

## **Das Neue Deponierecht**

### Die Verordnung zur Vereinfachung des Deponierechts

#### **1. Einleitung**

Nachdem mit der Abfallablagerungs- und der Deponieverordnung vor einigen Jahren bereits strenge Grenzwerte für die Beseitigung von Abfällen auf Deponien festgelegt worden sind, hat die Bundesregierung mit der Deponieverwertungsverordnung, die am 1. September 2005 in Kraft getreten ist, auch für die Verwertung von Abfällen ähnlich strenge Maßstäbe vorgegeben. Die Verordnungen sind durch die am 1. Februar 2007 in Kraft getretenen Änderungen, die der Umsetzung der Ratsentscheidung 2003/33/EG dienen, aktualisiert worden.

Nunmehr wird das Deponierecht kodifiziert und dabei fortgeschrieben. In diesem Zuge werden auch Anforderungen an die Entsorgung von Gewinnungsabfällen festgelegt. Das parlamentarische Verfahren ist mittlerweile soweit fortgeschritten, dass absehbar ist, dass die neue Verordnung voraussichtlich am 16.7.2009 in Kraft treten wird.

#### **2. Europäische Vorgaben**

Mit der Deponierichtlinie hat sich die Europäische Gemeinschaft verfahrensrechtliche und materielle Anforderungen vorgegeben, durch die negative Auswirkungen, die von einer Deponierung von Abfällen ausgehen können, vermieden oder verringert werden sollen<sup>i</sup>. Die EU-Kommission hat im Jahr 2005 mit der Überprüfung der Umsetzung der Richtlinienvorgaben begonnen. Sie hat gegen alle Staaten Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Umsetzung der europäischen Vorgaben eingeleitet. Auch Deutschland war hiervon betroffen<sup>ii</sup>.

Durch Ratsentscheidung vom 19. Dezember 2002 wurde das Deponieannahmeverfahren konkretisiert<sup>iii</sup>. Diese Entscheidung ist am 16. Juli 2004 in Kraft getreten<sup>iv</sup>.

Nach der EU-POP-Verordnung<sup>v</sup> müssen Abfälle, die persistente organische Schadstoffe enthalten, so verwertet oder beseitigt werden, dass die in ihnen enthaltenen POP zerstört oder unumkehrbar umgewandelt werden. Die betroffenen POP sind in Anhang IV der EU-POP-Verordnung definiert. Nach Art. 7 Abs. 4 Buchstabe a der EU-POP-Verordnung können Abfälle, deren POP-Gehalt untere Grenzwerte unterschreitet, nach sonstigem europäischen

Recht entsorgt und damit auch deponiert werden. Nach Art. 7 Abs. 4 Buchstabe b der EU-POP-Verordnung können in Anhang V Teil 2 gelistete Abfälle auch bei Überschreitung der unteren Grenzwerte untertage im Salinar, in Festgesteinen oder – nach Verfestigung oder Stabilisierung - auf einer oberirdischen Deponie der Klasse III entsorgt werden. Die dabei zu beachtenden Details sind ebenfalls festgelegt worden<sup>vi</sup>. Die Verordnung ist in allen Mitgliedstaaten unmittelbar zu beachtendes Recht.

Die Entsorgung von Quecksilberabfällen richtet sich nach den Vorgaben der EU-Quecksilber-Verbotsverordnung<sup>vii</sup>. Die EG-Verordnung beinhaltet auch Anforderungen an die Entsorgung von Quecksilberabfällen. Danach kann flüssiges Quecksilber abweichend von den Vorgaben der Deponierichtlinie auch längerfristig unter Beachtung von Sicherheitsanforderungen gelagert werden. Auch diese Verordnung ist in allen Mitgliedstaaten unmittelbar zu beachtendes Recht.

Mit dem Erlass der Richtlinie 2006/21/EG hat der Europäische Gesetzgeber auf neuere Unglücke im Metallerzbergbau in den Jahren 1998 in Aznalcóllar (Spanien) und 2000 in Baia Mare (Rumänien) reagiert. Als neues rechtliches Instrument führt die Richtlinie 2006/21/EG den Abfallbewirtschaftungsplan ein, der vom Unternehmer aufzustellen ist und der sicherstellen soll, dass das Abfallentsorgungskonzept bereits im Vorfeld bergbaulicher Tätigkeiten konkretisiert und der zuständigen Behörde angezeigt wird. Die übrigen Regelungen der Richtlinie zielen primär darauf ab, auf EU-Ebene bereits vorhandene Vorschriften im Bereich der Anlagensicherheit, des Umweltschutzes sowie der betrieblichen und externen Notfallplanung zu ergänzen und Regelungslücken zu schließen. Die Richtlinie war bis zum 1. Mai 2008 in deutsches Recht umzusetzen.

