

Das neue Deponierecht

BD Karl Wagner, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit,
Bonn

1. Einleitung

Nachdem mit der Abfallablagerung- und der Deponieverordnung vor einigen Jahren bereits strenge Grenzwerte für die Beseitigung von Abfällen auf Deponien festgelegt worden sind, hat die Bundesregierung mit der Deponieverwertungsverordnung, die am 1. September 2005 in Kraft getreten ist, auch für die Verwertung von Abfällen ähnlich strenge Maßstäbe vorgegeben. Die Verordnungen sind durch die am 1. Februar 2007 in Kraft getretenen Änderungen, die der Umsetzung der Ratsentscheidung 2003/33/EG dienen, aktualisiert worden. Mit diesen Änderungen wurden noch existierende Lücken zum europäischen Deponierecht geschlossen. Das Deponierecht ist insoweit in der Vergangenheit nicht statisch gewesen. Es wird auch in der Zukunft weiter entwickelt werden.

2. Europäische Vorgaben

Mit der Deponierichtlinie hat sich die Europäische Gemeinschaft verfahrensrechtliche und materielle Anforderungen vorgegeben, durch die negative Auswirkungen, die von einer Deponierung von Abfällen ausgehen können, vermieden oder verringert werden sollen.ⁱ Die EU-Kommission hat im Jahr 2005 mit der Überprüfung der Umsetzung der Richtlinienvorgaben begonnen. Sie hat einer Reihe von Mitgliedstaaten Unzulänglichkeiten festgestellt und gegen mehrere Staaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Auch Deutschland ist hiervor betroffenⁱⁱ. Zumindest das Verfahren gegen Deutschland ist dabei noch in einem so frühen Stadium, dass eine Aussage zur weiteren Entwicklung noch nicht gemacht werden kann.

Durch Ratsentscheidung vom 19. Dezember 2002 wurde das Deponieannahmeverfahren konkretisiert.ⁱⁱⁱ Diese Entscheidung ist am 16. Juli 2004 in Kraft getreten. Deutschland hat die Entscheidung durch die „Verordnung zur Umsetzung der Ratsentscheidung vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien (UmsetzungsV)“^{iv} umgesetzt.

3. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz

Deutschland hat wesentliche der verfahrensrechtlichen Aspekte der Deponierichtlinie über das „Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz“ geregelt. So wurden deponiespezifisch im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Teile der EG-rechtlichen Legaldefinitionen übernommen, erweitert um die in Deutschland gebräuchlichen Begriffe „oberirdische Deponie“ für die Ablagerung oberhalb der Erdoberfläche sowie „Untertagedeponie“ für die Ablagerung unterhalb der Erdoberfläche. „Inertabfälle“ wurden in § 3 Abs. 11 KrW-/AbfG definiert. Über § 12 Abs. 3 KrW-/AbfG wurde die Definition des Standes der Technik in Übereinstimmung mit § 3 Abs. 6 BImSchG und § 7a Abs. 5 WHG neu gefasst. Und in den §§ 31, 32, 34, 36 sowie 36 d KrW-/AbfG wurden die verfahrensrechtlichen Anforderungen der Artikel 7 bis 10 sowie 13 der Deponierichtlinie im Wesentlichen umgesetzt. Mit dem „Gesetz zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung“ vom 15. Juli 2006 wurden die Begriffe „besonders überwachungsbedürftig“ in „gefährlich“ bzw. „überwachungsbedürftig und nicht überwachungsbedürftig“ in „nicht gefährlich“ im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sowie in anderen Verordnungen, in denen diese Begriffe verwendet werden, geändert. Diese Änderungen sind am 1. Februar 2007 in Kraft getreten.

4. Die Abfallablagerungsverordnung

Die Abfallablagerungsverordnung ist seit dem 1.03.2001 in Kraft. Sie ist mehrfach, zuletzt durch o.a. Umsetzungsverordnung, geändert worden. Wichtigster Regelungsaspekt war die Festlegung, dass biologisch abbaubare oder organikreiche Siedlungsabfälle

(z.B. Hausmüll, Sperrmüll und Gewerbeabfälle) nach dem 1.6.2005 nicht mehr unbehandelt auf Deponien abgelagert werden dürfen. Nicht dem Stand der Technik entsprechende Deponien wurden zeitgleich geschlossen.

