungsbezirk Detmold bildet die Region IV. Die Region V umfasst das Gebiet des Zweckverbandes EKOCity

(Städte Bochum, Herne, Remscheid, Wuppertal, Kreise Mettmann und Recklinghausen, Ennepe-Ruhr-Kreis), die so genannten „Karnap"-Städte (Bottrop, Essen, Gelsenkirchen, Mülheim an der Ruhr), die Städte Duisburg, Münster, Oberhausen und Solingen sowie die Kreise Borken, Coesfeld, Steinfurt und Warendorf.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben sich für die Behandlung der ihnen überlassenen Restabfälle der innerhalb der Regionen jeweils vorhandenen Hausmüllverbrennungsanlagen und/oder mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen zu bedienen (so genannte Pool-Lösung).

Ein Austausch überlassener Restabfälle zwischen den Regionen kann im Einzelfall zulässig sein, beispielsweise im Rahmen von Ausfallverbunden.

Die Ausweisung der Entsorgungsregionen ist verknüpft mit der Aufforderung, innerhalb von einem Jahr nach Bekanntgabe des Abfallwirtschaftsplans entsprechende Kooperationen auf freiwilliger Basis einzugehen.

Es wird empfohlen, eine Beteiligung an bestehenden oder die Gründung neuer Zweckverbände zu prüfen.

Bestehende Entsorgungsverträge öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger bleiben für die Dauer der Vertragslaufzeit unberührt.

Maßgeblich für diese Ausnahmeregelung ist ein Vertragsabschluss vor dem Stichtag 17. April 2013.[6]

Nach Ablauf eines Zeitraums von einem Jahr nach Bekanntmachung des Abfallwirtschaftsplans behält sich der Plangeber vor, die Zuweisung zu einer bestimmten Entsorgungsregion und den darin befindlichen Hausmüllverbrennungsanlagen und/oder mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen (so genannte Pool-Lösung) durch Rechtsverordnung gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Anlagenbetreibern für verbindlich zu erklären, sofern sich dieses als geboten erweisen sollte.

Kooperationen auf freiwilliger Basis wird eindeutig Vorrang eingeräumt.

Es wird jedoch nicht ausgeschlossen, dass auch pflichtige Zweckverbände in Betracht zu ziehen sind.

Dies wäre grundsätzlich möglich und rechtlich zulässig. Das LAbfG sieht die Möglichkeit vor, die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers freiwilligen (§ 5 Abs. 7 LAbfG) oder pflichtigen (§ 6 Abs. 2 LAbfG) Zweckverbänden zu übertragen[7].

Für die Umsetzung der Ziele des Abfallwirtschaftsplans spielen die kommunalen Abfallwirtschaftskonzepte eine ausschlaggebende Rolle (siehe Kapitel 1.4). Zwischen dem Abfallwirtschaftsplan und den Abfallwirtschaftskonzepten besteht eine Wechselwirkung. Einerseits sind die kommunalen Abfallwirtschaftskonzepte und -bilanzen zur Darstellung des Bedarfs auszuwerten (siehe § 30 Abs. 2 Satz 2 KrWG) und für die Erarbeitung des Abfallwirtschaftsplans auch ausgewertet und berücksichtigt worden. Andererseits ist der Abfallwirtschaftsplan auch ohne eine Verbindlichmachung einzelner Ausweisungen von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern bei der Aufstellung bzw. Fortschreibung der Abfallwirtschaftskonzepte zu beachten (siehe § 5 a Abs. 1 Satz 2 LAbfG).

Zur Unterstützung der Umsetzung der Ziele des Abfallwirtschaftsplans können außerdem Maßnahmen zur Beschränkung der grenzüberschreitenden Verbringung von Siedlungsabfällen ergriffen werden (siehe Kapitel 3.4).

[6] Vgl. Erlass des MKULNV vom 17.04.2013 (Az. IV-3/IV-2-844.07 / IV-2-444.10.01.01): „Mit Inkrafttreten einer entsprechenden verbindlichen Regelung können Entsorgungsverträge, die eine Entsorgung in Entsorgungsanlagen vorsehen, zu denen sie nach der Verordnung nicht zugewiesen sind, nicht mehr erfüllt werden (§§ 275, 326 BGB)." (...) Durch die Regelung soll sichergestellt werden, dass die Planungsabsichten des Landes nicht durch den Abschluss neuer langfristiger Entsorgungsverträge unterlaufen werden können.

[7] Ein Abfallentsorgungsverband kann gemäß § 6 Abs. 2 LAbfG auch gegen den Widerspruch von Beteiligten gebildet werden, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten ist.

