

TEXTE

144/2020

Beiträge zur Weiterentwicklung der EG- Abfallverbringungsverordnung

Abschlussbericht

TEXTE 144/2020

Ressortforschungsplan des Bundesministerium für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3718333100

FB000342

Beiträge zur Weiterentwicklung der EG- Abfallverbringungsverordnung

Abschlussbericht

von

Ferdinand Zotz, Emiel de Bruijne, Sofie Fraunhofer
Ramboll Deutschland GmbH, München

Dr. Anno Oexle
Köhler und Klett Rechtsanwälte, Köln

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

Ramboll Deutschland GmbH
Werinherstr. 79
81541 München

Abschlussdatum:

November 2019

Redaktion:

Fachgebiet III 1.5 „Kommunale Abfallwirtschaft, gefährliche Abfälle, Anlaufstelle Basler
Übereinkommen“

Kerstin Peter, Susann Krause, Dr. Juliane Koch-Jugl

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juli 2020

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Beiträge zur Weiterentwicklung der EG-Abfallverbringungsverordnung

Die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) setzt das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung sowie den OECD-Beschluss C(2001)107 in Unionsrecht um. Dabei verbietet die VVA in Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben bestimmte Abfallverbringungen und stellt einen Verfahrensrahmen mit zwei anwendbaren Verfahrenstypen zur Verfügung, die in Abhängigkeit vom betreffenden Abfall, der geplanten Entsorgungsart sowie den beteiligten Staaten anzuwenden sind.

Die Europäische Kommission hat die VVA bis zum 31. Dezember 2020 zu überprüfen und ggf. einen Legislativvorschlag vorzulegen. Unter anderem wird die Kommission in diesem Zusammenhang auch die Kontrollpläne und deren Wirksamkeit zur Bekämpfung illegaler Verbringungen würdigen. Vor diesem Hintergrund verfolgte das vorliegende Vorhaben das Ziel, den Vollzug der VVA innerhalb Deutschlands zusammenfassend auszuwerten und mit Blick

1. auf eine verbesserte Bekämpfung illegaler Verbringungen bestehende Hemmnisse zu identifizieren und entsprechende Vorschläge zu erarbeiten
2. auf einen effizienteren Vollzug Vorschläge zu unterbreiten
3. auf eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft Ansatzpunkte aufzuzeigen.

In diesem Bericht sind einerseits Kontrollpläne ausgewertet, die die Bundesländer entsprechend Artikel 50 Abs. 2a VVA verabschiedet haben. Des Weiteren werden relevante Themen aus dem Bereich der Anwendung der VVA analysiert und Maßnahmenvorschläge entwickelt.

Abstract: Contributions to the further development of the Waste Shipment Regulation

Regulation (EC) No. 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments on waste (Waste Shipment Regulation - WSR) transposes the requirements of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, as well as OECD Decision C(2001)107 into Union law. Following international law, the WSR prohibits certain transboundary shipments of waste and provides a procedural framework with two applicable types of procedures, which are to be used depending on the waste concerned, the planned type of treatment and the countries involved.

By 31 December 2020, the European Commission shall carry out a review of the WSR and submit a report on the results thereof to the European Parliament and to the Council, accompanied, if appropriate, by a legislative proposal. In this context, the Commission will also assess inspection plans and their effectiveness in combating illegal shipments.

Against this background, the aim of the present project was to evaluate the implementation of the WSR in Germany and with a focus on

1. identifying existing obstacles to an improved combat against illegal shipments and develop corresponding proposals
2. making suggestions for more efficient enforcement
3. outlining starting points for strengthening circular economy.

In this report, inspections plans are assessed which the German Federal States (*Bundesländer*) have established according to Article 50(2a) WSR. Further, relevant topics in the context of the application of the WSR are analysed and suggestions for measures are developed.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	6
Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	9
Gesetzesverzeichnis	12
Zusammenfassung	13
Summary	16
1 Einführung	19
1.1 Projekthintergrund	19
1.2 Ziel und Gegenstand des Forschungsprojekts	21
1.3 Struktur des Berichts	21
2 Die Verordnung über die Verbringung von Abfällen	22
2.1 Entwicklung der Regulierung internationaler Abfallverbringungen	22
2.2 Ziele und Struktur der VVA	23
3 Vorgehensweise	26
3.1 Auswertung der Kontrollpläne	26
3.2 Sammlung von Themen, Zuordnung zu Themenfeldern, und Priorisierung	26
3.2.1 Einführung	26
3.2.2 Quellen	26
3.2.3 Definition von Themenfeldern und Darstellung in MS-Excel	27
3.3 Befragung durch Online-Umfrage	28
3.3.1 Erstellen eines Online-Fragebogens	28
3.3.2 Einladung zur Befragung	29
3.3.3 Methodik zur Auswertung der Befragung	30
3.4 Befragung von Zollstellen	30
3.5 Analyse und Diskussion von Maßnahmenvorschlägen	30
4 Ergebnisse	33
4.1 Auswertung Kontrollpläne	33
4.1.1 Einführung	33
4.1.2 Auswertung	33
4.1.2.1 Verabschiedung der Pläne, Gültigkeit, Umfang	33
4.1.2.2 Inhaltliche Anforderungen an Kontrollpläne nach Artikel 50 Abs. 2a VVA	33

4.1.2.3	Darstellung der in Artikel 50 Abs. 2a VVA genannten Elemente in den Plänen der Bundesländer	34
4.2	Befragung von Expertinnen und Experten durch Online-Umfrage, Veranstaltung eines Fachgesprächs und Interviews.....	37
4.2.1	Allgemeine Ergebnisse der Online-Konsultation	37
4.2.2	Allgemeine Ergebnisse zu Fachgespräch und Interviews	38
4.3	Analysen und Maßnahmenvorschläge zu ausgewählten Fragestellungen im Kontext des Abfallverbringungsrechts.....	38
4.3.1	Analyse und Diskussion von Maßnahmenvorschlägen zu ausgewählten Themen der VVA.....	38
4.3.1.1	Artikel 1 Abs. 3 lit. d VVA: Abgrenzung der VVA zur Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (Verordnung über tierische Nebenprodukte)	38
4.3.1.2	Artikel 2 Nr. 15, 25 und Artikel 18 VVA: Klarstellung von „der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegend“	40
4.3.1.3	Artikel 2 Nr. 35 VVA: Definition der „illegalen Verbringung“	43
4.3.1.4	Artikel 3 Abs. 2 VVA: Erhöhung der 20 kg-Grenze	46
4.3.1.5	Artikel 3 Abs. 4 VVA: Erhöhung der 25 kg-Grenze (Laboranalyse)	47
4.3.1.6	Artikel 3 Abs. 5 VVA: Sonderregelung zur Verbringung gemischter Siedlungsabfälle .	48
4.3.1.7	Artikel 9 VVA: Kompetenzen der für die Durchfuhr zuständigen Behörde	50
4.3.1.8	Artikel 13 Abs. 1 lit. c VVA: Transportweg und Routenänderung im Rahmen der Sammelnotifizierung.....	52
4.3.1.9	Artikel 18 VVA: Erleichterung für herstellerorganisierte Rücknahmesysteme	54
4.3.1.10	Artikel 18 VVA: Offenlegung des Erzeugers bei Streckengeschäften	55
4.3.1.11	Artikel 20 Abs. 1 VVA: Fristberechnung bei der Aufbewahrung von Dokumenten.....	59
4.3.1.12	Artikel 24 VVA: Rückführung bei illegaler Verbringung.....	60
4.3.1.13	Artikel 26 VVA: Elektronischer Datenaustausch.....	63
4.3.1.14	Artikel 28: VVA: Differenzen bei der Einstufung.....	66
4.3.1.15	Anhänge III, IIIA und IIIB der VVA: Einstufung / Anteile an Fremdstoffe.....	67
4.3.2	Analyse von weiteren ausgewählten Aspekten der VVA.....	70
4.3.2.1	Artikel 14 VVA: Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung	70
4.3.2.2	Artikel 15 VVA: Vorläufige Behandlung	72
4.3.2.3	Artikel 18 VVA: Informationspflicht bestimmter Abfälle.....	75
4.3.3	Weitere ausgewählte Aspekte.....	76
4.3.4	Aspekte im Kontext der Rolle der Zollstellen.....	83

5	Quellenverzeichnis	88
	Deutschesprachiges juristisches Schrifttum zu abfallverbringungsrechtlichen Fragen seit 2007	88
	Projektberichte und Forschungsvorhaben.....	89
	Sonstige Quellen.....	90
A	Anhang	91
A.1	Inventar der Kontrollpläne.....	91
A.2	Fragebogen der Konsultation.....	93
A.3	Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konsultation und Interviewpartner/Innen	104
A.3.1	Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konsultation	104
A.3.2	Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Fachgesprächs und Interviewpartner	106

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Beteiligung an der Online-Umfrage nach Stakeholdertyp37
Abbildung 2:	Verteilung Antworten der Behörden nach Bundesland105

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Grenzüberschreitende Abfallstatistik Import.....19
Tabelle 2:	Grenzüberschreitende Abfallstatistik Export20
Tabelle 3:	Zusätzlich zu übermittelnde Informationen nach Anhang IX der VVA78
Tabelle 4:	Aufgaben der Zollbehörden.....83
Tabelle 5:	Kontrollpläne – Stand Ende 201991
Tabelle 6:	Liste der Rückmeldungen zur Online-Umfrage104
Tabelle 7:	Organisationen der Teilnehmer Fachgespräch106
Tabelle 8:	Kontakte Interviewpartner/innen106

Abkürzungsverzeichnis

AbfRRL	Abfallrahmenrichtlinie
AbfVerbrG	Abfallverbringungsgesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BB	Brandenburg
BDE	Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BÜ	Basler Übereinkommen
bvse	Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
EAG	Elektroaltgeräte
eANV	elektronisches Abfallnachweisverfahren

EG	Europäische Gemeinschaft
endg.	endgültig
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-KOM	Europäische Kommission
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoff
HE	Hessen
HH	Hamburg
IED	Industrieemissionsrichtlinie (Industrial Emissions Directive)
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
i.V.m.	In Verbindung mit
KOM	Kommission
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LAGA	Länderarbeitsgemeinschaft Abfall
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Cooperation and Development)
PRTR	Schadstoffemissionsregister (Pollutant Release and Transfer Register)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
Rs.	Rechtssache
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
TH	Thüringen

UBA	Umweltbundesamt
VO	Verordnung
VVA	Verordnung über die Verbringung von Abfällen
WSR	Waste Shipment Regulation

Gesetzesverzeichnis

Abkürzung	Vollzitat
AbfRRL	Richtlinie (EG) Nr. 98/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Abfallrahmenrichtlinie) (ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3), die zuletzt durch Richtlinie (EU) 2018/851 (ABl. L 159, S. 109) geändert worden ist
AbfVerbrG	Abfallverbringungsgesetz vom 19. Juli 2007 (BGBl. I S. 1462), das zuletzt durch Artikel 33 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47, zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. April 2019 (BGBl. I S. 432) geändert worden ist
BÜ	Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22. März 1989 (BGBl. 1994 II S. 2704)
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen/ Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Artikel 2 Abs. 9 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist
OECD-Beschluss	Beschluss des Rates C(2001)107 endg. über die Kontrolle von grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen zur Verwertung
VVA	Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) (ABl. L 190 vom 12.7.2006, S. 1, L 318 vom 28.11.2008, S. 15, L 334 vom 13.12.2013, S. 46, L 277 vom 22.10.2015, S. 61), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 2015/2002 (ABl. L 294 vom 11.11.2015, S. 1) geändert worden ist

Zusammenfassung

Die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) setzt das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung sowie den OECD-Beschluss C(2001)107 in Unionsrecht um.

Dabei verbietet die VVA in Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben bestimmte Abfallverbringungen und stellt einen Verfahrensrahmen mit zwei anwendbaren Verfahrenstypen zur Verfügung, die in Abhängigkeit vom betreffenden Abfall, der geplanten Entsorgungsart sowie den beteiligten Staaten anzuwenden sind.

Anwendung und Vollzug der VVA stellt Wirtschaftsakteure und Behörden vor besondere Herausforderungen. Die Einordnung eines Abfalls in die Anhänge der VVA (entscheidende Weichenstellung für das anwendbare Verfahren) ist komplex. Schwierigkeiten, Abgrenzungsfragen und eine verschieden praktizierte Anwendung der VVA wie auch eine unterschiedliche Auslegung und Anwendung anderer abfallrechtlicher Vorschriften durch die Behörden in den Mitgliedstaaten zeigen sich ganz besonders in grenzüberschreitenden Konstellationen. Relevante Themen in diesem Kontext betreffen die Anwendung und Umsetzung der VVA im Bereich illegale Verbringungen, die Zusammenarbeit der Behörden bei Notifizierungsverfahren und Kontrollen sowie bestehende Vollzugshemmnisse. Ein effektiver Vollzug der VVA erfordert insofern nicht nur die Zusammenarbeit der Behörden beteiligter Staaten, sondern konkret in der Bundesrepublik auch die Zusammenarbeit der Behörden verschiedener Bundesländer miteinander sowie mit den Zollbehörden und ggf. weiteren Überwachungsbehörden (z.B. Bundesamt für Güterverkehr (BAG), Zollbehörden oder Polizei). Seit 2017 sind die Bundesländer gemäß Art. 50 Abs. 2a VVA verpflichtet, Kontrollpläne zur VVA mit umfangreichen Inhalten und Dokumentationspflichten aufzustellen, die mindestens alle drei Jahre überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden.

