

65

Recht der Natur

Thomas Rahner

Müllverbrennungsanlagen in neuer Verkleidung

**Rechtliche Ansatzpunkte gegen den neuen
Boom bei Ersatzbrennstoffanlagen und bei
der Mitverbrennung von Müll**

IDURS 

Informationsdienst Umweltrecht e.V.

Müllverbrennungsanlagen in neuer Verkleidung

Rechtliche Ansatzpunkte gegen den neuen Boom bei Ersatzbrennstoffanlagen und bei der Mitverbrennung von Müll

Thomas Rahner

Ist Rechtsanwalt in Gernsheim und aktives Mitglied des Informationsdienst Umweltrecht (IDUR)

Impressum:

Herausgeber im Selbstverlag: Informationsdienst Umweltrecht e.V. (IDUR)- Niddastraße 74, 60329 Frankfurt am Main, ☎ 069 / 25 24 77, **Telefax:** 069 / 25 27 48, **e-mail:** info@idur.de
Internet: www.idur.de

Redaktion dieser Ausgabe: Monika Mischke

Redaktionsschluß: Oktober 2007

Urheberrechte: © IDUR e.V. - Recht der Natur Nr. 65 - ist urheberrechtlich geschützt. Mit Ausnahme der gesetzlich zugelassenen Fälle ist eine Verwertung ohne schriftliche Einwilligung der Verleger strafbar.

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung und Übersicht	4
1. Müllverbrennungsanlagen (Deutschland und Niederlande) in Betrieb, im Bau und in Planung seit dem 1.6.2005	4
2. Ersatzbrennstoffverbrennungsanlagen (Monokraftwerke und Mitverbrennung)	5
2.1. In Betrieb	5
2.2. Im Bau / in Planung	7
B. Grundlagen des Genehmigungsverfahrens	8
C. wichtige Themen für Einwendungen	10
1. BImSchG	10
2. UVPG	10
3. Krw-/AbfG	11
- Kann Abfall in einer Abfallverbrennungsanlage als Ersatzbrennstoff eingesetzt werden?	
- Neue Genehmigungshürde für EBS-Verbrennungsanlagen?	
4. TA Luft	12
5. TA Lärm	13
6. 17. BImSchV	14
7. 22. BImSchV	15
8. BNatSchG	16
D. Rechtsmittelmöglichkeit	16

Müllverbrennungsanlagen in neuer Verkleidung

Rechtliche Ansatzpunkte gegen den neuen Boom bei Ersatzbrennstoffanlagen und bei der Mitverbrennung von Müll

A. Einführung und Übersicht

Seit etwa 2 Jahren ist vor allem in Deutschland in der Abfallwirtschaft eine neue Goldgräberstimmung ausgebrochen. Plötzlich werden im ganzen Land neue Verbrennungsanlagen geplant und genehmigt sowie die Mitverbrennung von Müll in anderen Anlagen – z.B. in Kohlekraftwerken – ausgeweitet. Dieses Vorgehen wirft mehrere umweltpolitische Probleme auf. Der erhebliche Zuwachs an Müllverbrennung führt selbst beim Einsatz moderner Technologie zwangsweise zu deutlich steigenden Luftbelastungen mit Schadstoffen. Zahlreiche neue Anlagen sind an deutlich vorbelasteten Standorten geplant und verschärfen dort die Belastungssituation zu Lasten der dort lebenden Bevölkerung. Parallel dazu werden diese neuen Müllverbrennungsanlagen (MVAs) einen ungeheuren Sogeffekt auslösen und die Abfallströme weg von der stofflichen Verwertung hinein in die Öfen leiten. Hinter dem Schlagwort „Recycling“ dürfte sich dann bald ganz überwiegend die so genannte thermische Verwertung (=Verbrennung) in der MVA verbergen – abfallpolitisch ein riesiger Rückschritt.

Beschönigend wird von Seiten der Industrie bei diesen neuen MVAs gerne von „Ersatzbrennstoffkraftwerken“ gesprochen. Die nachfolgende Übersicht - die trotz ihres Umfangs keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt - macht deutlich, dass nahezu alle Bundesländer und das nahe Ausland von dieser Entwicklung betroffen sind.

1. Müllverbrennungsanlagen (Deutschland und Niederlande) in Betrieb, im Bau und in Planung seit dem 1.6.2005

Standort / Beteiligte	t / a	Status
1. Alkmaar / HVC (Erweiterung)	180.000	Betrieb
2. Amsterdam (Erweiterung)	500.000	Betrieb in 7/07
3. Asdonkshof / Schönmakers (Erweiterung)	70.000	Planung
4. Bamberg (Ersatz)	135.000	im Bau
5. Bielefeld (Erweit./Nachrüstung Turbine)	80.000	im Bau
6. Bonn (Erweiterung)	150.000	Planung
7. Bremen / ANO (Nachrüstung / Erweiterung)	80.000	Betrieb
8. Coburg (Ersatz)	100.000	Planung
9. Delfzijl, Groningen / BKB	275.000	Genehmigung
10. Dordrecht / HVC (Erweiterung)	130.000	Planung
11. Dossenheim / AVR	150.000	Planung
12. Emlichheim EVIkon (u.a. SITA)	360.000	im Bau
13. Frankfurt (Erweiterung)	105.000	im Bau
14. Freiburg (Breisgau) / Sita (Erweiterung)	150.000	Planung