Die Entsorgungssituation nach dem 1.6.2005 ist für den Bereich der überlassungspflichtigen Siedlungsabfälle durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gewährleistet. Für gewerbliche Abfälle ist sie – regional unterschiedlich – immer noch angespannt. Vereinzelt laut werdenden Stimmen, die eine Änderung des Deponierechts, eine Aussetzung oder Aufweichung der Vorgaben der Abfallablagereverordnung zur Lösung der Problemlage forderten, hat die Umweltministerkonferenz im Sommer 2006 erfreulicherweise eine klare Absage erteilt. Soweit übergangsweise unbehandelte oder nicht ausreichend aufbereitete Abfälle in genehmigten Zwischenlagern gelagert werden, geht die Bundesregierung von einem derzeitigen zusätzlichen Bedarf an Behandlungskapazitäten für Restabfälle von mindestens 3 Mio. t / Jahr aus. Durch Fertigstellung von nicht rechtzeitig zum 1.6.2005 in Betrieb genommenen mechanisch-biologischen Behandlungsanlagen, Kapazitätserweiterungen bei Abfallverbrennungsanlagen und dem Bau geplanter Verwertungsanlagen für heizwertreiche Abfälle ist nach Einschätzung der Bundesregierung in Übereinstimmung mit den Schätzungen von Abfallexperten eine Deckung des genannten Bedarfes für 2008/2009 zu erwarten.

Durch o.a. Umsetzungsverordnung sind seit dem 1. Februar 2007 einige Änderungen der Abfallablagereverordnung zu beachten. So ist nunmehr für alle Abfälle eine „grundlegende Charakterisierung“, eine „Übereinstimmungsuntersuchung“ und eine „Kontrolle an der Deponie“ durchzuführen. Unter definierten Voraussetzungen können „grundlegende Charakterisierung“ und „Übereinstimmungsuntersuchung“ zusammengezogen werden oder es kann ganz auf sie verzichtet werden. Außerdem sind bei der Annahme eine Reihe neuer Parameter relevant, einige Zuordnungswerte wurde ebenfalls geändert. Hinsichtlich der Probenahme und Analytik hat es ebenfalls Änderungen gegeben. Insbesondere wurden solche Normen ins deutsche Recht eingeführt, die auf europäischer Ebene den Status einer europäischen Norm erhalten haben. Unabhängig von Umsetzungszwängen aus europäischen Rechtsvorgaben wurden auch nationale Besonderheiten reflektiert. So wurde aus dem Kreis der Betreiber von MBA-Anlagen auf Unzulänglichkeiten bei den Zuordnungskriterien hingewiesen. Die Länder haben entsprechend im Bundesrat zwei Empfehlungen beschlossen, durch die für MBA-Abfälle der

Grenzwert für den TOC/DOC von 250 mg/l auf 300 mg/l angehoben und die Überprüfung im Zuge der Annahmekontrolle großzügiger angelegt worden ist.

5. Die Deponieverordnung

Die Deponieverordnung normiert sämtliche organisatorischen, betrieblichen, standortbezogenen sowie technischen Aspekte der Ablagerung nach dem Stand der Technik, soweit sie nicht bereits vorgreiflich durch die Abfallablagerungsverordnung geregelt worden sind. Dabei stehen im Wesentlichen drei Regelungsaspekte im Fokus der Betroffenen: Anforderungen an geologische Barriere und Basisdichtungssystem, Aufbau des Oberflächensystems und die Annahmekriterien. Für die Praxis hat das Bundesverwaltungsgericht mit seinem Beschluss vom 03.06.2004 (7 B 14.04) festgestellt, dass eine geologische Barriere, die die Anforderungen der Deponieverordnung erfüllt, aber auch eine unvollständige geologische Barriere, die vervollständigt oder verbessert wurde oder wird, nicht verzichtbar ist. Es weist darauf hin, dass Schwächen einzelner Komponenten der jeweiligen Barriere innerhalb der jeweils betroffenen Barriere durchaus aufgefangen werden können. Dagegen hält das Bundesverwaltungsgericht die Kompensation von Schwächen einer unvollständigen geologischen Barriere durch eine zusätzliche Verstärkung etwa der mineralischen Dichtungsschicht des Basisabdichtungssystems, d.h. durch eine gleichwertige Kompensation innerhalb des Gesamtsystems, nicht für zulässig.

