

Aktuální vývoj evropského právního režimu skládkování odpadů a jeho prosazování v Německu

Aktuelle Entwicklung im europäischen Deponierecht und ihre Umsetzung in Deutschland

Karl Biedermann¹

Abstrakt

Návrhy změn k evropské směrnici o skládkování, předložené Evropskou komisí v prosinci 2015, byly v Radě projednány pod velkým časovým tlakem a vstoupily v platnost dne 5. července 2018.

Tyto změny nařízení, které je nutno během dvou let implementovat do národní legislativy, předpokládají dva podstatné cíle, které Německo již splňuje: Cílem je, neukládat počínaje rokem 2030 na skládkách žádné odpady, které lze zhodnotit. Kromě toho nemají být na skládkách ukládány žádné odpady, které byly shromažďovány za účelem jejich recyklace; kromě toho lze od roku 2035 na skládkách ukládat již pouze 10 % komunálního odpadu bez předchozí úpravy.

Tyto cíle sice sledují správný směr, je však otázkou, zda jsou vhodné k tomu, aby pozvedly skutečnou realitu "vícerychlostní Evropy", která v oblasti odpadového hospodářství existuje, na vyšší úroveň a současně jí adaptovaly.

Na základě aktuálních dat ze spolkové statistiky bude kromě toho doloženo, že situace na skládkách minerálních odpadů v Německu již není tak napjatá.

Kurzfassung

Die im Dezember 2015 von der EU-KOM im Rahmen des Legislativpaketes im 2. Anlauf vorgelegten Änderungsvorschläge zur EU-Deponierichtlinie wurden im Rat unter großem Zeitdruck verhandelt und sind am 5. Juli 2018 in Kraft getreten.

Diese Änderungen der EU-Deponierichtlinie, die innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen sind, sehen drei wesentliche Ziele vor, die Deutschland grundsätzlich bereits erfüllt: Es soll angestrebt werden, dass ab 2030 keine verwertbaren Abfälle auf Deponien beseitigt werden. Darüber hinaus sollen keine zum Zwecke des Recyclings getrennt gesammelten Abfälle auf Deponien abgelagert werden; ab 2035 dürfen zudem nur noch 10 % der Siedlungsabfälle direkt, d.h. unvorbehandelt, auf Deponien beseitigt werden.

Insgesamt gehen diese Ziele zwar in die richtige Richtung. Es ist aber fraglich, ob sie dazu geeignet sind, die in der Abfallwirtschaft und insbesondere bei der Einhaltung der Deponieziele real existierende faktische Lebenswirklichkeit des „Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ auf ein hohes Niveau zu heben und besser anzupassen.

Außerdem wird anhand der aktuellen Daten der Bundesstatistik aufgezeigt, dass sich die Lage bei den Deponien für mineralische Abfälle in Deutschland etwas entspannt hat.

¹Ehemaliger Leiter des Referates „Produktionsabfälle, gefährliche Abfälle, Deponierung“ im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Bonn. Zur Zeit in Altersteilzeit

1 Aktuelle europäische Entwicklungen

Im Kontext des 7. Umweltaktionsprogrammes (Schwerpunkt: Ressourceneffizienz, Abfall ist wichtigste Ressource), das am 17. Januar 2014 in Kraft trat, hatte die Europäische Kommission (EU-KOM) am 2. Dezember 2015 gewissermaßen in einem zweiten Anlauf u.a. einen Vorschlag für ein abfallrechtliches Legislativpaket vorgelegt [1].

1.1 Das Legislativpaket

Dieses Legislativpaket, das aus vier Änderungsrichtlinien bestand, umfasste folgende Vorschläge zur Änderung der [1]

- Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle,
- Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle,
- Richtlinie 1999/31/EG über AbfalldPONien und
- der Richtlinien 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte.

Zusammenfassend sind die wichtigsten Ziele zur Änderung des EU-Abfallrechts:

- Angleichung von Begriffsbestimmungen in allen Richtlinien,
- Anhebung der Zielvorgaben für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und für das Recycling von Siedlungsabfällen auf 65 % bis 2030; hier einigten sich das EP, der Rates und die EU-KOM darauf, ab 2025 eine Quote von mindestens 55 % zu fordern, die 2030 auf 60 % steigt und 2035 auf 65 %.
- Anhebung der Zielvorgaben für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und für das Recycling von Verpackungsabfällen,
- schrittweise Begrenzung der Deponierung von Siedlungsabfällen auf 10 % bis 2030; hier einigten sich das EP, der Rates und die EU-KOM darauf, den Anteil des Aufkommens an Siedlungsabfällen, der durch Deponierung beseitigt wird, bis 2035 auf 10 % abzusenken,
- Einführung von Mindestanforderungen für die erweiterte Herstellerverantwortung und
- Anpassung an die Artikel 290 und 291 AEUV über delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte.

