

Aktuelle Rechtsfragen bei Zwischenlagern

Cornelia Nicklas

Rechtsanwälte [Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]

Current legal question regarding interim storage facilities

Abstract

The quantity of waste to be pre-treated is currently exceeding the available capacities for pre-treatment. This proportion will probably be reversed into the contrary until the year 2008, i.e. overcapacities for the quantity of waste to be pre-treated are expected by then.

The market situation for substitute fuels turns out to be different. The currently lacking capacities will in all likelihood not be completely compensated for in many years. Based on this, the question comes up how - and especially for how long – un-pre-treated waste and substitute fuels can be put into interim storage.

Inhaltsangabe

Die Menge der vorzubehandelnden Abfälle übersteigt derzeit die vorhandenen Vorbehandlungskapazitäten. Bis zum Jahr 2008 wird sich dieses Verhältnis voraussichtlich umkehren, d. h. es werden Überkapazitäten für die vorzubehandelnden Abfallmengen erwartet. Anders stellt sich die Marktsituation für Ersatzbrennstoffe dar. Die derzeit fehlenden Kapazitäten werden sich aller Voraussicht nach noch über viele Jahre hinweg nicht gänzlich ausgleichen lassen. Auf dieser Grundlage stellt sich die Frage, ob und insbesondere wie lange unvorbehandelte Abfälle und Ersatzbrennstoffe zwischengelagert werden können.

Keywords

Marktentwicklung, Ersatzbrennstoffe, Zwischenlagerung, Abfallmengen, Fehlkapazitäten Deponieverordnung

Development of the market, substitute fuel, interim storage, quantity of waste capacity storage, regulation of landfills

1 Ausgangssituation

Mit dem „magischen“ Datum 01.06.2005 hat sich eine Abkehr von einer ablagerungsorientierten Abfallwirtschaft in Deutschland realisiert. Nach den Vorgaben der Abfallablagerungsverordnung (AbfAbIV) sind die Zuordnungswerte für Deponien der Klassen I und II seit dem 01.03.2001 einzuhalten. Ausnahmemöglichkeiten bestanden nach § 6 Abs. 2 bis 4 AbfAbIV und waren längstens bis zum 31.05.2005 zulässig. Auf Deponien der Klassen III und 0 sind die Zuordnungswerte nach Anhang 3 Deponieverordnung (DepV) ohne Ausnahmemöglichkeiten seit dem 01.08.2002 einzuhalten.

Die Einhaltung der Zuordnungswerte setzt in aller Regel die Vorbehandlung der Abfälle voraus. Die abfallpolitische Diskussion in Deutschland beschäftigt seit längerem die

zentrale Frage, ob für die erforderliche Vorbehandlung von Siedlungsabfällen heute und zukünftig ausreichende Kapazitäten an Müllverbrennungsanlagen (MVA) und mechanisch-biologischen Anlagen (MBA) zur Verfügung stehen und welchen Beitrag die energetische Verwertung von Ersatzbrennstoffen zur Entsorgung von Siedlungsabfällen leisten kann.

Die Entwicklung der letzten Monate hat gezeigt, dass ausreichende Kapazitäten zur Vorbehandlung von Abfällen und zur Verwertung von Ersatzbrennstoffen nicht vorhanden sind. Die Prognos AG hat darüber hinaus folgende Fehlkapazitäten ermittelt: Für die Behandlung von Siedlungsabfällen fehlen kurzfristig Kapazitäten für 1,9 Mio. Tonnen Abfälle pro Jahr. Dieses Verhältnis wird sich nach der Einschätzung von Prognos bis zum Jahr 2008 umkehren. Ab diesem Zeitpunkt werden Überkapazitäten für die Vorbehandlung von Siedlungsabfall erwartet. Anders stellt sich die Situation für die Verwertung von Ersatzbrennstoffen (mittel- und hochkalorische Fraktionen) dar. Hier werden kurzfristig 4,7 Mio. Tonnen pro Jahr nicht verwertet werden können. Mittelfristig, d.h. bis zum Jahr 2008, werden Fehlkapazitäten in Höhe von rund 1,0 Mio. Tonnen pro Jahr prognostiziert. Ein Ausgleich der Kapazitäten für Ersatzbrennstoffe wird nach heutigem Stand und Einschätzung der Prognos AG etwa zwischen 2011 und 2013 erwartet.¹

Eine Reihe von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und Anlagenbetreibern hat als Übergangslösung Zwischenlager auf Deponien oder sonstigen Grundstücken eingerichtet oder beabsichtigt diese zukünftig einzurichten, um unvorbehandelte Abfälle oder Ersatzbrennstoffe dort zwischenzulagern.

