



Rhein-Kreis Neuss
Der Landrat

Kreishaus Neuss · 41456 Neuss
 Kreishaus Grevenbroich · 41513 Grevenbroich

Ministerium für Klimaschutz,
Umwelt- Landwirtschaft, Natur und
Verbraucherschutz des
Landes Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf



Kreishaus Grevenbroich
Lindenstr. 2-16
D-41515 Grevenbroich
Telefonzentralen
Neuss 02131 928 - 0
Grevenbroich 02181 601 - 0
Fax 02181 601 - 1198
info@rhein-kreis-neuss.de
www.rhein-kreis-neuss.de

Grevenbroich, 05.08.2014

Amt
Amt für Umweltschutz

Gebäude
Kreishaus Grevenbroich
Auf der Schanze 4
41515 Grevenbroich
Auskunft erteilt
Herr Wahlen
Etage / Zimmer
1 1.33
Telefon
02181 601 6830
Telefax
02181 601 8 6830
e-mail
urban.wahlen@rhein-
kreis-neuss.de

Empfänger:
Kreiskasse Neuss
Bankverbindung:
Sparkasse Neuss
Konto 120600
BLZ 305 500 00
IBAN: DE17 3055 0000
00001206 00
BIC: WELA DE DN



Abfallwirtschaftsplan NRW, Teilplan Siedlungsabfälle

Datum und Zeichen Ihres Schreibens: IV-3/IV-2-844.07

Az.: 68.3-08/05-04

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 10.03.2014 geben Sie die Gelegenheit, zu Ihrem Entwurf eines neuen Abfallwirtschaftsplanes und dem zugehörigen Entwurf eines Umweltberichtes Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 06.05.2014 verlängern Sie die Frist zur Abgabe der Stellungnahmen auf den 30.09.2014.

A) Entwurf eines Abfallwirtschaftsplan

1. Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen

Ich habe Bedenken an der rechtlichen Zulässigkeit einer Bildung von Entsorgungsregionen und an einer eventuellen verbindlichen Zuweisung zu diesen Regionen.

Die Planbegründung zur Bildung von Entsorgungsregionen verweist insbesondere auf die gesetzlichen Anforderungen zur „Entsorgungsautarkie“ und zum „Prinzip der Nähe“. Diese Begriffe stammen aus der Abfallrahmenrichtlinie der EU (RL 2008/98/EG, Art. 16, Abs. 2 u. 3, Begründung Nr. 32). Die Autarkie bezieht sich zunächst auf die gesamte EU, nur eingeschränkt auf deren Mitgliedsstaaten und nicht auf deren Teilregionen. Mit der Autarkiebestimmung will die EU insbesondere den Abfallexport aus der EU in so genannte Drittweltländer verhindern und z.B. die Verbringung von Siedlungsabfällen aus Italien oder England nach Deutschland begrenzen. Die Autarkiebestimmung bietet jedoch keine Rechtsgrundlage für Forderungen nach einer Entsorgungsautarkie des Landes NRW oder sogar nach entsorgungsausautarken Teilregionen des Landes NRW. Das EU-Prinzip der Autarkie wird nicht verletzt, wenn der Rhein-Kreis Neuss seine Abfälle z.B. in der MVA-Wuppertal statt der MVA-Krefeld entsorgt.

Das Prinzip der Nähe fordert ein Netz von Abfallentsorgungsanlagen, das es gestattet, die Abfälle in einer der am nächsten gelegenen Anlagen zu verbrennen. Ein solches Netz von Abfallverbrennungsanlagen gibt es in NRW. Aus der Formulierung in der Abfallrahmenrichtlinie lässt sich nur ableiten, dass die Mitgliedsstaaten in der Pflicht stehen, für die Errichtung von Entsorgungsanlagen in ausreichender Kapazität und sinnvoller räumlicher Verteilung zu sorgen. Es lässt sich nicht herleiten, dass zusätzlich die tatsächliche Nutzung nahe gelegener Entsorgungsanlagen unter Ausschaltung oder Behinderung des Wettbewerbs durch behördliche Zuweisungen geregelt werden soll.