Die maltesische Präsidentschaft hat im ersten Halbjahr 2017 den von der EU-KOM vorgelegten Entwurf des Legislativpaketes, der seit Ende 2015 in zahlreichen Ratsarbeitsgruppensitzungen behandelt wurde, zu einem Kompromiss aggregiert und diesen als Mandatsentwurf für den Trilog dem Ausschuss der Ständigen Vertreter des Rates (AStV) vorgelegt, um mit dem EP, das abweichende Positionen vertrat, zu vermitteln.

Am 19. Mai 2017 hat der AStV diesen Entwurf als Mandatsvorgabe für die Trilog-Verhandlungen beschlossen. Grundsätzlich kann ein EU-Rechtssetzungsakt erst nach Zustimmung von EU-KOM, Rat und EP in Kraft treten. Bei unterschiedlichen Standpunkten zwischen Rat und EP erfolgt eine Vermittlung im sog. Trilog-Verfahren. Die estnische Präsidentschaft hat diesen Vorschlag in mehreren Trilog-Sitzungen in der 2. Hälfte 2017 verhandelt. Am 18.12.2017 fand die abschließende Trilog-Verhandlung statt, bei der sich die Vertreter des EP, des Rates und der EU-KOM auf einen Kompromiss einigten. Nach nur wenigen Modifikationen dieses Kompromisses stimmten am 18.04.2018 das EP und am 22.05.2018 der Rat zu.

Am 14.06.2018 wurde das Legislativpaket im Amtsblatt der EU veröffentlicht [2]. Zwanzig Tage nach dieser Veröffentlichung ist das Legislativpaket am 5.07.2018 in Kraft getreten; innerhalb von zwei Jahren - bis zum 5.07.2020 - ist es in das nationale Recht der Mitgliedstaaten (MS) umzusetzen.

1.2 Änderungsvorschläge zur Deponierichtlinie

Hier werden nur die wesentlichen Aspekte der nunmehr am 5.07.2018 in Kraft getretenen Änderungen der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien (EU-DeponieRI) [2] diskutiert.

1.2.1 Begriffsdefinitionen (Artikel 2 lit. a (neu) im Entwurf der DeponieRI)

Die Anpassung verschiedener Begriffsdefinitionen in Artikel 2 DeponieRI wie „Abfall“, „Siedlungsabfall“, „gefährlicher Abfall“, „Verwertung“, „Recycling“, „Beseitigung“, „Abfallerzeuger“, „Abfallbesitzer“ und „getrennte Sammlung“ an Artikel 3 (neu) der Abfallrahmen-Richtlinie (Richtlinie 2008/98/EG, AbfRRI) ist grundsätzlich sinnvoll und konsequent. Da sich das in Artikel 5 Absatz 5 (neu) DeponieRI neu aufgenommene Ziel ausschließlich auf Siedlungsabfälle bezieht, wurde dieser Begriff im Legislativvorschlag zur AbfRRI konkreter und abschließend definiert, z. B. wie in Deutschland, grundsätzlich alle Abfallschlüssel aus dem Kapitel 20 (Siedlungsabfälle) und aus der Gruppe 15 01 (Verpackungen) des europäischen Abfallkatalogs (2014/955/EU) [3].

1.2.2 Neue strengere Ziele in Artikel 5 im Entwurf der EU-DeponieRI

Im Wesentlichen sollen mit dem Mandatsvorschlag des Rates zur Änderung der EU-DeponieRI drei neue Ziele geregelt werden:

Ablagerungsverbot für recycelbare oder verwertbare Abfälle

In Artikel 5 soll ein neuer Absatz 3a eingeführt werden. Hiernach sollen die MS bestrebt sein, dass ab 2030 keine recycel- oder verwertbaren Abfälle auf Deponien abgelagert werden, es sei denn, dass dies die beste Umweltoption im Sinne der Abfallhierarchie nach Artikel 4 der AbfRRI ist. Diese Regelung, die mit den bereits geltenden Zielen der Abfallhierarchie nach Artikel 4 der AbfRRI im Einklang steht, geht mit auf einen deutschen Vorschlag zurück und ist zu begrüßen.

