

Strategie und Wirtschaft

Bedeutung der Thermischen Abfallbehandlung aus Sicht des BMWi

Andrea Jünemann

1.	Entwicklung der Abfallverbrennung	3
2.	Thermische Abfallbehandlung heute	4
3.	Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.....	5
4.	Diskussionpunkte des neuen KrWG.....	6
5.	MVA und CO ₂ -Emissionshandel (Exkurs)	8
6.	Fazit und Schluss	9

Abfall ist heute ein Thema, das uns weltweit nicht nur unter ökologischen, sondern auch ökonomischen Gesichtspunkten beschäftigt.

Klimawandel, schwindende Rohstoff- und Energiereserven, steigende Öl- und Gaspreise sowie der Energiehunger einer stetig wachsenden Weltbevölkerung lenken den Blick auf die Ressource Abfall und deren möglichst effiziente Nutzung.

Das *Schmuddelimage*, das dem Abfall und der Branche lange Jahre anhaftete, ist endgültig passé. Heute ist die heimische Ressource Abfall als Rohstoff- und Energielieferant begehrt denn je.

Mit dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) wird in Deutschland ein weiteres Kapitel auf dem Weg in eine moderne Ressourcen schonende Recyclinggesellschaft eröffnet. Trotz der Devise *Recycling first* wird auch im neuen KrWG die energetische Verwertung ihren Platz behaupten können. Sinnvoll trennen und daneben verbrennen ist die Losung, der auch das KrWG folgt. Beide Verwertungswege stehen nicht in Konkurrenz, sondern ergänzen sich vielmehr und bilden gemeinsam die Grundpfeiler der deutschen Entsorgungssicherheit.

1. Entwicklung der Abfallverbrennung

Die Abfallverbrennung in Deutschland kann auf eine lange Geschichte zurückblicken. Schon Ende des 19. Jahrhunderts hat man sich mit der Reduzierung der Abfallmengen durch Abfallverbrennung beschäftigt. 1893/94 wurde in Hamburg die erste Abfallverbrennungsanlage (MVA) Deutschlands errichtet.

Zu Beginn standen dabei eher Hygiene- und gesundheitliche Gründe im Vordergrund.

Umwelt-, Klima- und neuerdings auch verstärkt Ressourcenschutz sind Anliegen, die erst in den letzten drei bis vier Jahrzehnten verstärkt ins Visier genommen wurden.

Wesentliche Impulse zur Luftreinhaltung setzte ab Mitte der siebziger Jahre das Immissionschutzrecht des Bundes (BImSchG, TA Luft). Von entscheidender Bedeutung für die Umweltverträglichkeit, aber auch die Akzeptanz von MVA, war die 17. BImSchV von 1990. Mit ihr wurden – auch im weltweiten Vergleich – außerordentlich strenge Emissionsgrenzwerte festgelegt. Vorwürfen, MVA seien *Dioxinschleudern*, wurde damit nachhaltig die Grundlage entzogen.

Ein weiterer Meilenstein war das Verbot der Ablagerung organikhaltiger Abfälle, das Mitte 2005 in Kraft trat (*Verrechtlichung* der TASI). Von da an durften nur noch vorbehandelte Abfälle deponiert werden. Das Deponieverbot war zunächst wegen fehlender Kapazitäten eine Herausforderung für die Abfallverbrenner. Die Branche hat aber durch zügige Investitionsentscheidungen die erforderlichen Vorbehandlungskapazitäten zeitnah geschaffen.

2. Thermische Abfallbehandlung heute

Die thermische Abfallbehandlung ist und bleibt auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ein wesentlicher Pfeiler der Abfallwirtschaft. Sie ist sowohl aus ökologischer als auch ökonomischer Sicht dann eine sinnvolle Alternative, wenn eine stoffliche Verwertung zu kostenintensiv und ineffizient wäre. Daran wird auch das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz nichts ändern.

Ihre Vorteile liegen auf der Hand, denn durch sie wird nicht nur die zu deponierende Abfallmenge entscheidend reduziert. Auch der Energiegehalt des Abfalls wird gewinnbringend genutzt und dadurch werden fossile Ressourcen und zugleich CO₂-Emissionen eingespart.