Die Abfallrahmenrichtlinie entwickelt erst durch ihre Umsetzung in nationales Recht tatsächliche Rechtswirkung. Die Begriffe „Entsorgungsautarkie“ und „Prinzip der Nähe“ haben keinen Eingang in das Bundesrecht (KrWG) gefunden. Dazu bestand angesichts der ausreichenden Entsorgungsanlagenkapazitäten in der Bundesrepublik Deutschland keine Veranlassung. Daher kann eine Maßnahme wie die Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen nicht ohne weiteres auf die Begriffe „Autarkie“ und „Nähe“ gestützt werden. Vielmehr bedarf es einer Ermessensentscheidung, ob die nachteiligen Auswirkungen der Siedlungsabfallentsorgung auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit durch die Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen so erheblich reduziert werden, dass die dadurch verursachten erheblichen Eingriffe in den freien Wettbewerb und die kommunale Selbstverwaltung gerechtfertigt sind (vergl. AWP-Entwurf, S. 18).

Eine solche Abwägung wurde nicht bzw. unzutreffend vorgenommen. Der Anteil der transportstämmigen Emissionen an den gesamten Emissionen der Abfallentsorgung und damit die relative Wirkung der Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen wurden nicht ermittelt. Auch wurde nicht betrachtet, dass Entsorgungsträger am Rand von Entsorgungsregionen näher an einer Anlage der Nachbarregion liegen können, diese aber nicht nutzen können und sich daher Transportleistungen vergrößern statt verringern können. Die Annahmen zur Auswirkung von Entsorgungsregionen auf die erforderlichen Transportleistungen treffen nicht zu.

Die transportstämmigen CO₂-Emissionen machen nur einen kleinen Teil der gesamten Emissionen bei der Verbrennung von Siedlungsabfällen aus (weniger als 1%). Von deutlich größerer Relevanz sind die Emissionen bei der Verbrennung selbst (über 99%). Mit der Wahl der Transportentfernungen als Ordnungskriterium für die Zuweisung von Entsorgungsanlagen bzw. Bildung von Entsorgungsregionen wird ein falsches Kriterium gewählt. Die gesamten CO₂-Emissionen der Abfallverbrennung werden vergrößert, weil die bevorzugte Auslastung effizienter Anlagen verhindert wird.

Nach den Ausführungen des Umweltberichtes sinken die Transportaufwendungen für die Abfallverbrennung durch die Bildung von Entsorgungsregionen um etwa 3%. Diese Aussage ist nicht nachvollziehbar. Sie beruht auf der wenig wahrscheinlichen Annahme, dass bei Ausschreibungen von Entsorgungsdienstleistungen innerhalb von Entsorgungsregionen immer die nächstgelegene Anlage die Ausschreibung gewinnt. Tatsächlich sind kleinere Transportleistungen nicht nachweisbar. Auf meine Stellungnahme zum Umweltbericht wird verwiesen.

Mit der Entfernung steigen die Transportkosten. Zusätzlich wurden bei den jüngeren Ausschreibungen der Entsorgungsträger entfernungsabhängige Wertungsabzüge vorgenommen. Dadurch wurden bisher unangemessene Transportentfernungen zuverlässig verhindert. Dies wird voraussichtlich auch zukünftig der Fall sein.

Beim Zuschnitt der Entsorgungsregionen wurden die bestehenden Verhältnisse weitgehend berücksichtigt (Entwurf des Abfallwirtschaftsplans, S. 21). Durch die Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen werden zunächst, bis auf wenige Ausnahmen, keine Entsorgungswege geändert. Insoweit ist eine praktische Notwendigkeit zur Bildung von Entsorgungsregionen nicht erkennbar. Dagegen werden durch die unnötige Fixierung der heutigen Transportwege zukünftige wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren erheblich behindert.