Ablagerungsverbot für getrennt gesammelte Abfälle

Neben den bisherigen Zielen des Artikels 5 Absatz 2 der vormaligen EU-DeponieRI [4], nach denen die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den biologisch abbaubaren Anteil im zu deponierenden Siedlungsabfall im Rahmen eines Drei-Stufen-Zieles zu verringern, soll im neuen Absatz 3 lit. f folgendes neues, weitaus restriktiveres materielles Ziel geregelt werden:

„ 3) Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, damit folgende Abfälle nicht auf einer Deponie angenommen werden:

a) bis e) [wie bisher].

f) Abfälle, die gemäß Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 22 der Richtlinie 2008/98/EG ((AbfRRI)) für die Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling getrennt gesammelt wurden, mit Ausnahme derjenigen Abfälle, die bei der Behandlung dieser getrennt gesammelten Abfälle entstehen, wenn nach der Abfallhierarchie gemäß Artikel 4 der AbfRRI die Beseitigung auf Deponien die beste Umweltoption ist. “

Nach Artikel 11 Absatz 1 (neu) der Änderung der AbfRRI [5] im Rahmen des in Rede stehenden Legislativpaketes ergeben sich für die Mitgliedstaaten u.a. folgende Pflichten, Maßnahmen zur Förderung eines hochwertigen Recyclings nach Artikel 4 (Abfallhierarchie) zu ergrei-

fen:

„(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen, soweit angemessen, Maßnahmen zur Förderung der Vorbereitung zur Wiederverwendung, insbesondere durch Förderung der Errichtung und Unterstützung von Wiederverwendungs- und Reparaturnetzen und durch Erleichterung des Zugangs solcher Netze zu Abfallsammelstellen sowie durch Förderung des Einsatzes von wirtschaftlichen Instrumenten, Beschaffungskriterien, quantitativen Zielen oder durch andere Maßnahmen.“

Hierzu ist in Artikel 11 Absatz 2 Unterabsatz 2 AbfRRI eine neue generelle Förderpflicht zur getrennten Sammlung von Abfällen formuliert worden, um das hochwertige Recycling zu steigern:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen zur Förderung eines qualitativ hochwertigen Recyclings; hierzu führen sie die getrennte Sammlung von Abfällen ein, soweit diese (technisch, ökologisch und ökonomisch durchführbar und)1 dazu geeignet ist, die für die jeweiligen Recycling-Sektoren erforderlichen Qualitätsnormen zu erreichen und die Zielvorgaben gemäß Absatz 2 zu erfüllen.“

Die nach Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 AbfRRI bereits seit 2015 geltende Pflicht, die getrennte Sammlung zumindest der Materialien Papier, Metall, Kunststoff und Glas einzuführen, bleibt weiterhin bestehen. Zusätzlich soll in einem vierten Unterabsatz eine Förderpflicht für den selektiven Rückbau und für die Etablierung von Trennsystemen für Bau- und Abbruchabfälle geregelt werden:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen zur Förderung des selektiven Rückbaus und etablieren Trennsysteme für Bau- und Abbruchabfälle, mindestens jedoch für Holz, mineralische Fraktionen (Beton, Ziegelsteine, Fliesen, Keramik), Metall, Glas, Kunststoffe und Gipskartonplatten.“

Mit Artikel 22 neu der Änderung der AbfRRI [5] soll im Rahmen des Legislativpaketes von einer Förderpflicht hin zu einer absoluten Pflicht der getrennten Sammlung von Bioabfällen übergegangen werden.

Hiernach soll Artikel 22 (neu) AbfRRI folgende Fassung erhalten:

„Art. 22 Die Mitgliedstaaten sorgen für die getrennte Sammlung von Bioabfällen, soweit diese (technisch, ökologisch und ökonomisch durchführbar und)1 dazu geeignet ist, die Einhaltung der geltenden Qualitätsnormen für Kompost zu gewährleisten und die Zielvorgaben gemäß Artikel 11 Absatz 2 Buchstaben a, c und d sowie Artikel 11 Absatz 3 zu erreichen. . . “

Es ist grundsätzlich fraglich, ob überhaupt ein Erfordernis für ein Deponieverbot für diese getrennt gesammelten Abfallfraktionen in der DeponieRI besteht: Durch eine konsequente Umsetzung des Artikels 11 Absatz 1 (neu) und 22 (neu) AbfRRI, wonach u.a. Glas-, Kunststoff-, Metall-, Papier- und Bioabfälle getrennt zu sammeln und nach den Vorgaben der Abfallhierarchie nach Artikel 4 AbfRRI zu entsorgen sind, liegt gewissermaßen bereits ein kongruenter Regelungsansatz vor, der sinnvollerweise am Anfang der Entsorgungskette ansetzt. Ein explizites Deponieverbot für diese Stoffströme erscheint daher rein formal gesehen obsolet und würde zudem bei energetisch verwertbaren Abfällen (auf deren Verbrennungsrückstände) auch keinerlei Wirkung bei der Annahme an der Deponie entfalten. Das Ziel, dass die MS nach Art. 5 Abs. 3 lit. f Maßnahmen ergreifen, damit keine zur besseren Verwertbarkeit nach Art. 11 Abs. 1 (neu) und nach Art. 22 (neu) AbfRRI getrennt gesammelten Fraktionen (wie Kunststoff-, Metall-, Glas-, Papier- und Bioabfälle) auf Deponien angenommen werden, geht schon grundsätzlich in die richtige Richtung. Um die Anwendung der Abfallhierarchie nach Artikel 4 AbfRRI zu unterstützen, greift die Regelung allerdings zu kurz. Eine Steigerung der getrennten Sammlung und damit des Recyclings wird nicht erreicht.