15. Halle / AGR	80.000	Baubeginn
16. Hamm (Ausweitung der Betriebsgeneh.)	55.000	Betrieb
17. Hameln Enertec (Ertüchtigung)	80.000	im Bau
18. Hameln Enertec (Erweiterung)	160.000	im Bau
19. Hengelo / Twence (Erweiterung)	210.000	im Bau
20. Herten 2	250.000	im Bau
21. Kiel (Erweiterung)	100.000	Planung
22. Köln (Erweiterung)	80.000	im Bau
23. Krefeld (zusätzliche, neue Anlage)	400.000	Planung
24. Leuna 2 / MVV	185.000	im Bau
25. Leuna 3 / MVV	185.000	Planung
26. Leverkusen (Ersatz/Erweiterung)	35.000	Planung
27. Magdeburg 2	330.000	Betrieb
28. Magdeburg 3	330.000	Planung
29. Mainz (Erweiterung)	120.000	im Bau
30. Moerdijk / Essent (Erweiterung)	275.000	im Bau
31. Neustadt (Erweiterung)	80.000	Planung
32. Oberhausen (Ersatz/Erweiterung)	100.000	Betrieb
33. Obbrigheim / EnBW	300.000	Planung
34. Pinneberg (Erweiterung)	120.000	Planung
35. Rijnmond / AVR (Optimierung best. Linien)	100.000	im Bau
36. Rotterdam-Bottlek / AVR	350.000	Planung
37. Roosendaal / SITA	180.000	Planung
38. Salzbergen (2. Linie)	100.000	Planung
39. Staßfurt	300.000	im Bau
40. Stellinginger Moor (Ersatz)	140.000	Planung
41. Stuttgart -Münster / EnBW (Erweiterung)	170.000	Betrieb
42. Ulm (Umbau)	20.000	im Bau
43. Velsen / Sotec (Erweiterung)	40.000	Planung
44. Wijster / Essent (Erweiterung)	250.000	Planung
45. Zella Mehlis	160.000	Betrieb in 9/07
46. Zorbau / SITA	280.000	Betrieb

Summe : 8.030.000 t / a

2. Ersatzbrennstoffverbrennungsanlagen (Monokraftwerke und Mitverbrennung)*

2.1. In Betrieb

Standort / Beteiligte	t / a	Anlage
1. Allmendingen / Schwenk	20.000	Zementwerk
2. Amsdorf / Romonta	60.000	EBS-Verbrennungsanlage
3. Beckum / Phoenix	40.000	Zementwerk
4. Beckum / Cemex	150.000	Zementwerk
5. Bernburg / Schwenk	65.000	Zementwerk
6. Boxberg		Braunkohle-Kraftwerk
7. Bremen /HKW Blumenthal -Wollkämmerei	60.000	EBS-Verbrennungsanlage

8. Burglengenfeld / Heidelberger Zement	40.000	Zementwerk
9. Deuna / Dyckerhof Zement	35.000	Zementwerk
10. Enningerloh / Heidelberger Zement	65.000	Zementwerk
11. Ens Dorf / VSE	10.000	Steinkohle-Kraftwerk
12. Erwitte / Seibel	35.000	Zementwerk
13. Erwitte / Spenner Zement	50.000	Zementwerk
14. Erwitte / Portland Zement -Hugo Miebach	115.000	Zementwerk
15. Flandersbach / Rheinkalk	25.000	Kalksteinwerk
16. Flensburg / Stadtwerke	100.000	Steinkohle-Kraftwerk
17. Hamm-Uentrop / ConTherm (RWE Power)	40.000	Pyrolyseanlage
18. Hamm-Uentrop / RWE Power	20.000	Steinkohle-Kraftwerk
19. Hannover / Teutonia Zement	20.000	Zementwerk
20. Höver -Sehnde / Holcim	60.000	Zementwerk
21. Hürth / KW Berrenrath, RWE Power	70.000	Braunkohle-Kraftwerk
22. Jänschwalde / Vattenfall	380.000	Braunkohle-Kraftwerk
23. Karlsstadt / Schwenk	15.000	Zementwerk
24. Karsdorf / Lafarge	40.000	Zementwerk
25. Lägerdorf / Holcim	10.000	Zementwerk
26. Leimen / Heidelberger Zement	5.000	Zementwerk
27. Lengerich / Dyckerhof Zement	45.000	Zementwerk
28. Lengfurth / Heidelberger Zement	25.000	Zementwerk
29. Lünen / REMONDIS	20.000	Kraftwerk
30. Lünen / Innovatherm	10.000	Klärschlammverbrennung
31. Mergelstetten / Schwenk	20.000	Zementwerk
32. Meuselwitz-Lucka (umgebautes BMK)	50.000	EBS -Kraftwerk
33. Minden / Interagrem	40.000	EBS -Kraftwerk
34. Neumünster (TEV) / Stadtwerke	150.000	EBS -Kraftwerk
35. Oberkirch / Koehler Papier	15.000	Steinkohle-Kraftwerk
36. Paderborn / Heidelberger Zement	30.000	Zementwerk
37. Premnitz / BKB	100.000	EBS-Verbrennungsanlage
38. Rüdersdorf / Cemex u. Vattenfall	200.000	WSV vor Drehrohr
39. Schelklingen / Heidelberger Zement	30.000	Zementwerk
40. Schwarze Pumpe / SVZ		Methanolerzeugung
41. Solnhofen / Solnhofen Zement	20.000	Zementwerk
42. Sötenich / Lafarge	10.000	Zementwerk
43. Üxheim / Wotan Zement	8.000	Zementwerk
44. Veltheim / E.ON	35.000	Steinkohle-Kraftwerk
45. Werdohl-Elverlingsen / Mark-E	10.000	Steinkohle-Kraftwerk
46. Werdohl-Elverlingsen / Mark-E	25.000	Klärschlammverbrennung
47. Werne / Gersteinwerk , RWE Power	180.000	Steinkohle-Kraftwerk