Auch die Gründe „Unterstützung kommunaler Kooperationen“, „Förderung kommunaler Solidarität“ (Unterlage zur Veranstaltung am 02.10.13, AWP-Entwurf, S. 18), „Verhinderung eines ungesunden Wettbewerbs“ (Schreiben des MKULNV vom 17.04.13), Vergleichmäßigung von Abfallgebühren, Anlagenauslastungen und Verbrennungsentgelten (AWP, S. 19, S. 24) können nach meiner Auffassung eine verbindliche Zuweisung nicht begründen. Ebenso kann nicht mit möglichen Entsorgungsnotständen argumentiert werden, denn in NRW gibt es auch auf lange Sicht genügend Behandlungskapazitäten für Abfälle (AWP-Entwurf, S. 16 ff.).

Das LABfG NRW wurde noch nicht an das KrWG angepasst. Es gelten unverändert die Vorgaben der §§ 16-18 LABfG. Diese ermächtigen das Land lediglich zu verbindlichen Zuweisungen für Abfälle zur Beseitigung. Es fehlt an einer landesrechtlichen Ermächtigung für verbindliche Zuweisungen von Abfällen zur Verwertung. Die Abfallverbrennungsanlagen im Land NRW sind Verwertungsanlagen.

Nach § 30 Abs. 1 Satz 4 KrWG können Zuweisungen nur zu einzelnen Anlagen, nicht jedoch zu Entsorgungsregionen erfolgen. Das vom Land zur Verfügung gestellte Gutachten der Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. vom 09.10.2013 kommt durch Auslegung zu dem Schluss, dass entgegen dem Wortlaut des KrWG auch Zuweisungen zu Entsorgungsregionen zulässig seien. Diese Auffassung teile ich nicht. In der teleologischen Auslegung geht der Gutachter davon aus, dass der Gesetzgeber mit der Regelung in § 30 Abs. 1 Satz 4 KrWG die Prinzipien der Autarkie und Nähe der EU-Abfallrahmenlinie umsetzen wollte. Diese Annahme bleibt unbelegt, sie ist durch keine Passagen in der Gesetzesbegründung oder in anderen Materialien belegbar. Vielmehr zeigen die historische Betrachtung und *expressis verbis* die Gesetzesbegründung (BT-Drucksache 17/6052, S. 92), dass die Regelungen des Vorgängergesetzes übernommen wurden. Die gesetzliche Bestimmung in § 30 Abs. 1 Satz 4 KrWG geht zurück auf das Abfallbeseitigungsgesetz aus 1972 und wurde im Kern unverändert in die Nachfolgegesetze übernommen (KrW-/AbfG aus 1994 und KrWG aus 2012). 1972 waren die heutige EU und deren Abfallrahmenrichtlinie mit den entsprechenden Begrifflichkeiten noch nicht absehbar. Die Zuweisungsermächtigung diene und dient unverändert der Verhinderung von Entsorgungsnotständen. Dazu werden in § 30 Abs. 1 Satz 4 KrWG zweiseitige Verpflichtungen geschaffen: Die Anlieferpflicht des Entsorgungspflichtigen und die Annahmepflicht der Entsorgungsanlage. Die Annahmepflicht läuft aber leer, wenn statt einer Anlage eine Ent-

sorgungsregion ohne eigene Rechtspersönlichkeit verpflichtet wird. Denn dann ist keine der Anlagen der Entsorgungsregion tatsächlich verpflichtet, sie können auf die jeweils anderen Anlagen verweisen. Daher kann eine Zuweisung zu Entsorgungsregionen den Gesetzeszweck nicht erfüllen und ist mit den Regelungen des KrWG nach Wortlaut und Sinn nicht vereinbar. Im Übrigen fehlt der Anwendungsgrund, es liegt kein Entsorgungsnottstand vor.

Ich habe Bedenken hinsichtlich des bei der Aufstellung des AWP's zu beachtenden rechtsstaatlichen Abwägungsgebotes. Denn durch die Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen erfolgen meines Erachtens erhebliche Eingriffe in die kommunale Selbstbestimmung. Der abfallwirtschaftliche Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Gebietskörperschaften wird unnötig eingeschränkt. Auch die europarechtlich geforderte wettbewerbliche Warenverkehrsfreiheit wird beeinträchtigt. Durch die Begrenzung des Wettbewerbs auf kleinräumliche Entsorgungsregionen wird ein fairer und wünschenswerter Wettbewerb auf dem Entsorgungsmarkt behindert. Die ohne Bezugnahme auf den Einzelfall vorgenommene Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen ist meines Erachtens unverhältnismäßig, weil umweltbezogene Kriterien mit dem dafür vorgesehenen Instrument, der Gestaltung von individuellen Ausschreibungen, besser berücksichtigt werden können. Ich vermag keine Planrechtfertigung für die Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen zu erkennen.