Vielmehr spricht bei einer bereits erfolgten getrennten Sammlung von Abfällen im Rahmen der Marktwirtschaft viel dafür, dass diese Abfälle auch tatsächlich recycelt/verwertet werden, zumal die Kosten für die Beseitigung die Kosten für die Verwertung übersteigen dürften und sich in einigen Fällen (z.B. Metall, Glas und Papier) sogar Erlöse (positive Marktwerte) durch die Verwertung erzielen lassen. Die Getrenntsammlung ist doch in aller Regel kein Selbstzweck, sie hat ja gerade die Verwertung zum Ziel, erfordert Aufwand und Kosten und verleiht den gesammelten Fraktionen somit schon einen gewissen Marktwert, der durch Beseitigung auf der Deponie wieder verloren ginge. Wer täte so etwas ohne Not?

Im Sinne der Regelungsintention der Artikel 11 (neu) und 22 (neu) i.V.m. Artikel 4 der AbfRRI, möglichst alle verwertbaren Abfälle getrennt zu erfassen und zu verwerten, wäre es weitaus zielführender, parameterbezogene Anforderungen an alle abzulagernden Abfälle, insbesondere an die Restabfallfraktion zu stellen, um deren Behandlung nach Artikel 6 lit. a i.V.m. mit Artikel 2 lit. h DeponieRI (Aussortierung noch verwertbarer Bestandteile, biologischer oder chemischer Abbau, thermische Umwandlung . . .) „zu erzwingen“. Hierfür wäre eine Weiterentwicklung der Annahmekriterien in der Ratsentscheidung [6] zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien (2003/33/EG) für alle Abfälle erforderlich mit dem Ziel, nicht nur nach Artikel 4 AbfRRI die Verwertung zu steigern, sondern auch nach Artikel 1 DeponieRI das Treibhausgaspotential zu minimieren.

Die Ratsentscheidung 2003/33/EG [6] gibt Grenzwerte für die Annahme von Abfällen auf Deponien für Inertabfälle und für gefährliche Abfälle vor, darunter jeweils eine Begrenzung des organischen Kohlenstoffgehaltes (bestimmt als TOC). Für Deponien für nicht gefährliche Abfälle sind bisher nur Grenzwerte für bestimmte angelieferte Abfälle vorgegeben, nämlich für die dort auch zulässigen gefährlichen Abfälle und für diejenigen, die gemeinsam mit diesen abgelagert werden. Nur für die gefährlichen Abfälle gibt es eine TOC-Begrenzung. Insofern ist, vorbehaltlich der Anforderungen an die beschränkte schrittweise Reduktion der biologisch abbaubaren Anteile nach Art. 5 (2) der Richtlinie 1999/31/EG [4], die Ablagerung von Siedlungsabfällen auf Deponien für nicht gefährliche Abfälle mit all ihren schädlichen Umweltauswirkungen einschließlich der Deponiegasbildung weiterhin zulässig.

Deutschland hat deshalb bei den Ratsverhandlungen mehrfach vorgeschlagen, dass die Grenzwerte einschließlich der Organikbegrenzung (TOC) für alle an die Deponie angelieferten Abfälle für verbindlich zu erklären. Dabei wird vorausgesetzt, dass nur die von verwertbaren Fraktionen vorab durch Getrenntsammlung oder Sortierung befreiten Restabfälle an die Deponie angeliefert werden. Die Vorgabe von Grenzwerten (in Nr. 2.2.2) der Ratsentscheidung 2003/33/EG für diese Restabfälle [6] fördert deren Vorbehandlung, wodurch Schadstoffe entfernt oder zerstört, hochkalorische Abfälle energetisch verwertet werden, sowie Sickerwasser geringer belastet und Deponiegasbildung verhindert wird.

Die Vorbehandlung erfolgt i.d.R. in Müllverbrennungsanlagen oder Anlagen zur mechanisch-biologischen Behandlung. Diese verschiedenen Behandlungsverfahren erfordern die zusätzliche Festlegung unterschiedlicher Grenzwerte für den verbleibenden Organikanteil im abzulagernden Abfall:

- Für die energetische Verbrennung/energetische Verwertung: TOC < 3% und
- für die mechanisch-biologische Behandlung: TOC < 18%, flankiert von einem Grenzwert für die biologische Restaktivität (z.B. Gasbildungsrate oder Atmungsaktivität).