Summe : 2.553.000 t / a

**In Zementwerken werden als "Ersatzbrennstoff" in großem Umfang auch Altreifen und flüssige Sonderabfälle eingesetzt*

2.2. Im Bau / in Planung

Standort / Beteiligte	t / a	Status
1. Alfeld / Sappi	200.000	Planung
2. Amsdorf / Romonta (Erweit. um 2. Linie)	60.000	Planung
3. Andernach / Rasselstein -GWE; Sita	114.000	im Bau
4. Baumholder / Sotec	220.000	Planung
5. Bautzen / EnSo AG	120.000	fraglich
6. Beckum / Cemex -Herhof Hellas (Osnabr.)	220.000	Planung
7. Bernburg / Solvay -GWE / MEP / Tönsmeier	400.000	Planung
8. Bitterfeld / Danpower -Chemiepark Bitterf.	110.000	fraglich
9. Bramsche / RIS	80.000	Genehmigungsverf.
10. Bremen (MKK) / swb Entsorgung	230.000	Baubeginn 7/07
11. Brunsbüttel / Bayer -GWE	300.000	Planung
12. Burg (Magdeburg) / Propapier	170.000	Fraglich
13. Chemnitz / Stadtwerke u. Zweckverband	60.000	Planung
14. Dahlenburg / Molda AG -BREWA	70.000	Planung
15. Dormagen / Bayer	100.000	Planung
16. Eberswalde / Theo Steil Gruppe, Trier	80.000	Planung
17. Essen / Harmuth Entsorgung	26.000	Planung
18. Erfurt / TUS (MBA mit EnVA)	70.000	Betrieb in 2007
19. Frankfurt am Main / InfraServ Höchst	700.000	im Bau
20. Gersthofen / MVV (vorm. IGS bei Augsburg)	70.000	Planung
21. Gießen / Stadtwerke	25.000	Genehmigungsverf.
22. Glückstadt / Steinbeis Temming (2.Linie)	135.000	Planung
23. Großräschen (KW Sonne) , BKB	240.000	im Bau
24. Großenlüder / Otterbein Zement	20.000	Genehmigungsverf.
25. Hagenow / Meck. Kartoffelveredelung	80.000	im Bau
26. Harlingen (NL) / Omrin	228.000	Planung
27. Heringen-Wintershall / K & S -BKB	270.000	Genehmigungsverf.
28. Hünxe / ENRO	80.000	Fraglich
29. Hürth-Knapsack / InfraServ -Sotec	240.000	im Bau
30. Kaisersesch / Sonéa Glunz	240.000	wohl aufgegeben
31. Karlsruhe-Maxau / Stora Enso	210.000	Planung
32. Kirchmöser (Umbau BMK)	80.000	Planung
33. Korbach / Continental, MVV	75.000	im Bau
34. Leppersdorf / Sachsenmilch	200.000	wohl aufgegeben
35. Lüneburg -Embsen / IDC	180.000	fraglich
36. Maasvlakte / BKB	500.000	fraglich
37. Magdeburg-Zielitz / K & S , Vattenfall		fraglich
38. Meppen / MVV Energiedienstleistung	70.000	Planung
39. Meuselwitz / Umbau BMK	50.000	im Bau
40. Neumünster (TEV) 2. Linie	130.000	Planung
41. Nordenham / Xstrada	650.000	Planung
42. Paderborn-Mönkeloh / Stute -Stratmann	115.000	Planung
43. Premnitz / BKB (2. Anlage)	140.000	im Bau
44. Premnitz / BKB (2.Linie für 2. Anlage)	140.000	Planung
45. Rheinberg / Solvay -GWE / MEP	360.000	Planung
46. Rostock / Vattenfall	165.000	Planung
47. Rüdersdorf -Kraftwerk / Vattenfall	220.000	im Bau

48. Rudolstadt-Schwarza / Jass Papier, ZASO	60.000	im Bau
49. Schwarze Pumpe -KW / Vattenfall -MUEG	100.000	Planung
50. Schwedt / BKB , Leipa Papier	200.000	Genehmigungsverf.
51. Sottrum / ATR	100.000	Planung
52. Spremberg / Papierfabrik Hamburger	260.000	Planung
53. Stade / Prokon Nord	140.000	Planung
54. Stavenhagen / Pfanni	90.000	im Bau
55. Stavenhagen / Pfanni 2. Linie	90.000	Planung
56. Tauberbischofsheim / MVV	260.000	wohl aufgegeben
57. Trostberg / Papierfab. Rieger , Sotec	140.000	Planung
58. Upahl / Hansano	60.000	Planung
59. Voerde	50.000	Planung
60. Weener / Klingele Papier -Prokon Nord	140.000	im Bau
61. Wetzlar / Buderus	280.000	Planung
62. Wiesbaden / Ind.-Park Kalle Albert-InfraServ		fraglich
63. Witzenhausen / SCA	250.000	im Bau
64. Wuppertal / AWG -Erfurter Raufaser	130.000	Planung

Summe : 9.893.000 t / a

MVA Kapazitäten in Betrieb/Bau /Plan.	8.030.000
EBS Kapazitäten in Betrieb	2.553.000
EBS Kapazitäten im Bau / Planung	9.893.000

**Neukapazität Abfallverbrennung
(ohne unveränderte Altanlagen) 20.476.000**

(Quelle: Remondis, Stand Juni 2007, und eigene Ermittlungen)

B. Grundlagen des Genehmigungsverfahrens

Alle Abfallverbrennungsanlagen – egal welchen Namen der Anlagenbetreiber sich einfallen lässt – bedürfen einer Genehmigung nach dem Bundes-Immissionschutzgesetz (BImSchG).

Die hierzu ergangene 4. BImSchV bestimmt in der Ziffer 8.1 (Spalte 1), dass alle Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung von Abfällen durch thermische Verfahren - insbesondere durch Verbrennung - einer immissionschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen.

Die Öffentlichkeit muss an diesen Genehmigungsverfahren beteiligt werden, das heißt, die Antragsunterlagen, die Umweltverträglichkeitsuntersuchung sowie die übrigen für die Umwelt und die Nachbarschaft relevanten Unterlagen müssen für einen Monat öffentlich ausgelegt werden. Diese Auslegung muss vorher durch eine amtliche Bekanntmachung angekündigt werden.

Auch die wesentliche Änderung einer bestehenden Anlage muss in einem Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung bearbeitet werden. Allerdings besteht

hier das große Problem, dass Antragsteller und Behörden immer wieder dazu neigen, einen Antrag auf Kapazitätserweiterung oder auf Erhöhung der Menge des für die Mitverbrennung zugelassenen Abfalls als unwesentliche Anlagenänderung einzustufen. Damit wird die Einbeziehung der Öffentlichkeit umgangen.

