

Ausgewählte Schwerpunkte des neuen Deponierechts

Rechtsanwalt Dr. Achim Willand, GGSC Berlin

1 Einführung

Das Deponierecht befindet sich im Flusse. Mit der Verordnung der Bundesregierung vom 13.12.2006 ist die überfällige Umsetzung der Ratsentscheidung 33/2003 abgeschlossen. Die Verordnung trat am 01.02.2007 in Kraft. Sie bringt insbesondere Änderungen beim Annahmeverfahren (Untersuchungs- und Nachweispflichten des Abfallerzeugers/Einsammlers und des Deponiebetreibers) und bei den Zuordnungskriterien.

Parallel hierzu ist das BMU mit den Arbeiten an einer „Integrierten Deponieverordnung“ (IDepV) vorangekommen, die das bisher auf DepV, AbfAbIV, DepVerwV und 3 Verwaltungsvorschriften zersplitterte Deponierecht zusammenführen und vereinfachen soll. Hierzu hat das BMU mit Stand vom 01.02.2007 einen ersten Arbeitsentwurf vorgelegt (IDepV-E), auf dessen Grundlage bereits die Verbändebeteiligung eingeleitet wurde. Eine erste Durchsicht des Arbeitsentwurfs zeigt, dass er nicht nur eine Zusammenführung und Vereinfachung des Deponierechts leisten, sondern verschiedene Anforderungen inhaltlich ändert. So sollen die gerade erst mit der Verordnung vom 13.12.2006 geänderten Zuordnungskriterien für Deponien (AbfAbIV und DepV) teilweise erneut geändert werden, und zwar im Sinne einer „1:1-Umsetzung“ der Ratsentscheidung 33/2003.

Ferner strebt das BMU deutliche Änderungen am bisherigen Stilllegungs- und Nachsorgemodell der DepV an. Das BMU greift Forschungsergebnisse auf, die begründete Zweifel haben entstehen lassen, dass praxistypische Siedlungsabfalldeponien (aber auch andere Deponietypen) auf Grundlage des Stilllegungs- und Nachsorgemodells der DepV innerhalb überschaubarer Zeiträume aus der Nachsorge entlassen werden können (Schlagwort: „ewige Nachsorge“). Der Arbeitsentwurf sieht deshalb vor, den Spielraum für die Anwendung von Stabilisierungsverfahren auszuweiten und flexibilisiert die bisherigen Vorgaben für die Oberflächendichtung bzw. -gestaltung für die DK II erheblich. Auch die Anforderungen an die Entlassung aus der Nachsorge (§ 13 Abs. 5 DepV) werden konkretisiert und z.T. abgeschwächt.

2 Änderungen des Annahmeverfahrens (§ 5 AbfAbIV, § 8 DepV)

Die Verordnung vom 13.12.2006 fasst die Vorschriften zum Annahmeverfahren in AbfAbIV und DepV neu. Zunächst werden die neuen Bausteine des Annahmeverfahrens definiert, nämlich „grundlegende Charakterisierung“ und „Schlüsselparameter“ (§ 2 Nr. 11 und Nr. 12 AbfAbIV; § 2 Nr. 17 und Nr. 26 DepV). Sodann wird das Annahmeverfahren vollständig neu geregelt.

2.1 Grundlegende Charakterisierung und Schlüsselparameter

Künftig muss der Deponiebetreiber vor der ersten Annahme eines Abfalls die **grundlegende Charakterisierung** durchführen. Sie umfasst alle für die langfristig sichere Deponierung dieses Abfalls erforderlichen Informationen über Art, Herkunft, Zusammensetzung,

Homogenität, Auslaugbarkeit, voraussichtliches Ablagerungsverhalten. Ferner sind **Schlüsselparameter** und ihre Untersuchungshäufigkeit festzulegen. Dies sind Parameter mit „hoher Bedeutung“ für die Annahmekontrolle und die in diesem Rahmen durchzuführende Prüfung der Zulässigkeit der Ablagerung (Übereinstimmung des Abfalls mit dem grundlegend charakterisierten Abfall).

