

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

16.01.2020

## STELLUNGNAHME

im Rahmen der Verbändebeteiligung zum Entwurf des  
Abfallwirtschaftsplans Nordrhein-Westfalen – Teilplan für  
gefährliche Abfälle (Stand 20.09.2019)

### A. Allgemein

I.) Vor dem regulatorischen Hintergrund von § 30 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) informiert der "Abfallwirtschaftsplan Nordrhein-Westfalen – Teilplan für gefährliche Abfälle" (AWP) über Art, Menge, Herkunft und Verbleib der in NRW entstandenen und entsorgten gefährlichen Abfälle. Basierend auf einer Analyse der Jahre 2004 bis 2017 wird im nun vorliegenden Entwurf die Prognose der zukünftigen Entwicklung an Mengen und Entsorgungswegen im Planungszeitraum bis zum Jahr 2030 dargestellt. Das nordrhein-westfälische Landeskabinett hat den Entwurf des AWP freigegeben.

Der AWP spielt eine entscheidende Rolle für eine langfristig gewährleistete Entsorgungssicherheit. Wir begrüßen daher die im Zuge des Erstellungsprozesses gewählte Methodik einer umfassenden Analyse und Prognose. Positiv ist darüber hinaus auch die hierbei durchgeführte frühzeitige und umfassende Einbindung der Verbände.

II.) Ein Leitgedanke der Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle in NRW ist die Berücksichtigung der fünfstufigen Abfallhierarchie, wie sie im Rahmen der europäischen sog. Abfallrahmenrichtlinie und des KrWG festgelegt ist (vgl. Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2008/98/EG vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien – AbfRRL sowie § 6 KrWG; Vorwort sowie S. 13 ff. AWP-Entwurf). Wir begrüßen diese grundsätzliche konzeptionelle Anknüpfung und auch den damit gegebenen regulatorischen Gleichlauf mit höherrangigem Recht.

III.) In materieller Hinsicht legt der Entwurf des AWP zustimmungswürdig einen besonderen Schwerpunkt auf die Betrachtung der Entsorgungssicherheit. Die

Gewährleistung einer umfassenden und langfristigen Entsorgungssicherheit ist für eine Vielzahl nordrhein-westfälischer Unternehmen aus den unterschiedlichsten Branchen bedeutsam. Sie gehört zu den grundlegenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Als wesentlicher Teilaspekt ist insbesondere die Notwendigkeit einer möglichst langfristigen Planungssicherheit hervorzuheben.

Daher ist es kritisch, wenn der vorliegende Entwurf des AWP davon ausgeht, dass *„[d]ie Entsorgung der in NRW erzeugten Mengen gefährlicher Abfälle zur Beseitigung [...] im Planungszeitraum bis zum Jahr 2030 gesichert“* sei (vgl. S. 2, Abs. 1 AWP-Entwurf). Tatsächlich bestehen zumindest in Teilbereichen Unsicherheiten. Das gilt beispielsweise sowohl bei der Entwicklung der Stoffströme und den damit aufkommenden Kapazitäten, als auch bei der weiteren Entwicklung der maßgeblichen gesetzlichen Grundlagen. Diese Unsicherheiten können sich auch auf die Entsorgungssicherheit negativ auswirken.

IV.) Schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die zur Verfügung stehenden Entsorgungskapazitäten sehr begrenzt. Bzgl. der DK III-Deponien kommt der AWP-Entwurf selbst zu dem Ergebnis, dass *„zur Aufrechterhaltung der Entsorgungssicherheit im Planungszeitraum und darüber hinaus [...] die Realisierung aller bekannten Planungen zur Erweiterung von DK III-Ablagerungskapazitäten notwendig“* ist, *„sowie die Schaffung darüber hinausgehender Kapazitäten anzustreben“* sei. Ausdrücklich wird im Entwurfstext auch darauf hingewiesen, dass die Zulassungsverfahren für die Erweiterung vorhandener Deponiestandorte sowie die Einrichtung neuer Deponiekapazitäten auf Deponien der Klasse III vor dem Hintergrund langer Verfahrensdauern *„frühzeitig innerhalb des Planungszeitraums des AWP begonnen werden müssen“* (vgl. S. 3, Abschnitt „Handlungsempfehlung“ AWP-Entwurf).