Dieser in Deutschland mit Erfolg umgesetzte und praktizierte ganzheitliche Regelungsansatz wurde mehrfach in die Ratsverhandlungen eingebracht, fand aber leider bei der Mehrheit der MS keine Resonanz. Ein derartiger Regelungsansatz wäre auch dazu geeignet, das Reduktionsziel der Deponierung von Siedlungsabfällen in Artikel 5 Abs. 5 (neu) 10 % zu realisieren.

Reduktionsziel, bis 2035 nur noch 10 % der Siedlungsabfälle beseitigen

In Artikel 5 Absatz 5 lit. b (neu) DeponieRI soll nämlich ein neues Reduktionsziel für die abge-

lagerten Siedlungsabfälle normiert werden:

„(5 lit a) Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Menge der auf Deponien abgelagerten Siedlungsabfälle bis 2035 auf 10 % des gesamten Siedlungsabfallaufkommens verringert wird.“

Dabei wird einer Gruppe von 12 Mitgliedstaaten (MS), die im Jahr 2013 noch mehr als 60 % ihrer Siedlungsabfälle deponierten, eine Zusatzfrist von weiteren fünf Jahren bis 2040 gewährt. Sie müssen jedoch bis 2035 ein Zwischenziel von 25 % des Aufkommens erreichen.

Dieser Regelungsvorschlag (10 %) ist weitaus bestimmter als der aus 2014 und geht in die richtige Richtung, bedarf allerdings, wie oben erwähnt, einer auslegungsfesten, konkreten und abschließenden Definition des Begriffes „Siedlungsabfall“.

Die Erreichung dieses Reduktionsziels erfordert jedoch ausreichende Kapazitäten der energetischen Verwertung (66 Müllverbrennungsanlagen (MVA), (teilweise) 35 Ersatzbrennstoff-Kraftwerke (EBS)) und 45 mechanisch-biologischen Behandlung (MBA) von unbehandelten Siedlungsabfällen. In Deutschland müssten ohne die 45 MBA und ohne die 66 MVA sowie 35 EBS bei der derzeitigen Konzeption der Siedlungsabfallbewirtschaftung mehr als 30 % der Siedlungsabfälle direkt auf Deponien beseitigt werden.

Diese drei in die EU-DeponieRI neu aufzunehmenden materiellen Zielvorschläge (10 %-Reduktionsziel, Ablagerungsverbot für recycelbare/verwertbare und für getrennt gesammelte Abfälle) werden in Deutschland schon heute erreicht; Deutschland hat diesbezüglich seine Hausaufgaben bereits seit mehr als 10 Jahren gemacht. In Deutschland werden keine unvorbehandelten, biologisch abbaubaren Abfälle und nur begrenzt organikhaltigen Abfälle abgelagert; das Recycling von Glas, Papier, Kunststoffen und Metallen funktioniert in der Regel gut. In Deutschland fielen in 2016 ca. 52 Mio. t Siedlungsabfälle von ca. 355 Mio. t Gesamtabfallmenge an [7]. Von den Siedlungsabfällen sind in 2016 nur ca. 0,2 % (ca. 100.000 Tonnen i. W. Boden und Steine AS 200202 und Straßenkehricht AS 200303) direkt auf Deponien abgelagert worden [8].

Allerdings wurde unter der slowakischen Ratspräsidentschaft Ende 2016 noch eine Kalkulationsregel in einem neuen Artikel 5 a Nr. 1 EU-DeponieRI aufgenommen, welche Abfallfraktionen bei dem o.g. Siedlungsabfallreduktionsziel in Art. 5 Abs. 5 mit anzurechnen sind:

„ a) Das Gewicht der zur Deponierung bestimmten (direkt abgelagerten) Siedlungsabfälle wird aus der Menge der insgesamt erzeugten Siedlungsabfälle für ein gegebenes Jahr errechnet.

(b) Das Gewicht der Abfälle, die bei Behandlungsverfahren vor dem Recycling oder anderen Verwertungsverfahren von Siedlungsabfällen entstehen (Output), wie z.B. bei der Sortierung oder mechanisch biologische Behandlung (MBA zur Verwertung, Stabilisierverfahren), und die anschließend deponiert werden, ist auf das Gesamtgewicht aller deponierten Siedlungsabfälle anzurechnen.

(c) Das Gewicht von Siedlungsabfällen, die in Anlagen thermisch beseitigt werden (MVA ohne R 1-Status), und das Gewicht von Abfällen, die in Stabilisierungsverfahren der bioabbaubaren Abfallfraktion von Siedlungsabfällen (MBA zur Deponierung, Rotteverfahren) entstehen und anschließend auf Deponien abgelagert werden, sind auf das Gewicht der abzulagernden Siedlungsabfälle anzurechnen.