Der folgende Beitrag wird nach einer kurzen Darstellung des Bedarfs an Zwischenlagerkapazitäten einen Überblick über die einschlägigen Rechtsgrundlagen für die Genehmigungsbedürftigkeit und -fähigkeit eines Zwischenlagers geben und sich anschließend aktuellen Problemen bei der Zwischenlagerung widmen. Der Schwerpunkt der Problembetrachtung wird auf der Vereinbarkeit einer mittel- bis längerfristigen Zwischenlagerung mit den Anforderungen der Deponieverordnung liegen.

2 Zwischenlagerbedarf

Die Prognos AG hat ermittelt, dass bundesweit bis Mitte 2006 mehr als 1,5 Mio. Tonnen unvorbehandelte Siedlungsabfälle in etwa 40 bis 50 Zwischenlagern gelagert worden

¹ Vgl. hierzu den neueren Bericht von Böllhof/Alwast, Rechnung mit Unbekannten, Müllmagazin 3/2006, S. 8, 10 ff. sowie ältere Prognosen: Alwast, Marktentwicklungen für die Ersatzbrennstoffverwertung im Kontext der Entsorgungssituation nach dem 01.06.2005, in: Thomé-Kozmiensky/Beckmann, Ersatzbrennstoffe 5, S. 61; Euwid, v. 31.01.2006, S. 5 (Prognos: Entsorgungsmärkte werden noch Jahre im Ungleichgewicht sein); Alwast/Gaßner/Nicklas, Marktentwicklungen für die Abfallbehandlung und Zwischenlagerung von Abfällen, Müll und Abfall 3/2006, S. 141.

sind. Sie prognostiziert, dass der Bedarf an einer Zwischenlagerung von unvorbehandelten Siedlungsabfällen bundesweit eine Größenordnung von knapp 4,5 Mio. Tonnen bis zum Jahr 2008 erreichen wird. Darüber hinaus wird mit einem Bedarf an einer Zwischenlagerung von unvorbehandelten Siedlungsabfällen sowie mittel- und hochkalorischen Ersatzbrennstoffen zusammen bundesweit in einer Größenordnung von rund 12 Mio. Tonnen bis zum Jahr 2008/2009 gerechnet.²

3 Zwischenlagerung auf dem planfestgestellten Deponiegelände

Für eine Zwischenlagerung von unvorbehandelten Abfällen und Ersatzbrennstoffen kommt häufig planfestgestelltes Deponiegelände in Betracht.

Denkbar ist hier vor allem, einen bislang nicht verfüllten Deponieabschnitt mit einer Zwischenabdeckung zu versehen und die unvorbehandelten Abfälle vorübergehend auf die bereits abgelagerten Abfälle aufzubringen. Denkbar ist auch die Inanspruchnahme von planfestgestellten, aber noch nicht für die Ablagerung in Anspruch genommenen Erweiterungsflächen. Genehmigungsrechtlich ist zwischen der Genehmigungsbedürftigkeit und der Genehmigungsfähigkeit eines solchen Zwischenlagers zu unterscheiden.

3.1 Genehmigungsbedürftigkeit

Die Genehmigungsbedürftigkeit eines Zwischenlagers innerhalb des planfestgestellten Deponiebereichs unterfällt dem Regime des Planfeststellungsrechts und bemisst sich nach § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG.³ Nach § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG erfordert die Errichtung und der Betrieb von Deponien sowie deren wesentliche Änderung eine Planfeststellung durch die zuständige Behörde. Da eine Zwischenlagerung von Abfällen eine Änderung des Ablagerungsbetriebs darstellt, könnte eine wesentliche Änderung des Deponiebetriebs gegeben sein. Die meisten geltenden Planfeststellungsbeschlüsse sehen nur eine Ablagerung, nicht aber eine Zwischenlagerung vor. Ferner dürfen seit dem 01.06.2005 allenfalls Abfälle angenommen werden, die die Zuordnungskriterien einhalten. Eine Zwischenlagerung von Abfällen würde also eine Änderung des Deponiebetriebs darstellen.

Eine Änderung des Deponiebetriebes ist wesentlich, wenn die abfallrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen des § 32 Abs. 1 KrW-/AbfG, insbesondere die in § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG aufgeführten Schutzgüter in rechtserheblicher Weise berührt werden kön-

² Böllhof/Alwast, Rechnung mit Unbekannten, Müllmagazin 3/2006, S. 8, 12 f.

³ Petersen/Krohn, AbfallR 2004, 103 ff.

nen. Zu den in § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG aufgeführten Schutzgütern zählen unter anderem die Gesundheit des Menschen, Tiere und Pflanzen sowie Gewässer und Boden. Ab dem 01.06.2005 müssen Siedlungsabfälle und Abfälle, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können und die abgelagert werden sollen, die Zuordnungskriterien nach Anhang 1 oder 2 AbfAbIV einhalten. Unvorbehandelte Siedlungsabfälle und Abfälle, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können sowie Ersatzbrennstoffe, halten die Zuordnungskriterien nach Anhang 1 oder 2 AbfAbIV regelmäßig nicht ein.