Jeder Neubau und jede wesentliche Änderung einer Müllverbrennungsanlage bedarf einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-Gesetz bzw. nach den Regelungen der 9. BImSchV. Dazu wird von vielen Behörden im frühen Stadium eines Genehmigungsverfahrens ein Scoping-Termin durchgeführt, zu dem in der Regel auch die Umweltverbände eingeladen werden. In diesem Termin soll der Untersuchungsrahmen für die vom Anlagenbetreiber zu erstellende Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU) festgelegt werden. Diese Festlegung erfolgt oft in der Form eines Terminprotokolls. Damit wird der vom Antragsteller zu erbringende Inhalt der UVU vorläufig definiert.

Die Qualität der in Genehmigungsverfahren vorgelegten UVUen variiert von Fall zu Fall. Die Bandbreite geht von wenigen Seiten pauschaler Sätze bis zu Ausarbeitungen, die einer Diplomarbeit ähnlich sind.

Während der öffentlichen Auslegung der Antragsunterlagen und 2 Wochen darüber hinaus hat jede Person, die sich von dem Vorhaben betroffen fühlt, die Möglichkeit gegenüber der Genehmigungsbehörde Einwendungen zu erheben. Diese Einwendungen sollten die persönliche Betroffenheit deutlich machen und möglichst viele kritische Themen ausführlich ansprechen. **Die Einwendungsschreiben müssen in jedem Fall innerhalb der Einwendungsfrist schriftlich bei der Behörde eingegangen sein** - die Übermittlung per Telefax ist zulässig. Die Übersendung per Mail lässt der Gesetzgeber aktuell noch nicht zu.

Das Einhalten der Einwendungsfrist ist von elementarer Bedeutung. Alle danach eingehenden Einwendungen sind vom weiteren Verfahren von Gesetzes wegen ausgeschlossen (formale Präklusion). Ebenso muss die Behörde und auch später das Gericht eventuell nachträglich vorgetragene neue Argumente nicht berücksichtigen (materielle Präklusion). Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist es deshalb dringend zu empfehlen, in der Einwendung möglichst umfassend und detailliert vorzutragen.

Nach Ablauf der Einwendungsfrist und Auswertung der Einwendungen durch die Behörde und den Antragsteller findet in der Regel ein Erörterungstermin statt. Dieser ist von Gesetzes wegen im BImSchG-Verfahren öffentlich. Er soll dazu dienen, die Einwendungen der Behörde und dem Antragsteller näher zu erläutern und inhaltlich zu besprechen. Die Behörde muss sich zu den vorgetragenen Einwendungen nicht abschließend äußern, gibt aber oft eine eigene Einschätzung ab.

Es hat sich generell als sinnvoll erwiesen, kurz vor dem Erörterungstermin Akteneinsicht in die Behördenakte zu nehmen. Oft finden sich in der Behördenakte sachlich interessante Stellungnahmen von Fachbehörden oder anderen Trägern öffentlicher Belange, die dann im Erörterungstermin bei der Diskussion hilfreich sind.

Das Protokoll des Erörterungstermins kann in einem späteren Gerichtsverfahren eine große Rolle spielen, deshalb sollte möglichst ein Wortprotokoll erstellt werden.

C. wichtige Themen für Einwendungen

Als zentrale Themen für private Einwender kommen die Grundrechte auf Leben, Gesundheit und Eigentum in Frage.

Zum Schutz dieser Grundrechte der Anlagennachbarn gibt es eine Reihe von Rechtsvorschriften die definieren, welche Rahmenbedingungen eine Müllverbrennungsanlage einhalten muss, um genehmigungsfähig zu sein. Von Bedeutung ist, dass sich viele dieser deutschen Vorschriften als zwingendes Recht aus höherrangigen Vorschriften der Europäischen Union ableiten. Um das deutsche Recht sachgerecht anwenden und interpretieren zu können, ist gerade im Umweltrecht ein Rückgriff auf die europäischen Vorschriften wichtig. Deutschland ist schon recht häufig vom Europäischen Gerichtshof wegen der schlechten Umsetzung europäischen Rechts in die nationalen Gesetze verurteilt worden.

Die in diesem Zusammenhang zentralen deutschen Vorschriften sind: BImSchG, UVPG, Krw-/AbfG, TA Luft, TA Lärm, 17. BImSchV, 22. BImSchV und eventuell das BNatSchG.

Auf europäischer Ebene sind wichtig die Abfallrahmenrichtlinie, die UVP-Richtlinie, die Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie mit Tochterrichtlinien und eventuell die FFH-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie.

1. BImSchG (Bundesimmissionsschutzgesetz)

Die Errichtung einer neuen Abfallverbrennungsanlage bedarf der Genehmigung nach § 6 BImSchG. Die Genehmigung ist von der Behörde zu erteilen, wenn der Antragsteller nachweist, dass die Anlage alle gesetzlichen Verpflichtungen erfüllt.

Die wesentliche Änderung einer bestehenden Anlage - dazu kann auch die erstmalige bzw. die gesteigerte Mitverbrennung von Abfällen in Anlagen mit anderen Zielsetzungen (z.B. Zementherstellung) sein - bedarf einer Änderungsgenehmigung gemäß § 16 BImSchG. Auch diese muss von der Behörde erteilt werden sofern die Anlage alle gesetzlichen Verpflichtungen erfüllt. Die Anlagenbetreiber haben insoweit einen Rechtsanspruch auf Genehmigung.

Die unwesentliche Änderung einer bestehenden Anlage muss der Behörde gemäß § 15 BImSchG lediglich rechtzeitig angezeigt werden.

2. UVPG (Umweltverträglichkeitsprüfung)

Abfallverbrennungsanlagen müssen sich bei der Neuerrichtung und bei der wesentlichen Änderung stets einer Umweltverträglichkeitsprüfung stellen. Gemäß der Festlegung in der Anlage 1 zum UVPG (dort Nr. 8.1.1 – Spalte 1) sind Abfallverbrennungsanlagen unabhängig von der Verbrennungskapazität immer einer UVP zu unterziehen.