Die VVA steht mit ihren Regelungen des Weiteren im Kontext des allgemeinen europäischen und nationalen Rahmens zur Kreislaufwirtschaft, wonach Abfälle verstärkt als Sekundärrohstoff genutzt werden sollen (Stichworte Abfallhierarchie, Ressourcenpolitik und „Recycling-Gesellschaft“).

Die Europäische Kommission hat die VVA bis zum 31. Dezember 2020 zu überprüfen und ggf. einen Legislativvorschlag vorzulegen. Unter anderem wird die Kommission in diesem Zusammenhang auch die Kontrollpläne und deren Wirksamkeit zur Bekämpfung illegaler Verbringungen würdigen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt das vorliegende Vorhaben das Ziel, den Vollzug der VVA innerhalb Deutschlands zusammenfassend auszuwerten und mit Blick:

1. auf eine verbesserte Bekämpfung illegaler Verbringungen bestehende Hemmnisse zu identifizieren und entsprechende Vorschläge zu erarbeiten (Änderungsvorschläge der VVA sowie weitere oder ergänzende Maßnahmen wie z.B. Anlaufstellen-Leitlinien),
2. auf einen effizienteren Vollzug Vorschläge zu unterbreiten (Änderungsvorschläge der VVA sowie weitere oder ergänzende Maßnahmen wie z.B. Anlaufstellen-Leitlinien),
3. auf eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft Ansatzpunkte aufzuzeigen.

Hierzu wurden zunächst die Kontrollpläne der Bundesländer analysiert. Alle 16 Bundesländer haben Kontrollpläne verabschiedet und online veröffentlicht. Dabei wurde insbesondere ausgewertet, in welcher Weise in diesen Plänen zu den einzelnen in Artikel 50 Abs. 2a VVA genannten Elementen Stellung bezogen wird.

In einem zweiten Arbeitspaket wurden durch die Analyse von Literatur, Projektberichten und in Abstimmung mit dem Auftraggeber¹ ausgewählte Elemente der Abfallverbringung identifiziert, die anschließend näher betrachtet wurden. Hierbei wurde in jedem einzelnen Fall der völkerrechtliche Kontext analysiert. Aus einer umfangreichen Themensammlung wurden 17 besonders relevante Themen identifiziert. Dazu wurde eine Online-Konsultation durchgeführt, an der sich 47 Teilnehmende beteiligt haben. Bei der Formulierung der Fragen war es den Gutachtern wichtig, – auch vor dem Hintergrund der anstehenden Revision der VVA – einen Eindruck zu bekommen, welche Themen von den Beteiligten (Behörden und Verbände) als relevant erachtet werden und namentlich in welchen Bereichen ein Reformbedarf der aktuellen Vorschriften der VVA gesehen wird. Die Ergebnisse der Konsultation wurden durch zwei Treffen und Telefoninterviews ergänzt. Sie bilden eine der Grundlagen für die vertiefte Analyse folgender ausgewählter Aspekte der VVA, zu denen auch konkrete Maßnahmenvorschläge für die Weiterentwicklung der VVA erarbeitet wurden:

- ▶ Abgrenzung der VVA zur EU-Hygieneverordnung (VO (EG) 1069/2009)
- ▶ Klarstellung „Gerichtbarkeit“
- ▶ Definition der illegalen Verbringung
- ▶ Erhöhung der 20 kg-Grenze, unterhalb derer Artikel 18 VVA unterliegende Abfälle von den dort genannten Anforderungen freigestellt sind
- ▶ 25 kg-Grenze zur Laboranalyse
- ▶ Relevanz von Artikel 3 Abs. 5 VVA
- ▶ Kompetenzen der für die Durchführung zuständigen Behörde
- ▶ Alternativen beim Transportweg im Rahmen der Sammelnotifizierung
- ▶ Erleichterung von den Anforderungen von Artikel 18 VVA für herstellerorganisierte Rücknahmesysteme
- ▶ Offenlegung des Erzeugers bei Streckengeschäften im Bereich von Artikel-18-Verfahren / Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen im Fall von Streckengeschäften
- ▶ Fristberechnung bei der Aufbewahrung von Dokumenten
- ▶ Rückfuhr von Abfällen
- ▶ Elektronischer Datenaustausch
- ▶ Differenzen bei der Einstufung von Abfällen
- ▶ Einstufung von Abfällen und Anteile an Fremdstoffen in Abfällen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die VVA im Kontext internationaler, europäischer und nationaler Kreislaufwirtschaftspolitik eine wichtige Rolle einnimmt. Die grundsätzlichen

¹ Das Umweltbundesamt erfüllt im Bereich des Vollzugs der VVA Aufgaben als zuständige Behörde für die Durchführung notifizierungspflichtiger Abfallverbringungen. Im Rahmen des BÜ erfüllt das Umweltbundesamt zudem die Aufgaben der sog. Anlaufstelle nach Artikel 5 BÜ.

Erwägungen, die zur Verabschiedung des BÜ geführt haben, sind nach wie vor gültig; und die grundsätzliche Berechtigung der VVA, insbesondere das Kontroll- und Überwachungssystem für grenzüberschreitende Abfallverbringungen wird in Deutschland – und wurde konkret in der Konsultation im Rahmen dieses Vorhabens – nicht in Frage gestellt.

Zum grundsätzlichen Verständnis der VVA ist die Einordnung des Regelwerkes im Gefüge der völkerrechtlichen Vereinbarungen notwendig. Insofern sind einige inhaltliche und prozedurale Aspekte vorgegeben und der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum auch auf EU-Ebene ist begrenzt. Die EU ist gleichwohl ein relevanter Akteur in diesem Feld. Zum Vollzug und zu den Vollzugsbedingungen in Deutschland erfolgten verhältnismäßig wenige Rückmeldungen. Viel Gesprächsbedarf gab es hingegen angesichts der anstehenden Reform der VVA.

Die meisten Rückmeldungen im Rahmen der Konsultation diskutierten Kohärenz, Effizienz und harmonisierte Auslegung und Anwendung der VVA. Zusammenfassend können die von den Interessenträgern aufgezeigten Aspekte einer der folgenden Kategorien zugeordnet werden:

1. Notwendigkeit eines harmonisierten Ansatzes bestimmter Bestimmungen oder Konzepte durch die zuständigen Behörden (z.B. illegale Verbringungen und Rückführung von Abfällen, Elektronischer Datenaustausch, Anteile an Fremdstoffe in Abfällen)
2. Klärungs- und Verbesserungsbedarf mit Blick auf den Wortlaut der Vorschriften (z.B. Fristberechnung)
3. Kommentare vor dem Hintergrund der politischen Fragestellung nach dem Ausmaß von Kontrolle in der Kreislaufwirtschaft

Zu letzterem Aspekt: Die VVA – zumindest in demjenigen Teil, der nicht durch völkerrechtliche Vorgaben vorgeprägt ist – kann auch ein Steuerungselement an der Schnittstelle sein, inwieweit der Weg zur Kreislaufwirtschaft dadurch gegangen wird, dass bestehende Kontroll- und Überwachungsbefugnisse von Behörden optimiert werden. Beispiele hierfür sind:

- ▶ Erhöhung der 20 kg-Grenze, unterhalb derer Artikel 3 Abs. 2 VVA unterliegende Abfälle von den dort genannten Anforderungen freigestellt sind
- ▶ Kompetenzen der für die Durchfuhr zuständigen Behörde
- ▶ Alternativen beim Transportweg im Rahmen der Sammelnotifizierung
- ▶ Erleichterung für herstellerorganisierte Rücknahmesysteme im Bereich von grünelisteten Abfällen zur Verwertung
- ▶ Klarstellung zur Frage Offenlegung des Erzeugers bei Streckengeschäften im Bereich von Artikel-18-Verfahren / Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen im Fall von Streckengeschäften

Summary

Regulation (EC) No. 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments on waste (Waste Shipment Regulation - WSR) transposes the requirements of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, as well as OECD Decision C(2001)107 into Union law.

Following international law, the WSR prohibits certain transboundary shipments of waste and provides a procedural framework with two applicable types of procedures, which are to be used depending on the waste concerned, the planned type of treatment and the countries involved.

Application and enforcement of the WSR is challenging for economic actors and competent authorities. The classification of a waste in the Annexes of the WSR (decisive factor for the applicable procedure) is complex. Difficulties, questions of demarcation and different practices in applying the WSR and other waste law regulations by the authorities in the Member States are particularly evident in transboundary constellations. Relevant topics in this context relate to the application and implementation of the WSR in the area of illegal shipments, the cooperation of the authorities in notification procedures and controls, as well as existing obstacles to enforcement. An effective enforcement of the WSR requires not only the co-operation of the authorities of the participating countries, but specifically in the Federal Republic of Germany also the cooperation of the authorities of different *Länder* (Federal States) with each other, as well as with the customs offices and possibly other supervisory authorities (e.g. Federal Office for Goods Transport (BAG), or police). Since 2017, the *Länder* under Article 50 (2a) WSR are to draw up inspection plans for the WSR with extensive content and documentation requirements, which are reviewed at least every three years and updated where appropriate.

With its provisions, the WSR also stands in the context of the general European and national framework for the circular economy, according to which waste is to be increasingly used as a secondary raw material (keywords waste hierarchy, resource policy and “recycling society”).

By 31 December 2020, the European Commission shall carry out a review of the WSR and submit a report on the results thereof to the European Parliament and to the Council, accompanied, if appropriate, by a legislative proposal. In this context, the Commission will also assess inspection plans and their effectiveness in combating illegal shipments.

Against this background, the aim of the present project was to evaluate the implementation of the WSR in Germany and with a focus on

1. identifying existing obstacles to an improved combat against illegal shipments and develop corresponding proposals (proposed changes of the WSR as well as further or supplementary measures such as correspondents' guidelines),
2. making suggestions for more efficient enforcement (proposed changes of the WSR as well as further or supplementary measures such as correspondents' guidelines),
3. outlining starting points for strengthening circular economy.

For this purpose, in a first step the inspection plans of the *Länder* were analysed. All 16 *Länder* have adopted inspection plans and published them online. In particular, it was evaluated in what way these plans refer to the individual elements mentioned in Article 50 (2a) WSR.

In a second step, selected elements regarding transfrontier shipments of waste were identified through literature analysis, project reports and in coordination with the Client². These selected

² The Federal Environmental Agency fulfills tasks in the area of the enforcement of the WSR as the competent authority of transit of waste shipments subject to notification. In the context of the Basel Convention, the Federal Environmental Agency also fulfills the tasks of the so-called Focal Point according to Article 5 Basel Convention.

elements were subsequently examined in detail. The context of international law was analysed in each individual case. 17 particularly relevant topics were identified from an extensive collection of topics. An online consultation was carried out in which 47 participants took part. When formulating the questions, it was important for the project team to get an impression – also against the background of the upcoming revision of the WSR – which topics are considered important by the relevant stakeholders and in particular in which areas a need for reform of the current WSR provisions is identified. The results of the consultation were supplemented by two meetings and telephone interviews. The input of this all served as basis for the in-depth analysis of the following selected aspects of the WSR, for which specific measures for the further development of the WSR have been developed:

- ▶ Demarcation of WSR to the EU Animal By-Products Regulation (EC) No 1069/2009
- ▶ Clarification of term "under jurisdiction"
- ▶ Definition of illegal shipments
- ▶ 20 kg limit below which waste subject to Article 18 WSR is exempted from the requirements mentioned there
- ▶ 25 kg limit for laboratory analysis
- ▶ Relevance of Article 3(5) WSR
- ▶ Competencies of the competent authority of transit
- ▶ Alternatives for the transport route as part of the general notification
- ▶ Possible relaxation of Article 18 requirements for manufacturer-organised take-back systems in the area of green-listed waste for recycling
- ▶ Disclosure of the producer for third-party transactions in the area of Article 18 procedures / disclosure of trade secrets in the case of third-party transactions
- ▶ Calculation of deadlines for storing documents
- ▶ Take-back of waste when a shipment is illegal
- ▶ Electronic data interchange
- ▶ Differences in the classification of waste
- ▶ Classification of waste and share of contaminations

Overall, it can be said that the WSR plays an important role in the context of international, European and national circular economy policies. The basic considerations that led to the adoption of the Basel Convention are still valid; the fundamental justification of the WSR, in particular the control and monitoring system for transboundary waste shipments, is not generally questioned in Germany, and has not specifically been questioned in the consultation within this project.