Damit der Deponiebetreiber die grundlegende Charakterisierung vornehmen und die Schlüsselparameter festlegen kann, bekommt er vom Abfallerzeuger/Einsammler rechtzeitig vor der ersten Anlieferung die notwendigen Informationen. Hierzu gehört auch ein Vorschlag für die Schlüsselparameter (§ 5 Abs. 1 AbfAbIV, § 8 Abs. 1 DepV). Von Untersuchungen zur grundlegenden Charakterisierung kann abgesehen werden, wenn alle notwendigen Informationen bekannt und gegenüber der zuständigen Behörde nachgewiesen sind.

2.2 Annahmekontrolle

Wie bisher umfasst die bei jeder Abfallanlieferung nötige Annahmekontrolle mindestens eine **Sichtkontrolle**, die Feststellung der Masse und der Abfallart sowie des Abfallschlüssels (§ 5 Abs. 2 AbfAbIV, § 8 Abs. 2 DepV). Bei **DK III/IV**-Deponien umfasst die Annahmekontrolle (wie bisher) auch die Überprüfung der Nachweise und – neuerdings – eine **Kontrolle**, dass der angelieferte **Abfall mit der „grundlegenden Charakterisierung“ übereinstimmt** (§ 8 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 DepV).

Eine solche ausdrückliche Verpflichtung zur Kontrolle der Übereinstimmung mit der „grundlegenden Charakterisierung“ enthält § 5 Abs. 2 AbfAbIV nicht. Es ist aber klar, dass bei der Sichtkontrolle auch Anhaltspunkte registriert werden müssen, die Zweifel an der Übereinstimmung des Abfalls mit der grundlegenden Charakterisierung begründen können.

2.3 Kontrollanalyse

Bisher sind Kontrollanalysen stichprobenhaft (§ 5 Abs. 3 AbfAbIV) bzw. mindestens je angefangene 2.000 Mg angelieferten Abfalls/alle drei Monate (§ 8 Abs. 4 DepV) durchzuführen. Ferner ist eine Kontrollanalyse durchzuführen, wenn sich bei der Sichtkontrolle Anhaltspunkte ergeben, dass die Anforderungen an die Beschaffenheit der Abfälle nicht eingehalten werden oder Differenzen zwischen Begleitpapieren und angelieferten Abfall bestehen (§ 5 Abs. 3 Satz 1 AbfAbIV). Die Kontrollanalyse umfasst mindestens die Schlüsselparameter.

Nach der Neuregelung durch die Verordnung vom 13.12.2006 muss auch im Anwendungsbereich der AbfAbIV eine Kontrollanalyse je angefangene 2.000 Mg angelieferten Abfall durchgeführt werden. Die bisherige Vorgabe im Anwendungsbereich der DepV, dass mindestens alle drei Monate eine Kontrollanalyse durchzuführen ist, fällt weg.

2.4 Neuregelung durch die Integrierte Deponieverordnung (IDepV)

Die unter 2.1 bis 2.3 behandelten, gerade novellierten §§ 4 AbfAbIV und § 8 DepV sollen nunmehr in § 8 IDepV-E („Annahmeverfahren“) zusammengefasst werden. Der Regelungsvorschlag entspricht im Wesentlichen den gerade in Kraft getretenen Änderungen mit einer in Details noch weitergehenden Vereinheitlichung der Anforderungen für alle Deponieklassen. Mit der Vereinheitlichung sollen kleine Erleichterungen einhergehen (so soll die Kontrolle, dass der angelieferte Abfall mit dem charakterisierten Abfall übereinstimmt, nicht mehr erforderlich sein). Dies kann aber nichts daran ändern, dass bei der Sichtkontrolle auf Anhaltspunkte zu achten ist, die Zweifel an dieser Übereinstimmung begründen und deshalb Anlass für eine Kontrollanalyse sein könne.