Das Nichterstellen einer UVP bzw. eine inhaltlich unzureichende UVP kann dazu führen, dass die erteilte Genehmigung fehlerhaft ist. Über die rechtlichen Folgen einer mangelhaften UVP gibt es bisher unterschiedliche Rechtsprechung. Nicht in allen Urteilen wird bisher den Nachbarn das Recht zugestanden, die mangelhafte UVP überhaupt vor Gericht rügen zu dürfen. Es kommt deshalb darauf an, ob sich aus der mangelhaften UVP negative Konsequenzen auf andere Inhalte der Genehmigung - z.B. unzureichende Grenzwerte - ableiten lassen.

3. KrW- / AbfG (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)

Die Antragsteller von sogenannten Ersatzbrennstoff-Verbrennungsanlagen versuchen regelmäßig, diese Müllverbrennungsanlagen genehmigungstechnisch als reine Kraftwerke bzw. als „Verbrennungsanlagen zur energetischen Verwertung“ einzustufen. Dies hat für die Firmen den Vorteil, dass das Abfallrecht weitgehend aus dem Genehmigungsverfahren ausgeklammert wird, insbesondere kommt es dann auf die Vereinbarkeit der Anlage mit dem jeweiligen Abfallwirtschaftsplan des Landes nicht an, da dieser nicht auf private Verwertungsanlagen anwendbar ist.

Die Frage, ob es sich genehmigungsrechtlich um eine Müllverbrennungsanlage zur Abfallentsorgung oder um eine Verbrennungsanlage zur energetischen Verwertung handelt ist deshalb nicht nur ein akademisches Problem sondern hat wichtige reale Konsequenzen – eine davon ist, ob die betroffene Anlage im Abfallwirtschaftsplan des Landes enthalten ist.

Kann Abfall in einer Abfallverbrennungsanlage als Ersatzbrennstoff eingesetzt werden?

Mit dieser auf den ersten Blick absurd anmutenden Frage hat sich das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 26.04.2007 (Az. 7 C 7.06 - abrufbar unter: www.bundesverwaltungsgericht.de) auseinandergesetzt und mit einem deutlichen JEIN (oder: „Es kommt darauf an“) geantwortet.

Hintergrund des Urteils ist das Ansinnen des Betreibers einer Abfallvorbehandlungsanlage, der ein sehr heizwertreiches Abfallgemisch (Sonderabfälle) als Ersatzbrennstoff zur Verwertung in der Stützfeuerung an eine Sonderabfallverbrennungsanlage abgeben wollte. Die zuständige Abfallbehörde untersagte dies und wies das Abfallgemisch als Abfall zur Entsorgung der für das betreffende Bundesland zuständigen Verbrennungsanlage zu.

Die betroffenen Unternehmen gingen gerichtlich gegen diese Einstufung des heizwertreichen Abfallgemisches als Abfall zur Entsorgung vor und wollten die Einstufung als Abfall zur Verwertung erreichen. Diesem Ansinnen widersprach sowohl der VGH Mannheim als auch das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig.

In der Urteilsbegründung machen die Bundesrichter lange Ausführungen zur Abgrenzung zwischen Abfallverbrennung zur Verwertung und Abfallverbrennung zur Entsorgung. Unter Bezugnahme auf die einschlägige Rechtsprechung des EuGH führt das Gericht aus:

„Ob sich eine Abfallverbrennung als Maßnahme zur Beseitigung oder zur Verwertung darstellt, richtet sich nach dem Hauptzweck der Maßnahme (§ 4 Abs. 4 Satz 2 KrW-/AbfG). Danach kommt es vorrangig darauf an, ob die Entsorgungsmaßnahme hauptsächlich in der Nutzung der stofflichen oder energetischen Eigenschaften des Abfalls oder in der Beseitigung seines Schadstoffpotentials besteht.“ (Urteilstext Rdnr. 8)

Entscheidend ist dabei im jeweiligen Fall die konkrete inhaltliche Ausfüllung des Wortes „hauptsächlich“ bzw. „Hauptzweck“. Im vorliegenden Fall verneint das BVerwG in Übereinstimmung mit dem VGH die Hauptverwendung des Abfalls zur Energieerzeugung aus dem Grund, dass die Energieerzeugung wegen ihres geringen Anteils am Gesamtumsatz der Verbrennungsanlage mit höchstens 3,5 % nur ein Nebenprodukt darstellt.

Die Argumentation des Klägers, erst die Energieerzeugung mache die Anlage wirtschaftlich rentabel, hielt das Gericht für nicht entscheidungserheblich.

Auch die Argumentation des Klägers, das heizwertreiche Abfallgemisch sei als Ersatzbrennstoff eine Substitution für das ansonsten zur Stützfeuerung verwendete Heizöl, wies das Gericht zurück. Dies könne nur dann der Fall sein, wenn das Abfallgemisch gezielt zur Temperatursteuerung in den Verbrennungsprozess eingebracht werde. Dies sei im vorliegenden Fall nicht gegeben, da das betroffene Abfallgemisch noch im Bunker mit anderem Abfall mit niedrigem Brennwert vermischt werde und so ein neues Abfallgemisch mit mittlerem Heizwert entstehe. Dies sei aber nichts anderes, wie der Normalfall der Verbrennung von zur Beseitigung bestimmtem Abfall.

Das Vorgehen der Behörde erwies sich im konkreten Fall als rechtmäßig. Das Urteil stärkt im Ergebnis die Position der Abfallbehörden im Grenzbereich der Abgrenzung von Abfällen zur Entsorgung zu Abfällen zur Verwertung.

Neue Genehmigungshürde für EBS-Verbrennungsanlagen?

Dieses Urteil ist aber auch mit Blick auf die zahlreichen aktuellen Genehmigungsverfahren für von den Betreibern so genannte „Ersatzbrennstoff-Verbrennungsanlagen“ interessant.

