

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Eva Bulling-Schröter, Hans-Kurt Hill und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/13843 –**

Aktuelle Situation der Müllverbrennung und Ersatzbrennstoffnutzung

Vorbemerkung der Fragesteller

Laut einer am 3. März 2009 veröffentlichten Studie des Marktforschungsinstitutes Prognos für den Naturschutzbund Deutschland (NABU) wird es in Deutschland mittelfristig zu erheblichen Überkapazitäten für die thermische Behandlung von Abfällen und für die energetische Verwertung von heizwertreichen Abfällen kommen. Es könnten bis 2020 Überkapazitäten von deutlich mehr als sieben Millionen Tonnen pro Jahr entstehen. Schon heute würden rund zwei Millionen Tonnen mehr Abfall verbrannt als im Inland anfallen, so das Gutachten.

Trotz des Deponieverbots aus dem Jahr 2005 wurden bereits 2006 mehr heizwertreiche Abfälle (sog. Ersatzbrennstoffe) importiert als exportiert (2006: Export – 1 166 527 Tonnen, Import – 1 655 736 Tonnen). Dennoch befinden sich aktuell immense Kapazitäten für die thermische Verwertung in Planung, im Genehmigungsverfahren oder bereits im Bau (Müllverbrennungsanlage – MVA: weitere 7 043 000 Tonnen; Ersatzbrennstoff-Anlage – EBS: weitere 12 155 000 Tonnen; Stand 6/2008; Quelle: Remondis).

Verschiedene Gründe führen andererseits zu einem Rückgang von thermisch verwertbaren Mengen beim Abfallaufkommen: Die weitere Verbreitung der „Bio-Tonne“, der Rückgang an Gewerbeabfällen durch den Trend zur Verlagerung industrieller Produktion ins Ausland, Veränderungen in der Abfallsammlung (Ausdifferenzierung bei der Mülltrennung), demografische Entwicklung, Preisentwicklungen auf Rohstoffmärkten, die zu besserer Rentabilität bei der werkstofflichen Verwertung (Recycling) führen.

Hinzu kommt, dass die zur Genehmigung beantragten Anlagen (insbesondere die EBS-Anlagen) tendenziell trotz technischer Fortschritte eine deutlich ineffizientere Filtertechnik aufweisen, als viele Anlagen, die sich bereits seit den Neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts in Betrieb befinden. Während die aufwändige und bewährte Filtertechnik bestehender Anlagen (acht- bis neunstufige Rauchgasreinigungstechnik) eine Unterschreitung von 80 bis 90 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Emissionsgrenzwerte erlauben, sind die derzeit in Genehmigung und Bau befindlichen Anlagen mit billiger Filtertech-

nik und lediglich zwei bis drei Reinigungsstufen ausgestattet; diese Anlagen benötigen die volle Ausschöpfung der Grenzwerte bei entsprechender Immissionsbelastung des räumlichen Umfelds.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Bundesregierung sind die Studie des Prognos-Institutes und die Abschätzungen bekannt. Allerdings werden die dort dargestellten Szenarien und insbesondere die Schlussfolgerungen des NABU nicht geteilt. Die Bundesregierung erwartet für die nächsten Jahre allenfalls geringfügig abnehmende Abfallmengen. Ferner ist sie der Auffassung, dass mit der Fertigstellung der derzeit in Bau befindlichen Verbrennungsanlagen bis 2010 eine Abdeckung des derzeit noch bestehenden Bedarfs an Verbrennungskapazität für heizwertreiche Abfälle erreicht sein dürfte. Zahlreiche, darüber hinaus gehende Planungen – zum Teil bis 2020 – sind bereits eingestellt worden, weil die notwendigen Abfallmengen langfristig nicht vertraglich gebunden werden konnten, und es zeichnet sich ab, dass auch weitere Planungen nicht realisiert werden. Zudem haben sich die Finanzierungsmöglichkeiten der Projekte im Zuge der aktuellen Finanzkrise verschlechtert. Signifikante Überkapazitäten, deren wirtschaftliches Risiko allein bei den Betreibern läge, werden vor diesem Hintergrund nicht erwartet. Im Übrigen hält u. a. das Umweltbundesamt (UBA) begrenzte Überkapazitäten von etwa 10 Prozent für die dauerhafte Gewährleistung der Entsorgungssicherheit – zum Ausgleich von Anlagenrevisionen, ungeplanten Stillständen und Schwankungen der Abfallmengen – sogar für erforderlich.