Die zu erwartenden Umweltbelastungen bei einer vorübergehenden Zwischenlagerung von Abfällen sind zwar geringer als bei einer dauerhaften Ablagerung von Abfällen. Allerdings kann auch eine vorübergehende Lagerung unvorbehandelter Abfälle oder von Ersatzbrennstoffen zu einer Beeinträchtigung der Schutzgüter führen.

Auswirkungen auf das Grundwasser sind bei einer ordnungsgemäß basisgedichteten Deponie regelmäßig ausgeschlossen. Die sonstigen Umweltauswirkungen (z. B. Geruch, Gasaustritt, Staub) einer Zwischenlagerung auf dem Deponiegelände hängen von der Art und Weise der Lagerung ab. Werden die Abfälle wie bei einer Ablagerung eingebaut, ist gegenüber der Ablagerung von Abfällen, die die Zuordnungswerte einhalten, mit nur geringfügig anderen Emissionen zu rechnen. Erfolgt die Lagerung in Form einer losen Schüttung oder durch Stapelung gepresster Ballen, unterscheidet sich die Betriebsweise und das Emissionspotenzial erheblich von dem zugelassenen Einbau vorbehandelter Abfälle. Zu berücksichtigen sind bei der Beurteilung der Wesentlichkeit einer Änderung weiterhin Umweltauswirkungen, die bei der Wiederaufnahme des gelagerten Abfalls entstehen können.

Insgesamt sprechen einige Gesichtspunkte dafür, dass eine Zwischenlagerung von Abfällen im Vergleich zu der Ablagerung behandelter Abfälle mit erheblich abweichenden Umwelteinwirkungen verbunden sein kann (Geruchsemissionen, Staubemissionen, Gesundheitsbeeinträchtigungen der Arbeitnehmer). Die Schutzgüter des § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG werden bei einer Zwischenlagerung des Abfalls also in aller Regel berührt sein.

Wenn eine wesentliche Änderung anzunehmen ist, ist für die Zwischenlagerung von Abfällen auf dem Deponiegelände eine behördliche Zulassung erforderlich.

Grundsätzlich ist nach § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG ein Planfeststellungsverfahren erforderlich, das mit einem Planfeststellungsbeschluss abschließt. Das Verfahren müsste mit einem entsprechenden Antrag bei der zuständigen Behörde eingeleitet werden. Unter den Voraussetzungen des § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG könnte jedoch eine Plangenehmigung ausreichen. Voraussetzung für die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens ist gemäß § 31 Abs. 3 Nr. 2 KrW-/AbfG, dass die wesentliche Änderung der Deponie keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG genanntes Schutzgut haben kann. Ob dies der Fall sein könnte ist bei Lagern zur Auf-

nahme nicht besonders überwachungsbedürftiger Abfälle ab einer Aufnahmekapazität von 10 t pro Tag oder mehr gemäß § 3 c Abs. 1 UVPG i.V.m. Ziffer 8.9.2.1. der Anlage 1 zum UVPG anhand einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls zu ermitteln. Die zuständige Behörde hat anhand einer überschlägigen Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 2 zum UVPG aufgeführten Kriterien einzuschätzen, ob das Zwischenlager erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann, die bei der Entscheidung zu berücksichtigen wären. Wird dies von der Behörde bejaht, ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung und jedenfalls ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen.

Zwar können nachteilige Beeinträchtigungen der genannten Schutzgüter nicht von vornherein ausgeschlossen werden, wenn die Zuordnungskriterien nicht eingehalten werden. Wenn die Abfälle jedoch nur für einen vorübergehenden Zeitraum zwischengelagert werden sollen, können erhebliche Beeinträchtigungen bei entsprechenden Vorkehrungen nach Ansicht der Verfasserin ausgeschlossen werden. Durch die Lagerung auf basisgedichteten Flächen können jedenfalls Beeinträchtigungen des Grundwassers ausgeschlossen werden. Hinzu kommt, dass dieselben Abfälle auf rechtlich zulässige Weise bis zum 31.05.2005 unvorbehandelt endgültig abgelagert werden durften. Es spricht also viel dafür, dass von dem Betrieb des Zwischenlagers keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen ausgehen, so dass die Behörde im Rahmen der allgemeinen Vorprüfung zu dem Ergebnis kommen dürfte, dass es für die Genehmigung nicht der vorherigen Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf. Die Genehmigung kann in diesem Fall im Plangenehmigungsverfahren (ohne Öffentlichkeitsbeteiligung) erteilt werden.