Für Planung und Planfeststellung, Genehmigung und Einrichtung einer Deponie ist ein zeitlicher Bedarf von fünf bis sieben Jahren realistisch. Die bereits jetzt bestehende, angespannte Situation sowie die langen Planungs- und Umsetzungszeiträume lassen schon unter gegebenen Umständen eine umfassende Entsorgungssicherheit als fraglich erscheinen. Dies gilt umso mehr, wenn man die außerhalb von NRW erzeugten, aber hier behandelten, Abfallmengen mit betrachtet. Es ist daher positiv, wenn der AWP eine Fortschreibung der relevanten Daten *„in den Folgejahren jeweils im Abstand von 2 Jahren“* vorsieht (vgl. S. 6, Abs. 2 AWP-Entwurf). Es ist jedoch zwingend, dass daraus auch die notwendigen, insbesondere planungsrechtlichen, Konsequenzen gezogen werden. Wir regen daher an, bereits jetzt in die rechtliche Planung einzusteigen. Zudem sollte parallel eine Übersicht über die in Planung bzw. Bau befindlichen Deponiekapazitäten mit aufgenommen werden. Ggf. sollte nachregulierend die entsprechende Umsetzung forciert werden. Zudem sollten auch die Vorbereitungen getroffen werden, um ggf. auch kurzfristig Kapazitätserweiterungen umsetzen zu können. Nur so lassen sich für NRW insgesamt bedeutsame Investitionspotenziale sichern und nutzen, während bei einer Nichtrealisierung oder Verzögerung der Planungen und gleichzeitiger Erhöhung der Abfallmengen die Entsorgungssicherheit gefährdet wäre.

V.) Gleiches gilt sinngemäß für die Sonderabfallverbrennungsanlagen (SAV). Der Entwurf des AWP hält fest, dass nach gegenwärtigem Stand die Entsorgung nur dann gesichert ist, *„wenn keine Importe aus anderen Staaten hinzukommen und die Verbringung verbrennungsbedürftiger gefährlicher Abfälle aus NRW in andere Bundesländer oder Staaten auf dem derzeitigen Niveau bestehen bleibt“* (vgl. S. 4, Abs. 4 AWP-Entwurf). Es bestehe ausdrücklich *„kein Spielraum für Kapazitätsreserven“* (vgl. S. 4 a.E. AWP-Entwurf), weshalb zu überprüfen sei, *„ob Importe aus anderen Staaten reduziert werden“* könnten (vgl. S. 5, Abs. 1 AWP-Entwurf).

Auch hier bestehen einerseits prognostische Unsicherheiten, andererseits sind langfristige Planungs- und Umsetzungszeiträume zu beachten. Die Annahme im AWP-Entwurf ist u.a. nur dann belastbar, wenn der gegenwärtige Anlagenbestand aufrecht erhalten bleibt. Allerdings werden sich alleine schon durch den Ausstieg aus der Kohleverstromung bzw. durch die absehbaren gesetzlichen Änderungen bzgl. der Zementwerke nicht nur die absolute Anlagenzahl, als auch die Stoffmengen der (bisherigen) Mitverbrennung verschieben. Selbst wenn es sich hier um nicht-gefährliche Abfälle handeln sollte, dürfte eine Verdrängungswirkung hin zu Deponien und Verbrennungsanlagen entstehen, die dann für gefährliche Abfälle nicht mehr zur Verfügung stehen. D.h. schon alleine insofern steht die Frage der Kapazitätsgrenzen im Raum.

Zudem sind SAV technisch komplex und unterliegen bei Auslastung und Belegung verschiedenen, technisch-naturwissenschaftlich z.T. hochspeziellen Anforderungen, um ihrerseits eine sichere Behandlung der verschiedenen Abfallarten zu gewährleisten (das gilt z.B. auch für PFC-belastete Böden oder –Löschwässer oder Aktivkohle aus Sanierungsverfahren). Daher bestehen hier langfristige vertragliche Bindungen. Sollte ein Abfallimport regulatorisch unterbunden werden wollen, nur um die Kapazitätsgrenzen nicht zu reißen, läuft dies faktisch auf eine Andienungspflicht hinaus. Das ist bereits unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten bedenklich. Es steht auch in Widerspruch zur Aussage, dass *„[I]andesrechtlich verankerte Andienungs- oder Überlassungspflichten für gefährliche Abfälle im Sinne von § 17 Abs. 4 Kreislaufwirtschaftsgesetz KrWG auch zukünftig nicht erforderlich sind“* (S. 2, Abs. 1 AWP-Entwurf).