Neben den in Abschnitt 4 skizzierten Änderungen zum Annahmeverfahren (zusätzliche Parameter, geänderte Zuordnungswerte, Probenahme- und Analysevorschriften), die mit der Umsetzungsverordnung gleichermaßen für die in der Deponieverordnung geregelten Deponieklassen festgelegt worden sind, hat die Umsetzungsverordnung auch zu diesem Problemkreis einen neuen Lösungsansatz beschrieben. Danach können Altdeponien, die über keine geologische Barriere verfügen, aber bei denen durch andere geeignete Maßnahmen sichergestellt ist, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird, weiterhin betrieben werden.

6. Die Deponieverwertungsverordnung

Mit der Deponieverwertungsverordnung, die am 1. September 2005 in Kraft getreten ist, wurden für die Verwertung von Abfällen ähnlich strenge Massstäbe vorgegeben wie für ihre Beseitigung. Besonders für den Einsatz von Abfällen für die Gestaltung der Oberfläche des Deponiekörpers (Profilierung), wo große Abfallmengen verwertet werden, wurde mit der Verordnung ein strenger Rahmen gesetzt. Für solche Maßnahmen dürfen Abfälle nur eingesetzt werden, wenn alle anderen Möglichkeiten zur Minimierung des zur Profilierung erforderlichen Volumens ausgeschöpft sind. Es wird dabei sehr davon abhängen, dass die Aufsichtsbehörden darauf achten, dass die in der Verordnung aufgezeigten Spielräume von den Deponiebetreibern nicht über Gebühr ausgenutzt werden. Insbesondere müssen die für eine Profilierung benötigten Abfallmengen auf das unbedingt erforderliche Maß begrenzt werden.

In diesem Zusammenhang scheiden sich insbesondere die Geister bei der Frage, durch welche Verfahren welche Abfälle so behandelt werden können, dass sie die Zuordnungskriterien erfüllen. Soweit hierfür Stabilisierungsverfahren eingesetzt werden, stellt Anhang 2 DepVerwV klar, dass eine vollständige Stabilisierung ausschließlich durch Umwandlungsverfahren erfolgt und dass der stabilisierte Abfall keine der in § 3 Abs. 2 der Abfallverzeichnisverordnung (AVV) aufgeführten Eigenschaften und Merkmale mehr aufweisen darf. Werden bei der Behandlung Reaktionsmittel auf der Basis von Calciumoxid eingesetzt, müssen die verfestigten oder teilweise stabilisierten Abfälle auch nach der Behandlung auf die Einhaltung der Zuordnungswerte untersucht werden. Der Erfolg einer vollständigen Stabilisierung ist an Hand des pH_{stat} -Testes nachzuweisen. Dabei ist eine Verfälschung der Ergebnisse durch Verdünnungseffekte auszuschließen.

Durch o.a. Umsetzungsverordnung wurden die bereits angeführten Annahmeverordnungen auch für den Verwertungsfall festgelegt. Als spezifische deutsche Anforderung wurde eine Klarstellung bei den einsetzbaren Abfällen vorgenommen: zur Herstellung von Deponiersatzbaustoffen sind ausschließlich mineralische Abfälle zulässig.

7. Fortschreibung des Deponierechts

7.1 Ziel 2020

Die Umsetzung der Abfallablagerungsverordnung zum 1.6.2005 hat die Möglichkeit eröffnet, die in Deutschland bis dahin erreichten Erfolge bei der Verwertung von Abfällen weiter auszubauen. Dies geschieht im Rahmen der Ressourcen- und Klimaschutzstrategie der Bundesregierung, deren integraler Bestandteil auch die Abfallwirtschaft ist. Dabei ist die - möglichst - vollständige Verwertung von Siedlungsabfällen bis zum Jahr 2020 ein Schwerpunkt, zu dem sich die Bundesregierung nach wie vor bekennt. Es geht der Bundesregierung allerdings nicht um das Erreichen einer Verwertung „um jeden Preis“. Wichtig ist in diesem Zusammenhang vielmehr, neben der möglichst vollständigen Verwertung auch eine möglichst hochwertige und effiziente Nutzung der in den Abfällen vorhandenen stofflichen und energetischen Potentiale zu erreichen und dies mit angemessenem Aufwand und mit möglichst geringen Kosten. Abfälle, deren Verwertung mit erheblichen Umweltbeeinträchtigungen oder erheblichem Energieverbrauch, der in keinem Verhältnis zum Nutzen steht, verbunden ist, sollen auch zukünftig der Beseitigung zugeführt werden. Das technisch Machbare ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht das alleinige Kriterium, Abfälle einer Verwertung zuzuführen. Ein Weg zur Erreichung des Ziels 2020 ist die thermische Nutzung von Abfällen mit anschließender Schlackeaufbereitung und –verwertung. Daneben steht die stoffliche Nutzung von Siedlungs- und anderen Abfällen, wie z.B. Bauschutt oder Bioabfällen. Hierzu müssen Abfall- und Stoffströme mit relevanten Ressourcenschonungspotentialen identifiziert werden. Anschließend sind für diese Abfallströme Verwertungs- und Nutzungskonzepte zu entwickeln. Maßgebend ist dabei weniger die Vollständigkeit der Verwertung, als vielmehr eine optimale Ressourcennutzung.