Zusammenfassend zum Ablauf des Annahmeverfahrens nach § 8 IDepV-E:

- **Abfallerzeuger/Einsammler gibt dem Betreiber Informationen** für die grundlegende Charakterisierung (Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 – 6)
- **Betreiber nimmt grundlegende Charakterisierung** vor und legt **Schlüsselparameter** fest
- **Abfallanlieferung:** Sichtkontrolle und Feststellungen: Masse, Abfallschlüssel
- **Kontrollanalyse** bei Zweifeln und (routinemäßig) je angefangene 2.000 Mg; Kontrollanalyse umfasst mindestens die Schlüsselparameter.

3 Zuordnungskriterien

3.1 Änderungen durch Verordnung vom 13.12.2006

Mit der Verordnung vom 13.12.2006 hat Anhang 1 der AbfAbIV einen längeren Vorspann und eine größere Zahl von „Fußnoten“ erhalten, in denen jeweils Ausnahmen von der Geltung der Zuordnungswerte geregelt sind.

Erwähnenswert sind folgende Änderungen bei den Eluat-Kriterien:

TOC: bisher ≤: 5 mg/l (DK 0), 20 mg/l (DK I), 100 mg/l (DK II), 250 mg/l (MBA-Abfälle), 200 mg/l (DK III);

künftig: DOC (statt TOC) Änderungen für DK II (80 mg/l), bei MBA-Abfällen (300 mg/l) und DK III (100 mg/l).

Bei DK II-Deponien (Anhang 1 AbfAbIV) kann die Behörde Überschreitungen bis max. 100 mg/l im Einzelfall zulassen.

Überschreitungen des DOC-Gehalts für DK III kann die Behörde im Einzelfall bis 200 mg/l zulassen.

Verschärfungen in Anhang 1 gab es bei den Eluat-Kriterien für Arsen und Fluorid (auch hier können die Behörden aber im Einzelfall Überschreitungen bis zu den bisherigen Werten zulassen).

3.2 Geplante Änderungen durch IDepV

Mit der **IDepV** strebt die Bundesregierung wiederum geringe Modifikationen der Zuordnungskriterien an. Die bisher auf drei Tabellenwerke zersplitterten Zuordnungskriterien (Anhang I und II AbfAbIV, Anhang 3 DepV) sollen in Tabelle 2 des Anhangs 3 IDepV-E zusammengeführt werden. Das BMU strebt nunmehr eine „**1 : 1-Umsetzung**“ an.

Daher sollen einige Parameter, die in der Ratsentscheidung 33/2003 nicht enthalten sind, nunmehr wegfallen (z. B. Ammoniumstickstoff, AOX). Der Wegfall des Parameters „Ammoniumstickstoff“ in diesem Zusammenhang scheint nicht zweckmäßig, weil Sickerwasserbelastungen durch diesen Stoff mitbestimmend sind für die Dauer des Nachsorgezeitraums (freier Abfluss anfallender Sickerwässer ohne Notwendigkeit der Reinigung gemäß Abwasserrecht, dazu s. u. 5.3).

Die Zuordnungswerte sollen nunmehr grundsätzlich auch für mechanisch-biologisch behandelte Abfälle (mit Sonderregelungen in den „Fußnoten“) gelten. Bei den Zuordnungskriterien selbst sind für DK II und DK III keine erneuten Änderungen mehr geplant (soweit ersichtlich; aber Heraufsetzung des TOC-Eluatkriteriums für DK 0/V auf jeweils 50 mg/l).

Die **Behörde** soll jetzt **generell Überschreitungen bis max. das Dreifache des Zuordnungswertes zulassen können, wenn das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird. Bei bestimmten Parametern sind Überschreitungen unzulässig oder weitergehend eingeschränkt** (Anhang 3 Ziff. 2 IDepV-E). So ist eine solche Überschreitung nicht zulässig beim organischen Anteil des Trockenrückstandes der Originalsubstanz (unter bestimmten Voraussetzungen ist eine Überschreitung von Feststoff-TOC bzw. Glühverlust auf bis zu 6 Masse% zulässig. Für MBA-Abfälle bleibt es beim Feststoff-TOC-Wert von 18 Masse% (alternativ Brennwert von 6000 kJ/kg).