Darüber hinaus kommt es auch jetzt schon zu Entsorgungsengpässen, wenn die SAV infolge notwendiger technischer Revisionen für einen gewissen Zeitraum stillstehen. Angesichts des durchschnittlichen Anlagenalters ist auch insofern zu befürchten, dass sich weitere Engpässe ergeben werden.

Um für die Wirtschaft tatsächlich eine Entsorgungs- und mithin Planungssicherheit zu gewährleisten, ist es daher erforderlich, die notwendigen Kapazitäten zuverlässig vorzuhalten und ggf. auszubauen. Auch Aufkommensschwankungen und Sondereffekte sollten abgefangen werden können. Insofern ist es zutreffend, wenn der AWP-Entwurf schlussfolgert, dass *„unter den Rahmenbedingungen der privatwirtschaftlich organisierten Entsorgung [...] seitens der abfallerzeugenden*

*Industrie sichergestellt werden sollte, dass die Kapazitäten zur thermischen Behandlung an die Entwicklung des Aufkommens gefährlicher Abfälle angepasst werden“* (vgl. Handlungsempfehlung, S. 5, Abs. 3 AWP-Entwurf). Allerdings kann, wie geschildert, die Lösung nicht in einer rechtlichen Reduzierung des Abfallimports liegen. Viel mehr ist daher auch hier eine Überprüfung, insbesondere unter Berücksichtigung der weiteren Stoffströme und Abfallarten, und Anpassung des AWP-Entwurfs angezeigt. Dann kann der durch den Regulariengeber gesetzte Rahmen durch die Privatwirtschaft erfolgreich genutzt werden.

**VI.)** Eine Nachregulierung wird ggf. auch infolge rechtlicher Entwicklungen angezeigt sein. Beispielsweise betrifft das die Änderungen durch die anstehende Klärschlammverordnung und die darin voraussichtlich enthaltene Verpflichtung zur Phosphorrückgewinnung. Der AWP-Entwurf kommt auch hier selbst zu der Einschätzung, dass eine „*Verknappung der Verbrennungskapazitäten von industriellen Klärschlämmen*“ möglich ist (vgl. S. 64, Abs. 1 AWP-Entwurf). Auch wenn sich die Verdrängungseffekte aktuell „*weder belegen noch konkret beziffern*“ lassen sollten (vgl. AWP-Entwurf, ebd.), ist eine zeitnahe Überprüfung und Anpassung dringend geboten.

**VII.)** In geographischer Hinsicht erkennt der AWP-Entwurf zustimmungswürdig an, dass eine regional ausgewogene Verteilung der öffentlich zugänglichen Deponien und eine ortsnahe Entsorgung notwendig sind. Insbesondere der Norden und der Nordosten von Nordrhein-Westfalen sind hier unterversorgt (vgl. S. 3, Abs. 4 AWP-Entwurf). Auch insofern wären also die Planungen zu forcieren.

## **B. Im Einzelnen**

Darüber hinaus sehen wir folgende Einzelaspekte als klarstellungsbedürftig.

### **I.) Auswirkungen des Chemikalienrechts auf die Gefährlichkeit von Abfällen**

Wir begrüßen, dass im Zuge des Erstellungsprozesses des AWP-Entwurfs auf Hinweis der Verbände die Ausführungen zur Einstufung auf Basis der CLP-Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 und darauf beruhende Ausnahmen im Text aufgenommen wurden (vgl. S. 57 ff. AWP-Entwurf).

Dem Text ist allerdings nicht zu entnehmen, wie diese Einflussfaktoren konkret in die Prognose eingeflossen sind. Aus unserer Sicht liegt in etwaigen Einstufungsänderungen, die aus Einstufung unter CLP/REACH, Abfalleinstufung/AVV oder bei fehlerhafter Umsetzung des CE-Pakets 2015 (AbfRRL, DepRL) in KrWG bzw. DepV resultieren können, auch eine Gefahr für die Erhöhung der Abfallmenge und damit auf die Entsorgungssicherheit. Insofern könnte sich für den AWP ein erhöhter Anpassungsbedarf ergeben.

**II.) Auswirkungen Circular Economy Package / Green Deal**

Das oben unter B. I.) angeführte gilt sinngemäß auch für die aktuellen Diskussionen zu Circular Economy und nicht-toxischer Umwelt, den für März 2020 angekündigten Aktionsplan CE im Rahmen des Green Deals sowie die daraus resultierenden Maßnahmen. Auch insofern sind weitere Verschiebungen zu erwarten, die unweigerlich einen signifikanten Einfluss auf die Entsorgungssicherheit zur Folge hätten und eine Nachjustierung gebieten werden.