Daher sind Zuweisungen zu einzelnen Anlagen oder zu den genannten Entsorgungsregionen, aber auch eine Beschränkung auf Anlagen im Land NRW rechtlich bedenklich.

Es ist aber eine rechtssichere Vorgehensweise erforderlich. Daran fehlt es, wenn eine auf eine AWP-Region beschränkte Ausschreibung von ausgeschlossenen Bietern vergaberechtlich erfolgreich angegriffen werden kann. Dadurch können zeitliche, vertragliche sowie finanzielle Belastungen und am Ende auch Entsorgungsprobleme entstehen.

2. Handlungsempfehlung zur Vergärung

Die an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gerichtete Handlungsempfehlung auf S. 47 des AWP-Entwurfes:

„Bei der Verwertung der Bioabfälle soll die Biogasnutzung als Mindeststandard festgelegt werden.“

sollte überdacht werden.

Dieser Wortlaut lässt keinen Raum, auf eine Biogasnutzung (Vergärung) zu verzichten. In den weiteren Ausführungen wird dagegen durchaus differenzierter lediglich eine Prüfeempfehlung ausgesprochen. Bei Ausschreibungen sollen Vergärungsanlagen durch entsprechende Zuschlagskriterien gefördert werden.

Prüfaufträge und angepasste Zuschlagskriterien sind angemessen, eine Vergärung um jeden Preis dagegen nicht. Dazu sind die örtlichen Voraussetzungen, die vorhandenen Anlagen, das Gasbildungspotential der eingesammelten Abfälle und die Gasverwertungsmöglichkeiten zu verschiedenen. Ob eine Vergärung sinnvoll ist oder nicht und ob eventuelle Mehr-

kosten getragen werden können, sollte einer Entscheidung im Einzelfall vorbehalten bleiben.

Die Handlungsempfehlung sollte entsprechend angepasst werden.

B) Entwurf des Umweltberichtes

Unter der Gliederungsnummer 5.1 prüft der Umweltbericht die Umweltauswirkungen der Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen. Dazu wird abgeschätzt, wie sich die Transportleistungen beim Transport von Siedlungsabfällen zu den jeweiligen Abfallverbrennungsanlagen verändern werden. Die voraussichtlichen Veränderungen werden ermittelt, indem verschiedene Szenarien aufgestellt und verglichen werden.

Bei der Berechnung Transportleistungen in Tonnenkilometer wurde als Entfernung jeweils die Luftlinie zwischen dem geographischen Mittelpunkt der entsorgungspflichtigen Körperschaft und der Entsorgungsanlage angenommen. Weiterhin wurde angenommen, dass alle Transporte per LKW erfolgen. Eine Differenzierung nach Immissionsempfindlichkeit (Fahrten durch dicht bebaute Gebiete) erfolgte nicht. Auch wurde nicht differenziert, ob Transporte erhöhte Emissionen verursachen, z.B. weil sie über staugefährdete oder hügelige Transportwege erfolgen oder mit den üblichen Sammelfahrzeugen durchgeführt werden statt nach Umladung mit größeren LKW. Transporte über weitere Strecken sind tendenziell je gefahrenen km weniger umwelt- und gesundheitsbelastend, weil sie in höherem Maße auf der Autobahn mit gleichmäßiger Geschwindigkeit außerhalb dicht besiedelter Gebiete mit größeren LKW erfolgen. Die Belieferung einer weiter entfernten aber besser erreichbaren Anlage kann durchaus die Umwelt- und Gesundheitslasten verringern.

Für alle Szenarien wurden die Prognosemengen für das Jahr 2025 angesetzt. Diese liegen etwa 10% unter der Menge des Jahres 2010.