In diesen Verfahren versuchen die Betreiber regelmäßig, ihre neu beantragten Müllverbrennungsanlagen als „normale Industrieanlage“ oder gar als „Kraftwerk mit alternativem Brennstoff“ zu präsentieren und dabei genehmigungsrechtlich das Abfallregime (z.B. die Anwendung von Abfallwirtschaftsplänen) zu umgehen indem diese MVAs als ‚Anlagen zur energetischen Verwertung von Abfällen‘ deklariert werden.

Soweit ersichtlich akzeptieren die Genehmigungsbehörden bisher bundesweit diese Argumentation.

Dem steht nun das Argument des BVerwG entgegen, wonach eine Abfallverbrennungsanlage, deren Umsatz aus dem Verkauf von Energie nur einen geringen Teil des Gesamtumsatzes ausmacht, nicht als Abfallverwertungsanlage eingestuft werden kann. Im konkreten Fall hat das BVerwG einen Umsatzanteil aus dem Energieverkauf von 3,5 % für zu gering erachtet um von einer energetischen Abfallverwertung auszugehen. Bei den EBS-Verbrennungsanlagen dürfte der Umsatzanteil aus dem Energieverkauf am Gesamtumsatz in einer ähnlichen Größenordnung liegen. Den Löwenanteil am Umsatz macht immer das Entgelt für die Abfallannahme aus.

Ist eine EBS-Verbrennungsanlage aber nicht als „Anlage zur Abfallverwertung“ sondern als „Anlage zur Abfallentsorgung“ einzustufen, dann greift wieder das Abfallregime und diese Anlagen müssten z.B. den Standortfestsetzungen der Abfallwirtschaftspläne der Länder entsprechen, was in den seltensten Fällen zutrifft.

4. TA Luft (Technische Anleitung Luft)

Die TA Luft regelt z.B., in welchem Umfang Luftschadstoffe rund um genehmigungspflichtige Anlagen auftreten dürfen und wie das Einhalten der Grenzwerte im Genehmigungsverfahren nachzuweisen ist. Wichtiges Mittel für diesen Nachweis ist die errechnete Immissionsprognose für die jeweils beantragte Anlage bzw. für die Anlagenänderung.

Die TA Luft dient auch der Umsetzung der EU-Vorschriften zur Luftreinhaltung in das deutsche Genehmigungsrecht.

Die TA Luft enthält aber auch eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen für den Fall, dass das Einhalten der eigentlichen Grenzwerte schwierig wird.

Der Abschnitt 4.2 der TA Luft enthält Immissionswerte für Stoffe zum Schutz der menschlichen Gesundheit. Dort ist festgeschrieben, dass an der jeweiligen staatlichen Messstelle z.B. Benzol im Jahresdurchschnitt eine Konzentration von $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ nicht überschreiten darf, für Blei gilt ein Jahresdurchschnittswert von $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und für NO_2 ein Jahresdurchschnittswert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Die Grundregel ist nun, dass eine neue Müllverbrennungsanlage mit ihren erheblichen NO_2 -Emissionen dann nicht mehr genehmigt werden darf, wenn der Jahresgrenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dauerhaft überschritten wird. Dies ist an verhältnismäßig vielen Messstationen in Ballungsräumen der Fall.

Der deutsche Gesetzgeber hat nun in Ziffer 4.2.2 TA Luft für diesen Fall eine scheuentorgröße Hintertür eingebaut. Eine neue Anlage soll selbst in Gebieten mit einer die Gesundheit gefährdenden Überschreitung des NO_2 -Grenzwertes (Immissionen) dann genehmigungsfähig sein, wenn die von der neuen MVA ausgehende zusätzliche Schadstoffbelastung weniger als 3 % des Grenzwertes beträgt. Im konkreten Fall bedeutet dies, dass die MVA von der Behörde trotz gesundheitsgefährdender Luftbelastung genehmigt wird, wenn ihre rechnerische Zusatzbelastung im Beurteilungsgebiet nicht mehr als $1,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (= 3% vom $40 \mu\text{g}$ -Grenzwert) ausmacht.

Die 3%-Schwelle wird auch gerne als Irrelevanzschwelle oder als Bagatellgrenze bezeichnet. In der Regel bleiben Anlagen unter dieser 3%-Schwelle.

Das juristische Problem besteht nun in dreierlei:

Zum einen sehen die über der TA Luft stehenden Luftreinhalterichtlinien der EU zwar für NO_2 aus Gründen des Gesundheitsschutzes den $40 \mu\text{g}$ Jahresgrenzwert vor, die 3%-Ausnahmeregelung kennt das EU-Recht aber nicht, es definiert allein den eindeutigen Grenzwert, der ab 2010 nicht überschritten werden darf. Die 3%-Regelung der TA Luft dürfte in der bisherigen Form deshalb europarechtswidrig sein. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat deshalb bereits im Umweltgutachten 2004 die Änderung dieser 3%-Regelung eingefordert.

Zum anderen enthält die TA Luft keine zahlenmäßige Begrenzung für die 3%-Schwelle. Das heißt, dass in einem Industriepark z.B. 10 verschiedene Anlagen in der näheren Umgebung genehmigt werden könnten, die jede für sich gerade die 3%-Grenze einhält, die aber in der Summe zu einer Grenzwertüberschreitung von 30% führen können.

Zum dritten sieht die TA Luft keine Abwägung zwischen dem Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit durch die Überschreitung des gesundheitsbezogenen Grenzwertes auf der einen Seite, und dem wirtschaftlichen Interesse des Anlagenbetreibers auf der anderen Seite vor. Die Ausnahmeregelung der TA Luft enthält einen bloßen Automatismus zu Gunsten der Anlagenbetreiber, der sich der Frage nach der Zulässigkeit eines Eingriffes in die Grundrechte der Anlagennachbarn erst gar nicht stellt.