Die Nutzung der im Abfall enthaltenen Energie betrug 2009 mehr als 14 Milliarden Kilowattstunden Wärme_{exportiert} und knapp 7,5 Milliarden Kilowattstunden Strom_{produziert}. Damit können rechnerisch etwa zwei Millionen Haushalte ganzjährig mit Strom und Wärme versorgt werden.

Zudem ergibt sich durch Substitution fossiler Energieträger und Nutzung der zurück gewonnenen Metalle eine CO₂-Gutschrift von etwa 4,3 Millionen Tonnen (2009). Die thermische Abfallwirtschaft trägt damit einen nicht unbeachtlichen Anteil zum Klima- und Ressourcenschutz bei.

Mit knapp hundert Anlagen insgesamt nimmt Deutschland in Europa eine Spitzenstellung ein. Davon sind gut zwei Drittel klassische MVA, ein Drittel Ersatzbrennstoffkraftwerke. Von diesen MVA sind jeweils ein gutes Drittel in privater und in kommunaler Hand, das letzte Drittel wird gemischtwirtschaftlich betrieben.

Dies ist aber kein Grund, die Hände in den Schoß zu legen, denn auch die Ressource Abfall steht nicht unbegrenzt zur Verfügung. In Zeiten demographischen Wandels, in denen die Abfallproduktion zunehmend vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden soll und das KrWG auf Abfallvermeidung setzt, wird der Verteilungskampf um die Ressource Abfall zunehmend sichtbar. Von drohenden

Überkapazitäten in der thermischen Verwertung ist nicht nur in Deutschland die Rede.

Auch wenn vor diesem Hintergrund die Perspektiven für die thermische Abfallverwertung in Deutschland nicht unbegrenzt zu sein scheinen, ist jedoch weltweit von einem stetig wachsenden Markt auszugehen. Die zunehmende Verknappung von Deponieraum durch steigenden Flächenverbrauch und Verstädterung wird diesen Trend noch verstärken. Für deutsche Unternehmen eröffnet sich hier ein interessanter internationaler Markt nicht nur im Bereich des Anlagenbaus, sondern auch der Instandhaltung und Modernisierung.

3. Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Das zentrale abfallpolitische Vorhaben dieser Legislaturperiode ist die Umsetzung der EG-Abfallrahmenrichtlinie. Sie hat auch Konsequenzen für die thermischen Abfallverwerter.

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) für das neue KrWG liegt seit Sommer 2010 vor.

Generell lässt sich sagen, dass der jetzige Entwurf sowohl aus ökologischer als auch ökonomischer Sicht ein tragfähiges Konzept zur Umsetzung der EG-Abfallrahmenrichtlinie darstellt.

Mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) ist die Ressortabstimmung mittlerweile abgeschlossen. BMWi und BMU konnten sich zu allen noch verbliebenen Diskussionspunkten verständigen.

Hierzu zählten zuletzt insbesondere noch die

- Recyclingquote für Siedlungsabfälle,
- die Ausgestaltung der kommunalen Überlassungspflichten und
- die vorgesehenen Regelungen zur Wertstofftonne.

Positiv zu werten, auch aus einem gesamtwirtschaftlichen Blickwinkel, sind:

1. Der weite Verwertungsbegriff

Eine Abfallverbrennung, bei der die entstehende Energie ökologisch und ökonomisch sinnvoll genutzt wird, ist keine Beseitigung, sondern Verwertung. Aus BMWi-Sicht ist es daher zu begrüßen, dass man jetzt EU-weit mit Hilfe der Effizienzformel R1 eine rechtssichere Abgrenzung des Verwerterstatus bei MVA vornehmen kann. Dies bewirkt auch einen Anreiz für MVA, weiter in effiziente Energietechnik zu investieren, um den Verwerterstatus zu erlangen.

Schätzungen zufolge ist davon auszugehen, dass die ganz überwiegende Zahl deutscher MVA den R1-Wert von 0,6 sicher erreichen bzw. einhalten kann. Lediglich drei Anlagen liegen darunter. 15 Anlagen arbeiten im Bereich des Grenzwerts und müssen daher optimiert werden. Alle anderen liegen darüber. Dies spricht für die Innovationsfähigkeit der Anlagenbetreiber und zeigt zugleich, dass hier die richtigen Anreize gesetzt wurden.