The WSR needs to be understood in the framework and the context of agreements under international law. In this respect, certain substantial and procedural aspects are specified at

international level, and in turn the options for manoeuvring at EU level is limited. The EU is nevertheless a relevant player in this field. While there was comparably limited feedback on the enforcement and the conditions of enforcement in Germany, a lot of discussion took place in view of the upcoming reform of the WSR.

Most of the feedback from the consultation discussed coherence, efficiency and harmonized interpretation and application of the WSR. In summary, the aspects identified by stakeholders can be assigned to one of the following categories:

1. Need for a harmonized approach of certain provisions or concepts by the competent authorities (e.g. illegal shipments and return of waste, electronic data interchange, share of contaminations in waste)
2. Clarification and improvement needs with regard to the wording of the regulations (e.g. calculation of time limits)
3. Comments against the background of the political question of the extent of control in the circular economy

Regarding the latter aspect: The WSR – at least in the part that is not pre-determined by international law – can also be a control element at the interface to what extent the path to a circular economy is taken by optimising existing control and supervising powers of the authorities. Examples for this are:

- ▶ Increase in the 20 kg limit below which waste covered by Article 3(2) WSR is exempt from the requirements specified there
- ▶ Competencies of the competent authority of transit
- ▶ Alternatives for the transport route
- ▶ Possible relaxation of Article 18 requirements for manufacturer-organised take-back systems in the area of green-listed waste for recycling
- ▶ Clarification on the question of disclosure of the producer for third-party transactions in the area of Article 18 procedures / disclosure of trade secrets in the case of third-party transactions

1 Einführung

1.1 Projekthintergrund

Einführung

Die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die **Verbringung von Abfällen (VVA)** setzt das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung sowie den OECD-Beschluss C(2001)107 in Unionsrecht um.

Dabei verbietet die VVA in Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben bestimmte Abfallverbringungen und stellt einen **Verfahrensrahmen** mit zwei anwendbaren Verfahrenstypen zur Verfügung, die in Abhängigkeit vom betreffenden Abfall, der geplanten Entsorgungsart sowie den beteiligten Staaten anzuwenden sind.

Anwendung und Vollzug der VVA stellt Wirtschaftsakteure und Behörden vor besondere **Herausforderungen**. Die Einordnung eines Abfalls in die Anhänge der VVA (entscheidende Weichenstellung für das anwendbare Verfahren) ist komplex. Abgrenzungsfragen und eine verschieden praktizierte Anwendung der VVA wie auch eine unterschiedliche Auslegung und Anwendung anderer abfallrechtlicher Vorschriften durch die Behörden in den Mitgliedstaaten zeigen sich ganz besonders in grenzüberschreitenden Konstellationen. Relevante Themen in diesem Kontext betreffen die Anwendung und Umsetzung der VVA im Bereich **illegale Verbringungen**, die **Zusammenarbeit der Behörden** bei Notifizierungsverfahren und Kontrollen sowie bestehende **Vollzugshemmnisse**. Seit 2017 sind die Bundesländer gemäß Art. 50 Abs. 2a VVA verpflichtet, Kontrollpläne zur VVA mit umfangreichen Inhalten und Dokumentationspflichten aufzustellen, die mindestens alle drei Jahre überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden.

Die VVA steht mit ihren Regelungen des Weiteren im Kontext des allgemeinen europäischen und nationalen Rahmens zur **Kreislaufwirtschaft**, wonach Abfälle verstärkt als Sekundärrohstoff genutzt werden sollen (Stichworte Abfallhierarchie, Ressourcenpolitik und „Recycling-Gesellschaft“).

Die Bedeutung von Transporten, die der VVA unterliegen, ist erheblich. Entsprechend den bei <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/grenzueberschreitende-abfallverbringung/grenzueberschreitende-abfallstatistik> verfügbaren Zahlen wurden 2017 die folgenden Mengen erfasst:

Tabelle 1: Grenzüberschreitende Abfallstatistik Import

Import nach Deutschland	
	2017
Notifizierungspflichtige Abfälle	6.036.855 t
<u>Nicht</u> -notifizierungspflichtige Abfälle	16.480.000 t

Quelle: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/grenzueberschreitende-abfallverbringung/grenzueberschreitende-abfallstatistik>

Tabelle 2: Grenzüberschreitende Abfallstatistik Export

Export aus Deutschland	
	2017
Notifizierungspflichtige Abfälle	3.607.830 t
<u>Nicht</u> -notifizierungspflichtige Abfälle	22.174.000 t

Quelle: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/grenzueberschreitende-abfallverbringung/grenzueberschreitende-abfallstatistik>

Kontrolle und Vollzugshemmnisse

Gemäß Artikel 50 Abs. 2 VVA sind unter anderem Kontrollen von Anlagen und Unternehmen und stichprobenartige Kontrolle von Verbringungen von Abfällen oder der damit verbundenen Verwertung oder Beseitigung vorzusehen. Dies bedeutet, dass die Kontrollen zur Einhaltung der Verordnung sowohl am Ort der genannten Anlagen als auch während der Verbringung – und zwar stichprobenartig – ansetzen sollen.

Obwohl Unterstützung durch Anlaufstellen-Leitlinien auf EU-Ebene sowie der LAGA-Vollzugshilfe zur VVA besteht, bleibt die Anwendung und Umsetzung der VVA im Bereich der illegalen Verbringungen sowie die Zusammenarbeit der Behörden bei Notifizierung und Kontrollen und damit verbundene Vollzugshemmnisse ein wiederkehrendes Thema. In Deutschland besteht das Problem insofern verschärft, als nach der allgemeinen Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes (sowie konkret nach den Vorschriften des AbfVerbrG) die Bundesländer sehr weitgehend für den Vollzug der VVA zuständig sind. Insofern erfordert ein effektiver Vollzug der VVA nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der beteiligten Staaten, sondern bei Transportwegen durch Bundesländer auch die Zusammenarbeit der Behörden verschiedener Bundesländer untereinander sowie mit dem BAG, den Zollbehörden, der Polizei und ggf. weiteren Überwachungsbehörden der Länder.

Mit der EU-Verordnung 660/2014 wurde Artikel 50 der VVA um mehrere Elemente ergänzt, die schärfere Vollzugskontrollen der Mitgliedstaaten zur Vermeidung illegaler Verbringungen, insbesondere der Unterscheidungen zwischen Abfall und Nicht-Abfall zum Gegenstand haben. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet sicherzustellen, dass bis zum 1. Januar 2017 gemäß des neuen Artikels 50 Abs. 2a VVA ein oder mehrere Kontrollpläne mit umfangreichen Inhalten und Dokumentationspflichten in ihrem geografischen Gebiet aufgestellt werden, die mindestens alle drei Jahre überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden.

Überprüfung der VVA durch die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission hat die VVA gemäß Artikel 60 Abs. 2a Satz 1 bis zum 31. Dezember 2020 zu überprüfen. Unter anderem wird die Kommission in diesem Zusammenhang auch die ab 2017 in den Mitgliedstaaten eingeführten Kontrollpläne und deren Wirksamkeit zur Bekämpfung illegaler Verbringungen würdigen.

1.2 Ziel und Gegenstand des Forschungsprojekts

Vor diesem Hintergrund verfolgt das vorliegende Vorhaben das Ziel, den Vollzug der VVA innerhalb Deutschlands bezogen auf bestimmte Regelungsbereiche zusammenfassend auszuwerten und mit Blick:

1. auf eine verbesserte Bekämpfung illegaler Verbringungen bestehende Hemmnisse zu identifizieren und entsprechende Vorschläge zu erarbeiten (Änderungsvorschläge der VVA sowie weitere oder ergänzende Maßnahmen wie z.B. Anlaufstellen-Leitlinien),
2. auf einen effizienteren Vollzug Vorschläge zu unterbreiten (Änderungsvorschläge der VVA sowie weitere oder ergänzende Maßnahmen wie z.B. Anlaufstellen-Leitlinien),
3. auf eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft Ansatzpunkte aufzuzeigen.

Die gezielte Auswertung des Vollzugs der VVA erfolgte unter aktiver Einbeziehung der fachlichen Expertise der zuständigen Vollzugsbehörden sowie der beteiligten Kreise in Form von Befragungen und Interviews

1.3 Struktur des Berichts

Dieser Bericht ist nach Kapitel 1 (Einführung) wie folgt aufgebaut:

- ▶ Kapitel 2 stellt Entwicklung, Ziele und Aufbau der VVA dar
- ▶ In Kapitel 3 wird die Vorgehensweise im Projekt beschrieben
- ▶ In Kapitel 4 sind die Ergebnisse der Untersuchungen dargelegt. Dies unterteilt sich in
 - Auswertung Kontrollpläne
 - Befragung von Expertinnen und Experten durch Online-Umfrage, Fachgespräch und Interviews sowie
 - Analyse und Diskussion von Maßnahmenvorschlägen
- ▶ Kapitel 5 enthält ein Quellenverzeichnis
- ▶ Dieser Bericht enthält folgende Anhänge:
 - Inventar der Kontrollpläne
 - Fragebogen der Konsultation
 - Teilnehmer und Teilnehmerinnen von Konsultation, Fachgespräche und Interviews

2 Die Verordnung über die Verbringung von Abfällen

2.1 Entwicklung der Regulierung internationaler Abfallverbringungen

Mitte der 70er Jahre kam es gehäuft zu unsachgemäßen grenzüberschreitenden Verbringungen von Industrieabfällen („Giftmüllskandale“).³ Insbesondere fanden dabei – auch in Ermangelung europäischer Vorgaben zur kontrollierten grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen – verstärkt Exporten von Abfällen aus Industrieländern in Entwicklungsländer ohne die notwendige Kontrolle solcher Exporte statt. Dies führte in einer Reihe von Fällen zu erheblichen Umweltbelastungen und Gesundheitsrisiken und das Thema der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen erhielt eine globale Dimension.

Völkerrechtliche Ebene

Das Basler Übereinkommen⁴ (BÜ) von 1989 regelt die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle und ihre Entsorgung und stellt das erste völkerrechtliche Abkommen zur Regelung weltweiter Abfallverbringungen dar. Kernpunkte sind hierbei Reduzierung der Erzeugung von Abfällen (Artikel 4 Abs. 2 lit. a), die Entsorgung von Abfällen möglichst am Entstehungsort (Artikel 4 Abs. 2 lit. b), die grundsätzliche Eindämmung von Risiken, die mit der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen einhergehen (Artikel 4 Abs. 2 lit. c), die Beschränkung der grenzüberschreitenden Verbringung auf ein Mindestmaß, das mit der umweltgerechten und wirksamen Behandlung vereinbar ist (Artikel 4 Abs. 2 lit. d), und die allgemeine Kontrolle und Überwachung von grenzüberschreitenden Verbringungen. Das BÜ findet Anwendung auf gefährliche Abfälle im Sinne des Artikel 1 Abs. 1 BÜ und sog. „andere Abfälle“ im Sinne des Artikels 1 Abs. 2 BÜ, worunter Haushaltsabfälle und Rückstände aus der Verbrennung von Haushaltsabfällen subsumiert werden. Im BÜ ist insbesondere geregelt, dass die Verbringung von gefährlichen Abfällen und anderen Abfällen nur zulässig ist, wenn im Vorfeld alle beteiligten Staaten informiert wurden und dem Import und dem Export sowie ggf. der Durchfuhr zugestimmt haben. Verbringungen in Staaten, die nicht Vertragspartei des BÜ sind, sind unzulässig, es sei denn, es bestehen Übereinkünfte nach Art. 11 BÜ, die den Vorgaben des BÜ entsprechen. Das BÜ enthält Regelungen für eine eventuelle Rücknahme von Abfällen, falls eine Verbringung nicht wie vorgesehen abgeschlossen werden kann (Artikel 8 BÜ), oder aufgrund von illegaler Verbringung (Artikel 9 BÜ). Alle zwei Jahre finden Vertragsstaatenkonferenzen statt, bei denen die Umsetzung und Weiterentwicklung des BÜ behandelt wird.

Auf Ebene der OECD gilt der OECD-Beschluss C(2001)107⁵ endg. über die Kontrolle von grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen zur Verwertung. Dieser findet Anwendung auf die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen zur Verwertung und unterscheidet zwischen

- ▶ einem einfacheren Verfahren und
- ▶ der (aufwändigeren) Notifizierung.

Dabei unterliegen Abfälle der Grünen Liste (Anhang 3, Kapitel II Abschnitt B Abs. 2 lit. a OECD-Beschluss), die zur Verwertung verbracht werden gemäß Kapitel II Abschnitt C lediglich den

³ Siehe insbesondere Wuttke, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 2013, verfügbar über: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/dokumente/grenzueberschreitende_abfallverbringung_wuttke.pdf.

