Stellungnahme des Abfallzweckverbandes Rheinische Entsorgungskooperation – REK - zum Entwurf des Abfallwirtschaftsplans Nordrhein-Westfalen, Teilplan Siedlungsabfälle

0. Vorbemerkungen

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV NRW) hat am 12. März 2014 den Entwurf des Abfallwirtschaftsplans, Teilplan Siedlungsabfälle (AWP) vorgelegt und damit das formelle Beteiligungsverfahren eingeleitet. Bis zum 30. September haben die beteiligten Kreise Gelegenheit, zum Entwurf des AWP Stellung zu nehmen. Nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens werden die Stellungnahmen durch das MKULNV ausgewertet und der AWP ggf. überarbeitet.

Der vom MKULNV NRW im Entwurf vorlegte AWP soll den im März 2010 bekannt gemachten Abfallwirtschaftsplan (MBl. NRW 2010, S. 206) ersetzen.

Ziele des AWP sind die regionale Entsorgungsautarkie und die Durchsetzung des Nähe-Prinzips. Regionale Entsorgungsautarkie bedeutet, dass Siedlungsabfälle, die im Land NRW entstehen, auch im Land selbst zu entsorgen sind. Dabei soll die Entsorgung möglichst in der Nähe des Entstehungsortes erfolgen.

Zur Umsetzung der Ziele hat das MKULNV das Land NRW in drei Entsorgungsregionen unterteilt, innerhalb derer die dort verfügbaren Entsorgungsanlagen zu nutzen sind, um die in den Regionen anfallenden Abfälle zu entsorgen. Dieses Verfahren soll mehr Flexibilität bieten als die starre Zuweisung zu Entsorgungsanlagen.

In der folgenden Stellungnahme wird ausschließlich auf die Aspekte eingegangen, die aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers für das Gebiet des Abfallzweckverbandes Rheinische Entsorgungskooperation – REK – Auswirkungen auf die künftige Gestaltung der Abfallentsorgung haben werden bzw. haben können.

1. Zusammenfassung der Stellungnahme

Der durch das MKULNV vorgelegte AWP-Entwurf enthält aufgrund seiner Beschränkung auf Abfälle, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern angedient werden, erhebliche Bereiche der Abfallwirtschaft, die nicht durch den Plan erfasst werden. Dies betrifft insbesondere den ganzen Bereich der gewerblichen Abfälle zur Verwertung.

Die Aussage, dass die Mitverbrennung von Siedlungsabfällen in Form von Ersatzbrennstoffen bzw. Sekundärbrennstoffen in Nordrhein-Westfalen kaum eine Rolle spielt, verkennt die Bedeutung der Verbrennung von gewerblichen Abfällen zu Preisen, die eine stoffliche Aufbereitung im Sinne der durch das KrWG vorgegebenen Abfallhierarchie unattraktiv machen.

Die Berücksichtigung eines einzigen Abfallzweckverbandes bei der Bildung von Entsorgungsregionen erweckt den Anschein einer Ungleichbehandlung weiterer Abfallzweckverbände und sollte zumindest erklärt werden.

Die Anwendung des Autarkieprinzips darf nicht dazu führen, dass kommunale Zweckverbände, die geografisch an den Landesgrenzen liegen, keine abfallwirtschaftliche Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen des benachbarten Bundeslandes eingehen können. Die Zusammenarbeit von Kommunen in Abfallzweckverbänden zur Verwertung und Beseitigung von Abfällen muss auch über die Landesgrenzen hinaus möglich sein.

Eine stärkere Fokussierung auf die Vermeidung von Abfällen bleibt eine Absichtserklärung, wenn den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den unteren Umweltbehörden nicht auch das entsprechende (ordnungsrechtliche) Instrumentarium zur Kontrolle und Durchsetzung von Abfallvermeidungsmaßnahmen an die Hand gegeben wird.