2. Positiv sieht das BMWi auch die Regelungen für Nebenprodukte und zum Ende der Abfalleigenschaft.

Damit wird einer langjährigen Forderung der Wirtschaft Rechnung getragen.

Für Stahl- und Aluminiumschrotte stehen die Arbeiten in Brüssel hierzu vor dem Abschluss. Das BMWi begrüßt dies, auch wenn sich nicht alle Wünsche der Wirtschaftsbeteiligten umsetzen ließen.

Portugal fordert aktuell, auch Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft von bislang in diesem Zusammenhang nicht als prioritär eingestuften Ersatzbrennstoffen (EBS) festzulegen. Hierzu hat die Meinungsbildung in Deutschland gerade erst begonnen. Klar ist, dass *End-of-Waste*-Kriterien für EBS so anspruchsvoll sein müssen, dass damit nicht die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an die Abfallverbrennung unterlaufen werden.

3. Zustimmung findet auch die Umsetzung der neuen, fünfstufigen Abfallhierarchie.

Hier ist es aus BMWi-Sicht wichtig, dass bei der Umsetzung die EG-rechtlich mögliche Flexibilität ausgeschöpft wird. Denn bei aller Euphorie für Abfall als Wert- bzw. Rohstoff: Nur durch einen gesunden Wettbewerb der Entsorgungsoptionen kann gesamtwirtschaftlich betrachtet ein optimales Ergebnis erzielt werden.

4. Schließlich ist an dieser Stelle die Heizwertklausel zu nennen, die gerade für die thermische Abfallbehandlung von besonderer Bedeutung ist.

Hier stand zunächst eine Regelung zur Diskussion, die heizwertärmere Abfälle zwangsläufig in die Beseitigung gedrängt hätte, weil die energetische Verwertung unterhalb von 11.000 kJ/kg unzulässig gewesen wäre. Dies wäre aus BMWi-Sicht kaum mit der neuen EG-Abfallrahmenrichtlinie vereinbar gewesen. Dort ist die Verwertung durch den weiten Verwertungsbegriff und die Effizienzformel für MVA klar definiert, außerdem gilt die Abfallhierarchie.

BMWi und BMU konnten sich auf eine Lösung verständigen, die bei Abfällen unterhalb von 11.000 kJ/kg eine energetische Verwertung zwar zulässt, diese aber unter den Recyclingvorrang stellt. Oberhalb von 11.000 kJ/kg wird eine generelle Gleichwertigkeit von energetischer und stofflicher Verwertung vermutet. Diese Vermutung kann im Einzelfall oder für bestimmte Abfallströme auf dem Verordnungsweg widerlegt werden. Das BMWi ist zuversichtlich, dass diese Lösung auch im EU-Notifizierungsverfahren Bestand haben wird.

4. Diskussionspunkte des neuen KrWG

Intensive Diskussionen gab es zuletzt noch bei folgenden Punkten:

1. Allgemeine Recyclingquote für Siedlungsabfälle

Aus Sicht des BMWi sind Quoten per se als problematisch anzusehen, da sie kein marktwirtschaftliches Instrument darstellen. Zunächst hat sich das BMWi daher gegen die – weit über der EU-Mindestvorgabe liegende – Recyclingquote von 65 % ausgesprochen.

Vor dem Hintergrund der deutschen Vorreiterrolle beim Recycling und dem bis dato erreichten Status quo, aber auch angesichts der aktuellen Diskussion um Ressourceneffizienz und Rohstoffversorgung kann das BMWi aber nachvollziehen, dass an dieser Stelle ein Zeichen gesetzt werden soll. Erleichtert wurde die Zustimmung dadurch, dass das BMU aus der ursprünglichen *Muss*-Vorschrift zu den Quoten eine *Soll*-Regelung gemacht hat. Dies unterstreicht, dass es sich hier um eine unverbindliche Zielvorgabe und nicht um ein sanktionsbewehrtes Instrument handelt.

Zu den mineralischen Abfällen, für die das neue KrWG eine Verwertungsquote von 80 % vorsieht: Trotz des hier vom BMU vorgenommenen Risikoabschlags gegenüber dem Status quo (derzeit werden 88 % verwertet) ist dieser Wert anspruchsvoll, wenn man an andere BMU-Vorhaben, etwa die Ersatzbaustoffverordnung denkt. Hier wird das BMWi sehr genau darauf achten, dass diese Regelungen die Verwertungsmöglichkeiten für Bau- und Abbruchabfälle nicht so weit einschränken, dass die Einhaltung der Quote in Zukunft gefährdet werden könnte.

