

Stellungnahme des BDSAV zum Referentenentwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)

Mit dem Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes beabsichtigt die Bundesregierung, das sogenannte Heizwertkriterium in § 8 Abs. 3 KrWG zu streichen.

Der BDSAV fordert im Kreislaufwirtschaftsgesetz oder in einer nachgelagerter Verordnung, folgendes zu regeln:

- Festlegung von Kriterien für die Annahme eines Gleichrangs einer energetischen gegenüber einer stofflichen Verwertung für bestimmte Abfallarten, z. B. im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, insbesondere für gefährliche Abfälle
- Vorrang des Vorsorgeprinzips nach § 6 Abs. 2 bei der Behandlung gefährlicher Abfälle mit dem Ziel einer Beseitigung enthaltener Schadstoffe zur Ausschleusung aus dem Stoffkreislauf

Allgemeine Erläuterung

Mit dem vorliegenden Entwurf zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes beabsichtigt die Bundesregierung, die sogenannte Heizwertklausel aus dem KrWG zu streichen. Im Rahmen einer Studie, welche die Bipro GmbH im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführt hat, wurde anhand ausgewählter Stoffströme untersucht, welche Auswirkungen dies im Hinblick auf Erfüllungsaufwand und Kosten haben wird. Im Ergebnis wird dargestellt, dass dies für die Sonderabfallverbrennungsanlagen Kosten von ca. 5 Mio. €/a und zusätzlich einmalig Kosten von ca. 1,5 Mio. €/a verursachen wird. Für die chemische Industrie als Hauptkunden der Sonderabfallverbrennungsanlagen (SAV) sind die entsprechenden Beträge 10 Mio. €/a bzw. einmalig ca. 160 Mio. €.

Durch den Wegfall von § 8 Abs. 3 KrWG entfällt ein für alle Abfallerzeuger und –entsorger sowie Behörden einfach zu handhabendes gesetzlich festgelegtes Kriterium, mit der Festlegung, dass ab Heizwerten > 11 MJ/kg eine Gleichwertigkeit der energetischen Verwertung gegenüber der stofflichen Verwertung grundsätzlich anzunehmen ist. Das befreit den Abfallerzeuger nicht von der Pflicht einer sorgfältigen Prüfung der betroffenen Abfälle auf Verwertungspotentiale und deren Nutzung, wenn das technisch, ökonomisch und ökologisch sinnvoll ist.

Zur stofflichen Verwertung von gefährlichen Abfällen

Die betroffenen Abfälle bei Sonderabfallverbrennungsanlagen (SAV) sind oft mittel- oder hochkalorische Destillationsrückstände oder Lösemittelgemische mit einer großen Zahl unterschiedlicher Komponenten und Gefahrstoffen. Verwertbare Substanzen sind oft in geringerer Konzentration enthalten als nicht verwendbare Komponenten. Diese Abfälle lassen sich aus chemischen und/oder physikalischen Gründen gar nicht oder nur mit hohem Anlagen- und Energieaufwand, z.B. durch Destillation verbunden mit weiteren Aufarbeitungsschritten, weiter reinigen und damit teilweise stofflich verwerten. Bei nicht sachgerechter Aufreinigung besteht die Gefahr, dass Schadstoffe in erheblichem Maß im erzeugten Produkt verbleiben. Weiterhin wird mit steigendem Energiegehalt des Abfalls dessen energetische Verwertung ökologisch attraktiver im

Vergleich mit dem Energieverbrauch einer Aufreinigung. Der Abfallerzeuger, z.B. ein Unternehmen der chemischen Industrie, wählt daher - nach Abwägung - in den meisten Fällen aus Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips nach § 6 Abs. 2 KrWG die thermische Behandlung als diejenige Maßnahme, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet.

Die Möglichkeiten einer Weiterverarbeitung zu Sekundärprodukten werden in der Regel schon beim Erzeuger, z. B. der chemischen Industrie, weitestgehend ausgeschöpft. Darüber hinaus beraten Betreiber von SAV wie auch Entsorgungsunternehmen die Abfallerzeuger - im Sinne einer umfassenden nachhaltigen Behandlung gefährlicher Abfälle – auch hinsichtlich der Möglichkeiten zur stofflichen Verwertung.