### **3. Nationale Vorgaben**

Deutschland hat wesentliche der verfahrensrechtlichen Aspekte der Deponierichtlinie im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sowie im Bundes-Immissionsschutzgesetz umgesetzt. Weitere Details sind unter Einbeziehung von besonderen umweltpolitischen Vorgaben wie dem Vorbehandlungsziel für biologisch abbaubare Siedlungsabfälle durch mehrere Rechtsverordnungen konkretisiert worden.

Durch die Abfallablagerungsverordnung wurde das alte TAsi – Ziel, wonach biologisch abbaubare oder organikreiche Siedlungsabfälle nach dem 1.6.2005 nicht mehr unbehandelt auf Deponien abgelagert werden dürfen, in rechtsverbindliche Form gegossen. Nicht dem Stand der Technik entsprechende Deponien mussten zeitgleich geschlossen werden. Seit dem 1. Februar 2007 ist für alle Abfälle eine „grundlegende Charakterisierung“, eine „Übereinstimmungsuntersuchung“ und eine „Kontrolle an der Deponie“ durchzuführen<sup>viii</sup>. Unter definierten Voraussetzungen können „grundlegende Charakterisierung“ und „Übereinstimmungsuntersuchung“ zusammengezogen werden oder es kann ganz auf sie verzichtet werden. Außerdem sind bei der Annahme eine Reihe neuer Parameter relevant, einige Zuordnungswerte wurden ebenfalls geändert. Für Probenahme und Analytik wurden Normen festgeschrieben, die auf europäischer Ebene den Status einer europäischen Norm erhalten haben.

Durch die Deponieverordnung wurden sämtliche organisatorischen, betrieblichen, standortbezogenen sowie technischen Aspekte der Ablagerung nach dem Stand der Technik verrechtlicht, soweit sie nicht bereits vorgreiflich durch die Abfallablagerungsverordnung geregelt waren. Dabei stehen im Wesentlichen drei Regelungsaspekte im Fokus der Betroffenen: Anforderungen an geologische Barriere und Basisdichtungssystem, Aufbau des Oberflächensystems und die Annahmekriterien. Wie in der Abfallablagerungsverordnung wurden zum 1. Februar 2007 auch in der Deponieverordnung die Regelungen zum Annahmeverfahren (zusätzliche Parameter, geänderte Zuordnungswerte, Probenahme- und Analysevorschriften) aktualisiert. Weiterhin wurden die Anforderungen an die Basisbarrieren so modifiziert, dass auch Altdeponien, die über keine geologische Barriere verfügen, aber bei denen durch andere geeignete Maßnahmen sichergestellt ist, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird, weiterhin betrieben werden können.

Mit der Deponieverwertungsverordnung, die am 1. September 2005 in Kraft getreten ist, wurden für die Verwertung von Abfällen ähnlich strenge Maßstäbe vorgegeben wie für ihre Beseitigung. Besondere Anforderungen wurden für stabilisierte oder verfestigte Abfälle entwickelt, die auf einer Deponie eingesetzt werden sollen.

#### **4. Konzeption der Novelle des Deponierechts**

Der Bundesrat hatte in einer EntschlieÙung im Jahr 2002 anlässlich der Zustimmung zur Deponieverordnung die Bundesregierung gebeten, eine integrierte Deponieverordnung vorzulegen. Mit dieser Verordnung sollten die Anforderungen der Deponieverordnung, der Abfallablagerversordnung und der Deponieverwertungsverordnung sowie der 3 Verwaltungsvorschriften (TA Abfall, TA Siedlungsabfall, erste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Grundwasserschutz) zusammengefasst werden.