⁴ <http://www.basel.int/>

⁵ <https://www.oecd.org/env/waste/theoecdcontrolsystemforwasterecovery.htm>

normalerweise bei Handelsgeschäften bestehenden Kontrollen (Grünes Kontrollverfahren). Bei der Verbringung dieser Abfälle wird die Gefährdung für die menschliche Gesundheit und die Umwelt als gering angesehen. Abfälle der Gelben Liste haben die Notifizierung zu durchlaufen, welches unter Kapitel II Abschnitt D als Gelbes Kontrollverfahren bezeichnet und ausgestaltet ist. Um den Handel mit Sekundärrohstoffen zu fördern, enthält der OECD-Beschluss einige Verfahrenserleichterungen hinsichtlich seines Geltungsbereiches mit Blick auf die Verbringung zur Verwertung. Der OECD-Beschluss ist eine multilaterale Übereinkunft nach Artikel 11 BÜ. Da die Vereinigten Staaten keine Vertragspartei des BÜ sind, ermöglicht der OECD-Beschluss einen Handel von Abfällen zwischen den USA und anderen OECD-Staaten.

Europäische Ebene

Bereits vor den Aktivitäten auf völkerrechtlicher Ebene hatte der Rat der EG, gestützt auf ihre Binnenmarktkompetenz im Sinne des Artikel 114 AEUV (früher Artikel 95 EG-Vertrag), die Richtlinie 84/631/EWG zu grenzüberschreitenden Abfallverbringungen erlassen.

Im Jahre 1993 nahm dann die auf die Umweltschutzkompetenz aus Artikel 192 AEUV (früher Artikel 175 EG-Vertrag) gestützte Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft vom 1. Februar 1993 die völkerrechtlichen Entwicklungen auf. Die Verordnung (EWG) Nr. 259/93 wurde mit Wirkung zum 12. Juli 2007 durch die VVA vom 14. Juli 2006 ersetzt.

2.2 Ziele und Struktur der VVA

Ziel und Struktur

Zweck der VVA ist gemäß Erwägungsgrund (1) der Umweltschutz. Die Verordnung wurde daher auf die Umweltschutzkompetenz der EU gestützt.

Die VVA ist in sieben Titel zuzüglich Anhänge eingeteilt:

- ▶ Titel I führt allgemeine Bestimmungen ein, die Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen enthalten und für alle Arten der Abfallverbringung zur Anwendung kommen
- ▶ In Titel II geht es um die Verbringung innerhalb der Gemeinschaft mit oder ohne Durchfuhr durch Drittstaaten. Dies stellt den wesentlichen Teil der VVA dar. Es lassen sich in grober Unterscheidung zwei Verfahren einteilen:
 - Für Abfälle der Grünen Liste der Anhänge III, IIIA und IIIB VVA gelten allgemeine Informationspflichten nach Artikel 18 VVA, sofern die zu verbringende Abfallmenge 20 kg übersteigt (Artikel 3 Abs. 2 VVA). Im Rahmen des Informationsverfahrens ist im Wesentlichen zu beachten, dass das Dokument aus Anhang VII während der Verbringung der Abfälle mitgeführt wird und vor Beginn der Verbringung ein Vertrag über die Verwertung der Abfälle geschlossen wurde, der auf behördliche Anordnung der zuständigen Behörde zu übermitteln ist. Eine Kopie des Anhang VII-Dokuments ist drei Jahre lang aufzubewahren. Damit soll zumindest ein gewisses niederschwelliges Maß an Kontrolle und Überwachung gewährleistet werden. Weiterhin gelten die Bestimmungen des Artikels 19 VVA (Verbot der Vermischung von Abfällen bei der Verbringung) und Artikel 49 VVA (Umweltschutz) auch bei nicht notifizierungspflichtigen Abfällen.

- Das Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung gilt für die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen und für die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen, die in Anhang IV und IVA aufgeführt sind, oder die nicht gelistet sind (d.h. Abfälle, die nicht als Einzeleintrag in Anhang III, IIIB, IV oder IVA eingestuft sind, und Abfälle, die nicht als Einzeleintrag in Anhang III, IIIA, IIIB, IV oder IVA als Abfallgemische eingestuft sind.)
 - Das Verfahren wird durch den Notifizierenden durch entsprechenden Antrag (Notifizierung) eingeleitet. Nach Prüfung auf Vollständigkeit der eingereichten Notifizierung erteilt die zuständige Behörde am Bestimmungsort eine Empfangsbestätigung an den Notifizierenden, an die zuständige Behörde am Versandort und die für die Durchfuhr zuständige(n) Behörde(n). Danach beginnt nach Artikel 9 Abs. 1 VVA die 30-Tages-Frist, innerhalb derer über die Notifizierung entschieden wird. Als wesentliche Entscheidungsmöglichkeiten bleiben den jeweiligen Behörden die Zustimmung ohne Auflagen, die mit Auflagen verbundene Zustimmung nach Artikel 10 VVA und die Erhebung eines Einwandes gemäß Artikel 11 und 12 VVA. Des Weiteren ist bei jeder einzelnen Verbringung ein Begleitformular mitzuführen, für welches bestimmte Anforderungen an Inhalt und Übermittlungen gelten. Die Möglichkeit von Sammelnotifizierungen ist in Artikel 13 VVA vorgesehen. Erst bei Vorliegen aller schriftlichen und ggf. stillschweigenden Zustimmungen der betroffenen Behörden über den einzelnen Antrag darf mit der Verbringung begonnen werden, da es sich bei den hierunter fallenden Abfällen um Abfälle mit einem erhöhten Gefahrenpotenzial handelt. Es sollen dabei die zuständige Behörde am Versandort, ggf. die für die Durchfuhr zuständigen Behörden und die zuständige Behörde am Bestimmungsort zusammenarbeiten.
- ▶ Titel III enthält Vorschriften für Verbringungen ausschließlich innerhalb der Mitgliedstaaten mit entsprechenden Kontrollmechanismen
 - ▶ In Titel IV bis VI ist die Verbringung aus der Gemeinschaft in Drittstaaten, in die Gemeinschaft aus Drittstaaten sowie die Durchfuhr durch die Gemeinschaft aus und nach Drittstaaten geregelt. Darin sind einige Aus- und Einfuhrverbote normiert. Sie betreffen vor allem Staaten, die nicht Mitglied der OECD, der EU oder der EFTA sind
 - ▶ In Titel VII schließlich sind sonstige Bestimmungen administrativer Natur enthalten

Völkerrechtlicher Kontext

Die VVA muss im völkerrechtlichen Kontext verstanden werden.

- ▶ Zum einen ist die EU Vertragsstaat des BÜ
- ▶ Des Weiteren sind die meisten der EU-Mitgliedstaaten Mitgliedsländer der OECD

Die EU erfüllt mit der als EU-Verordnung unmittelbar anwendbaren VVA damit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Umsetzung der internationalen Regelungen. Insofern bilden völkerrechtliche Vorgaben den Rahmen dessen, was die EU in der VVA regeln darf; gleichzeitig bestimmen sie den Spielraum, der auch bei einer Revision der VVA besteht (und der

konkret bei der anstehenden Revision besteht). Die VVA kann jedoch schärfere Regeln als das BÜ oder der OECD-Beschluss enthalten.

3 Vorgehensweise

3.1 Auswertung der Kontrollpläne

Die Kontrollpläne der 16 Bundesländer nach Artikel 50 Abs. 2a VVA sind online veröffentlicht. Ein Inventar der Pläne mit Informationen zur erstellenden Behörde, Datum der Verabschiedung und Gültigkeit ist diesem Bericht als Anhang A.1 beigelegt.

- ▶ Das Projektteam hat ausgewertet, in welcher Weise diese Pläne die einzelnen in Artikel 50 Abs. 2a VVA genannten Elemente adressieren
- ▶ Zugleich wurden die Pläne daraufhin überprüft, inwieweit in ihnen Feststellungen oder Stellungnahmen enthalten sind, die als Quelle für die Identifizierung von relevanten Aspekten herangezogen werden konnten.

Die Auswertung findet sich in Kapitel 4 dieses Berichts.

3.2 Sammlung von Themen, Zuordnung zu Themenfeldern, und Priorisierung

3.2.1 Einführung

- ▶ Zur Schwerpunktsetzung im Projekt,
 - ▶ zur Vorbereitung der gezielten Konsultation von Behörden und Stakeholdern und
 - ▶ zur Auswahl derjenigen Themen, zu denen wir eine vertiefte Analyse erstellt haben,
- wurde eine Reihe von Aspekten im Bereich illegale Verbringung, Vollzugseffizienz sowie Kreislaufwirtschaft unter der VVA identifiziert. Anschließend wurde mit dem Auftraggeber diskutiert und eine Auswahl relevanter Themen für die Konsultation getroffen. Für die überwiegende Zahl dieser Themen wurden auch Maßnahmenvorschläge diskutiert (siehe Kapitel 3.5). In einigen Fällen war es jedoch Ziel der Konsultation, zu ermitteln, inwieweit die mit der VVA intensiv befassten Akteure mit der Gestaltung und Anwendung der aktuellen Vorgaben grundsätzlich zufrieden sind und inwieweit sie Verbesserungsbedarf sehen; dies betrifft die Themenbereiche
- ▶ Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung (Artikel 14 VVA),
 - ▶ vorläufige Verwertung und Beseitigung (Artikel 15 VVA), sowie
 - ▶ die grundsätzliche Ausgestaltung des Verfahrens nach Artikel 3 Abs. 2 VVA („Artikel-18-Verfahren“).

3.2.2 Quellen

Zur Identifikation von Themen wurden folgende Quellen verwandt:

- ▶ Kontrollpläne nach Artikel 50 Abs. 2a VVA der Bundesländer
- ▶ Deutschsprachige juristische Literatur zur VVA, Forschungsvorhaben beim Umweltbundesamt sowie Projekte und Vorhaben in englischer Sprache (Liste in Kapitel 5)

- ▶ Stellungnahmen von Mitgliedstaaten, Behörden, Verbänden und Unternehmen im Rahmen der Konsultation des kürzlich abgeschlossenen Evaluierungsprojekts der EU-KOM zur VVA⁶
- ▶ Berichte der EU-KOM zur Durchführung der VVA
- ▶ Expertise des Projektteams.

Einige Quellen haben sich dabei als deutlich ergiebiger erwiesen als andere. So wurden in den Kontrollplänen der Bundesländer und den Berichten der KOM zur Durchführung keine rechtspolitischen Vorschläge gemacht. Hingegen fanden sich etwa im Rahmen der Konsultation zur Evaluierung der VVA auf EU-Ebene eine Reihe interessanter Anregungen. Auch vom Auftraggeber hat das Projektteam viele Hinweise erhalten.

3.2.3 Definition von Themenfeldern und Darstellung in MS-Excel

Die Themen wurden entsprechend der Diskussion beim Starttreffen in folgende sieben Themenfelder strukturiert:

- ▶ Verfahrensrahmen,
- ▶ Notifizierung,
- ▶ Artikel-18-Verfahren,
- ▶ Ausfuhrverbote,
- ▶ Übergreifende Aspekte von Vollzug und Kontrolle,
- ▶ Sonstiges.

Zur übersichtlichen Darstellung der Themen wurde eine Excel Tabelle mit folgenden Spalten entwickelt, in die alle Themen in eine Themenliste eingearbeitet werden:

- ▶ Thema; Fundstelle (=Quelle);
- ▶ Zuordnung zu einem der Themenfelder;
- ▶ Relevanter Artikel der VVA;
- ▶ Absatz des relevanten Artikels;
- ▶ Vorschlag zur Änderung der VVA;
- ▶ Bemerkungen.

Die identifizierten Themen wurden nach Artikeln geordnet, um Doppelungen (namentlich Vorschläge zum selben Thema aus verschiedenen Quellen) zu identifizieren und zu bereinigen.

Mit Blick auf die Themenliste lassen sich folgende Auffälligkeiten identifizieren:

- ▶ Die allermeisten Themen beziehen sich auf die geltende VVA, die meisten direkt auf bestimmte Artikel.

⁶ https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-waste-shipment-regulation_de

- ▶ Die meisten diskutierten Themen betreffen die Notifizierung, übergreifende Aspekte von Vollzug und Kontrolle, sowie das Artikel-18-Verfahren.
- ▶ Die meisten Themen entspringen Hinweisen des Auftraggebers.
- ▶ Von der Zuordnung zu den drei Zielen, denen Vorschläge zur Änderung der VVA in diesem Vorhaben dienen sollen, überwiegen bei den aktuellen Themen stark diejenigen, die auf einen effizienteren Vollzug abzielen.
- ▶ Vorschläge zur fundamentalen Revision des Systems sind eher selten. In den meisten Fällen steht eine Verbesserung der Anwendung des eingeführten Systems der VVA im Vordergrund (einschließlich teilweise eher juristischer Verbesserungen).

In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurde eine Auswahl der relevantesten Themen getroffen. Von diesen wiederum wurden 17 Themen ausgewählt, die Gegenstand der Konsultation sein sollten

- ▶ 14 Themen mit Maßnahmenvorschlägen (siehe Kapitel 4.3.1 in diesem Bericht)
- ▶ Drei Themen ohne Maßnahmenvorschläge (siehe Kapitel 4.3.2 in diesem Bericht).