Ob die zuständige Behörde anstelle eines Planfeststellungsverfahrens ein Plangenehmigungsverfahren durchführt, steht, auch wenn die Voraussetzungen des § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG erfüllt sind, grundsätzlich in ihrem Ermessen. Ein Anspruch des Antragstellers besteht deshalb in der Regel nicht. Allerdings hat der Antragsteller einen Anspruch auf fehlerfreie Betätigung des behördlichen Ermessens.⁴

3.2 Genehmigungsfähigkeit

Was die Genehmigungsfähigkeit eines Zwischenlagers betrifft, müssen die Voraussetzungen nach § 32 Abs. 1 KrW-/AbfG vorliegen. Danach darf ein Planfeststellungsbeschluss nach § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG oder eine Genehmigung nach § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG nur erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird. Nach § 32 Abs. 1 Nr. 1 KrW-/AbfG müssen deshalb insbesondere Gefahren für die in § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG genannten Schutzgüter vermieden werden

⁴ Spoerr, in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, § 31, Rn. 205.

und Vorsorge gegen Beeinträchtigungen der Schutzgüter, insbesondere durch bauliche, betriebliche und organisatorische Maßnahmen entsprechend dem Stand der Technik getroffen werden. Nach Nr. 8 TAsi ist bei der Zwischenlagerung zu gewährleisten, dass die gelagerten Abfälle ihre Eigenschaft nicht so nachteilig verändern, dass sie für die Verwertung oder anderweitige Entsorgung unbrauchbar werden. Die Annahme von Abfällen in Zwischenlager ist nur dann zulässig, wenn die weitere Entsorgung innerhalb einer vorgegebenen Frist sichergestellt ist. Bei der Beurteilung der materiellen Anforderungen ist die örtliche Situation (insbesondere: Abstand zur nächsten Wohnbebauung und Geruchsimmissionen) zu berücksichtigen. Sofern die Abfälle auf einer basisgedichteten Fläche zwischengelagert werden, auf der bislang Abfälle dauerhaft abgelagert wurden, und entsprechende Vorkehrungen hinsichtlich der oben angesprochenen Umweltgefährdungen getroffen werden, lassen sich Umweltbeeinträchtigungen weitgehend ausschließen.

4 Zwischenlagerung auf sonstigen Grundstücken

Wird das Zwischenlager nicht auf einem planfestgestellten Deponiegelände, sondern an einem anderen Standort errichtet, bemisst sich die Genehmigungsbedürftigkeit und -fähigkeit nach den Regelungen des BImSchG. Je nach Dauer der Zwischenlagerung und den Kapazitäten des Zwischenlagers ist die Anlage entweder nach § 4 Abs. 1 BImSchG i. V. m. Nr. 8.12 des Anhangs 4. BImSchV oder aber nach § 4 Abs. 1 BImSchG i. V. m. Nr. 8.14 des Anhangs 4. BImSchV in einem förmlichen oder in einem vereinfachten Verfahren genehmigungsbedürftig. Die Genehmigungsfähigkeit richtet sich in jedem Fall nach § 6 BImSchG, wonach der Antragsteller einen Anspruch auf Genehmigungserteilung hat, wenn die Pflichten aus § 5 BImSchG und einer aufgrund des § 7 BImSchG erlassenen Rechtsverordnung erfüllt sind und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes nicht entgegenstehen.

5 Probleme bei der Zwischenlagerung

Die Zwischenlagerung insbesondere unvorbehandelter Siedlungsabfälle wird häufig als problematisch angesehen, weil der Abfall bei der Wiederaufnahme kritisch reagiere.⁵ Außerdem bestünden sehr häufig Brandschutz- und Geruchsprobleme. Immer wieder fordern Aufsichtsbehörden ferner hohe Sicherheitsleistungen zur Sicherstellung der Wiederaufnahme des Abfalls. Außerdem sind die Kosten für die Zwischenlagerung nicht zu unterschätzen. Neben der Genehmigungsplanung und Vorbereitung des Zwischen-

⁵ Auf die technischen Probleme des Abbauverhaltens zwischengelagerter Abfälle und der daraus resultierenden Umweltprobleme einerseits und der Auswirkungen auf die anschließende Entsorgung (Verwertungsfähigkeit) andererseits, kann im Rahmen dieses Beitrags nicht näher eingegangen werden.

lagers fallen in aller Regel nicht unerhebliche Kosten für die Verpackung des Abfalls und die Wiederaufnahme an.⁶

Rechtlich ist bei einer Lagerung des Abfalls über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr die Anwendbarkeit der DepV zu prüfen. Eine Lagerung des Abfalls vor einer Beseitigungsmaßnahme ist bis maximal einem Jahr zulässig. Dann finden die Regelungen der DepV Anwendung. Weder unvorbehandelte Abfälle noch Ersatzbrennstoffe können indes die Zuordnungswerte der DepV bzw. AbfAbIV einhalten, so dass deren Lagerung vor einer Beseitigung maximal ein Jahr andauern darf. Anders verhält es sich bei einer anschließenden Verwertung der Abfälle. Abfälle, die nach ihrer Lagerung verwertet werden sollen, können drei Jahre oder länger zwischengelagert werden, ohne dass die Regelungen der DepV Anwendung finden.