**Zulässigkeit der so genannten „Pool-Lösung“**

Gemäß der EG-Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) haben die Mitgliedstaaten einen Auftrag zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit für ihr Territorium. Während die Abfallrahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten hierzu in die Pflicht nimmt, ist gemäß § 30 KrWG das jeweilige Land verpflichtet, auf seinem Gebiet die Entsorgungssicherheit u. a. über das Mittel des Erlasses eines Abfallwirtschaftsplanes zu gewährleisten. Damit die Pflicht erfüllt werden kann, werden den Mitgliedsstaaten durch die Europäische Union bzw. den Ländern durch den Bund die tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten hierfür zur Seite gestellt.

Wenn Art. 16 Abs. 2 und 3 AbfRRL die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Netz von Entsorgungsanlagen zu konzipieren und aufzubauen, das sowohl die Entsorgungsautarkie als auch das Näheprinzip garantiert, wird in Art. 16 Abs. 1 AbfRRL spiegelbildlich hierzu den Mitgliedstaaten die Möglichkeit an die Hand gegeben, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um ein solches Netz auch tatsächlich errichten und dauerhaft aufrechterhalten zu können. Ebenso verhält es sich mit § 30 KrWG. Dieser ist dem Zweck untergeordnet, das Entsorgungsnetz funktionsfähig zu halten, was wiederum nur möglich ist durch die sinnvolle Ordnung von Abfallströmen und die Beseitigung bestehender Überkapazitäten.

Abfallwirtschaftspläne sind in Art. 28 AbfRRL geregelt. In Art. 28 Abs. 2 AbfRRL heißt es u. a., dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen für eine Verbesserung der umweltverträglichen Vorbereitung zur Wiederverwendung, sowie des Recyclings, der Verwertung und der Beseitigung von Abfall in ihren Abfallwirtschaftsplänen niederlegen.

Auch diese Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie sprechen für die nationalrechtliche Zulässigkeit der Pool-Lösung[8]. Die Pool-Lösung kommt dem – unter anderem in Art. 16 Abs. 2 und 3 AbfRRL – niedergelegten Autarkie- und Näheprinzip zu Gute. Das von den Mitgliedsstaaten dauerhaft zu gewährleistende Netz von Abfallentsorgungsanlagen wird durch die Pool-Lösung im Vergleich zur Einzelzuweisung gestärkt, eine räumlich beschränkte Entwicklung des Wettbewerbs wird zugelassen und die Abfallströme werden ökonomisch und kostengünstig innerhalb der jeweiligen Entsorgungsregion, nahe dem Entstehungsort, behandelt.

Für eine Zulässigkeit der Pool-Zuweisung im Abfallwirtschaftsplan sprechen auch die einschlägigen Vorschriften des Landesabfallgesetzes, insbesondere die in § 1 LAbfG niedergelegten Grundsätze. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 LAbfG sind nicht verwertbare Abfälle in geeigneten Anlagen im Inland möglichst in der Nähe ihres Entstehungsortes zu beseitigen. Dies hat vorrangig im Land selbst zu geschehen gem. § 1 Abs. 3 Satz 1 LAbfG. Außerdem soll die Entsorgung gemäß § 1 Abs. 3 Satz 2 LAbfG möglichst kostengünstig ausfallen. Zwar sind diese landesrechtlichen Autarkie- und Nähebestimmungen nicht als zwingende Planungsvorgaben zu verstehen, sie gelten aber als berücksichtigungspflichtige Planungsleitlinien.

Dafür ist das grundrechtlich abgesicherte Selbstverwaltungsrecht der kommunalen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu beachten, die in ihrer Entscheidungsfreiheit und Wahlmöglichkeit, in welcher Anlage sie ihre Abfälle entsorgen wollen, eingeschränkt werden. Erfolgt eine Pool-Zuweisung, können die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Zukunft nicht mehr den möglicherweise günstigeren, aber weiter entfernten Anbieter auswählen, sondern sind auf die Anbieter ihrer jeweiligen Entsorgungsregion beschränkt. Auf der anderen Seite ist jedoch zu bedenken, dass die Pool-Zuweisung im Vergleich zu der Einzelzuweisung den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern gegenüber das mildere und somit verhältnismäßigere Mittel darstellt.

Ein weiterer wichtiger Belang, der für die Pool-Zuweisung spricht, ist die angestrebte Vergleichmäßigung der Anlagenauslastung – und damit letztendlich auch der Verbrennungsentgelte. Die Frage, ob und wie das Land eine Anlagenzuweisung vornimmt, ist eine planerische Ermessenentscheidung, die sämtliche widerstreitende Interessen gegeneinander abzuwägen hat. Wichtiges Argument für die Pool-Lösung ist das Autarkie- und Näheprinzip, sowie eine - zumindest partielle - Offenhaltung des Wettbewerbs. Im Interesse der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ist ihr Selbstverwaltungsrecht in die Abwägung einzustellen, das zwar von jeder Art der Zuweisung beeinträchtigt wird – durch die Pool-Zuweisung jedoch weniger stark als durch eine Einzelzuweisung.

[8] Die Zuweisung eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu einem Pool von Anlagen innerhalb der eigenen Entsorgungsregion