Weitere Themen waren zwar nicht Gegenstand der Konsultation, wurden aber trotzdem in verschiedenen Dimensionen analysiert und werden in diesem Bericht (in Kapitel 4.3.3 und 4.3.4) auch diskutiert.

3.3 Befragung durch Online-Umfrage

3.3.1 Erstellen eines Online-Fragebogens

Zu ausgewählten Aspekten, bezogen auf Artikel der VVA, wurden konkrete Fragen erstellt und eine Umfrage mit dem Online-Tool SurveyMonkey erstellt. Die Online-Umfrage enthält dabei folgende Kernelemente:

- ▶ Allgemeiner Teil: Einführung in Projekt, Ziele des Projekts und Fragebogens, Erklärung zum Ausfüllen des Fragebogens, Frist für Rückmeldungen
- ▶ Frage zur Identifikation der Stakeholder-Gruppe (um anschließende Zuordnung bei Auswertung zu ermöglichen)
- ▶ Absatz zum Datenschutz
- ▶ Die konkreten Fragestellungen wurden je nach Ziel der Frage
 - in offener oder geschlossener Form
 - allgemein oder als Einzelfrage gestellt
- ▶ Logische Abfolgen: irrelevante Folgefragen wurden durch die Funktion „Überspringen“ und einer speziellen Weiterleitung zur nächsten Frage vermieden.

Die Fragen wurden nach Artikeln der VVA gegliedert. Den Fragen war jeweils eine Einführung als Hintergrund vorangestellt, bei denen u.a. auf den völkerrechtlichen Rahmen eingegangen

wurde. Bei der Formulierung der Fragen war es – auch vor dem Hintergrund der anstehenden Revision der VVA – besonders wichtig, einen Eindruck zu bekommen, welche Themen von den Beteiligten (Behörden und Verbänden) als relevant erachtet werden. Der Fragebogen enthielt dabei für alle Stakeholder die gleichen Fragen.

Der Fragebogen ist diesem Bericht im Anhang als Anlage A.2 angehängt.

3.3.2 Einladung zur Befragung

Um ein breites Meinungsbild zu bekommen, wurden für die Befragung Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Bereichen mit Bezug zur Abfallverbringung einbezogen, darunter Ministerien der Bundesländer, Vollzugsbehörden, Verbände der Erzeuger gefährlicher Abfälle sowie der Entsorger gefährlicher und nicht-gefährlicher Abfälle. Zolldienststellen wurden in dieser Befragung außen vorgelassen, da diese durch eine gesonderte Befragung in das Forschungsvorhaben involviert wurden (siehe Kapitel 3.4).

Um die Beteiligung an der Online-Umfrage zu erhöhen, wurde eine Vorankündigung mit einem Empfehlungsschreiben des Auftraggebers zur Befragung versandt. Diese E-Mail sollte bereits vorab über das Projekt und die gewünschte Einbindung von Expertinnen und Experten in dieses Projekt informieren.

Die finale Einladung wurde am 8. April 2019 an die 105 ausgewählten Stakeholder versandt. Die E-Mail enthielt neben dem Link zur Umfrage auch die gesamte Umfrage als Word- und PDF-Dokument. Dies sollte die Vorbereitung zum Ausfüllen des Online-Fragebogens erleichtern. Im Einladungsschreiben wurde darauf hingewiesen, dass der Link auch mit weiteren relevanten Kollegen und Kolleginnen geteilt werden kann. Geöffnet war die Umfrage für sechs Wochen.

3.3.3 Methodik zur Auswertung der Befragung

Rückmeldungen wurden in eine Excel Tabelle aufgenommen. In einem ersten Schritt wurde eine statistische Analyse vorgenommen (siehe Kapitel 4.2.1). Diese enthält allgemeine Ergebnisse, wie z.B. die Anzahl der Rückmeldungen oder die Beteiligung an der Online-Umfrage nach Stakeholdertyp.

Weiter wurden die geschlossenen (Ja/Nein/Keine Angaben) Fragen, die jedem Themenkomplex vorangehen, ausgewertet. Da diese Fragen darauf abzielten, die Relevanz des jeweils angesprochenen Regelungsbereichs abzufragen

Beispiel:

„Halten Sie die Abgrenzung des Anwendungsbereichs zur Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 (Verordnung über tierische Nebenprodukte) für ein relevantes Problem?“,

war basierend auf der Ja/Nein-bezogenen Auswertung und einem ersten Screening der offenen Antworten ein erstes Meinungsbild erkennbar:

- ▶ Welche Themenkomplexe werden sehr kontrovers diskutiert?
- ▶ Welche Themenkomplexe scheinen von geringerer Relevanz für die Beteiligten zu sein?
- ▶ Wo herrscht große Einigkeit?

Basierend auf dieser ersten Auswertung wurden die Themen nach Relevanz sortiert (hohe Relevanz, mittlere Relevanz, geringe Relevanz). Veranstaltung eines Fachgesprächs sowie Befragung durch Telefoninterviews

Im September 2019 wurde ein Fachgespräch zum Vorhaben in Berlin durchgeführt, bei dem einem Kreis von Vertretern von Verbänden einerseits und Behörden andererseits in zwei Workshops die Vorgehensweise und Teilergebnisse vorgestellt und zur Diskussion gestellt wurden. Eine Liste der Organisationen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist als Anhang A.3.2 beigefügt.

Schließlich wurden semi-strukturierte Telefoninterviews mit ausgewählten Expertinnen und Experten durchgeführt.

3.4 Befragung von Zollstellen

Aufgrund der intensiven Einbindung der Zolldienststellen in den Vollzug der Abfallverbringung wurden diese gesondert und zusätzlich zur allgemeinen Befragung, d.h. als separate Stakeholdergruppe, befragt. Ursprünglich war geplant, Antworten zur Rolle der Zollstellen von mindestens zwei Zolldienststellen zu erhalten. Die Zolldienststellen haben sich mit *einer* schriftlichen, konsolidierten Rückmeldung beteiligt. Die Rolle der Zollstellen und die Auswertung der Antworten finden sich in Kapitel 4.3.4.

3.5 Analyse und Diskussion von Maßnahmenvorschlägen

Die Ergebnisse der Konsultation wurden neben den Telefoninterviews durch zwei Treffen ergänzt. Sie bilden eine der Grundlagen für die vertiefte Analyse folgender ausgewählter Themen der VVA in Kapitel 4 dieses Berichts, in denen auch konkrete Maßnahmenvorschläge erarbeitet wurden:

- ▶ Abgrenzung der VVA zur EU-Hygieneverordnung (VO 1069/2009)

- ▶ Klarstellung des Begriffs „Gerichtsbarkeit“
- ▶ Definition der illegalen Verbringung
- ▶ Erhöhung der 20 kg-Grenze, unterhalb derer Artikel 18 VVA unterliegende Abfälle von den dort genannten Anforderungen freigestellt sind
- ▶ 25kg Grenze zur Laboranalyse
- ▶ Relevanz von Artikel 3 Abs. 5 VVA
- ▶ Kompetenzen der für die Durchfuhr zuständigen Behörde
- ▶ Beginn und Ende der stillschweigenden Zustimmung
- ▶ Alternativen beim Transportweg im Rahmen der Sammelnotifizierung
- ▶ Erleichterung von den Anforderungen von Artikel 18 VVA für herstellerorganisierte Rücknahmesysteme
- ▶ Offenlegung des Erzeugers bei Streckengeschäften im Bereich von Artikel-18-Verfahren / Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen im Fall von Streckengeschäften
- ▶ Fristberechnung bei der Aufbewahrung von Dokumenten
- ▶ Rückführungen
- ▶ Elektronischer Datenaustausch
- ▶ Differenzen bei der Einstufung von Abfällen
- ▶ Einleitende Bemerkungen zu Anhang V der VVA
- ▶ Einstufung von Abfällen und Anteile an Fremdstoffen in Abfällen.

Die Analyse und Erarbeitung von Maßnahmenvorschlägen (Kapitel 4.3) basierte auf der folgenden Rahmensetzung:

- ▶ Benennung bestehender Herausforderungen bei Vollzug und Anwendung der VVA
- ▶ Berücksichtigung des anwendbaren internationalen Rechtsrahmens (d.h. BÜ und OECD-Beschluss)
- ▶ Berücksichtigung der Standpunkte der konsultierten Interessenträger in geeigneter Form; und
- ▶ Erarbeitung von Empfehlungen als Input für die anstehende Revision der VVA auf EU-Ebene.

Daher folgt die Gliederung der Unterkapitel von Kapitel 4, zu denen Maßnahmenvorschläge erarbeitet wurden, folgender Logik:

- ▶ Überblick über die von den Befragten geäußerte *Relevanz*, soweit das Thema Gegenstand der Konsultation war

- ▶ *Kontext* des Themas (Worum geht es? Welches spezifische Problem soll hier diskutiert werden?)
- ▶ *Völkerrechtliche Dimension* (Insbesondere: Inwieweit bilden Vorgaben des BÜ oder des OECD-Beschlusses einen bindenden Rahmen?)
- ▶ Beschreibung *wahrgenommener Probleme und Vorschläge* (namentlich aus der Konsultation) und
- ▶ *Diskussion* der Argumente und Beschreibung möglicher relevanter und praktikabler Lösungen für die festgestellten Probleme unter Berücksichtigung der einschlägigen rechtlichen und technischen Grenzen sowie Erarbeitung eines *Maßnahmenvorschlages*. Hierbei hängt die Gestaltung des Maßnahmenvorschlags auch von der Thematik ab
 - Dabei wurde auch geprüft, inwieweit ein Vorschlag einer Änderung gegenüber der Beibehaltung des aktuellen Rechtszustands eine Verbesserung darstellt.
 - In einigen Fällen waren die vorgeschlagenen Änderungen zur Weiterentwicklung der VVA angesichts völkerrechtlicher Grenzen nicht möglich.
 - Zu einigen Aspekten, bei denen es konkrete aktuelle Entwicklungen und Entscheidungen gibt, beispielsweise das Urteil des EuGH zur Frage der Abgrenzung von VVA und EU-VO zu tierischen Nebenprodukten (EuGH vom 23.5.2019 (Rs C-634/17))⁷, wurden konkrete Formulierungsvorschläge gemacht.
 - In anderen Fällen standen mehrere Optionen für konkrete Maßnahmenvorschläge zur Verfügung, die dargestellt wurden.
 - Speziell im Bereich derjenigen Vorschriften, die weniger unter juristischen Aspekten als problematisch wahrgenommen werden, sondern bei denen es (ggf: auch) um die Frage „Mehr oder gleichviel Kontrolle wie bisher?“ geht, wurde auf damit verbundene Herausforderungen hingewiesen.

Durch die ausdrückliche Einbeziehung dieser Elemente orientiert sich diese Studie im Ausgangspunkt an den ersten Phasen der Evaluierung von EU-Rechtsvorschriften im Rahmen der EU-Initiative zur besseren Rechtssetzung⁸. Wesentlicher Unterschied zwischen dem in dieser Studie verfolgten Ansatz und einer formellen Evaluierung ist, dass diese Studie die Herausforderungen bei der Durchsetzung und Anwendung der VVA *in Deutschland* in den Mittelpunkt stellt. Daher folgt die Studie nicht einer expliziten Bewertung nach den üblichen Kriterien Effizienz, Effektivität, Relevanz, Kohärenz und Mehrwert auf EU-Ebene. Bestimmte Aspekte dieser Kriterien werden bei der Analyse und in den Empfehlungen implizit berücksichtigt (z. B. Effizienz und Kohärenz). Eine explizite Bewertung dieser Kriterien und eine vollständige Folgenabschätzung geht jedoch über den Rahmen dieser Studie hinaus (und sollte auf EU-Ebene durchgeführt werden).

⁷ ReFood GmbH & Co. KG v. Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2019); Rs-634/17, ECLI:EU:C:2019:443; <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&td=ALL&num=C-634/17>

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_de

4 Ergebnisse

4.1 Auswertung Kontrollpläne

4.1.1 Einführung

Durch die Verordnung (EU) Nr. 660/2014 wurde Artikel 50 Abs. 2a neu in die VVA aufgenommen. Demnach mussten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass für ihr geografisches Gebiet im Hinblick auf die nach Artikel 50 Abs. 2 VVA durchzuführenden Kontrollen bis zum 1. Januar 2017 ein Kontrollplan oder mehrere Kontrollpläne erstellt werden, entweder getrennt oder als klar abgegrenzter Teil von anderen Plänen. In Deutschland erfolgt die Erstellung der Kontrollpläne entsprechend § 11a AbfVerbrG durch die Bundesländer.

4.1.2 Auswertung

4.1.2.1 Verabschiedung der Pläne, Gültigkeit, Umfang

Alle Bundesländer haben Kontrollpläne verabschiedet und online veröffentlicht. Ein Inventar ist im Anhang dieses Berichts (siehe A) als Anlage 1 beigefügt.