Die Genehmigungspraxis der Bundesländer zeigt, dass Zwischenlager in aller Regel bislang nur mit einer Lagerdauer der Abfälle von bis zu einem Jahr genehmigt wurden. Da ausreichende Kapazitäten für die Vorbehandlung von Abfällen nach den eingangs dargestellten Prognosen der Prognos AG erst ab dem Jahr 2008 zu erwarten sind und der Markt für Ersatzbrennstoffe voraussichtlich noch einige Jahre länger Fehlkapazitäten aufweist, stellt sich die Frage, ob die genehmigte Lagerdauer der bereits zwischengelagerten Abfälle verlängert werden kann bzw. ob von vornherein eine längere Lagerdauer zulässig ist.

6 Dauer der Zwischenlagerung und DepV

Die Frage nach der grundsätzlich zulässigen Dauer der Zwischenlagerung wird nachfolgend für unvorbehandelte Abfälle und Ersatzbrennstoffe getrennt untersucht.

6.1 Unvorbehandelter Abfall

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 DepV gilt diese Verordnung auch für die Lagerung von Abfällen in Langzeitlagern. Für die Errichtung und den Betrieb von Langzeitlagern gelten nach § 16 DepV die Anforderungen für Deponien entsprechend. Das bedeutet, dass bei einer Langzeitlagerung sowohl die deponietechnischen Standards, als auch die Zuordnungswerte der entsprechenden Deponieklasse einzuhalten sind. Eine Langzeitlagerung i.S.d. DepV von unvorbehandeltem Siedlungsabfall scheidet danach aus, weil dieser regelmäßig die Zuordnungswerte wegen des hohen Organikgehaltes nicht einhalten kann.

⁶ Vgl. zu einzelnen Aspekten: Klos, Einrichtung von Abfallzwischenlagern unter Berücksichtigung der Deponiegasbildung sowie einer Brandgefahr, in: Trierer Berichte zur Abfallwirtschaft 2005, S. 251 ff.; Berichte in Euwid, v. 01.02.2005, S. 22 (BMU empfiehlt Sicherheitsleistung für Zwischenlagerung ab Juni; v. 27.01.2004, S. 19 (Schnurer: Zwischenlagerung nach 2005 ist keine reale Alternative)).

Langzeitlager sind nach § 2 Nr. 18 DepV i.V.m. § 4 Abs. 1 BImSchG i.V.m. Nr. 8.14 des Anhangs 4. BImSchV Anlagen zum Lagern von Abfällen über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr. Die Definition knüpft nicht an der Betriebsdauer des Lagers, sondern an der Lagerdauer des einzelnen Abfalls an. Eine Ausnahme von der Geltung der DepV sieht § 1 Abs. 3 Nr. 6 DepV für die Lagerung von Abfällen in Langzeitlagern vor, „soweit die Abfälle vor der Verwertung über einen Zeitraum von weniger als drei Jahren gelagert werden.“ Nach § 1 Abs. 3 Nr. 6 Satz 2 DepV kann der Zeitraum auf Antrag des Betreibers von der zuständigen Behörde verlängert werden, „wenn der Lagerzeitraum eindeutig befristet wird und sichergestellt ist, dass die gelagerten Abfälle nach Fristablauf verwertet oder behandelt werden.“

Für die praktische Umsetzung der Ausnahmemöglichkeiten nach § 1 Abs. 3 Nr. 6 DepV stehen zwei Fragen im Vordergrund. Zum einen stellt sich die Frage, welche Behandlungsmaßnahmen eine Verwertung darstellen. Zum anderen ist fraglich, welche Nachweise erbracht werden müssen, damit die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 Nr. 6 DepV gegeben sind.⁷