Die von Antragstellern und Genehmigungsbehörden zur eigenen Rechtfertigung viel zitierte 3%-Irrelevanzschwelle der TA Luft hat deshalb energischen Widerspruch im Rahmen der Einwendungen verdient.

5. TA Lärm (Technische Anleitung Lärm)

Die TA Lärm definiert die für das Betreiben von Industrieanlagen zulässigen Lärmpegel. Die zulässigen Grenzwerte sind umso niedriger, je schutzwürdiger das vom Lärm belastete Gebiet ist. Ein reines Wohngebiet darf nachts nur mit 35 dB(A) belastet werden ein Mischgebiet dagegen immerhin mit 45 dB(A). Für einen Anlagen-

betreiber kann es deshalb von zentraler Bedeutung sein, in welche Gebietskategorie seine Nachbarschaft einzustufen ist. Viele Einwender haben schon mit Verblüffung registriert, dass ihr Wohngebiet im Genehmigungsverfahren plötzlich zum Mischgebiet wird, weil anders die Genehmigungsfähigkeit einer Anlage hinsichtlich der Lärmbelastung nicht möglich gewesen wäre.

6. 17. BImSchV (17. Bundesimmissionschutzverordnung)

Diese Verordnung regelt die Emissionsgrenzwerte für Müllverbrennungsanlagen und ist auch für solche Anlagen anzuwenden, die Müll nur nebenbei mit verbrennen. Bei ihrer Einführung im Jahr 1992 war die 17. BImSchV vor allem wegen des für damalige Zeiten sehr ehrgeizigen Grenzwertes für Dioxin in Höhe von $0,1 \text{ ng/m}^3$ ein wichtiger Schritt zur Reduzierung der Luftbelastung durch MVAs. Heute bleibt die 17. BImSchV mit ihren Werten aber weit hinter den technisch machbaren Werten zurück. Trotzdem hält die Rechtsprechung bis hin zum BVerwG bisher am Inhalt der 17. BImSchV als verbindliche Regelung fest.

Allerdings darf nach einem aktuellen höchstrichterlichen Urteil die Genehmigungsbehörde für eine Müllverbrennungsanlage Kontrollwerte (keine Grenzwerte!) festsetzen, die deutlich schärfer als die Werte der 17. BImSchV sind.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit einem Urteil vom 26.04.2007 (Az. 7 C 15.06 – abrufbar unter www.bundesverwaltungsgericht.de) ein gleich lautendes Urteil des OVG Saarlouis vom 10.11.2006 bestätigt, wonach die nach wie vor verbindlichen Emissionsgrenzwerte der 17. BImSchV nicht der Festlegung niedrigerer Kontrollwerte entgegenstehen, die den genehmigungskonformen Betrieb einer Abfallverbrennungsanlage nachprüfbar machen.

In dem Verfahren ging es um eine Nebenbestimmung im Änderungsgenehmigungsbescheid zur Erhöhung der Verbrennungskapazität der MVA Neunkirchen/Saarland von 120.000 auf 150.000 Tonnen pro Jahr.

Die Genehmigungsbehörde hatte die Kapazitätserhöhung genehmigt, dabei aber in einer Nebenbestimmung des Bescheides über die Grenzwerte der 17. BImSchV hinaus nach der Rauchgasreinigung unter anderem die folgenden Kontrollwerte als Halbstundenmittelwerte verfügt:

Gesamtstaub:	20 mg/m^3	(Grenzwert 17. BImSchV: 30 mg/m^3)
SO₂:	150 mg/m^3	(Grenzwert: 200 mg/m^3)
NO₂:	350 mg/m^3	(Grenzwert: 400 mg/m^3).

Die Behörde begründet diese strengeren Kontrollwerte damit, dass die Anlage seit vielen Jahren die Grenzwerte der 17. BImSchV ganz erheblich unterschreitet. Zur Kontrolle eines ordnungsgemäßen Anlagenbetriebes hält sie es deshalb für erforderlich, entsprechend dem realen Normalbetrieb der Anlage strengere Kontrollwerte festzusetzen.

Der Anlagenbetreiber klagte gegen diese Nebenbestimmung mit den strengen Kontrollwerten und vertrat die Ansicht, dass die Behörde keine strengeren Werte als die der 17. BImSchV festsetzen dürfe.

Die Behörde hat in beiden Instanzen Recht bekommen.

Sowohl das OVG des Saarlandes als auch das Bundesverwaltungsgericht sind nach wie vor der Auffassung, dass die 17. BImSchV den aktuellen Stand der Technik beschreibt und in einem Genehmigungsbescheid deshalb keine strengeren Grenzwerte als die Werte der 17. BImSchV verfügt werden dürfen. Die Grenzwerte der 17.

BlmSchV bezeichnet das BVerwG als „echte Grenzwerte“, die nicht lediglich Mindestanforderungen oder Mindeststandards seien. Sie unterliegen deshalb als Grenzwerte nicht der Dispositionsbefugnis der Genehmigungsbehörde:

„Die Rechtssicherheit vermittelnde Funktion der 17. BlmSchV würde weitgehend entwertet, wollte man der Behörde generell die Möglichkeit einer Verschärfung der Grenzwerte einräumen.“ (BVerwG, Urteilsbegründung Rdnr. 14 am Ende).