Bei der Durchsetzung des Ziels der optimierten Erfassung und Verwertung von Bio- und Grünabfällen müssen die Erfahrungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die die Getrenntsammlung bereits seit längerer Zeit durchführen, berücksichtigt werden. Ein undifferenzierter Anschluss- und Benutzungszwang an die Biotonne führt insbesondere in stark verdichteten Wohnbereichen dazu, dass die Biotonne als zusätzliches Angebot zur Entsorgung von Restmüll wahrgenommen und genutzt wird. Die Sammelqualität der Bioabfälle wird dann schlechter als bisher, wodurch die Optionen für eine hochwertige Verwertung des Sammelgutes geringer werden. Eine Aufteilung der Gesamtsammel-

menge in vergärbare und nicht vergärbare Bestandteile kann nicht bei der Sammlung erfolgen. Die ist Aufgabe der nachgeschalteten Verwertungsanlagen.

2. Einzelpunkte

2.1. Geltungsbereich des AWP

Der sachliche Geltungsbereich des AWP-Entwurfes ist aus unserer Sicht willkürlich und unzweckmäßig eingeschränkt. Neben der Behandlung der den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern anzudienenden Abfälle werden die vorhandenen Behandlungskapazitäten auch mit Gewerbeabfällen ausgelastet. Für diese Abfälle, die nicht vom AWP erfasst werden, sind auch weiterhin Behandlungskapazitäten vorzuhalten. Die Tatsache, dass diese Abfälle im AWP nicht betrachtet werden, führt zu einer einseitigen Risikoverlagerung auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, da diese keine Planungsgrundlage erhalten. Die von den verfügbaren Verbrennungskapazitäten abhängige Preisentwicklung bei der energetischen Verwertung von Gewerbeabfällen in EBS-Kraftwerken oder auch in MHKW kann dazu führen, dass dieser Entsorgungsweg für Erzeuger und Besitzer gewerblicher Abfälle unattraktiv wird und diese Abfälle wieder den örE angedient werden, auf die dann die Entsorgungspflicht zurückfällt. Es wird daher darum gebeten, auch die gewerblichen Abfälle, die derzeit als Abfälle zur Verwertung energetisch verwertet werden, in den AWP einzubeziehen.

2.2. Aufteilung der Entsorgungsregionen

Während die Bildung der Entsorgungsregionen Rheinland und Westfalen aufgrund geografischer Aspekte noch erklärbar ist, sollten die Gründe für die Bildung einer Entsorgungsregion EKOCity und für die Verpflichtung der Karnap-Städte zur Prüfung der Kooperation mit dem Zweckverband EKOCity näher erläutert werden. Neben dem Zweckverband EKOCity sind, aus unserer Sicht korrekterweise, keine weiteren Abfallzweckverbände als separate Entsorgungsregionen ausgewiesen.

Gleichwohl ist es zu begrüßen, dass das MKULNV dazu auffordert, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des AWP Kooperationen auf freiwilliger Basis zu bilden und die Empfehlung ausspricht, sich an bestehenden Zweckverbänden zu beteiligen bzw. neue zu gründen. Bevor die (Neu-)Bildung pflichtiger Zweckverbände in Erwägung gezogen

wird, sollte das MKULNV prüfen, ob eine Zuweisung zu bestehenden Zweckverbänden möglich ist.

Für Städte und Kreise, die geografisch an den Landesgrenzen liegen, ist die Aufteilung der Regionen insofern schwierig, dass bereits bestehende kommunale Kooperationen in der Abfallwirtschaft über die Landesgrenzen hinaus, ggf. sogar über die Staatsgrenzen, behindert und erschwert werden, und neue Kooperationen unmöglich sind. Hier wird das MKULNV aufgefordert Maßnahmen zu treffen, die eine intensive kommunale Kooperation in der Abfallwirtschaft zwischen benachbarten Regionen verschiedener Bundesländer bzw. EU-Staaten im Interesse einer optimalen Ressourcennutzung hinsichtlich ökologischer und ökonomischer Aspekte ermöglichen. Die Bildung neuer und die Erweiterung bestehender Verbände zum Zwecke der gemeinsamen Verwertung und Beseitigung von behandlungsbedürftigen Abfällen muss auch über die Landesgrenzen hinaus möglich sein.