(d) Das Gewicht von Abfällen, die beim Recycling oder anderen Verwertungsverfahren (wie MVA mit R 1-Status) von Siedlungsabfällen entstehen und anschließend deponiert werden, ist nicht auf die Gesamtmenge der als deponiert berichteten Siedlungsabfälle anzurechnen.“

Die Einhaltung des 10 %-Reduktionsziels für abgelagerte Siedlungsabfälle in Art. 5 (5) ist in Deutschland auch bei Zugrundelegung der in der EU-DeponieRI neu in Art. 5 a Nr. normierten Kalkulationsregeln kein Problem! Gleichwohl sind diese Kalkulationsregeln bei Lichte besehen fachlich nicht ganz logisch und mit dem Minimierungsgebot des Treibhausgaspotenzials nach Artikel 1 der DeponieRI und dem Behandlungsgebot nach Artikel 6 im Wesentlichen nicht ver-

einbar.

Grundsätzlich sollte es das Ziel sein, dass nur noch vorbehandelte, nicht verwertbare Abfälle abgelagert werden, wobei die Vorbehandlung gewährleisten muss, dass das Klimarisiko der Deponien weitgehend ausgeschlossen wird. Um der mühsamen Kompromissfindung im Rat nicht im Wege zu stehen, hat Deutschland dieser Kalkulationsregel gleichwohl aus folgenden Gründen zugestimmt:

- Davon ausgehend, dass nahezu alle MVA in Deutschland den Verwertungsstatus (R 1-Status) erreichen, sind nach Artikel 5a Nr. 1 lit. d die aus den MVA auf Deponien abgelagerten, nicht verwertbaren Aschen nicht mit in das Reduktionsziel einzurechnen.
- Ausgehend davon, dass es in D keine einfachen der Deponierung unmittelbar vorgeschalteten MBA (ohne Verwertung) gibt, ist nach Artikel 5a Nr. 1 lit. b und c lediglich der zu deponierende Feinkornanteil aus der MBA (zur Verwertung) in die für das Reduktionsziel maßgebliche Menge mit einzurechnen. Derzeit fallen von den ca. 5 Mio. t Siedlungsabfällen, die der mechanisch-biologischen Abfallbehandlung (MBA) zugeführt werden, weniger als 1 Mio. t Abfälle (Feinkornanteil, Deponiefraktion) an, die auf Deponien abgelagert sind. Diese Mengen werden sich nach Mitteilung des ASA-Vorsitzenden bis 2020 mindestens halbieren [9].

Nach der Kalkulationsregelung in Artikel 5a würde dies mit Bezug auf die derzeitige Siedlungsabfallgesamtmenge von 52 Mio. t bedeuten, dass in Deutschland nicht wie oben erwähnt, 0,2 %, sondern rein rechnerisch etwa das 10-fache, nämlich ca. 2 % (<1 Mio. t Deponiefraktion aus MBA/52 Mio. t Siedlungsabfallgesamtmenge plus 0,2% direkte Ablagerung) der Abfälle dem Reduktionsziel zuzuordnen wären. D.h., das für 2035 vorgegebene Reduktionsziel von 10 % ist für D leicht einhaltbar.

2 Siedlungsabfallmanagement in den europäischen Mitgliedstaaten

Die aktuellste Statistik zur Entsorgung der Siedlungsabfälle in Europa steht allerdings nach wie vor diametral im Widerspruch zu diesen neuen, ambitionierten Zielvorschlägen der EU-KOM, des Mandatsvorschlages des Rats und insbesondere des EP (s.u.).

Nach der Veröffentlichung von EUROSTAT [10] beseitigten von den 28 Mitgliedstaaten (MS) eine größere Anzahl in den unten stehenden Jahren ihrer Siedlungsabfälle direkt, d.h. unvorbehandelt, auf Deponien.

Anzahl der Mitgliedsstaaten mit Anteil der direkten Deponierung von Siedlungsabfällen:
2016:

- 16 MS mehr als 25 %,
- 12 MS mehr als 50 % und
- 6 MS mehr als 70 %.

2015:

- 17 MS mehr als 25 %,
- 12 MS mehr als 50 % und
- 7 MS mehr als 70 %.

2014:

- 19 MS mehr als 25 %,
- 13 MS mehr als 50 % und

- 8 MS mehr als 70 %.

2013:

- 20 MS mehr als 25 %,
 - 14 MS mehr als 50 % und
 - 9 MS mehr als 70 %.

2012:

- 21 MS mehr als 25 %,
 - 15 MS mehr als 50 % und
 - 10 MS mehr als 70 %.

Offensichtlich klaffen – abgesehen von den sechs „Musterstaaten“ (AT, BE, DN, NE, SW und DE) – die rechtlich verbindlichen Zielsetzungen der EU und die faktische Lebenswirklichkeit der Siedlungsabfallentsorgung bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechtes in der Mehrheit der Mitgliedstaaten immer noch sehr weit auseinander. Schließlich ist die weit überwiegende Anzahl der MS von den bereits bestehenden Zielen des Artikels 5 Absatz 2 DeponieRI zur Reduktion des biologisch abbaubaren Anteils im zu deponierenden Siedlungsabfall im Rahmen des Drei-Stufen-Zieles noch weit entfernt [11].