Für eine andere Sichtweise aus dem Vorsorgegedanken heraus sehen die Bundesrichter keinen Spielraum:

„Dynamisierungsklauseln im Sinne eines Verminderungsgebotes enthält die 17. BlmSchV jedoch nicht.“ (BVerwG, Urteilsbegründung Rdnr. 15 Mitte)

Das Gericht spricht der Behörde aber den Gestaltungsspielraum zu, bei einer MVA, die anerkanntermaßen die Grenzwerte der 17. BlmSchV im Normalbetrieb deutlich unterschreitet, verschärfte Kontrollwerte anzuordnen, die sicherstellen sollen, dass die Anlage ordnungsgemäß betrieben wird. Entscheidend für das Gericht war, dass die Behörde deutlich gemacht hat,

„dass die verschärften Festsetzungen nicht als generelle Zielwerte zu verstehen sind, sondern konkret der jeweiligen Prüfung dienen, ob die Anlage auch dem Stand der Technik entsprechend funktioniert ... Dabei gehören zur gebotenen emissionsbezogenen Vorsorge gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 BlmSchG nicht nur technische, das Emissionsverhalten der Anlage bestimmende Maßnahmen, sondern auch nicht technische Regelungen und Vorgaben, die der Behörde gegebenenfalls technische Fehlfunktionen der Anlage anzeigen. Hierzu zählt auch die Festsetzung von Kontrollwerten. Deren Überschreitung kann ein Indiz dafür sein, dass die Anlage nicht mehr genehmigungskonform betrieben wird.“ (BVerwG, Urteilsbegründung Rdnr. 17 und 18)

Das Urteil ist zwar einerseits enttäuschend, weil darin erneut die seit über 15 Jahren bestehenden Grenzwerte der 17. BlmSchV als absolute Grenze bestätigt werden. Wer eine Verschärfung der aktuellen Grenzwerte will, muss sich für strengere gesetzliche Regelungen einsetzen – sinnvollerweise über die Verschärfung der EU-Richtlinie für Abfallverbrennungsanlagen bzw. wenigstens über eine Dynamisierung- oder Öffnungsklausel in der 17. BlmSchV.

Andererseits eröffnet die nun höchstrichterlich abgesegnete Anordnung von strengeren Kontrollwerten den Immissionsschutzbehörden die Möglichkeit, über den Weg der strengen Anlagenüberwachung mit Hilfe von der Realität angepassten Maßstäben, die Unterschreitung der veralteten Werte der 17. BlmSchV dauerhaft abzusichern. Sehr viele Müllverbrennungsanlagen in Deutschland unterschreiten bei den realen Emissionen die Werte der 17. BlmSchV erheblich und sind somit potentielle Kandidaten für strengere Kontrollwerte.

7. 22. BlmSchV (22. Bundesimmissionschutzverordnung)

Diese Verordnung setzt die Luftreinhalterichtlinien der EU in deutsches Recht um. Für einige Schadstoffe stimmen die Werte mit den Regelungen der TA Luft überein. Allerdings enthält die 22. BlmSchV auch Grenz- bzw. Schwellenwerte für andere Luftschadstoffe als die TA Luft. Werte für Ozon und Benzo(a)Pyren etwa sind nur in der 22. BlmSchV zu finden.

Für die klassischen Luftschadstoffe sind allerdings als Übergangsregelung Toleranzmargen vorgesehen. Der 40µg Jahresgrenzwert für NO₂ muss z.B. erst ab dem Jahr 2010 eingehalten werden. Für 2009 gilt ein Jahreswert von 42, für 2008 von 44 und für 2007 von 46 µg.

Zusätzlich enthält diese Verordnung nähere Regelungen für Luftreinhaltepläne, die auch in Genehmigungsverfahren eine Rolle spielen können. Dies gilt vor allem für den (leider eher seltenen) Fall, wenn ein Luftreinhalteplan nicht nur Maßnahmen zur Senkung der Schadstoffemissionen des Straßenverkehrs, sondern auch zur Senkung der industriellen Emissionen enthält.

8. BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz)

Für den Fall, dass im Beurteilungsgebiet (= das 50fache der tatsächlichen Schornsteinhöhe, mindestens aber ein Radius von 1 km – Nr. 4.6.2.5 TA Luft) einer Anlage naturschutzrechtlich relevante Flächen (z.B. FFH-Gebiet, Vogelschutzgebiet) liegen, stellt sich die Frage nach dem Einfluss des beantragten Anlagenbaus und -betriebs in diesem Gebiet. Denkbar sind z.B. Auswirkungen durch Lärm, durch Gerüche oder durch den Niederschlag von Luftschadstoffen (Deposition). § 34 BNatSchG bzw. die FFH- oder die Vogelschutzrichtlinie der EU können an dieser Stelle relevant werden. Zu diesem Problemkreis hat das BVerwG in einem Urteil vom 17. Januar 2007 zur Westumfahrung Halle (Az. 9 A 20.05 – abrufbar unter www.bundesverwaltungsgericht.de) äußerst wichtige Ausführungen gemacht.

Zur Frage der naturschutzrechtlichen Relevanz bei Lärmbelastung von Vögeln stellt das Gericht fest, dass auch Brutvögel vor Lärmbeeinträchtigungen zu schützen sind und die Behörde dies im Genehmigungsverfahren auf wissenschaftlich fundierter Grundlage beurteilen muss (Rdnr. 46 und 80 ff des Urteils). Das bloße Wegschieben dieser Problematik wegen angeblich fehlender Erkenntnisse ist nicht zulässig.

Bei der Problematik der Schadstoffeinträge in Schutzgebiete hat das BVerwG in diesem Urteil hinsichtlich der Stickstoffzufuhr über den Luftpfad in ein Schutzgebiet exemplarisch ausgeführt, dass dadurch nährstoffarme und trockene Standorte derart negativ beeinflusst werden können, dass die für diesen Standort typischen Lebensraumtypen durch die Verbreitung konkurrenzstärkerer Pflanzen verdrängt werden können (Rdnr. 102 ff des Urteils). Der Genehmigungsbehörde obliegt deshalb nach Auffassung des Gerichts der Gegenbeweis der Unschädlichkeit der zu erwartenden Stickstoffzufuhr für die genannten Biotope.

Damit hat das BVerwG die Bedeutung der Naturschutzargumente in Genehmigungsverfahren deutlich gestärkt.

D. Rechtsmittelmöglichkeit

Gegen die Genehmigung ist innerhalb von einem Monat nach Zustellung des Bescheides die Klage vor dem Oberverwaltungsgericht bzw. dem Verwaltungsgerichtshof möglich. Klageberechtigt sind aber nur die Personen oder die anerkannten Naturschutzverbände, die sich im Rahmen des Genehmigungsverfahrens mit einer eigenen Einwendung beteiligt haben.