Rolle der Sonderabfallverbrennungsanlagen in der Kreislaufwirtschaft

In SAV werden gefährliche Abfälle aus Gewerbe und Industrie bei sehr hoher Temperatur thermisch behandelt. Durch die Sorgfalt der Anlagenbetreiber sowie strenge gesetzliche Vorgaben und behördliche Überwachung des Betriebs dieser Anlagen wird gewährleistet, dass Schadkomponenten vernichtet und aus dem Wertstoffkreislauf entfernt werden. Durch diese umweltgerechte Behandlung der gefährlichen Abfälle wird die hochwertige Produktion in Deutschland gesichert.

Die Vernichtung des Schadstoffpotentials ist somit das vorrangige Ziel der Behandlung gefährlicher Abfälle in Sonderabfallverbrennungsanlagen. Hier ist eine finale Senke für bei der Produktion verwendete oder entstehende nicht vermeidbare Schadstoffe gegeben. Organische Schadstoffe werden thermisch zerstört, anorganische Schadstoffe in die Verbrennungsrückstände eingebunden. Diese werden auf gesicherten Deponien oder untertägig abgelagert und damit den Stoffkreisläufen entzogen.

Die besondere Rolle der SAV als Schadstoffsенke und zur Dekontamination der Stoffkreisläufe, unabhängig von der Rangfolge in der Abfallhierarchie, findet bislang in den gesetzlichen Regelungen keine ausreichende Berücksichtigung. Aus diesem Grund setzt sich der Europäische Verband EURITS, bei dem der BDSAV Mitglied ist, in bisher positiven Diskussionen mit Vertretern der europäischen Institutionen für eine Aufnahme dieses Aspektes im Europäischen Kreislaufwirtschaftspaket ein. Dieses sollte dann auch im KrWG bzw. dessen untergesetzlichem Regelwerk bzw. einer entsprechenden Handlungshilfe aufgenommen werden.

Alle Sonderabfallverbrennungsanlagen nutzen die bei der Verbrennung freigesetzte Energie, z. B. durch die Einspeisung des im Abhitzeessel erzeugten Dampfes in Dampfnetze, wenn diese Anlagen in einen Produktionsstandort integriert sind, oder durch Erzeugung von Strom und Wärme. Damit werden zusätzlich Primärenergieträger ersetzt und somit Ressourcen geschont.

Wie oben erwähnt, ist bei hohem Energiegehalt des Abfalls zu vermuten, dass dessen energetische Verwertung ökologisch vorteilhafter im Vergleich mit dem Energieverbrauch und den Gefahren der Schadstoffverschleppung bei einer stofflichen Aufarbeitung ist.

Zur Nutzung der thermischen Energie

Die Sonderabfallverbrennungsanlagen nutzen zum einen heizwertreiche Abfälle als Ersatz für ansonsten benötigte Regelbrennstoffe im Sinne einer stofflichen Verwertung zur Zerstörung aller gefährlichen Abfälle, und zum anderen den Energieinhalt aller Abfälle, der bei der thermischen

Behandlung frei wird, indem Dampf und/oder Strom mit hohen Wirkungsgraden erzeugt werden. Diese Energie wird entweder in Form von Prozessdampf intern genutzt oder in Produktionsprozessen eingesetzt, sofern die Anlagen in Produktionsstätten integriert sind, oder als Strom oder Nahwärme in öffentliche Netze eingespeist, wenn die Sonderabfallverbrennungsanlage nicht in einen Produktionsstandort integriert ist. Damit wird dem Ziel einer Ressourcenschonung durch Ersatz von Primärenergieträgern Rechnung getragen.

Auswirkungen der Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Entfall eines bewährten Kriteriums

Aus Sicht des BDSAV wird mit dem Entfall des Heizwertkriteriums ein praxisnaher Orientierungswert entfallen, der seit der Einführung im KrW-/AbfG im Jahr 1994 als Voraussetzung für die Zulässigkeit der energetischen Verwertung und seit 2012 zur Bewertung der ökologischen Gleichwertigkeit zwischen einer energetischen Verwertung und thermischen Beseitigung anerkannt ist.

Auch wenn im aktuellen KrWG ein Überschreiten des Heizwertes von 11 MJ/kg „nur“ noch die Annahme einer Gleichwertigkeit zwischen stofflicher und thermischer Verwertung definiert, wird das sog. Heizwertkriterium von Vollzugs- und Überwachungsbehörden immer noch als Orientierungswert bei der Beurteilung von Entsorgungsmaßnahmen herangezogen und von Abfallerzeugern akzeptiert.