2. Zukünftige Aufgabenverteilung zwischen der privaten und der kommunalen Entsorgungswirtschaft, also kommunale Überlassungspflichten

Für das BMWi ist dies ein ganz zentraler Punkt, weil hier die Weichenstellung zwischen mehr Wettbewerb einerseits und monopolartigen Entsorgungsstrukturen andererseits erfolgt. Das neue KrWG strebt eine EU-konforme Konkretisierung der Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen vor dem Hintergrund des juristisch umstrittenen *Altpapier*-Urteils des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) an.

Streitig war zwischen den Ressorts letztlich das Ausmaß der Korrektur des *Altpapier*-Urteils. Hier ging es um die zentrale Frage, ob der nach dem EU-Vertrag höchstmögliche Schutz der Kommunen vor privater Konkurrenz angestrebt wird oder ob – so das Verständnis des BMWi – auch in diesem sensiblen Bereich mehr Wettbewerb gewagt werden sollte. Der Koalitionsvertrag ermuntert dazu, denn dort sind aus Sicht des BMWi die Weichen zu Gunsten des Marktes gestellt.

Die vom Bundeskartellamt hierzu entwickelten Modelle zeigen, dass mehr Wettbewerb nicht notgedrungen in einem *Häuserkampf* enden muss. Dennoch, ohne entsprechenden Druck aus Brüssel erscheint eine generelle Liberalisierung der Entsorgung von Haushaltsabfällen in Deutschland derzeit nicht durchsetzbar. BMWi und BMU haben sich daher auf einen mittleren Weg verständigt, der auf eine maßgebliche Stärkung der Rechte gewerblicher Sammlungen gegenüber dem *Altpapier*-Urteil hinausläuft.

Hierzu zählen:

- Eine Definition der gewerblichen Sammlung, die den wirtschaftlichen Realitäten der heutigen Zeit Rechnung trägt und das vom BVerwG zugrunde gelegte tradierte Bild korrigiert.
- Eine Einengung der öffentlichen Interessen, die Kommunen gewerblichen Sammlungen entgegen halten können, auf Fälle einer tatsächlichen Gefährdung (nicht bloß Beeinträchtigung) der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (örE).

- Eine Vermutung, dass bei einem besseren Service des privaten Entsorgers (z.B. Hol- statt Bringsystem) öffentliche Interessen in der Regel nicht geltend gemacht werden können.
- Eine Neutralitätspflicht, die besagt, dass die über eine gewerbliche Sammlung entscheidende Behörde nicht gleichzeitig Träger des öRE sein darf.
- Und schließlich eine Bestandsschutzklausel für bestehende gewerbliche Sammlungen.

Zusammen mit entsprechenden Klarstellungen in der Begründung zur Anwendung der Kriterien des Artikel 106 Abs. 2 EU-Vertrag werden damit die Voraussetzungen für eine EU-konforme Ausgestaltung der Überlassungspflichten für getrennt gesammelte, verwertbare Haushaltsabfälle erfüllt.

3. Auch die Wertstofftonne zählt zu den brisanten Themen, wie man derzeit auf dem Entsorgungsmarkt beobachten kann.

Das BMWi befürwortet die geplante Einführung der Wertstofftonne, denn nicht unbedeutende Mengen an Wertstoffen fallen derzeit noch im Restmüll an. Um dieses Potential für eine stoffliche Verwertung nutzbar zu machen, führt an der Wertstofftonne kein Weg vorbei.

Das BMWi hätte sich hier allerdings eine mutigere Regelung gewünscht, etwa im Hinblick auf eine wettbewerbliche Organisation der Wertstofftonne unter privater Trägerschaft. Die entscheidenden Fragen der Zuständigkeit und Finanzierung der Wertstofftonne lässt der Entwurf aber noch offen, auch vor dem Hintergrund dazu laufender Studien. Hierfür hat das BMWi Verständnis, die Wertstofftonne sollte jedoch alsbald in der VerpackV geregelt werden, so wie es der Koalitionsvertrag vorsieht. Mit Sorge beobachtet das BMWi aber aktuelle Bestrebungen, die Wertstofftonne in kommunaler Hand zu etablieren und damit vollendete Tatsachen zu schaffen.