Folgende wesentlichen Szenarien wurden gebildet (S. 56, Tab. 5-1):

1.	Keine Zuweisung, Transportwege wie 2010 (Ist-Situation)	59.419.774 t km
2.	Anlagenscharfe Zuweisung zur nächstgelegenen Anlage	56.917.299 t km
3.	Keine Zuweisung, Transporte jeweils zur weitest entfernten Anlage in NRW („Worst Case“)	207.599.083 t km
4.	Zuweisung zu Entsorgungsregionen, Transporte der vertraglich oder organisatorisch ungebundenen Körperschaften erfolgen jeweils zur nächstgelegenen Anlage in der Region	57.465.335 t km

Aus dem Vergleich der Szenarien zieht der Umweltbericht im Wesentlichen den Schluss, dass durch die Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen (Szenario 4) die Transportaufwendungen gegenüber der Ist-Situation (Szenario 1) um 3 % sinken.

Generelle Kritik:

Der Abfallwirtschaftsplan verfolgt das Ziel, die mit der Abfallentsorgung einhergehenden Umwelt- und Gesundheitsbelastungen zu minimieren. Der Abfallwirtschaftsplan wie auch der Umweltbericht beschränken sich hinsichtlich der Verbrennung von Siedlungsabfällen in der quantitativen Betrachtung auf die transportstämmigen Emissionen. Daraus wird die Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen abgeleitet und begründet.

Eine Bestimmung des Anteils der transportstämmigen Emissionen führt am Rechenbeispiel eines einzelnen beispielhaften Transportereignisses mit folgenden Annahmen:

Fahrstrecke Hinfahrt (voll)	50	km
spez. Diesel-Verbrauch Hinfahrt	0,35	l/km
Fahrstrecke Rückfahrt (leer)	50	km
spez. Diesel-Verbrauch Rückfahrt	0,25	l/km
CO ₂ -Emission je l Diesel <small>http://www.spritmonitor.de/de/berechnung_co2_ausstoss.html</small>	2,64	kg CO ₂ /l
Beladung des LKW's mit Abfall	25	Mg
Heizwert Abfall	9	GJ/Mg
CO ₂ -Emissionsfaktor Siedlungsabfallverbrennung <small>http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/419/dokumente/co2_faktoren_brennstoffe_nir_2013.xls</small>	91,5	kg CO ₂ /GJ

zu folgenden Ergebnissen:

Transportstämmige CO ₂ -Emission:	79,2 kg CO ₂
CO ₂ -Emission durch die Abfallverbrennung:	20.587,5 kg CO ₂

Fazit: Die durch den Transport des Abfalls erzeugte CO₂-Menge beträgt 0,38 % der insgesamt durch Transport und Verbrennung des Abfalls erzeugten CO₂-Menge.

Bereits geringfügige Unterschiede bei der Effizienz der einzelnen Verbrennungsanlagen übertreffen Unterschiede bei den transportstämmigen CO₂-Emissionen bei weitem. Die Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen führt am Ziel, der Minderung der Umwelt- und Gesundheitsbelastungen, vorbei. Die entsorgungspflichtigen Körperschaften werden bei der Wahl effizienter Verbrennungsanlagen auf ihre Region beschränkt. Das verursacht voraussichtlich höhere Umweltbelastungen als durch (vermeintlich) kürzere Transportentfernungen erspart werden. Das Kriterium zur Wahl einer MVA sollte unter Umweltgesichtspunkten nicht ihre Entfernung, sondern ihre Effizienz sein. Der AWP benutzt das falsche Kriterium und das falsche Ziel. Statt einer Vergleichmäßigung der Anlagenauslastung (AWP-Entwurf, S. 24) sollte eine Bevorzugung effizienter Anlagen angestrebt werden.