Die Überschreitungsmöglichkeit bis zum dreifachen der Werte war bisher noch weitergehenden Einschränkungen unterworfen (vgl. die Einleitungen in Anhang 1 AbfAbIV und Anhang 3 DepV).

4 Zwischenfazit

Mit der **Umsetzung der Ratsentscheidung 33/2003** ändert sich das Annahmeverfahren erheblich. Die Annahmekontrolle muss sich künftig an der Übereinstimmung des Abfalls mit der „grundlegenden Charakterisierung“ und der „Schlüsselparameter“ ausrichten. Die Verpflichtung des Deponiebetreibers zu Kontrollanalysen wird ausgeweitet.

Der Entwurf der **IDepV** vereinheitlicht das Annahmeverfahren für alle Deponieklassen weitergehend. Die Zusammenführung der Zuordnungskriterien für die verschiedenen Deponieklassen unter Einbeziehung der MBA-Abfälle verbessert sehr die Übersichtlichkeit. Die Bedeutung behördlicher Einzelfallentscheidungen (Überschreitung der Zuordnungswerte) nimmt zu.

5 Stilllegung und Nachsorge – Änderungen durch die IDepV

Der Entwurf der IDepV greift explizit Erkenntnisse aus dem F+E-Vorhaben *„Deponienachsorge – Handlungsoptionen, Dauer, Kosten und quantitative Kriterien für die Entlassung aus der Nachsorge“* des UBA auf.

5.1 Ergebnisse des F+E-Vorhabens „Deponienachsorge“

Im Zentrum dieser Untersuchung stand die Frage, wie das Immissionsverhalten einer Deponie beschaffen sein muss, damit sie aus der Nachsorge entlassen werden kann.

Eine wichtige Erkenntnis aus dem Vorhaben ist: Bei Siedlungsabfalldéponien, die nach dem Stand der Technik i.S.d. DepV/TASi stillgelegt werden, ist unter den geltenden Rahmenbedingungen eine Nachsorge nicht binnen überschaubarer Zeiträume möglich. Bestimmender Faktor ist die Minimierung von Restemissionen in Oberflächengewässer oder Grundwasser. Das Stilllegungsmodell des geltenden Rechts läuft auf eine möglichst vollständige Kapselung der Deponie nach dem Ende der Ablagerungsphase hinaus (Oberflächenabdichtung). Damit kommen biologische Abbauprozesse im Deponiekörper weitgehend zum Erliegen. Das Schadstoffpotenzial wird „konserviert“. Unter diesen Bedingungen hat austretendes Deponiesickerwasser teils nach 100 oder mehr Jahren noch keine solche Qualität, dass die Konzentrationswerte der Abwasserverordnung (51. Anhang) sowie die von den Ländern festgelegten Auslöseschwellen für deponiebürtige Grundwasserbelastungen eingehalten werden. Das heißt: Entweder müsste über sehr lange Zeiträume (z. T. weit über 100 Jahre) die Oberflächenabdichtung kontinuierlich kontrolliert und Instand gehalten werden, so dass kein Sickerwasser austritt; oder es müsste über einen entsprechend langen Zeitraum Sickerwasser behandelt werden.

Das Emissionsverhalten der Abfälle kann durch Stabilisierungsverfahren – z.B. Infiltration von Wasser oder Belüftung des Deponiekörpers – verbessert werden. Den hierfür in der Stilllegungsphase anfallenden Mehrkosten steht eine Verbesserung der Ablagerungseigenschaften der Abfälle und damit Verkürzung des Nachsorgezeitraums gegenüber.

Insofern prägt das Stilllegungskonzept auch Umfang und Dauer der Nachsorge. Vereinfacht gilt: Je stärker die Deponie gekapselt wird, desto länger dauert die Nachsorge. Betreiber von Deponien mit hohem technischen Standard haben das Nachsehen. Das Vorhaben wurde bearbeitet vom Ingenieurbüro für Abfallwirtschaft (IFAS, Prof. Stegmann) aus Hamburg und von [GGSC] (rechtlicher Teil).