Vor dem Hintergrund dieser faktischen Lebenswirklichkeit der Siedlungsabfallentsorgung in den MS darf man gespannt sein, ob der in der geänderten EU-DeponieRI gefundene Kompromiss, in dem nur Ziele - aber keine Maßnahmen - geregelt werden, dazu geeignet ist, das in der Abfallwirtschaft und insbesondere bei der Einhaltung der Deponieziele real existierende „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ auf ein hohes Niveau zu heben und besser anzupassen?

3 Deponiebedarf in Deutschland

In der Tat zeichnete sich in den letzten Jahren ab, dass zwar in regional unterschiedlich ausgeprägter Form, aber nahezu bundesweit Bedarf an der erweiterten Bereitstellung von Kapazitäten zur Beseitigung des mineralischen Anteils von Bau- und Abbruchabfällen insbesondere auf Deponien der Klasse 0 und der Klasse I (DK 0- und DK I-Deponien) bestand.

Dieser Deponiebedarf ist – wenn gleich in regional unterschiedlich ausgeprägter Form – nach den aktuellen Daten des Statistischen Bundesamtes von Juni 2018 differenziert zu sehen [8]:

Hiernach waren in Deutschland im Jahr

- 2016: 1.108 Deponien
- 2015: 1.110 Deponien,
- 2014: 1.131 Deponien,
- 2013: 1.142 Deponien und in
- 2012: 1.146 Deponien in Betrieb.

3.1 DK 0-Deponien

Die Anzahl der Deponien wird stark von der Anzahl der Inertabfalldeponien (DK 0-Deponien) dominiert.

Im Jahr

2016 wurden auf den 798 DK 0-Deponien ca. 20,1 Mio. t, in
2015 wurden auf den 787 DK 0-Deponien ca. 18,5 Mio. t, in
2014 wurden auf den 802 DK 0-Deponien ca. 18,9 Mio. t, in
2013 wurden auf den 794 DK 0-Deponien ca. 16,6 Mio. t und in
2012 wurden auf den 794 DK 0-Deponien ca. 14,4 Mio. t Abfälle abgelagert.

Die überwiegende Anzahl der sich in 2016 im Ablagerungsbetrieb befindlichen Deponien bilden die 798 DK 0-Deponien. Hier liegt der weitaus größte Anteil (ca. 70 %) der DK 0-Deponien in den Ländern BW, BY und NW. Unter der Annahme einer zeitlich konstanten Ablagerung und dass 1 m³ des Abfalls einer Masse von 1,6 t entspricht, ergibt sich mit dem DK 0-Restvolumen von 140 Mio. m³ eine bundesdurchschnittliche Restlaufzeit von ca. 11 Jahren für die 798 DK 0-Deponien für 2016. Dies kann als ein Fingerzeig dafür gewertet werden, dass sich auch bundesweit ab 2014 (12 Jahre Restlaufzeit) in der Abfallstatistik erstmals ein Deponiebedarf für Inertabfalldeponien (DK 0-Deponien) abzeichnen könnte. In 2012 und 2013 betrug die so ermittelten Restlaufzeiten für DK 0-Deponien 19 bzw. 16 Jahre. Als Ursache für den Zuwachs der Ablagerungsmengen auf die Inertabfalldeponien dürfte eine regere Tätigkeit der Bauwirtschaft in Frage kommen, da sowohl von 2013 bis 2016 die Menge der Bau- und Abbruchabfälle (2016: ca. 223 Mio. m³, 2015: ca. 209 Mio. t, 2014: ca. 210 Mio. t, 2013: ca. 203 Mio. t) als auch die Menge der Verfüllung bergbaufremder Abfälle in überträgigen Abbaustätten (2016: 94 Mio. t, 2015: ca. 93 Mio. t, 2014: ca. 92 Mio. t, 2013: ca. 90 Mio. t) [8] zugenommen hat.

3.2 DK I-Deponien

Ein im Vergleich zu früheren Jahren anderes Bild ergibt sich für die Bau- und Abbruchabfalldeponien (DK I-Deponien).

Hier wurden im Jahr

2016 auf den 131 DK I-Deponien ca. 16,4 Mio. t, in
2015 auf den 138 DK I-Deponien ca. 16,2 Mio. t, in
2014 auf den 142 DK I-Deponien ca. 16,8 Mio. t, in
2013 auf den 158 DK I-Deponien ca. 16,7 Mio. t und in
2012 auf den 158 DK I-Deponien ca. 12,7 Mio. t abgelagert.