2.3. Bildung und Erweiterung von Abfallzweckverbänden

Die Aufforderung des AWP, innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntgabe des AWP freiwillige kommunale Kooperationen einzugehen, wird begrüßt. Gleichwohl wird nicht verkannt, dass der Abfall immer dort den Weg des kleinsten Preises geht, wo eine eigene Anlageninfrastruktur zur Behandlung von Siedlungsabfällen nicht vorhanden ist. Daher ist es auch zu begrüßen, dass das MKULNV neben dem Vorrang der freiwilligen interkommunalen Kooperation auch pflichtige Zweckverbände in Erwägung zieht. Dabei sollte auch die Möglichkeit geprüft werden, Kommunen in bereits bestehende Abfallzweckverbände zuzuweisen. Die Zusammenarbeit in kommunalen Abfallzweckverbänden hat aus unserer Sicht folgende Vorteile:

- Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit,
- langfristige Gewährleistung der Entsorgungssicherheit,
- Schaffung kommunaler Anlagen- und Entsorgungsverbunde,
- Erfüllung der hoheitlichen Entsorgungsaufgaben in Eigenwahrnehmung,
- Transparenz aller Entscheidungsprozesse durch demokratisch legitimierte Gremien, vor allem bei der Kostenkontrolle und Aufgabenwahrnehmung,
- Sicherung lokaler Arbeitsplätze bei sozial verträglichen Einkommen und hoher ökologischer Standards,
- Orientierung am Gemeinwohl und Gebührenstabilität.

2.4. Abfallvermeidung

Im Rahmen der rechtlichen Instrumente zur Abfallvermeidung sollte die Wiedereinführung verpflichtender betrieblicher Abfallwirtschaftskonzepte geprüft werden, um einen effizienteren Einsatz von Ressourcen zu fördern.

Im Übrigen bleiben Forderungen nach einer stärkeren Vermeidung von Abfällen nur Absichtserklärungen, wenn das ordnungsrechtliche Instrumentarium der unteren Umweltbehörden nicht in der Weise erweitert wird, dass sie Maßnahmen zur Abfallvermeidung rechtlich einfordern können.

2.5. Optimierung und Intensivierung der getrennten Erfassung und Verwertung von Bio- und Grünabfällen

Formal ist anzumerken, dass der AWP-Entwurf eine Unstimmigkeit hinsichtlich des Umfanges der zu betrachtenden Grünabfälle aufweist. Während der AWP sich im Betrachtungsgegenstand und bei den Handlungsempfehlungen ausschließlich auf die Bio- und Grünabfälle beschränkt, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern aus privaten Haushalten überlassen werden, weist er an anderer Stelle von sich aus auf die weiteren Abschöpfungspotentiale hin, die sich aus den Garten- und Parkabfällen, z. B. aus der Landschaftspflege ergeben. Da jedoch die Abfälle aus der Landschaftspflege zum Teil in die gleichen Verwertungswege drängen wie die den örE überlassenen Abfälle, kann es hier zu Engpässen bei den Anlagenkapazitäten kommen, die den örE zur Verfügung stehen.

Aus den Erfahrung der Bioabfall sammelnden Kommunen im Gebiet des Zweckverbandes heraus wird dringend davon abgeraten, die Biotonne über eine obligatorischen Anschluss- und Benutzungszwang für die privaten Haushalte als verpflichtendes Sammelsystem einzuführen. Gerade in den dichtbesiedelten Innenstadtbereichen oder in Großwohnanlagen würde die Biotonne trotz einer starken Öffentlichkeitsarbeit als zusätzliches Angebot für die Restmüllentsorgung genutzt, so dass sich die stoffliche Qualität aufgrund der Fehlwürfe deutlich verschlechtern würde und eine hochwertige Verwertung ausgeschlossen ist.

Die Vorgabe der Vergärung als Mindeststandard sollte nicht dazu führen, dass die örE ein weiteres paralleles System zur Erfassung gärfähiger Bioabfälle aufbauen müssen.

Die bisher praktizierte gemeinsame Sammlung von Grünabfällen und Küchenabfällen (vor dem Kochtopf) hat sich bewährt. Allerdings wird auch von den örE anerkannt, dass bestimmte ligninreiche Grünabfälle nicht vergärbar sind. Die Auftrennung in gärfähige und nicht gärfähige Teilstroffströme muss daher in den Anlagen zur Behandlung von Bio- und Grünabfällen erfolgen.

Mit der beabsichtigten intensiveren Erfassung und Verwertung von Bio- und Grünabfällen werden auch die Mengen an Komposten steigen. Der Gesetzgeber ist gefordert, hier die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, damit diese Kompostmengen auch sinnvoll verwertet werden können. Gleiches gilt für die Gärreste aus der Vergärung.