Die Befürchtung, dass zukünftig verstärkt Abfallimporte in deutsche Verbrennungsanlagen fließen könnten, ist nach Auffassung der Bundesregierung unbegründet. Bei den angesprochenen derzeitigen Abfallimporten handelt es sich nur zu einem kleinen Teil um Abfälle, die in die Abfallverbrennung gehen. Die Abfallstatistik der letzten Jahre zeigt für die Verbrennungsabfälle ein praktisch ausgeglichenes Verhältnis der Import- und Exportmengen. Ein deutlicher Importüberschuss ergibt sich nur für Altholz, das als regenerativer Energieträger in Biomassekraftwerken und nicht in MVAs oder EBS-Kraftwerken verbrannt wird. Ein Import von größeren Mengen an Verbrennungsabfällen aus Nachbarländern erscheint – abgesehen von Notstandssituationen, wie z. B. in der Region Neapel im vergangenen Jahr – allein aus wirtschaftlichen Gründen unrealistisch, da diese Abfälle in vielen Herkunftsländern deutlich billiger, z. B. auf Deponien, entsorgt werden.

MVAs unterliegen wie auch Mitverbrennungsanlagen den Anforderungen der Siebzehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (17. BImSchV). Diese Vorgaben gewährleisten den Schutz vor und die Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Eine im Rahmen dieser Vorgaben beantragte Genehmigung ist nach dem BImSchG zu erteilen, soweit nicht lokale Besonderheiten Anforderungen über den Stand der Technik hinaus nahelegen. Die Erfüllung höherer Anforderungen aufgrund unternehmerischer Entscheidungen, insbesondere aus Gründen der Akzeptanz, bleibt dem Betreiber unbenommen. Die zulässigen Emissionsgrenzwerte, die für die Abfallverbrennung deutlich strenger sind als für andere industrielle Anlagen, werden auch bei neueren Anlagen deutlich unterschritten. Den zum Teil geringfügig höheren Emissionen bei einigen Parametern gegenüber älteren Anlagen stehen ein geringerer Energieverbrauch und eine höhere Energieeffizienz gegenüber.

1. Hält die Bundesregierung es für sinnvoll, bei Genehmigungsverfahren für Anlagen zur thermischen Verwertung von Abfällen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz eine Bedarfsprüfung im Bezug auf die räumliche Verfügbarkeit der benötigten Abfallmengen durchzuführen?

Wenn nein, wie gedenkt die Bundesregierung angesichts bereits in großem Umfang stattfindender Abfallimporte, dem europäischen Prinzip der Verwertung von Abfällen in räumlicher Nähe zu ihrer Entstehung gerecht zu werden?

Wenn ja, plant die Bundesregierung eine entsprechende Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes?

Die Bundesregierung hält die Einführung einer Bedarfsprüfung im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens im Hinblick auf die verfügbaren Abfallmengen für nicht erforderlich. Eine solche Bedarfsprüfung ist dem Bundesimmissionsschutzrecht wesensfremd. Zudem stellt eine solche Prüfung nur eine Momentaufnahme dar und wäre keine Garantie für eine langfristige Auslastung einer Verbrennungsanlage. Darüber hinaus zeigt die Praxis, dass die Anlagenbetreiber aus ökonomischen Erwägungen schon im Vorfeld der Antragsstellung und Realisierung sehr genau prüfen, ob die notwendigen Abfallmengen zu entsprechenden Konditionen auch langfristig zur Verfügung stehen und vertraglich gebunden werden können. Ist dies nicht der Fall, werden Planungen auch wieder eingestellt. Angesichts der hohen Verbrennungspreise in Deutschland und der teilweise relativ geringen Deponiepreise in anderen europäischen Ländern, wo die Deponierung von Kunststoffabfällen auch nach EG-Deponierichtlinie weiterhin zulässig ist, rechnen sich – wie bereits in der Vorbemerkung der Bundesregierung dargestellt – Importe heizwertreicher Abfälle, um fehlende Abfallmengen auszugleichen, nicht und sind nach Auffassung der Bundesregierung unrealistisch.