Nach der VVA bzw. dem AbfVerbrG sind die Pläne mindestens alle drei Jahre zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren. In den Plänen der Bundesländer ist z.T. eine zeitliche Gültigkeit angegeben, und zwar entweder von Ende Dezember 2016 bis Ende Dezember 2019 oder Januar 2017 bis Januar 2020. In allen Plänen ist das gemäß Artikel 50 Abs. 2a lit. b VVA anzugebende geographische Gebiet das Gebiet des jeweiligen Bundeslands.

Die meisten Kontrollpläne haben einen Umfang von 10-20 Seiten (kürzester BY mit sieben Seiten, längster NI mit 32 Seiten).

4.1.2.2 Inhaltliche Anforderungen an Kontrollpläne nach Artikel 50 Abs. 2a VVA

In Artikel 50 Abs. 2a VVA werden folgende Anforderungen für Kontrollpläne formuliert:

- ▶ Zunächst müssen Kontrollpläne auf einer Risikobewertung für spezifische Abfallströme und Ursprünge illegaler Verbringungen basieren (unter Berücksichtigung, sofern verfügbar und angebracht, nachrichtendienstlicher Daten, z.B. Daten über Ermittlungen von Polizei und Zollbehörden sowie Analysen krimineller Tätigkeiten)
Mit der Risikobewertung soll unter anderem die erforderliche Mindestzahl von Kontrollen ermittelt werden (eine solche Mindestanzahl wird jedoch nicht bei den Elementen der Inhalte eines Plans erwähnt).
- ▶ Des Weiteren muss jeder Kontrollplan folgende Elemente enthalten:
 - Die Ziele und Prioritäten der Kontrollen, einschließlich einer Beschreibung, wie diese Prioritäten ausgewählt wurden
 - Das geografische Gebiet, für das der Kontrollplan gilt
 - Angaben zu den geplanten Kontrollen, einschließlich Angaben zu materiellen Kontrollen, d.h. z.B. der Besichtigung der Ladung
 - Die den einzelnen an Kontrollen beteiligten Behörden zugewiesenen Aufgaben

- Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen den an Kontrollen beteiligten Behörden
- Angaben zu den Schulungen der Kontrolleure zu Fragen in Bezug auf Kontrollen und
- Angaben zu den personellen, finanziellen und sonstigen Ressourcen für die Umsetzung des Kontrollplans.

4.1.2.3 Darstellung der in Artikel 50 Abs. 2a VVA genannten Elemente in den Plänen der Bundesländer

Im Folgenden wird dargestellt, wie diese Pflichtelemente in den Plänen der Bundesländer aufgegriffen werden (mit Ausnahme des geografischen Gebiets, siehe hierzu oben unter 4.1.2.1).

Risikobewertung als Basis

Artikel 50 Abs. 2a VVA geht davon aus, dass Ausgangspunkt der Planung eine spezifisch auf das jeweilige Gebiet bezogene Risikobewertung ist. Letztlich basieren auf dieser Risikobewertung unter anderem

- ▶ die Mindestzahl an Kontrollen (sowie eingesetzte Ressourcen)
- ▶ die gesetzten Prioritäten und
- ▶ eine sinnvolle Gestaltung der Zusammenarbeit von Behörden und Schulungen.

In diesem Sinn bildet eine umfangreiche spezifische Risikobewertung tatsächlich das Fundament aller weiteren Elemente der Planung.

Es besteht keine Pflicht, die Risikobewertung im Kontrollplan darzustellen. In den Plänen der Bundesländer wird jedoch teilweise darauf eingegangen, und zwar sehr unterschiedlich prominent. Soweit es kein gesondertes Kapitel „Risikobewertung“ gibt (Beispiele u.a.: NW, MV, RP, SH, SL), erfolgt eine inhaltliche Risikobewertung teilweise im Rahmen eines Kapitels „Ziele und Prioritäten“.

Die Darstellung des Risikobewertungsprozesses ist sehr unterschiedlich. Während sich die meisten Pläne inhaltlich an Kriterien des Europäischen Netzwerks IMPEL⁹ orientieren (d.h. Risikopotential entsprechend der Berücksichtigung von Eintrittswahrscheinlichkeit und des potentiellen Schadens für die Umwelt und die menschliche Gesundheit), ist die Tiefe der Darstellung unterschiedlich. Beispiel für ausführliche Beschreibung der Kriterien bieten die Pläne von BB, BW, HE, HH und NI.

Teilweise erfolgt eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten im jeweiligen Bundesland und eine Unterscheidung nach Rolle des Landes in Verbringungskonstellationen (Import/Export/Durchfuhr) – Beispiele sind in den Plänen von BB, BW, HE, HH zu finden. Teils, z.B. bei BW, HH und NI, sind diese Ausführungen zur Rolle des Bundeslandes auch unterfüttert mit statistischen Daten, differenziert nach Verkehrsarten (HH, ähnlich NI). RP berichtet von der Verwendung von PRTR-Daten bei der Risikoanalyse. In manchen Fällen erfolgt inhaltlich eher eine implizite Risikobewertung (etwa BY).

Wichtige Elemente der Risikoanalyse sind des Weiteren Informationen zu Schadenspotential und Menge relevanter Abfallströme sowie häufig damit verknüpfte Angaben zu typischen

⁹ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law

Zielländern für den Export dieser Abfallströme. Hierzu gibt es naturgemäß Abweichungen mit Blick auf die verschiedenen Gegebenheiten in den Ländern. Häufig genannt werden insofern:

- ▶ Elektroaltgeräte (EAG) und gesondert: FCKW-haltige Kühlgeräte (Afrika)
- ▶ Altreifen (Afrika)
- ▶ Alt-PKWs und Autoteile (Afrika, Osteuropa, frühere Sowjetunion)
- ▶ Altbatterien, Katalysatoren (Afrika)
- ▶ Abfälle der Grünen Liste einschließlich entsprechender Kunststofffraktionen (Hauptziel Asien).

Der Plan von SN vermerkt insofern, eher untypisch, keine Erkenntnisse zu Auffälligkeiten bei bestimmtem Versand/Empfängerstaaten oder bestimmten Abfallströmen.

Ziele und Prioritäten

Die in den Plänen genannten Ziele unterscheiden sich nur wenig. Ziel der Kontrolltätigkeit ist es, illegale Abfallverbringungen und sonstige Verstöße gegen verbringungsrechtliche Vorschriften zu erkennen und aufzudecken und teilweise auch vorzubeugen. Teils wird auch explizit ein Bezug zum BÜ hergestellt („Reduzierung der Exporte gefährlichen Abfälle in Entwicklungsländer“ (z.B. BY)).

Das Thema „Ergebnis der Risikobewertung“ leitet über in den Bereich der Prioritäten, die sich wiederum naturgemäß nach den jeweiligen Gegebenheiten im Land ausrichten. Es lassen sich drei Typen unterscheiden:

- ▶ Die meisten Pläne (etwa BB, HE, HH, MV, NI, SN) verfolgen ein dreistufiges Konzept („hoch/mittel/niedrig“ o.ä.) für bestimmte Konstellationen (auf bestimmte Akteure, bestimmte Abfallarten, bestimmte Anlagen usw. bezogen). SH teilt mit, dass es ein Konzept einer dreistufigen Überwachungspriorität als Teil des Überwachungsprogramms gibt, das aber nicht öffentlich gemacht wird
- ▶ Andere Pläne stellen „hoch“ prioritär eingestufte Konstellation dar (z.B. BW, NW)
- ▶ Teils erfolgt eine Priorisierung eher indirekt oder implizit (z.B. BE, RP, SL).

Höhere Prioritäten ergeben sich aus dem oben beschriebenen Ansatz aus erhöhten Risikopotentialen in der Regel im Bereich der Notifizierung sowie insbesondere des Anwendungsbereichs des BÜ.

Angaben zu geplanten Kontrollen

Alle vorliegenden Pläne nehmen – wenn auch nicht immer ausdrücklich – Bezug auf die in Artikel 50 Abs. 3 VVA niedergelegte Anforderung der VVA und postulieren hierzu den Anspruch, grundsätzlich alle Akteure der Entsorgungskette zu kontrollieren (Erzeuger, Beförderer, Sammler, Händler, Makler). Ebenso wird in allen Plänen zwischen regelmäßigen und anlassbezogenen Kontrollen unterschieden.

Im Bereich der Anlagenüberprüfung erwähnen einige Pläne die IED-Kontrollpläne nach § 52a BImSchG (BB, HH, RP, TH). BW und HE informieren über die Verknüpfung von Erkenntnissen aus IED-Inspektionen für die Zwecke der Kontrollen im Rahmen der VVA. MV berichtet die Zusammenführung von immissionsschutzrechtlicher und abfallrechtlicher

Kontrolle per Verwaltungsvorschrift (siehe auch Informationen zur Zusammenarbeit verschiedener Behörden im nächsten Abschnitt dieses Kapitels). Der Ablauf der Abfalltransportüberwachung wird in einzelnen Plänen beschrieben (z.B. BB, BE). Quantitative Angaben zu Anzahl oder Häufigkeit der Kontrollen finden sich in keinem Plan.

Beteiligte Behörden und jeweilige Aufgabe und Zusammenarbeit dieser Behörden

Entsprechend dem verschiedenen Aufbau der Verwaltungen in den Bundesländern ergeben sich in den Plänen Eigenheiten im Rahmen von behördlichen Zuständigkeiten und Aufgaben.

Die Zusammenarbeit mit Bundesbehörden (Zoll, BAG) im Rahmen der Vorgaben von § 11 Abs. 2 werden beschrieben.

Naheliegende Nutzung von Synergien für den Bereich der Anlagenüberwachung (sowohl auf Erzeugerseite wie mit Blick auf Entsorgungsanlagen) mit den nach BImSchG erforderlichen Kontrollen und den IED-Inspektionsplänen werden in einigen Plänen angerissen.

Schulungen

Sehr hohe inhaltliche Überschneidungen bei den Plänen der Bundesländer gibt es bei den Berichten über Schulungen. BAG und Zoll bieten als bundesweite Behörden länderübergreifende Schulungsmaßnahmen an. In den Plänen wird von verschiedenen internen Fortbildungslehrgängen und Workshops der Landespolizei berichtet, die mit Blick auf Abfallverbringung relevant sind, insbesondere auch gesonderte Fortbildungen direkt zur VVA (etwa in BW „Überwachung von Abfalltransporten und grenzüberschreitende Abfallverbringung“). Von externen Schulungen berichten etwa die Pläne von BB, MV. HE informiert über die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems mit schriftlich ausgearbeiteten Standards für Kernprozesse.

Angaben über verpflichtende Fortbildungen oder Angaben zum Umfang der absolvierten Fortbildungen lassen sich den Plänen nicht entnehmen.

Personelle, finanzielle und sonstige Ressourcen für Umsetzung des Kontrollplans

Dieser Bereich bleibt bei den meisten Plänen eher unkonkret.

Insbesondere findet sich zwar häufig die Formulierung, dass eine ausreichende Anzahl an fachlich qualifiziertem Personal vorhanden ist, Angaben zu vorgesehenem Personaleinsatz oder zu Kosten fehlen aber nahezu völlig (BW liefert Informationen dazu, wie viele SachbearbeiterInnen-Stellen bei einzelnen Behörden vorhanden sind). In einzelnen Plänen wird die angemessene Berücksichtigung im Haushaltsplan versichert (z.B. HE, HH).