In der Studie werden zudem quantitative Kriterien z. B. für die Einleitfähigkeit des Sickerwassers und für Restemissionen ins Grundwasser vorgeschlagen, die den Nachsorgezeitraum auf ein zumutbares Maß begrenzen. Bei geringen Frachten sollen höhere Konzentrationen hingenommen werden.

5.2 Erweiterte Spielräume für die Anwendung von Stabilisierungsverfahren

Nach dem bisherigen Recht darf nach Beendigung der Ablagerungsphase die Aufbringung des endgültigen Oberflächenabdichtungssystems zeitlich nur dann verschoben werden, wenn große Setzungen erwartet werden (§ 12 Abs. 3 und Abs. 5 DepV). Spielräume für den Einsatz von Stabilisierungsverfahren (Infiltration und/oder Belüftung) sind deshalb gering. Allein die Infiltration ist in der DepV bislang geregelt, allerdings an enge Bedingungen geknüpft (§ 14 Abs. 8 DepV).

Nach § 14 IDepV-E (bisher § 12 DepV) muss der Betreiber nun nicht mehr „**unverzüglich**“ alle erforderlichen Maßnahmen zur Stilllegung – insbesondere das Aufbringen der Oberflächenabdichtung – durchführen („unverzüglich“ in § 12 Abs. 3 Satz 1 DepV soll gestrichen werden). Die bislang sehr strengen und überzogen scheinenden **Bedingungen für die Infiltration von Wasser** oder deponieeigenem Sickerwasser (vgl. § 14 Abs. 8 DepV) sollen **gelockert werden** (vgl. § 12 Abs. 7 IDepV-E): Im Katalog der unbedingt zu erfüllenden Voraussetzungen streicht der Entwurf die „qualifizierte Basisabdichtung“ (gerade bei Altdeponien häufig nicht vorhanden) und die „Oberflächenabdichtung oder temporäre dichte Abdeckung“ gestrichen. Auch soll die Regelung für alle Deponien gelten, auf denen Abfälle mit hohen organischen Anteilen abgelagert worden sind (nicht nur – wie bisher – für Altdeponien).

Wünschenswert wäre eine entsprechende Regelung bzw. eine explizite Ermächtigung zur Anwendung von Belüftungsverfahren in der Stilllegungsphase.

5.3 Stilllegungsanforderungen – Oberflächenabdichtung

Der Entwurf für die IDepV fasst die allgemeinen Anforderungen an die Stilllegung wesentlich schlanker als bisher (vgl. § 14 IDepV-E gegenüber § 12 DepV). Die Anforderungen an die Oberflächenabdichtung sollen deutlich flexibilisiert werden. So kann bei **Deponien der Klassen II oder III die zweite Abdichtungskomponente** unter bestimmten Umständen durch ein **Dichtungskontrollsystem** oder durch eine als **Wasserhaushaltsschicht** fungierende Rekultivierungsschicht **ersetzt werden**. Voraussetzung ist, dass die erste Abdichtungskomponente als Konvektionssperre dauerhaft funktionsfähig bleibt und dass das Dichtungskontrollsystem bis zur Entlassung der Deponie aus der Nachsorge betrieben wird (mindestens 20 Jahre).

Bei Deponien der Klasse I oder II kann unter bestimmten Voraussetzungen ganz (!) auf ein Abdichtungssystem und auf eine Entwässerungsschicht verzichtet werden. Zu diesen Voraussetzungen zählt, dass

- Emissionen auf dem Sickerwasser- und Luft/Gas-Pfad vollständig unterbunden bzw. gefasst werden,
- die Eigenschaft der Abfälle durch Behandlungsmaßnahmen/Deponiestabilisierungsprozesse maßgeblich verbessert wurden.
- die Rekultivierungsschicht den Durchfluss auf $\leq 10\%$ vom Niederschlag minimiert.