Kritik im Einzelnen

- a) Die Berechnungsansätze sind zu grob gewählt.
Beispiel: Der Rhein-Kreis Neuss wird im Szenarium „Entsorgungsregionen“ der MVA Düsseldorf zugewiesen, weil diese dem geografischen

Zentrum des Kreises in der Luftlinie am nächsten liegt. Die MVA Düsseldorf ist aber vom Kreis aus nur über eine stark belastete Rheinbrücke, staugefährdete und innerstädtische Straßen erreichbar. Die MVA'n Köln und Krefeld sind dagegen nach Abschluss der aktuellen Bauarbeiten (A57 und A1) vermutlich einfacher und immissionsärmer erreichbar. Darüber hinaus ist von Bedeutung, ob die Rücktouren leer erfolgen oder dafür eine Beladung organisierbar ist. Dadurch würde sich der anrechenbare Transportaufwand etwa halbieren. Transportentscheidungen sollten Einzelentscheidungen sein. Die Schaffung von Entsorgungsregionen auf der Grundlage „Luftlinie Kreismitte-Verbrennungsanlage“ ist nicht sinnvoll.

- b) Die Darstellung des Szenarios „Worst Case“ unter 5.1.1.3 (alle liefern an die jeweils entferntest liegende Verbrennungsanlage in NRW – unabhängig davon, ob diese die erforderlichen Kapazität besitzt) ist nicht sinnvoll. Sein Eintritt ist so unwahrscheinlich, dass sich seine Darstellung unter den statistisch üblichen Anforderungen an eine mindeste Eintrittswahrscheinlichkeit verbietet. Außerdem ist dieses Szenario technisch nicht möglich. Die Darstellung eines unmöglichen Referenzszenarios macht keinen Sinn. Es verwirrt eher. Beim Lesen kann der falsche Eindruck entstehen, dass sich ohne die Bildung und Zuweisung von Entsorgungsregionen die Transportleistungen gegenüber dem Ist-Zustand um einen Faktor von bis zu 3,5 vergrößern könnten.
- c) Das Szenarium „Entsorgungsregionen“ unter 5.1.1.4 geht davon aus, dass bei Ausschreibungen von Verbrennungsleistungen durch vertraglich ungebundene Entsorgungsträger in allen Fällen die jeweils nächstgelegene Verbrennungsanlage der Region die Ausschreibung gewinnt. Diese Annahme ist unrealistisch, dadurch werden für dieses Szenarium zu kleine Entfernungen angenommen.
- d) Für Körperschaften in Randlagen der Entsorgungsregionen liegen Anlagen benachbarter Regionen oft näher als Anlagen der eigenen Region. Z.B. könnte die 70 km entfernte MVA Bonn eine Ausschreibung des Rhein-Kreises Neuss gewinnen, weil die nur 35 km entfernte MVA Wuppertal nicht an der Ausschreibung teilnehmen konnte – sie liegt in einer anderen Entsorgungsregion. Solche Effekte werden auftreten und müssen bei den zu untersuchenden Szenarien durch eine Erhöhung der Transportleistungen bei der Bildung von Entsorgungsregionen angemessen berücksichtigt werden.
- e) Auf der Seite 56 wird unter 5.1.1.1 ausgeführt, dass nur fünf Körperschaften nicht die jeweils nächstgelegene Entsorgungsanlage nutzen. Auf der Seite 63 und in der Tabelle 5-2 werden dagegen bei 48 von 54 Körperschaften als Folge der Bildung von Entsorgungsregionen kürzere Entfernungen zu den Entsorgungsanlagen angenommen.
- f) Auf Seite 56, Tabelle 5-1, wird die Transportleistung im Szenarium „Ist-Situation“ (mit Prognosemengen) zu 59.419.774 t km angenommen, in der Tabelle 5-2 dagegen für das gleiche Szenarium in der Summe zu 63.698.441 t km.
- g) Die räumliche Zuordnung der relativen Veränderungen der Transportleistungen in Tab. 5-2 und Abbildung 5-4 sollte nicht an Hand der Herkunftsorte erfolgen. Entgegen den Ausführungen auf Seite 66 sind etwa im westlichen Münsterland keine Reduzierungen der Schall- und Luftschadstoffemissionen zu erwarten. Z.B. ergeben sich für den Kreis

Steinfurt keine Änderungen. Denn ob die Abfälle den Kreis in Richtung MVA Essen oder MVA Hamm verlassen, ist für die Verkehrsbelastung im Kreis Steinfurt ohne Belang.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Petrauschke