Immerhin bringt der jetzige Kompromiss aber eine wichtige Klarstellung zur künftigen Reichweite der kommunalen Überlassungspflichten bei Verwendung einer einheitlichen Wertstofftonne. Das BMWi konnte hier erreichen, dass rücknahmepflichtige Abfälle, z.B. Verpackungen, auch dann nicht überlassungspflichtig werden, wenn sie in einer einheitlichen Wertstofftonne gesammelt werden.

5. MVA und CO₂-Emissionshandel (Exkurs)

Abschließend noch eine kurze Ergänzung zum Emissionshandelsgesetz (TEHG), das derzeit novelliert wird, um die geänderte EU-Emissionshandelsrichtlinie umzusetzen.

Hier gab es die berechtigte Befürchtung, dass einer Vielzahl von ungefährlichen, aber stofflich nicht verwertbaren Gewerbeabfällen der Entsorgungsweg MVA de facto versperrt werden könnte. Denn der ursprüngliche BMU-Entwurf sah vor, nur solche MVA vom Emissionshandel auszunehmen, deren Genehmigung als Brennstoff ausschließlich gefährliche Abfälle oder Siedlungsabfälle vorsieht.

Tatsächlich nehmen die meisten MVA zulässigerweise jedoch auch etwa 5 % bis 10 % ungefährliche Gewerbeabfälle an. Die finanziellen Aufwendungen für den Emissionshandel hätten die Erlöse aus dem betroffenen Gewerbeabfallbereich deutlich überschreiten können. Für die Anlagenbetreiber wäre es daher wirtschaftlicher gewesen, ihre Genehmigungen einschränken zu lassen und zukünftig keine ungefährlichen Gewerbeabfälle mehr anzunehmen.

Erfreulicherweise konnte dieses Problem einvernehmlich mit dem BMU gelöst werden.

Die Bereichsausnahme für die betroffenen MVA konnte auf Anlagen, die zwar nicht nur Siedlungsabfälle einsetzen, aber insgesamt den Heizwert von Siedlungsabfällen einhalten, erweitert werden. Strittig war bis zuletzt noch, wie hoch dieser Heizwert im TEHG anzusetzen ist. Hier konnte das BMWi einen Heizwert von 13.000 kJ/kg durchsetzen, so dass die Ausnahme nunmehr alle klassischen MVA umfasst. Damit wurde nicht nur die Position der MVA-Betreiber verbessert, auch für die betroffenen gewerblichen Abfallerzeuger und -besitzer konnten ein zu befürchtender Entsorgungseingpass bzw. höhere Entsorgungskosten vermieden werden.

Eine wichtige Verbesserung konnte auch bei der Besteuerung von Ersatzbrennstoffen erreicht werden. Hier orientiert sich die Besteuerung gemäß einer neu eingeführten zusätzlichen Bemessungsgrundlage nicht mehr wie ursprünglich vorgesehen an Heizöl, sondern an Kohle.

6. Fazit und Schluss

Deutschland nimmt bei der sicheren und umweltverträglichen Abfallentsorgung EU-weit eine Spitzenstellung ein. Hierzu leisten sowohl die stoffliche als auch die energetische Abfallverwertung einen unverzichtbaren Beitrag.

Das Ziel der Bundesregierung ist es, diese Spitzenstellung mit der Novellierung des Kreislaufwirtschaftsrechts abzusichern und weiter auszubauen. Dies wird aus Sicht des BMWi mit dem Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente am besten gelingen.

Auch beim Abfall gilt: Nicht mehr Regelung als nötig.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Planung und Umweltrecht – Band 5

Karl J. Thomé-Kozmiensky.

– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2011

ISBN 978-3-935317-62-7

ISBN 978-3-935317-62-7 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky

Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2011

Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,

Dipl.-Ing. Ernst Thomé, Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc. und Dr.-Ing. Stephanie Thiel

Erfassung und Layout: Janin Burbott, Petra Dittmann, Martina Ringgenberg, Ginette Teske

Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.