Der Verordnungsentwurf eröffnet so den Weg zu einem alternativen Stilllegungs- und Nachsorgemodell: Am Anfang der Stilllegungsphase sind höhere Investitionen zur Stabilisierung des Deponiekörpers notwendig. Dem steht eine Reduzierung des Emissionspotenzials gegenüber. Dies macht eine Verkürzung des Nachsorgezeitraums und Kosteneinsparungen beim Abdichtungssystem möglich macht.

5.4 Entlassung aus der Nachsorge

Der Entwurf für die IDepV nimmt – wiederum ausgehend von den Ergebnissen des oben genannten F+E-Vorhabens – gewisse Modifikationen bei den Kriterien für die Entlassung aus der Nachsorge vor (bisher geregelt in § 13 Abs. 5 DepV, künftig: § 15 Abs. 4 IDepV-E). So werden die bisher nur verbal umschriebenen (qualitativen) Kriterien angereichert durch konkrete Zielwerte, bei denen eine Entlassung aus der Nachsorge möglich ist (**quantitative Kriterien**). So werden für das produzierte Methanvolumen und die Methanoxidation des Restgases sowie für das Setzungsmaß konkrete Werte genannt (§ 15 Abs. 4 Nrn. 2 und 3).

Gestrichen werden soll das bisher in **§ 13 Abs. 5 Nr. 8** festgelegte Kriterium, dass ggf. anfallende Sickerwasser entsprechend den wasserrechtlichen Vorschriften eingeleitet werden kann. Diese Streichung bringt für den Deponiebetreiber im Ergebnis keine Entlastung, weil er für die Einleitung von Sickerwasser eine wasserrechtliche Erlaubnis benötigt und diese nach geltendem Recht nur erteilt werden kann, wenn die **Werte der Abwasserverordnung (51. Anhang)** eingehalten sind. Es wird zu prüfen sein, ob bei Anwendung von Stabilisierungsverfahren und beim Verzicht auf eine Oberflächenabdichtung bei Deponien der Klasse II (nach den Voraussetzungen des Anhang 1 Ziff. 3.2) die Qualität des Sickerwassers sich binnen überschaubarer Zeiträume (z. B. 20 Jahre) so günstig entwickelt, dass es dann ohne zusätzliche Reinigung eingeleitet werden kann.

Dem Kommentar des BMU zu dem Entwurf für die IDepV ist zu entnehmen, dass erwogen wird, auch für Restemissionen auf dem Wasserpfad (Grundwasser/Oberflächengewässer) quantitative Kriterien festzulegen. Dabei sollen die bisherigen Auslöseschwellen (Grundwasser) bzw. Einleitgrenzwerte (Oberflächengewässer/Direkteinleitung) kombiniert werden mit Frachtwerten. Der Grundgedanke lautet: Bei kleinen Frachten können höhere Konzentrationen hingenommen werden. Aus ökologischer Sicht kommt es vor allem auf die Begrenzung der in die Umwelt gelangenden Schadstoffmengen an (nicht auf die Konzentrationen auf dem Pfad). Auch der Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeit spricht dafür, eine Entlassung aus der Nachsorge nach mehreren Jahrzehnten bei kleinen Restemissionen zu ermöglichen. Hinsichtlich der Einleitungen in Oberflächengewässer sowie Indirekteinleitungen wäre jedoch zusätzlich eine Änderung des 51. Anhangs der Abwasserverordnung notwendig.

5.5 Fazit

Der Entwurf für die IDepV enthält deutliche und begrüßungswerte Vereinfachungen.

Er baut technische Standards – z. B. im Bereich der Oberflächenabdichtung – ab, was den Abfallbehörden ein höheres Maß an Verantwortung überträgt.

Umweltpolitisch zu begrüßen – und zur Vermeidung überlanger Nachsorgezeiträume auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten erforderlich – ist das Bestreben, mehr Spielraum für Stabilisierungsverfahren und für Alternativkonzepte (anstelle einer vollständigen Kapselung) zu schaffen.