Zunächst zur ersten Frage: Soweit nach der Zwischenlagerung eine Behandlung der Abfälle in einer MBA geplant ist, sprechen mehrere Gesichtspunkte dafür, dass es sich hierbei um eine Verwertung der Abfälle handelt. Die Einstufung der MBA als Verwertungsanlage ergibt sich aus der gesetzlich vorgegebenen Funktionsbestimmung einer MBA, neben der Herstellung einer ablagerungsfähigen Teilfraktion, die mengenmäßig im Übrigen von untergeordneter Bedeutung ist, verwertbare Abfälle (heizwertreiche Fraktion, Metalle etc.) aus dem Abfallgemisch zurückzugewinnen und für eine weitere Verwertung bereitzustellen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AbfAbIV). Auch die anaerobe biologische Behandlungsstufe stellt sich als Verwertungsverfahren dar, da hier aus dem Abfall verwertbares Biogas gewonnen wird. Ferner steht nach der Rechtsprechung einer Einordnung der MBA als Verwertungsanlage nicht entgegen, dass im Anschluss an die Verwertung des Abfallgemischs in der MBA eine Teilfraktion des Output zur Ablagerung und damit zur Beseitigung gelangt.⁸

MVA können sowohl Verwertungs- als auch Beseitigungsanlagen darstellen. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist der Hauptzweck des Verfahrens entscheidend.⁹ So ist

⁷ Nicht erörtert wird nachfolgend, ob und inwieweit der Begriff der „Behandlung“ in § 1 Abs. 3 Nr. 6 Satz 2 DepV weiter zu verstehen ist als der Begriff der „Verwertung“; vgl. hierzu Nicklas/Siederer, in: Gaßner/Siederer, Deponierecht, BT, II, 1., Rn. 19 und Wagner, Deponieverordnung und Deponieverwertungsverordnung, Praxiskommentar, 2. Auflage, S. 52 mit dem Ergebnis, dass der Begriff der Behandlung nur als „Behandlung zur Verwertung“ verstanden werden kann.

⁸ Vgl. hierzu EuGH, Entscheidung vom 03.04.2003, C 16/01 – SITA Eco Services Nederland BV; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13.03.2003.

⁹ Vgl. EuGH, Entscheidungen vom 13.02.2003, C-228/00 und C-458/00.

jeweils im Einzelfall zu beurteilen, ob die Energienutzung in einer MVA den Hauptzweck oder lediglich den Nebeneffekt des Verfahrens darstellt. Müllheizkraftwerke mit Versorgungsfunktion und Lieferverpflichtung können beispielsweise als Verwertungsanlage eingestuft werden, sonstige MVA sind demgegenüber nach derzeitiger Rechtslage auch bei Erzeugung elektrischer Energie oder Wärmeauskopplung regelmäßig als Beseitigungsanlagen anzusehen.¹⁰ Allerdings beabsichtigt die EU-Kommission, in der Neufassung der Abfallrahmenrichtlinie die Hausmüllverbrennung mit Energienutzung und einer bestimmten Energieeffizienz generell als Verwertungsverfahren einzustufen.¹¹

Wenn also unvorbehandelte Abfälle nach ihrer Zwischenlagerung in einer MBA behandelt werden sollen, ist regelmäßig eine Verwertung anzunehmen. Die Abfälle können dann grundsätzlich auch länger als drei Jahre zwischengelagert werden. Wenn die Abfälle in einer MVA behandelt werden sollen, ist nach geltendem Recht im jeweiligen Einzelfall zu beurteilen, ob die Energienutzung den Hauptzweck des Verfahrens darstellt. Auch in diesem Fall wäre eine Lagerdauer von mehr als drei Jahren grundsätzlich möglich. Ist das Behandlungsverfahren indes als Beseitigungsmaßnahme einzustufen, wäre nur eine Lagerdauer von bis zu einem Jahr zulässig.

Zu klären ist noch die zweite Frage, d.h. welche Nachweise erbracht werden müssen, damit die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 Nr. 6 DepV gegeben sind.

Die Vorlage bestimmter Nachweise wird in § 1 Abs. 3 Nr. 6 DepV nicht verlangt. Satz 1 dieser Regelung stellt lediglich klar, dass Abfälle, die über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr, aber weniger als drei Jahren gelagert werden, anschließend verwertet werden müssen. Bei einer Verlängerung dieses Zeitraumes ist neben einer eindeutigen Befristung erforderlich, dass die anschließende Verwertung der Abfälle „sichergestellt ist“, § 1 Abs. 3 Nr. 6 S. 2 DepV. Wie die „Sicherstellung“ der nachfolgenden Verwertung erfolgen soll, ist durch den Verordnungsgeber nicht vorgegeben. Die Bezeichnung einer bereits in Betrieb befindlichen Anlage oder die Vorlage eines Vertrages wird von dem Antragsteller nicht verlangt werden können. Zur „Sicherstellung“ der nachfolgenden Verwertung sollte jedoch zumindest eine konkret geplante Verwertungsanlage bezeichnet werden, mit deren Inbetriebnahme zum Ablauf der Lagerungsfrist gerechnet werden kann.¹²

¹⁰ Vgl. hierzu ausführlich Gaßner/Fichtner, AbfallR 2003, S. 50 ff.