Mit der neuen Deponieverordnung (Artikel 1 der Verordnung zur Vereinfachung des Deponierechts) will die Bundesregierung den nicht nur von den Bundesländern, sondern auch aus der Wirtschaft geäußerten Wünschen nachkommen, die bestehenden Regelwerke zum Deponierecht zusammenzuführen und ihre Anwendung zu vereinfachen. Dies bedeutet aber auch, dass die bisherige Regelungstiefe auf den Prüfstand gestellt wird, dass Anforderungen entflochten werden und dass Freiräume dort, wo es geboten und vertretbar ist, eröffnet werden. Dabei soll der erreichte Stand der Technik nicht nur beibehalten werden; vielmehr sollen seiner Entwicklung neue Impulse gegeben werden.

#### **5. Verfahren**

Das Bundesumweltministerium hat im Februar 2007 mit der Vorlage eines ersten Arbeitsentwurfs die fachliche Diskussion über die geplanten Regelungsansätze eingeleitet. Im Rahmen eines Workshops wurde dieser Arbeitsentwurf im Mai 2007 im Bundesumweltministerium insbesondere mit Wirtschaftsvertretern erörtert. In der folgenden Zeit war eine Vielzahl von Änderungsvorschlägen eingegangen, die bei der Fortschreibung des Arbeitsentwurfes einbezogen worden sind. Der zweite Arbeitsentwurf wurde Ende Oktober 2007 vorgelegt. Die Anhörung der Beteiligten Kreise zum Referentenentwurf hat im Sommer 2008 stattgefunden. Der Deutsche Bundestag hat am 16. Oktober 2008 dem von der Bundesregierung am 24. September 2008 beschlossenen Entwurf der Verordnung zugestimmt. Der Bundesrat hat der Verordnung am 19. Dezember 2008 nach Maßgabe von ca. 130 Änderungen zugestimmt<sup>ix</sup>. Die Änderungen müssen noch von der Bundesregierung angenommen werden und der Bundestag muss ihnen zustimmen, dann kann die Verordnung in Kraft treten. Voraussichtlich wird dies am 16. Juli 2009 der Fall sein.

## 6. Regelungsinhalte

Die wesentlichen Regelungsinhalte der Verordnung unter Einbeziehung der Maßgaben des Bundesrates sind:

- Die 3 Rechtsverordnungen (DeponieV, AbfallablagerungsV, DeponieverwertungsV) werden in einer Verordnung zusammengeführt und flexibilisiert. Mit dem Inkrafttreten der Verordnung werden die Verwaltungsvorschriften (TA Abfall, TA Siedlungsabfall, erste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Grundwasserschutz) aufgehoben. Den entsprechenden Beschluss hat das Bundeskabinett am 24. September 2008 gefasst.
- Die Verordnung wird alle deponiespezifischen Vorgaben der Europäischen Union, für die das KrW-/AbfG Ermächtigungen enthält, umsetzen. Dabei wird entsprechend der Vorgaben aus dem Eckpunktepapier zum Mittelstands-Entlastungs-Gesetz eine weitgehende „eins zu eins“ Umsetzung angestrebt. Allerdings wird an dem Vorbehandlungsgebot für Siedlungsabfälle der Abfallablagerungsverordnung unvermindert festgehalten.
- Es wird grundsätzlich nur noch nach 5 Deponieklassen unterschieden (bisher 10 Deponieklassen unter Einbeziehung der Monodeponieklassen). Die Untertagedeponie im Nicht-Salinar wird gegenüber dem bestehenden Regelwerk gestrichen, da es für diese Deponieklasse keine fachliche Notwendigkeit gibt. Untertagedeponien sollen damit nur noch im Salinar zulässig sein.
- Entsprechend dem Wunsch der meisten Länder, der Deponiebetreiber und der Wirtschaft werden die Anforderungen an die geologische Barriere und die Abdichtungssysteme flexibilisiert und zugleich harmonisiert. In Anhang 1 wird für Geokunststoffe (Kunststoffdichtungsbahnen), Polymere und Dichtungskontrollsysteme für Dichtungsbahnen eine zentrale Zulassung der Bundesanstalt für Materialforschung und –prüfung (BAM) vorgegeben. Alternativ können harmonisierte Spezifikationen nach der europäischen Bauprodukterichtlinie herangezogen werden, wenn diese den deutschen Stand der Technik erfüllen. Dieser Stand wird im Wesentlichen darüber bestimmt, dass Abdichtungssysteme oder –komponenten nachweislich über einen Zeitraum von mehr als 100 Jahre beständig sein müssen. Für andere serienmäßig vorgefertigte oder lizenzierte und standardisierte Baustoffe, Abdichtungskomponenten und Abdichtungssysteme werden ebenfalls bundeseinheitlich abgestimmte Anforderungen auf einem gleich hohen Qualitätsstandard gefordert. Gleiches gilt für sonstige Baustoffe, Abdichtungskomponenten und Abdichtungssysteme, deren Eignung projektabhängig ebenfalls nach bundeseinheitlichen Standards festgestellt werden muss. Bei Deponien der Klasse 0 sowie Monodeponien für spezifische Massenabfälle wird der zuständigen Behörde die