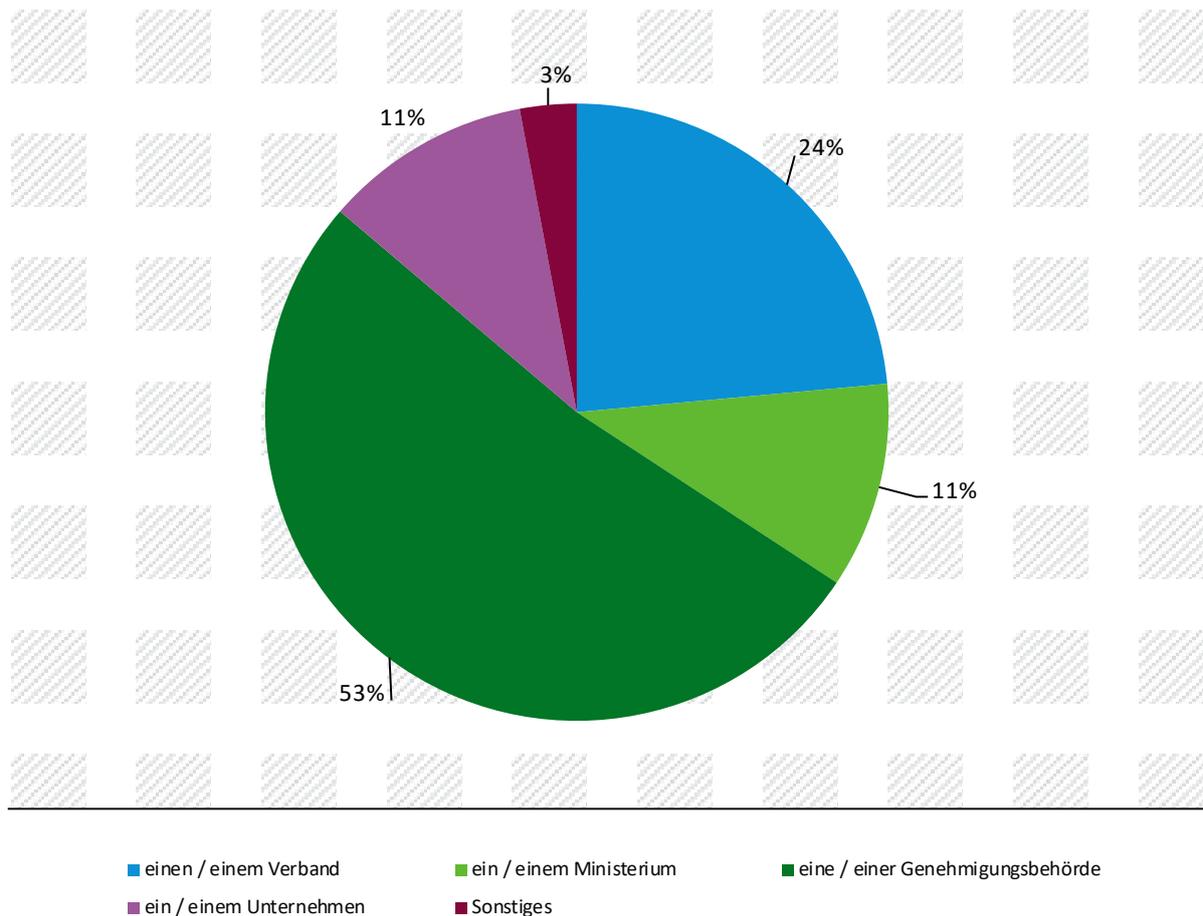
4.2 Befragung von Expertinnen und Experten durch Online-Umfrage, Veranstaltung eines Fachgesprächs und Interviews

4.2.1 Allgemeine Ergebnisse der Online-Konsultation

Bei 105 versendeten Einladungen zur Online-Umfrage und einer Anzahl von 47 Rückmeldungen, lag die Beteiligung bei 45 %. Dabei gilt zu beachten, dass sich einige angeschriebene Stakeholder auch gemeinsam an der Umfrage beteiligt haben.

Nach Ausschluss von leeren bzw. stark unvollständigen Fragebögen wurden insgesamt 38 Fragebögen weiter analysiert. Die jeweils zuständigen Behörden stellen dabei mit 20 Fragebögen (53 %) die Stakeholdergruppe mit der größten Beteiligung dar. Weiter wurden neun Fragebögen (24 %) von Verbänden beantwortet, vier von Ministerien der Bundesländer (11 %) und fünf von Unternehmen (14 %) (davon einer von einem beliebigen Unternehmen mit hoheitlichen Aufgaben). Das Verhältnis von Behörden zu privaten Stakeholdern liegt dabei bei 63:11. Veranschaulicht wird die Beteiligung nach Stakeholdergruppen in nachfolgender Abbildung.

Abbildung 1: Beteiligung an der Online-Umfrage nach Stakeholdertyp



Quelle: eigene Darstellung, Ramboll

Eine Liste der Organisationen der Teilnehmenden an der Konsultation ist als Anhang A.3.1 beigefügt.

Bemerkenswert ist die hohe Beteiligungsquote von Behörden auf Bundeslandebene. So waren Rückmeldungen mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und Schleswig-Holstein aus fast allen Bundesländern zu verzeichnen. Damit flossen umfassende sowie regional unterschiedliche Meinungen und Erfahrungen in die Auswertung ein.

4.2.2 Allgemeine Ergebnisse zu Fachgespräch und Interviews

Im September 2019 wurde ein Fachgespräch zum Vorhaben in Berlin durchgeführt, bei dem einem Kreis von Vertretern von Verbänden einerseits und Behörden andererseits in zwei Workshops die Vorgehensweise und Teilergebnisse vorgestellt und zur Diskussion gestellt wurden. Die Rückmeldung aus der Diskussion ist in die Auswertung eingeflossen. Eine Liste der Organisationen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist im Anhang zu diesem Bericht als Kapitel A.3.2 beigefügt.

Des Weiteren wurden semi-strukturierte Telefoninterviews mit ausgewählten Expertinnen und Experten durchgeführt, die sich auf

- ▶ Themenkomplexe mit einer hohen Relevanz
- ▶ Antworten, welche zusätzlichen Klärungsbedarf benötigen und
- ▶ Interessante Lösungsvorschläge, bei denen vertiefte Informationen notwendig sind

fokussierten. So wurden an die Interviewpartner (siehe Liste in Anhang A.3.2) individuelle Fragen gestellt.

4.3 Analysen und Maßnahmenvorschläge zu ausgewählten Fragestellungen im Kontext des Abfallverbringungsrechts

4.3.1 Analyse und Diskussion von Maßnahmenvorschlägen zu ausgewählten Themen der VVA

4.3.1.1 Artikel 1 Abs. 3 lit. d VVA: Abgrenzung der VVA zur Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (Verordnung über tierische Nebenprodukte)

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Abgrenzung der VVA zur Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 (Verordnung mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte)

Hintergrund: Auch die Verordnung über tierische Nebenprodukte stellt ein Genehmigungsregime bei grenzüberschreitenden Transporten zur Verfügung. Der Wortlaut der derzeitigen Regelung führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten, wie sie sich etwa beim aktuell anhängigen Verfahren¹⁰ des Europäischen Gerichtshofs (Vorlage C-634/17) zeigen.

Halten Sie die Abgrenzung des Anwendungsbereichs zur Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 (Verordnung über tierische Nebenprodukte) für ein relevantes Problem?

¹⁰ Hinweis: Hier ist die Frage der Konsultation dokumentiert. In der angesprochenen Rechtssache erging nach Ende der Konsultation das Urteil des EuGH (Urteil vom 23.05.2019 (Rs C-634/17); ReFood GmbH & Co. KG v. Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2019), Case Rs-634/17, ECLI:EU:C:2019:443; <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&td=ALL&num=C-634/17>)

Ja: 22

Nein: 7

Keine Angabe: 9

Kontext

Die Abgrenzung des Anwendungsbereichs zwischen der VVA und der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 wurde von der Mehrheit der Befragten als relevantes Thema hervorgehoben. Dies betrifft die Frage, ob ein bestimmtes Material den Regeln für die grenzüberschreitende Verbringung der VVA oder der VO (EG) Nr. 1069/2009 unterliegt. Letztgenannte Regelung enthält bereits detaillierte Regelungen über die Sendung, Kanalisierung und Verbringung von tierischen Nebenprodukten. Der Ausschluss derer in der VVA soll eine Überschneidung der Regelungen verhindern, da solches Material zugleich auch Abfälle im Sinne der Definition von Artikel 2 Nr. 1 VVA darstellen können. Wille des Gesetzgebers ist hierbei, dass die Materialien aus dem Anwendungsbereich der VVA ausgenommen werden, die bereits besonderen Gemeinschaftsregelungen unterliegen. Es soll hierbei jedoch nicht zu einer Umgehung der VVA kommen. Problematisch erscheint in bestimmten Fällen die Abgrenzung, welche Produkte welcher Verordnung unterliegen.

Die Unsicherheiten waren Gegenstand eines Vorlageverfahrens beim EuGH (Rs C-634/17). Das Urteil in diesem Verfahren ist am 23.05.2019 ergangen (siehe unten).

Völkerrechtliche Vorgaben

Weder im BÜ noch im OECD-Beschluss finden sich Sonderregelungen bezüglich tierischer Nebenprodukte.

Wahrgenommene Probleme

Über die generelle Zuordnungsproblematik hinaus wurden im Rahmen der Konsultation noch folgende Aspekte von Behörden benannt

- ▶ Probleme insbesondere bei der Frage, welchem Regelungswerk die Verbringung verarbeiteter Gülle, unterliegt (Artikel 2 Abs. 2 lit. k der VO (EG) Nr. 1069/2009 normiert für Gülle explizit die Anwendung der Regelungen dieser Verordnung, nennt jedoch keine Regelung zu verarbeiteter Gülle)
- ▶ Unklarheiten, ob der Anwendungsbereich der Verordnung über tierische Nebenprodukte bei Vermischung von tierischen Nebenprodukten mit sonstigen Abfällen eröffnet ist.

Diskussion und Maßnahmvorschlag

In Nr. 62 des oben angesprochenen Urteils des EuGH vom 23.05.2019 (Rs C-634/17)¹¹ kommt der Gerichtshof zu folgendem Schluss:

„Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Artikel 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 dahin auszulegen ist, dass Verbringungen tierischer Nebenprodukte, die unter die Verordnung Nr. 1069/2009 fallen, außer in den Fällen, in denen die Verordnung Nr. 1069/2009 ausdrücklich die Anwendung der Verordnung Nr. 1013/2006 vorsieht, vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 ausgenommen sind.“

¹¹ ReFood GmbH & Co. KG v. Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2019), Case no. C-634/17, ECLI:EU:C:2019:443; <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&td=ALL&num=C-634/17>

Vor diesem Hintergrund wird bei der anstehenden Revision der VVA eine enge Orientierung an diesen Vorgaben erwartet. Hierzu wäre etwa folgende Neuformulierung von Artikel 1 Abs. 3 lit. d VVA denkbar:

Diese Verordnung gilt nicht für (...)

d) Verbringungen tierischer Nebenprodukte, die unter die Verordnung Nr. 1069/2009 fallen, es sei denn, Verordnung Nr. 1069/2009 ordnet die Anwendung dieser Verordnung ausdrücklich an;

4.3.1.2 Artikel 2 Nr. 15, 25 und Artikel 18 VVA: Klarstellung von „der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegend“

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Artikel 2 Nr. 15, 25; Artikel 18 VVA: Klarstellung von „der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegend“

Hintergrund: Einige Vorschriften der VVA nehmen Bezug auf die „Gerichtsbarkeit“ der beteiligten Staaten, der bestimmte relevante Akteure unterliegen (etwa Artikel 2 Nr. 15 und 25 sowie Artikel 18 Abs.1). Dies wird teils so aufgefasst, dass ein Geschäftssitz im jeweiligen Staat bestehen muss, ist aber streitig.

Gibt es Unklarheiten mit dem Begriff "der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegend"?

Ja: 24

Nein: 9

Keine Angabe: 5

Kontext

Der Begriff "**unter der Gerichtsbarkeit**" eines Mitgliedstaats ist für das Verständnis von Schlüsseldefinitionen nach Artikel 2 VVA entscheidend.

In Artikel 2 Nr. 15 lit. a VVA wird z. B. *Notifizierender* wie folgt definiert:

im Falle einer Verbringung, die in einem Mitgliedstaat beginnt, eine der Gerichtsbarkeit dieses Mitgliedstaates unterliegende natürliche oder juristische Person, die beabsichtigt, eine Verbringung von Abfällen durchzuführen oder durchführen zu lassen, und zur Notifizierung verpflichtet ist.

In Artikel 2 Nr. 15 lit. b VVA wird der Notifizierende im Falle der Einfuhr in oder der Durchfuhr durch die Gemeinschaft von nicht aus einem Mitgliedstaat stammenden Abfällen definiert als

jede (...) der Gerichtsbarkeit des Versandstaats unterliegenden natürlichen oder juristischen Personen, die eine Verbringung von Abfällen durchzuführen oder durchführen zu lassen beabsichtigen oder durchführen ließen

Artikel 2 Nr. 25 VVA lautet:

„(Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck) der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegendes Gebiet“ jedes Land- oder Meeresgebiet, innerhalb dessen ein Staat im Einklang mit dem Völkerrecht Verwaltungs- und Regelungsbefugnisse in Bezug auf den Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt ausübt.

Der Begriff findet sich auch im Zusammenhang mit dem Verfahren nach Artikel 3 Abs. 2 VVA, siehe Artikel 18 Abs. 1 lit. a VVA.

Was "unter der Gerichtsbarkeit" eines Mitgliedstaats oder Landes zu verstehen ist, wird nicht einheitlich verstanden. Teils wird dies so aufgefasst, dass ein Geschäftssitz im jeweiligen Staat bestehen muss, dies ist aber streitig.

Völkerrechtliche Vorgaben

Im BÜ findet sich in Artikel 2 Nr. 9 die Definition von der „Hoheitsgewalt eines Staates unterstehendes Gebiet“, welche dem Begriff „Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegend“ ähnlich ist. Mit „Hoheitsgewalt“ und „Gerichtsbarkeit“ ist im Wesentlichen dasselbe gemeint, nämlich jedes Land- oder Meeresgebiet und jeder Luftraum, innerhalb dessen ein Staat nach dem Völkerrecht verwaltungsrechtliche Zuständigkeit in Bezug auf den Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt ausübt.