7.2 integrierte Deponieverordnung

Der Bundesrat hatte in einer EntschlieÙung anlässlich der Zustimmung zur DeponieV im Jahr 2002 die Bundesregierung gebeten, eine integrierte Deponieverordnung vorzulegen. Mit dieser Verordnung sollten die Anforderungen der DeponieV, der AbfallablagerungsV und der DeponieverwertungsV sowie der 3 Verwaltungsvorschriften (TA

Abfall, TA Siedlungsabfall, erste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Grundwasserschutz) zusammengezogen werden. Die Bundesregierung hat diese Bitte aufgegriffen. Sie hat in ihrem „Eckpunktepapier zum Mittelstands-Entlastungs-Gesetz“ vom 5. April 2006 erklärt, sie wolle die deponietechnischen Regelungen in einer Verordnung zusammenführen. Das BMU hat zwischenzeitlich einen ersten Arbeitsentwurf einer solchen integrierten Deponieverordnung erarbeitet und damit die fachliche Diskussion über die geplanten Regelungsansätze eingeleitet. Die wesentlichen Eckpunkte dieses Arbeitsentwurfes sollen nachfolgend skizziert werden.

Die bisherige Vorgabe, wonach immer ein undurchlässiges Oberflächendichtungssystem nach Abklingen der Hauptsetzungen aufzubauen ist, soll flexibilisiert werden. Auf Grund neuerer Forschungserkenntnisse erscheint es vertretbar, dann auf ein Oberflächendichtungssystem verzichten zu können, wenn nachgewiesen wird, dass in überschaubaren Zeiträumen nur noch eine Sickerwasserfracht entsteht, die nach wasserrechtlichen Vorschriften eingeleitet werden kann. Ein solcher Ansatz (jetzt höhere Investitionen zur Stabilisierung, dafür später deutlich niedrigere Stilllegungs- und Nachsorgekosten) trägt dem Primat Rechnung, dass die Abfall erzeugende Generation für die Entsorgung ihres Abfalls die Verantwortung trägt. Das (Kosten- und Umwelt-) Risiko soll nicht mehr in die Zukunft verschoben werden.

Es sollen konkretere Bedingungen für die Entlassung einer Deponie aus der Nachsorge vorgegeben werden. Hierzu werden Vorschläge eines seit Sommer 2006 vorliegenden UFOPLAN-Vorhabens „Deponienachsorge“^v aufgegriffen: Die bisher vorhandenen qualitativen Kriterien werden durch ergänzende Einbeziehung quantitativer Kriterien konkretisiert. Dabei sind zwei wesentliche neue Entscheidungsaspekte zu betrachten. Nach wasserrechtlichen Vorschriften wird die zulässige Schadstoffbelastung für das Grundwasser bisher ausschließlich über Konzentrationsgrenzwerte (mg/l) festgelegt. Wasserrechtlicher Maßstab ist der Besorgnisgrundsatz nach § 34 Wasserhaushaltsgesetz, nach dem Stoffe nur eingeleitet und nur so gelagert oder abgelagert werden dürfen, dass eine schädliche Verunreinigung oder nachteilige Veränderung der Qualität nicht zu besorgen ist. Einige Schadstoffe können im Deponiekörper aber nicht so weit abgereichert werden, dass im Sickerwasser einleitfähige Konzentrationen erreicht werden. Somit könnte eine Deponie nie aus der Nachsorge entlassen werden. Um dem gesetzlichen Ziel der Entlassung aus der Nachsorge nachzukommen, sollen Konzentrationsgrenzwerte im