Im Hinblick auf das angesprochene Prinzip der Nähe bei der Abfallentsorgung stellt die Bundesregierung fest, dass dieses Prinzip nach der EG-Abfallrahmenrichtlinie und der EG-Abfallverbringungsverordnung lediglich für zur Beseitigung bestimmte Abfälle sowie Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen (und damit gemeinsam eingesammelte Abfälle anderer Erzeuger) gilt. Durch die konsequente Anwendung der EG-Abfallverbringungsverordnung stellen die zuständigen Behörden das Prinzip der Nähe bei der Entsorgung dieser Abfälle sicher. Für Abfallverbringungen von zur Verwertung bestimmten Abfällen (außer von gemischten Siedlungsabfällen aus privaten Haushaltungen) nach Deutschland gilt die Warenverkehrsfreiheit.

2. Plant die Bundesregierung eine angemessene Anpassung der Grenzwerte von Schadstoffausstößen, die durch MVA verursacht werden und deren Dynamisierung in Anlehnung an die fortschreitende technische Entwicklung (zum Beispiel durch Verwendung und Kombination moderner Filtertechniken)?

Wenn nein, warum nicht?

Nein. Die Anforderungen der 17. BImSchV beschreiben zutreffend den Stand der Technik für die Verbrennung und Mitverbrennung von Abfällen. Derzeit liegen keine Erkenntnisse vor, aufgrund derer zur Gewährleistung von Schutz und Vorsorge höhere Anforderungen erforderlich wären.

3. Beabsichtigt die Bundesregierung, den Einsatz effizienterer Technik bei der Rauchgasreinigung von MVA angemessen zu fördern und so zu einer Regulierung des Abfallmarktes beizutragen, um einem Anstieg kommunaler Abfallgebühren bei weiter steigenden Müllimporten entgegenzuwirken?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, den Einsatz von Rauchgasreinigungstechniken bei MVAs über das bisher schon bestehende Maß hinaus zu fördern. Auch Eingriffe in die kommunalen Gebühren, die in die Zuständigkeit der Länder fielen, das Verursacherprinzip und den europäischen Binnenmarkt sind nicht geboten. Zudem dürften Abfallimporte, durch die Anlagen besser ausgelastet werden, tendenziell zu einer Verringerung von Abfallgebühren führen.

4. Plant die Bundesregierung die Einführung einer Steuer (ähnlich der Mineralölsteuer) für Kunststoffe, die in EBS-Anlagen hauptsächlich zum Einsatz kommen, um so einen Beitrag zur Steuergerechtigkeit zu leisten?

Wenn nein, warum nicht?

Nein. Eine generelle Besteuerung von Kunststoffen, die in Ersatzbrennstoffanlagen zum Einsatz kommen, widerspräche der Systematik des Energiesteuerrechts, grundsätzlich auf die konkrete Verwendung eines Energieträgers als Kraft- oder Heizstoff abzustellen. Die Frage, ob ein steuerpflichtiges Verheizen oder eine anderweitige steuerfreie Verwendung vorliegt, ist deshalb einzelfallbezogen zu entscheiden.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass überdimensionierte MVA die Herausbildung von Strukturen organisierter Kriminalität innerhalb der europäischen Abfallwirtschaft (vgl. Müllskandal in Neapel oder die illegale Müllablagerung in ostdeutschen Tongruben) fördern und eine Marktverzerrung im Inland bewirken (bitte erläutern)?

Wie gedenkt die Bundesregierung gegebenenfalls, solchen Entwicklungen entgegenzuwirken?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass das Vorhandensein ausreichender Kapazitäten im Bereich der energetischen Verwertung von Abfällen dem Umweltschutz und einer ordnungsgemäßen Abfallentsorgung, der Einsparung von fossilen Energieträgern sowie der Reduzierung von klimarelevanten Deponiegasemissionen dient. Das Fehlen von geordneten Entsorgungsstrukturen und umweltgerechten Entsorgungsanlagen kann hingegen – so zeigen Beispiele – kriminellen Aktivitäten einen Nährboden bieten.

6. Hält die Bundesregierung die Tatsache, dass EBS-Kraftwerke nicht dem europäischen Emissionshandelssystem unterliegen, für sachgemäß im Sinne des Klimaschutzes?