¹¹ Vgl. hierzu den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle vom 21.12.2005 (KOM (2005) 667 endgültig). In Anhang II des Vorschlags werden als Verwertungsverfahren aufgelistet Verbrennungsanlagen, deren Hauptzweck in der Behandlung fester Siedlungsabfälle besteht, sofern deren Energieeffizienz einer bestimmten Formel entspricht, die die Richtlinie vorgibt.

¹² Vgl. hierzu auch Nicklas/Siederer, in: Gaßner/Siederer, Deponierecht, BT, II., 1, Rn. 18.

Hinzuweisen ist schließlich noch darauf, dass es sich bei der Entscheidung über eine Ausnahme nach § 1 Abs. 3 Nr. 6 Satz 2 DepV um eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde handelt. Soweit ein Antrag gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 6 Satz 2 DepV gestellt wird, besteht also grundsätzlich kein Anspruch auf Erteilung der beantragten Genehmigung, sondern allein Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung („kann“).

Somit bleiben für die Zwischenlagerung von unvorbehandelten Abfällen folgende rechtliche Rahmenbedingungen festzuhalten: Die Abfälle können vor einer Behandlung in einer MBA ohne vorherige behördliche Zulassung über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren zwischengelagert werden. Selbiges gilt vor einer Behandlung in einer MVA, soweit der Hauptzweck des Verfahrens die Energienutzung darstellt. Die Lagerdauer kann auf Antrag verlängert werden, wenn die anschließende Verwertung sichergestellt ist. Da bis zum Jahr 2008 für die Vorbehandlung von Abfällen ausreichende Kapazitäten prognostiziert werden, dürfte nicht in jedem Fall ein Antrag auf Verlängerung der Lagerdauer erforderlich sein. Dies hängt nicht zuletzt davon ab, wie schnell die zwischengelagerten Abfälle verwertet werden können.

6.2 Ersatzbrennstoffe

Für Ersatzbrennstoffe stellen sich die rechtlichen Rahmenbedingungen insoweit unproblematischer dar, als diese Abfälle nach einer Zwischenlagerung regelmäßig als Ersatz für wertvolle Rohstoffe eingesetzt werden. Ihre Behandlung stellt daher regelmäßig eine Verwertungsmaßnahme dar, so dass die Verlängerung der Lagerdauer nach § 1 Abs. 3 Nr. 6 Satz 2 DepV in aller Regel gut begründet werden kann.

Problematisch ist die Zwischenlagerung von Ersatzbrennstoffen aber insoweit, als es vielen Lagerbetreibern schwer fallen wird, bei den zu erwartenden langfristigen Fehlkapazitäten konkrete Anlagen zu benennen, in denen nachfolgend eine Verwertung stattfindet. Erschwerend kommt hinzu, dass mindestens noch bis zum Jahr 2011/2012 Fehlkapazitäten in der Bundesrepublik prognostiziert werden.¹³

Die abstrakte Möglichkeit einer Verwertung reicht nicht aus, um den Anforderungen des § 1 Abs. 3 Nr. 6 Satz 2 DepV zu genügen. Die Qualifizierung der Verbrennung der Ersatzbrennstoffe als Verwertung eröffnet nur die grundsätzliche Möglichkeit einer Verlängerung der Lagerdauer, stellt jedoch die anschließende Verwertung noch nicht sicher. Der Hinweis auf die Verwertbarkeit zwischengelagerter Ersatzbrennstoffe wird daher in der Praxis nicht ausreichen, um die zuständige Behörde von einer Verlängerung der Lagerfrist zu überzeugen. Auf der anderen Seite legt die Vorschrift die Anforderung

¹³ Vgl. hierzu vorstehend 1.

derungen an die Sicherstellung der anschließenden Verwertung nicht näher fest. Damit wird für die Anwendung der Norm ein Gestaltungsspielraum eröffnet. Nicht erforderlich ist es, dass der Betreiber bereits Verträge oder rechtsverbindliche Zusagen bestimmter Verwerter vorlegt. Vorstehend unter 6.1 ist die Bezeichnung einer konkret geplanten Verwertungsanlage als ausreichender Nachweis bezeichnet worden. Ein solcher Nachweis stellt bei der Zwischenlagerung unvorbehandelter Abfälle kein unüberwindbares Hindernis dar, da sich die Fehlkapazitäten bis zum Jahr 2008 aller Voraussicht nach ausgleichen werden. Für die Verwertung von Ersatzbrennstoffen wird demgegenüber ein längerer Zeitraum mit Fehlkapazitäten prognostiziert. Ausreichend dürfte es daher sein, wenn – auf der Grundlage belastbarer Prognosen – der Nachweis geführt wird, dass zum beantragten Ende der Lagerdauer ausreichende Verwertungskapazitäten am Markt verfügbar sein werden. Die Behörde könnte die Verlängerung des Lagerzeitraums auch mit Nebenbestimmungen verbinden und beispielsweise Berichtspflichten und spätere Nachweise zum konkreten Entsorgungsweg oder auch Sicherheitsleistungen fordern. Wichtig wird eine überzeugende Begründung des Antrags werden. Allein der Hinweis auf drohende Entsorgungsengpässe wird nicht ausreichen, um eine Verlängerung der Lagerdauer durchzusetzen.