Möglichkeit eingeräumt, nach einer Risikoabwägung Erleichterungen bei einzelnen Anforderungen zuzulassen. Gerade am Beispiel der Abdichtungssysteme lässt sich verdeutlichen, weshalb eine ausschließliche Zusammenführung der bestehenden Vorschriften zu kurz greifen würde. Bei der Erarbeitung der Abfallablagerungsverordnung standen Bundesregierung und Länder unter einem erheblichen Zeitdruck, so dass die Gelegenheit nicht genutzt werden konnte, neuere Erkenntnisse aus Wissenschaft und Technik in ausreichendem Masse einzubeziehen und die entsprechenden materiellen Anforderungen der TA Abfall weiter zu entwickeln. Bei Oberflächenabdichtungssystemen, die als Kombidichtung auf Deponien mit einem relativen Reaktionspotential zeitnah nach Verfüllungsende eingebaut worden sind, sind Schwächen im Hinblick auf die Langzeitstandsicherheit aufgetreten (nicht reversible Mikro- und Makrorisse). Diese Schwächen lassen sich zwar durch modifizierte Materialkenngrößen und Einbauvorgaben kompensieren, bedürften allerdings entsprechender Änderungen der materiellen Vorgaben der TA Abfall. Alternative Dichtungskomponenten, für die die Länder in einer ad hoc AG die Gleichwertigkeitskriterien erarbeitet haben, lassen außerdem die Errichtung von wirtschaftlicheren und nachhaltiger wirkenden Dichtungssystemen zu. Die Tatsache, dass die meisten Oberflächenabdichtungen, die in den letzten Jahren realisiert worden sind, nicht als Regelsystem nach TA Abfall bzw. TA Siedlungsabfall, sondern als gleichwertige Alternativsysteme ausgeführt worden sind, belegt die Notwendigkeit, flexiblere Anforderungsprofile auf Verordnungsebene festzulegen.

- Für Untertagedeponien im Salinar gibt es natürlich keine entsprechenden Anforderungen an Abdichtungssysteme. An deren Stelle tritt der etablierte Langzeitsicherheitsnachweis. Dieser wird allerdings um Anforderungen an den Standort und geologische Barriere sowie zu den Stilllegungsmaßnahmen ergänzt. Damit werden entsprechende Vorgaben der EU – Deponierichtlinie aufgegriffen und umgesetzt.
- Der bereits mit der geltenden Deponieverordnung eingeführte Grundsatz, dass die Abfallannahme im Rahmen einer grundlegenden Charakterisierung zu prüfen ist und danach regelmäßig die Einhaltung der Schlüsselparameter zu überwachen ist, wird beibehalten. Allerdings nimmt die neue Verordnung den Abfallerzeuger deutlich stärker in die Verantwortung und überlässt dem Deponiebetreiber im Wesentlichen die Aufgabe einer Kontrolle der korrekten Deklaration. Durch diese Verfahrensmodifikation werden die Überwachungsanforderungen stärker an die Anforderungen der Nachweisverordnung angeglichen. Die Möglichkeiten, auf Abfalluntersuchungen verzichten zu können, werden EU-rechtskonform erweitert. Im Zuge der Deregulierung wurde auch geprüft, ob der bisherige Umfang der zu untersuchenden Parameter beibehalten werden muss. Im Ergebnis werden die Zuordnungskriterien an o.a. Ratsentscheidung angepasst. Dies führt auch bei einigen Parametern zu einer Erhöhung der bisherigen Zuordnungswerte.