Vom Anwendungsbereich der EU – Emissionshandels-Richtlinie sind EBS-Kraftwerke nur dann ausgenommen, wenn es sich um Abfallverbrennungsanlagen handelt, d. h. um Anlagen, deren Hauptzweck in der thermischen Behandlung von Abfällen liegt. Nach Auffassung der Bundesregierung ist diese europarechtliche Ausnahme angesichts der abfallwirtschaftlichen Funktion solcher Anlagen gerechtfertigt.

7. Wie hoch waren die absoluten CO₂-Emissionen der in Betrieb befindlichen EBS-Anlagen in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2006, 2007 und 2008, welche Strom- und Wärmemenge (Bruttoerzeugung) gaben sie in den Jahren 2006, 2007 und 2008 ins Netz ab, und welche zusätzlichen CO₂- sowie Strom- und Wärmemengen erwartet die Bundesregierung durch den Zubau weiterer Anlagen bis 2020?

Die Berechnung der CO₂-Emissionen der EBS-Kraftwerke erfordert exakte Angaben zur Menge und Zusammensetzung der in diesen Anlagen verbrannten Abfälle. Solche Daten liegen der Bundesregierung nicht vor. Konkrete Angaben zu den Emissionen in den Jahren 2006 bis 2008 sind daher ebenso wenig möglich, wie Angaben über die abgegebenen Strom- und Wärmemengen.

Insgesamt befanden sich nach einer Erhebung des UBA Ende 2008 14 EBS-Kraftwerke mit einer Kapazität von ca. 1,8 Millionen Jahrestonnen im Betrieb, die überwiegend Ende 2007 bis 2008 in Betrieb gingen. Für die Jahre 2006 und 2007 ist daher davon auszugehen, dass durch EBS-Kraftwerke keine nennenswerten CO₂-Emissionen verursacht wurden. Weitere 13 Anlagen mit einer Auslegung von 2,6 Millionen Jahrestonnen sind im Bau, die im Wesentlichen bis 2010 ihren Betrieb aufnehmen werden. Ein weiterer signifikanter Ausbau der Kapazitäten für den Zeitraum danach bis 2020 wird nicht erwartet. Hierzu wird auch auf die Vorbemerkungen der Bundesregierung verwiesen.

Was die Emissionen und Energieerzeugung für den Zeitraum bis 2020 betrifft, liegen der Bundesregierung auch hierzu keine konkreten Angaben vor, die ihr Abschätzungen im Sinne der Fragestellung ermöglichen. Es wird aber darauf hingewiesen, dass der Energiegehalt der Ersatzbrennstoffe zu einem erheblichen Anteil (bei heizwertreichen Fraktionen aus der mechanisch-biologischen Abfallbehandlung beispielsweise bis zu ca. 50 Prozent) durch biogene Kohlenstoffverbindungen bestimmt wird, deren Emissionen beim Verbrennen als klimaneutral eingestuft werden. EBS-Kraftwerke belasten somit nicht das Klima, sondern tragen durch Substitution fossiler Energieträger zur Reduzierung der CO₂-Emissionen bei.

8. Wie soll nach Auffassung der Bundesregierung verhindert werden, dass zur Auslastung der jetzt entstehenden Überkapazitäten in der Müllverbrennung Abfälle verbrannt werden, die eigentlich stofflich verwertbar sind (insbesondere Kunststoffe), also im Sinne der Abfallhierarchie der EU-Abfallrahmenrichtlinie recycelt werden müssten?

Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, ist eine dahin gehende Entwicklung nicht zu erwarten. Dennoch wird die Bundesregierung die Entwicklung der Verbrennungskapazitäten und Abfallströme auch weiterhin aufmerksam beobachten. Erforderlichenfalls wird sie im Einklang mit der Abfallhierarchie der EU-Abfall-Rahmenrichtlinie der besten Verwertungsoption auch durch Regelungen auf Verordnungsebene Geltung verschaffen. In diesem Zusammenhang sei beispielhaft auf entsprechende Regelungen der Verpackungsverordnung zur Verwertung von Kunststoffverpackungen, der Gewerbeabfallverordnung oder der Altholzverordnung zur Hochwertigkeit bestimmter Verwertungsverfahren verwiesen.