Rahmen einer standortspezifischen Einzelbetrachtung durch Einbeziehung von zulässigen Schadstofffrachten relativiert werden. Dadurch ließe sich ein Zeithorizont für die Nachsorge darstellen. Zwar existieren bisher keine Vergleichsmaßstäbe für die Beurteilung, welche Frachten im Grundwasser unschädlich sind, d.h. keine nachteilige Veränderung oder schädliche Verunreinigung nach sich ziehen. Die vorgeschlagenen zulässigen Schadstofffrachten sind aber so gering, dass der Deponiebetreiber den Deponiekörper in der Stilllegungs- und Nachsorgephase nachbehandeln muss. Ziel ist, prognostizierte Langzeitemissionen von weit über 100 Jahren durch gezielte Behandlungsschritte auf wenige Jahrzehnte zusammen zu führen. Den Anreiz zur Durchführung der zusätzlichen Behandlungsschritte liefert die in Aussicht gestellte frühere Entlassung aus der Nachsorge.

Die Verordnung soll alle deponiespezifischen Anforderungen, für die das KrW-/AbfG Ermächtigungen enthält, beinhalten. Zu den bisherigen Regelungen nach DeponieV, AbfallablagerungsV und DeponieverwertungsV sind ergänzend aufzunehmen Anforderungen zur Umsetzung der BergbauabfallRL für dort erfasste Abfälle, soweit diese unter den Anwendungsbereich des KrW-/AbfG fallen.

Deponiespezifische Ausführungsbestimmungen zum Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister (E-PRTR) sind nicht erforderlich. Die EG-PRTR-VO und das AusführungsG zum PRTR beinhalten alle erforderlichen Anforderungen zur Datenerhebung und Berichterstattung.

Es soll grundsätzlich nur noch nach 5 Deponieklassen (DK 0 bis V) unterschieden werden. Einzelne Erleichterungen, die bisher für die Monodeponie galten, finden sich bei den spezifischen Anforderungen. Dies macht das Regelwerk überschaubarer.

Für die Dichtungssysteme sollen nur noch die grundlegenden Komponenten und deren Leistungsfähigkeit vorgegeben werden. Außerdem soll auch die Möglichkeit eröffnet werden, dass einzelne Dichtungskomponenten durch Kontrollsysteme ersetzt werden können. Die Eignung von Geokunststoffen soll von der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung, die der sonstigen Dichtungskomponenten vom Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt) ggf. nach Festlegung von Prüfvorgaben festgestellt werden.

Die Zuordnungswerte der drei Verordnungen sollen nur insoweit beibehalten werden, als entsprechende Parameter in der Ratsentscheidung 2003/33/EG vorgegeben sind. Die zuständige Behörde hat über die grundlegende Charakterisierung die Möglichkeit, weitere Zuordnungswerte einfallsspezifisch festzulegen. Dies dient der Harmonisierung mit europäischen Vorgaben. In diesem Zusammenhang werden allerdings auch die Zuordnungskriterien an die Ratsentscheidung angepasst. Dies bezieht sich insbesondere auf eine strenge Begrenzung des organischen Anteils im Feststoff und beim DOC bei Deponien der Klasse III.

Der hohe Detaillierungsgrad der DeponieV zu Anforderungen über Information und Dokumentation sowie Antragsunterlagen soll beibehalten werden. Dadurch muss die zuständige Behörde nicht in jedem Einzelfall Umfang und Inhalt begründen und durchsetzen. Dies soll zu einer Verfahrensbeschleunigung und Harmonisierung der Verwaltungspraxis beitragen.

Zu gegebener Zeit müssen die Anforderungen zu den verfahrensrechtlichen Aspekten an die Ermächtigungen bzw. an die unmittelbaren Regelungen des geplanten Umweltgesetzbuches angepasst werden.

i K.Wagner, Deponieverordnung und Deponieverwertungsverordnung, Erich-Schmidt-Verlag, 2006, ISBN3-503-09036-3

ii Verfahren 2006/2484

iii Entscheidung des Rates 2003/33/EG vom 19.12.2002 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien gemäß Artikel 16 und Anhang II der Richtlinie 1999/31/EG; ABl. EG 2003 Nr. L 11 S. 27

iv Verordnung zur Umsetzung der Ratsentscheidung vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien, vom 13.12.2006, BGBl. I, S. 2860

^v Deponienachsorge - Handlungsoptionen, Dauer, Kosten und quantitative Kriterien für die Entlassung aus der Nachsorge; UBA Förderkennzeichen 204 34 327;

<http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/dateien/3128.htm>