Auch wenn § 1 Abs. 3 Nr. 6 Satz 2 DepV keine zeitliche Obergrenze festlegt, wird doch eine eindeutige Befristung gefordert. Sinn und Zweck von § 1 Abs. 3 Nr. 6 DepV ist es, eine dauerhafte Lagerung von Abfällen zu unterbinden, die zwar als Zwischenlagerung deklariert ist, jedoch nach ihrer Dauer und damit ihrem Gefahrenpotenzial einer Deponierung nahe kommt. Der Zwischenlagerung ist somit in Abgrenzung zur Deponierung zum einen eine Vorläufigkeit eigen, zum anderen bedingt sie, dass die Abfallmenge – möglichst zeitnah – wieder aus dem betreffenden Lager entfernt wird. Für die Bemessung des Zeitraums, um den die Zwischenlagerung über die drei Jahre hinaus nach Maßgabe von § 1 Abs. 3 Nr. 6 Satz 2 DepV zugelassen wird, finden sich in der Regelung selbst keine Anhaltspunkte. Um jedoch dem vorgenannten Grundgedanken Rechnung zu tragen, ist davon auszugehen, dass Verlängerungen auf das notwendige Minimum reduziert werden, da sich eine Zwischenlagerung um so mehr einer Deponierung annähert, je länger sie andauert.¹⁴ Eine Lagerdauer für den einzelnen Abfall von bis zu 10 Jahren wird vor diesem Hintergrund von den zuständigen Behörden kaum genehmigt werden. Ein langfristiger Betrieb von Ersatzbrennstoff-Zwischenlagern mit entsprechender Vorgabe für die Lagerdauer des einzelnen Abfalls und daraus resultierende Anforderungen an den Umschlag („first in – first out“) wird aber vor dem Hintergrund der Marktsituation zur Gewährleistung der langfristigen Entsorgungssicherheit erforderlich werden.

¹⁴ Vgl. Nicklas/Siederer, in: Gaßner/Siederer, Deponierecht, BT, II, 1., Rn. 18.

7 Fazit

In den nächsten Jahren werden sowohl für die Vorbehandlung von Siedlungsabfällen als auch für Ersatzbrennstoffe keine ausreichenden Kapazitäten prognostiziert. Während für unvorbehandelte Siedlungsabfälle ab dem Jahr 2008 Überkapazitäten erwartet werden, ist mit einer Entspannung der Lage für die Verwertung von Ersatzbrennstoffen erst ab dem Jahr 2012/2013 zu rechnen.

Die Zwischenlagerung von Abfällen ist entweder nach den Regelungen des KrW-/AbfG oder aber nach den BImSchG genehmigungsbedürftig und -fähig.

Die Zwischenlagerung unvorbehandelter Abfälle und von Ersatzbrennstoffen unterliegt darüber hinaus folgenden rechtlichen Rahmenbedingungen: Unvorbehandelte Abfälle können vor einer Behandlung in einer MBA ohne vorherige behördliche Zulassung nach den Regelungen der DepV über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren zwischengelagert werden. Selbiges gilt vor einer Behandlung in einer MVA, soweit der Hauptzweck des Verfahrens die Energienutzung darstellt. Die Lagerdauer kann auf Antrag verlängert werden, wenn die anschließende Verwertung sichergestellt ist.

Die Zwischenlagerung von Ersatzbrennstoffen über einen längeren Zeitraum als drei Jahre ist insoweit unproblematisch, als diese Abfälle regelmäßig als Ersatz für wertvolle Rohstoffe eingesetzt werden, also verwertet werden. Ein besonderes Problem wird aber sein, nachzuweisen, dass die anschließende Verwertung der Abfälle sichergestellt ist. Hierfür wird der Nachweis geführt werden müssen, dass zum beantragten Ende der Lagerdauer ausreichende Verwertungskapazitäten am Markt verfügbar sein werden.

Rechtsanwältin Dr. Cornelia Nicklas
Rechtsanwälte [Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]
EnergieForum Berlin
Stralauer Platz 34,
D-10243 Berlin
Telefon +49 30 726 10 26 0
Email: Berlin@GGSC.de
Website: www.ggsc.de