- Beim TOC, Glühverlust, DOC und bei Antimon werden die geltenden Ausnahmen der Deponieverordnung beibehalten. Um reproduzierbare Kontrollergebnisse zu erhalten, werden in Anhang 4 der Verordnung die einschlägigen Analysevorschriften festgelegt.
- Die Zuordnungswerte für den Einsatz von Abfällen bei der Errichtung von Abdichtungssystemen sollten ursprünglich an die Zuordnungswerte für die Deponie für Inertabfälle angeglichen werden. Der Bundesrat hat jedoch darauf bestanden, die strengeren Zuordnungswerte der geltenden Deponieverwertungsverordnung für diesen Anwendungsfall beizubehalten.
  - Die bisherige Option, eine Lagerung von Abfällen zur Verwertung über einen Zeitraum von mehr als 3 Jahren von den Vorgaben der Verordnung auszunehmen, wird nach Maßgabe des Bundesrates nicht mehr beibehalten.
  - Eine wichtige Anwendungsregelung sind die Vorschriften für betriebene oder in der Stilllegungsphase befindliche Deponien. Diesen räumt die Verordnung einen weitgehenden Bestandsschutz zu. Die Anforderungen stellen darauf ab, ob für den weiteren Betrieb, die Stilllegung und Nachsorge rechtskräftige Planfeststellungen, Plangenehmigungen oder Anordnungen vorliegen oder ob sie als dem Stand der Technik entsprechend angezeigt worden sind. Solche Deponien erhalten Bestandsschutz. Sie entsprechen dem Stand der Technik.
  - Die Anforderungen zur Umsetzung der Bergbauabfallrichtlinie außerhalb des Bergrechtes werden in einer eigenen Verordnung geregelt (Artikel 2 der Verordnung). Die Verordnung erfasst nur bergbauspezifische Abfälle, die beim Aufsuchen, Gewinnen, Aufbereiten und Lagern anfallen und sie erfasst nur Beseitigungsmaßnahmen sowie bestimmte Verwertungsmaßnahmen zu Bau- und Sanierungszwecken. Wegen der Vorgaben der Richtlinie wird für Erzeuger von Gewinnungsabfällen als neue Verpflichtung vorgegeben, dass sie einen Abfallbewirtschaftungsplan vor Aufnahme der Tätigkeiten erstellen und der zuständigen Behörde vorlegen müssen. Außerdem müssen besonders gefährdende Unternehmen ein schriftliches Konzept zur Vermeidung schwerer Unfälle sowie einen internen Notfallplan erarbeiten und regelmäßig fortschreiben. Dafür werden die Unternehmen bei den materiellen Anforderungen entlastet. Entsprechend den Vorgaben der Richtlinie wird kein bestimmter Stand der Technik für die geologische Barriere, das Basisabdichtungssystem und das Oberflächenabdichtungssystem vorgegeben. Nur für die sonstigen Anforderungen wie Sach- und Fachkunde des Personals, für Kontrolle und Dokumentation, für einen sicheren Betrieb sowie die Nachsorge wird der mit der novellierten Deponieverordnung vorgegebene Stand der Technik für Beseitigungsanlagen für Gewinnungsabfälle vorgeschrieben.

- i K.Wagner, Deponieverordnung und Deponieverwertungsverordnung, Erich-Schmidt-Verlag, 2006, ISBN3-503-09036-3
- ii Verfahren 2006/2484, eingestellt im Dezember 2008
- iii Entscheidung des Rates 2003/33/EG vom 19.12.2002 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien gemäß Artikel 16 und Anhang II der Richtlinie 1999/31/EG; ABl. EG 2003 Nr. L 11 S. 27
- iv Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG; ABl. L 102/15
- v Verordnung (EG) Nr. 850/2004 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 29. April 2004 über persistente organische Schadstoffe und zur Änderung der Richtlinie 79/117/EWG, Abl. L 229/5
- vi Verordnung (EG) 172/2007 des Rates vom 16.2.2007, Abl. L 55/1
- vii Verordnung (EG) 1102/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Verbot der Ausfuhr und die sichere Lagerung von metallischem Quecksilber vom 22.10. 2008, Abl. L304/75
- viii Verordnung zur Umsetzung der Ratsentscheidung vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien, vom 13.12.2006, BGBl. I, S. 2860
- ix Bundesratsdrucksache 768/08 (Beschluss)