Damit ist zum einen Rechtssicherheit gegeben, zum anderen wird sichergestellt, dass bei Abfällen mit toxischen Inhaltsstoffen nicht in sehr vielen Fällen und ohne jede Aussicht auf Erfolg unterschiedliche Möglichkeiten zur stofflichen Verwertung im Detail geprüft und die Ergebnisse von Behörden beurteilt werden.

Eine ersatzlose Aufhebung der aktuellen Regelung würde, wie in der Studie der Bipro GmbH gezeigt, zu einem hohen Aufwand bei Abfallerzeugern und Entsorgern führen. Auch der Aufwand der Behörden zur Prüfung der vorzulegenden Nachweise würde erheblich sein. Wir gehen davon aus, dass es in der Folge zu einer Reihe von gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Beurteilung von Verwertungspotentialen kommen wird.

Die Diskussionen werden nicht nur bei der Beurteilung von Entsorgungsmaßnahmen geführt werden müssen, sondern auch im Rahmen von Anlagengenehmigungen nach BImSchG, in denen der Antragsteller darzulegen hat, wie die Entsorgung erzeugter Abfälle erfolgen wird. Davon wird vorrangig die chemische Industrie betroffen sein, als Hauptkunde der Sonderabfallverbrennungsanlagen.

Der Wegfall dieses „Orientierungswertes“ ohne entsprechenden Ersatz in einer Verordnung oder Handlungshilfe wird zu einer sehr uneinheitlichen Handhabung durch die Behörden in den Bundesländern und damit zu einer Benachteiligung einzelner Marktteilnehmer führen.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf das Beispiel Frankreich, wo für die SAV in einer Verordnung festgelegt ist, dass ab einem Heizwert von 2.500 kcal/kg = ca. 10.500 kJ/kg bestimmte gefährliche Abfälle unter Beachtung einer Mindestenergieeffizienz der Anlage energetisch verwertet werden können.

Aufwändiger Nachweis der Nichtverwertbarkeit bzw. nicht stofflichen Nutzbarkeit

Wie in der Gesetzesbegründung auf S. 22 dargestellt, müsste der Abfallerzeuger nach § 6 Abs. 2 die bewusste Nichtverwertung der thermisch zu behandelnden Reststoffe umfangreich und aufwändig in einer Analyse über den gesamten Lebenszyklus des Abfalls darlegen.

Dies kann überaus komplex sein, hierauf wird auch auf den Seiten 1 und 5 der Gesetzesbegründung verwiesen. Es stellt sich die Frage, ob bei einer bewussten thermischen Behandlung zur Zerstörung von Schadstoffen dieser Aufwand gerechtfertigt ist, wenn auch ohne aufwändige „Lebenszyklusanalyse“ das Ergebnis feststeht: energetische Verwertung (Stufe 4) oder Beseitigung (Stufe 5), da diese für Mensch und Umwelt die beste Option darstellen.

Vorschlag des BDSAV

§ 8 Abs. 2 Satz 1 KrWG enthält eine Ermächtigung für den Erlass einer Verordnung, für bestimmte Abfallarten auf Grund der in § 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 festgelegten Kriterien, den Vorrang oder Gleichrang einer Verwertungsmaßnahme zu bestimmen. Das kann weiterhin das Heizwertkriterium von 11 MJ/kg sein.

Als Alternative, und voraussichtlich mit weniger Aufwand zu realisieren, schlagen wir eine entsprechende Handlungshilfe des BMU vor.

Beide Varianten würden zu einer im Vergleich zur Durchführung aufwändiger Lebenszyklusanalysen für jeden einzelnen Abfallstrom vereinfachten Verfahrensweise führen, ohne dass das Ziel, die beste Entsorgungsmethode im Sinne des Schutzes von Mensch und Umwelt anzuwenden, verfehlt wird.

Biebesheim, 03.06.2016

A blue ink signature in a cursive script, appearing to read 'E. Ellerkmann'.

Andreas Ellerkmann
Vorsitzender des Vorstandes

A blue ink signature in a cursive script, appearing to read 'Dr. A. Neuss'.

Dr. Andreas Neuss
Geschäftsführer