Unter der Annahme einer zeitlich konstanten Ablagerung und dass 1 m³ einer Masse von 1,6 t entspricht, ergibt sich mit dem DK I-Restvolumen von 245 Mio m³ eine bundesweit gemittelte Restlaufzeit von ca. 24 Jahren für die 131 DK I-Deponien in 2016.

Berücksichtigt man allerdings bei dieser Bilanz die vier großen nordrhein-westfälischen Monodeponien ausschließlich für Verbrennungsrückstände aus der Braunkohleverstromung (mit ca. 5,8 Mio. t Ablagerungsmenge und einem großen Restvolumen von ca. 103 Mio. m³ in 2016 sowie eine Monodeponie aus Brandenburg mit einer Ablagerungsmenge von ca. 2,8 Mio. t und einem Restvolumen von ca. 28 Mio. m³ [12, 13], verfügen die verbliebenen 126 DK I-Deponien über eine Restlaufzeit von im Durchschnitt ca. 20 Jahren.

In Anbetracht dieser im Bundesdurchschnitt für 2016 errechneten Restlaufzeiten für DK I-Deponien von ca. 20 Jahren kann insoweit nicht mehr von einem dringlichen bundesweiten Bedarf für Bau- und Abbruchabfälle gesprochen werden. Natürlich reflektieren diese Zahlen keineswegs detailscharf den regionalen Bedarf an DK I-Deponien, wie er im Nord-Osten von Nordrhein-Westfalen, im Nord-Westen von Niedersachsen aber auch im Norden von Rheinland-Pfalz besteht. Hier bestehen DK I-Deponiekapazitäten teilweise nur noch für wenige Jahre, wenn vor Ort, d.h. in diesen Regionen, kein weiterer Deponieraum zugelassen oder bereitgestellt wird.

Wie bereits mehrfach erwähnt, steht für das BMU außer Frage: Für die Beseitigung nicht brennbarer Abfälle, wie die mineralische Fraktion von Bau- und Abbruchabfällen, aber auch von

belasteten Böden, deren ordnungsgemäße und schadlose Verwertung aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, sind Deponien auch zukünftig zwingend erforderlich.

4 Ausblick

Obwohl die Deponien vielfach gewissermaßen nur als die „geschmähte Beseitigung“ (end of pipe technology) betrachtet werden, sind sie kein „Stiefkind“, sondern unverzichtbares Element einer Ressourcen- und Rohstoff-schonenden Kreislaufwirtschaft sowohl als Schadstoffsенke aber auch als potentiell temporäres Sekundärrohstofflager. Die Deponieverordnung ist die Verordnung, mit der im Abfallbereich die größten Mengen geregelt werden, mehr als 58 Mio. Tonnen Abfälle pro Jahr [8]. Wie im Artikel aufgezeigt worden ist, bleibt das Deponierecht auch weiterhin spannend!

Literaturverzeichnis

- [1] *Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy* vom 02.12.2015. http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm
- [2] *RICHTLINIE (EU) 2018/850 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES* vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien, Amtsblatt L 150 vom 14.06.2018, S. 100
- [3] *BESCHLUSS DER KOMMISSION (2014/955/EU)* vom 18. Dezember 2014 zur Änderung der Entscheidung 2000/532/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 370 vom 30.12.2014, S. 44
- [4] *RICHTLINIE 1999/31/EG DES RATES* vom 26.04.1999 über Abfalldeponien, Amtsblatt L 182/1 vom 16.07.1999
- [5] *RICHTLINIE (EU) 2018/851 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES* vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, Amtsblatt L 150 vom 14.06.2018, S. 109
- [6] *ENTSCHEIDUNG DES RATES (2003/33/EG)* vom 19.12.2002 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien gemäß Artikel 16 und Anhang II der Richtlinie 1999/31/EG, Amtsblatt L 11/27 vom 16.01.2003
- [7] *Destatis, Abfallbilanz 2016 vom Juli 2017.* https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/AbfallbilanzPDF_5321001.pdf?__blob=publicationFile
- [8] *Destatis, Abfallentsorgung, Fachserie 19 Reihe 1 - 2016 vom Juni 2018.* <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/Abfallentsorgung2190100167004.html>
- [9] KETELSEN, Ketel: *Mitteilung* vom 12.07.2017
- [10] *EUWID 53.2017, vom 19.12.2017*
- [11] BIEDERMANN, Karl ; ENGELMANN, Bernd: *Abschluss und Rekultivierung von Deponien, Beiträge zum Seminar in Karlsruhe, am 16. und 17.10.2013, ICP Eigenverlag Bauen und Umwelt, Band 24, S. 1*
- [12] *Mitteilung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW vom Juli 2017. Die Daten wurden mit ADDISweb erfasst*
- [13] *Mitteilung des Landesamtes für Umwelt in Brandenburg vom Juli 2017*