Auch der OECD-Beschluss verwendet (in Kapitel II Abschnitt A Nr. 5 und 11) Definitionen, die derer der „Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegend“ gleichkommen:

- ▶ Nr. 5 definiert „grenzüberschreitende Verbringung“ mit jeder Verbringung von Abfällen aus einem der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaates unterstehendem Gebiet in ein der Hoheitsgewalt eines anderen Mitgliedstaates unterstehenden Gebiet
- ▶ Auch in Nr. 11 findet sich die Formulierung „der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaates“, hier in Bezug auf das OECD-Gebiet; auch insofern ist die Formulierung der „Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegend“ gleichbedeutend mit der Formulierung der „Hoheitsgewalt eines Staates unterstehend“.

Wahrgenommene Probleme

Ein Großteil der Befragten (öffentliche wie auch private Stakeholder) gaben an, dass das Konzept der „Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaates“ oder „der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegendes Gebiet“ Klärung bedarf, um eine einheitliche und vorhersehbare Anwendung der Vorgaben durch Anwender und zuständige Behörden zu gewährleisten.

Ein wichtiges Thema in diesem Kontext ist die Frage, ob das Konzept der „Gerichtsbarkeit“ voraussetzt, dass eine Firma einen registrierten Geschäftssitz im betreffenden Land hat. Diesbezüglich gibt es keine einheitliche Position bei den Konsultierten. Zu bedenken wäre bei Bejahung des Sitzerfordernisses, dass dies eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEUV) darstellen könnte.

In den Anlaufstellenleitlinien Nr. 10 wird die Beantwortung dieser Frage den Mitgliedstaaten überlassen, was freilich nicht zu besserer Rechtssicherheit beigetragen hat. Problematisch wird auch bewertet, dass Verstöße gegen das Sitzerfordernis teils mit Geldbußen belegt werden, obwohl gerade darüber Uneinigkeit herrscht.

Weitere bzw. zusätzlich genannte Aspekte betrafen folgendes:

- ▶ Unterschiedliche Auslegung des Begriffs „Gerichtsbarkeit“ führt bereits innerhalb Deutschlands zu uneinheitlicher Rechtsanwendung;
- ▶ Gefahr der Nutzung von Briefkastenfirmen, um die Gerichtsbarkeit im jeweiligen Staat zu umgehen;
- ▶ Entstehung von Problemen, wenn sich der Empfänger und die Verwertungsanlage nicht im selben Empfängerstaat befinden; und

- ▶ Fehlende Notifizierung von kleinen Firmen, da sie ihnen zu komplex erscheint.

Vorschläge der Konsultierten

Folgende Vorschläge wurden hierzu im Rahmen der Konsultation unterbreitet:

- ▶ Klarstellung, ob ein Unternehmen seinen Geschäftssitz im Versandstaat haben muss, um der dortigen Gerichtsbarkeit zu unterliegen, oder nicht
- ▶ Formulierungsvorschlag „im Staat registriertes/eingetragenes Unternehmen“ statt „Gerichtsbarkeit“
- ▶ Formulierungsvorschlag „der Zuständigkeit der Behörde am Versandort unterliegend“, um verbringungsrechtliche Pflichten und ggf. Rückfuhrpflichten effektiv und zeitnah gegenüber dem Veranlasser durchsetzen zu können
- ▶ Sowohl die zuständige Behörde am Versandort als auch die zuständige Behörde am Bestimmungsort sollten Zugriff auf Veranlasser haben
 - Statt des Erfordernisses der Gerichtsbarkeit könnten als Mindestanforderung für Abfallverbringer eine „ladungsfähige Adresse“ oder zumindest die nachweisbare Einrichtung eines Postfaches sein
 - In der Praxis kommt es häufig auf einen Firmensitz im Versandstaat an; Angleichung der Norm an den Usus der Wirklichkeit
 - Einführung eines einfachen Zertifikates, analog zur internationalen Handelsordnung, welches eine Listung des Notifizierenden beinhaltet und damit die Anforderungen an einen „Firmensitz“ ersetzt

Diskussion und Maßnahmenvorschläge

Nach Auffassung der Gutachter sollte eine praktikable Lösung

- ▶ eine harmonisierte und kohärente Auslegung des Begriffs "unter der Gerichtsbarkeit" unterstützen und damit eine klare und kohärente Anwendung der VVA-Bestimmungen ermöglichen, die sich auf diesen Begriff Bezug nehmen; und
- ▶ die zuständigen Behörden in der Praxis in die Lage versetzen, die relevanten Akteure in der Abfallverbringungs- und -behandlungskette für ihre Verpflichtungen gemäß der VVA zur Rechenschaft ziehen zu können.

Auf der Grundlage dieser beiden Elemente geht der Vorschlag dahin, die Definition des Begriffs "unter der Gerichtsbarkeit" zu präzisieren bzw. zu erweitern. Nach Meinung der Gutachter ist es sinnvoll, dies in verbindlicher Form festzulegen, d.h. den Rechtstext der VVA anzupassen und nicht lediglich unverbindliche Hilfestellung in Form von Anlaufstellen-Leitlinien zu geben.

Was die inhaltliche Definition des Begriffs "unter der Gerichtsbarkeit" betrifft, so ist es eine Grundsatzfrage, inwieweit es für EU-ansässige Akteure ausreichend ist, in *irgendeinem* Mitgliedstaat der EU niedergelassen zu sein, oder inwieweit ein Sitz in bestimmten Mitgliedstaaten gefordert werden sollte. Mit Blick auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit im Einklang mit den EU-Verträgen und die justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten schätzen die Gutachter Erstgenanntes als ausreichend ein.

Alternative Optionen wären:

- ▶ Notwendig, aber auch ausreichend ist die Registrierung als Händler/Makler im Versandstaat
- ▶ Erfordernis eines Sitzes im Versandstaat wird auf Fälle beschränkt, bei denen die Notifizierung angewendet wird.

4.3.1.3 Artikel 2 Nr. 35 VVA: Definition der „illegalen Verbringung“

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Artikel 2 Nr. 35 VVA: Definition der illegalen Verbringung

Hintergrund: Liegt eine illegale Verbringung nach Artikel 2 Nr. 35 VVA vor, fordert Artikel 24 VVA grundsätzlich eine Rückführung. Das BÜ erfordert eine Regelung, für welche Fälle eine Rückführung vorgesehen ist. Denkbar wäre, in diesem Rahmen zwischen minderen Verstößen einerseits und absichtlichen (strafrechtlich relevanten) Verstößen andererseits zu differenzieren.

Hielten Sie es für sinnvoll, wenn die Definition der illegalen Verbringung angepasst werden würde?

Ja: 19

Nein: 18

Keine Angabe: 1

Kontext

Die Definition der „illegalen Verbringung“ ist in Artikel 2 Nr. 35 VVA geregelt und mit diversen Unterpunkten (lit. a -g) genauer konturiert. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um verschiedene Aspekte, die bei dem jeweils einschlägigen Verfahren nicht eingehalten werden.

Konsequenz eines derartigen Verfahrensverstößes ist die Illegalität der Verbringung. Konsequenz derer ist wiederum die Anwendbarkeit der Artikel 24 und 25 VVA und konstituiert die kostenpflichtige Rücknahme der illegal verbrachten Abfälle.

Als weitere Konsequenz können alle zuständigen Behörden gemäß Artikel 11 Abs. 1 lit. c und Artikel 12 Abs. 1 lit. d VVA eine Verbringung ablehnen, die in Zusammenhang mit eines wegen illegaler Verbringung in der Vergangenheit verurteilten Notifizierenden oder Empfängers stattfindet.¹²

Völkerrechtliche Vorgaben

Das BÜ nennt "illegale Verbringung" in Artikel 2 Nr. 21 in Verbindung mit Artikel 9 Abs. 1 einen „unerlaubten Verkehr“ und regelt, dass diese Verbringungen unerlaubt sind, wenn:

- ▶ sie ohne eine nach dem BÜ erforderliche Notifikation an alle betroffenen Staaten erfolgt
- ▶ sie ohne die nach dem BÜ erforderliche Zustimmung eines betroffenen Staates erfolgt
- ▶ sie mit einer durch Fälschung, irreführenden Angaben oder Betrug erlangten Zustimmung der betroffenen Staaten erfolgt
- ▶ sie im Wesentlichen nicht mit den Papieren übereinstimmt oder

¹² Oexle/Epiney/Breuer, VVA (2010), Artikel 2 Rn. 146.

- ▶ sie zu einer vorsätzlichen Beseitigung [z. B. Einbringen (dumping)] gefährlicher Abfälle oder anderer Abfälle entgegen dem BÜ und allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts führt.

Die VVA geht in ihren Vorgaben noch über die Kriterien des BÜ hinaus.

Der OECD-Beschluss regelt in Kapitel II Abschnitt D Abs. 3 und 4 die Modalitäten im Falle einer Verbringung von Gelb gelisteten Abfällen, die nicht wie vorgesehen abgeschlossen werden kann, etwa im Falle einer illegalen Verbringung von Gelb gelisteten Abfällen. Der OECD-Beschluss legt jedoch fest, dass die Rücknahme einer Verbringung gemäß Abs. 3 und 4 von Abschnitt D des Kapitels II des Beschlusses erfolgen soll, wenn es keine alternativen Vorkehrungen zur Verwertung dieser Abfälle in einer umweltverträglichen Art und Weise im Einfuhr- oder Durchfuhrstaat gibt. Damit scheint der OECD-Beschluss der Suche nach alternativen Vorkehrungen für illegale Verbringungen im Einfuhr- oder Durchfuhrstaat Vorrang vor der Rücknahme einzuräumen.

Wahrgenommene Probleme

Für die meisten Befragten ist die Definition vor allem wegen der Verknüpfung mit der in Artikel 24 VVA geregelten Rückführung problematisch. Eine beträchtliche Zahl der Befragten hinterfragte bzw. kritisierte die Tatsache, dass Verbringungen, die aufgrund formaler Fehler (minderer Verstöße) als illegal gelten, gemäß Artikel 24 VVA rückgeführt werden müssten - in der deutschen Vollzugspraxis wird hier namentlich im Bereich des Artikel-18-Verfahrens wohl häufig unter Verhältnismäßigkeitsaspekten nach pragmatischen Lösungen gesucht.

Eine der rückmeldenden Institutionen brachte den Aspekt der Umweltauswirkungen zur Sprache: Es habe negative Auswirkungen auf die Umwelt, wenn es zu einer Rückführungsverpflichtung aufgrund von rein formalen Verstößen komme, die Verbringung, bei Berichtigung des formalen Verstoßes im Übrigen jedoch rechtmäßig sei:

- ▶ Ökologisch gesehen, sei eine Rücknahme oft nicht bestes Mittel der Wahl, selbst bei materieller Illegalität
- ▶ Nach der Rechtsprechung werde bei formalen Fehlern immer öfter das Vorliegen von Bußgeldtatbeständen verneint.

Vorschläge der Konsultierten

- ▶ Beschränkung der Illegalität einer Verbringung lediglich bei materiellen Verstößen und damit Anpassen der Definition nach Artikel 2 (auf die Artikel 24 VVA Bezug nimmt);
- ▶ Formulieren von Ausnahmetatbeständen bei vermeintlich illegalen Verbringungen, die sich jedoch nur auf formale Verstöße beziehen
- ▶ Ermittlung der Rechtmäßigkeit der Verbringung stets an dem Ort, an dem sich die Ladung gerade befindet
- ▶ Einführung einer ordnungsgemäßen Entsorgungsmöglichkeit im Zuständigkeitsbereich der Kontrollbehörde, anstatt zwingender Rückführverpflichtung nach Artikel 50 VVA
- ▶ Differenzierung zwischen gänzlich fehlenden Anhang VII-Dokumenten und lediglich fälschlich ausgefüllten Anhang VII-Dokumenten und damit nach der Schwere des Verstoßes

- ▶ Stärkere Trennung der strafrechtlichen von der verwaltungsrechtlichen Seite und Einführung von Bußgeldtatbeständen in die VVA
- ▶ In Anlehnung an Artikel 22 VVA (Keine Rücknahme im Falle von Unmöglichkeit) andere Möglichkeiten statt der Rücknahme normieren.

Diskussion und Maßnahmvorschläge

Die hauptsächlichen Herausforderungen bestehen offenbar, wie beschrieben, in der Verknüpfung der Definition der „illegalen Verbringung“ mit der Rücknahmeverpflichtung Artikel 24 VVA. In diesem Zusammenhang ist es aus Sicht der Gutachter wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Rücknahmeverpflichtung nach der VVA für illegale Verbringungen von beiden Verfahrensarten gilt, während diese völkerrechtlich lediglich für Gelb gelistete Abfälle besteht; insofern besteht bei der Reform der VVA Spielraum.

Ebenso scheint die in Artikel 24 VVA festgelegte Reihenfolge in der primären Konzentration auf die Rücknahme strenger als die Abs. 3 und 4 von Abschnitt D des Kapitels II des OECD-Beschlusses, in der eine Verständigung („eine alternative Vereinbarung“) der beteiligten Behörden als erste Priorität vorgesehen ist. Hierzu wurde im Workshop ausgeführt, dass häufig auch bei grenzüberschreitenden illegalen Verbringungen eine gemeinsame umweltgerechte Lösung gesucht und gefunden werden könnte, andererseits Fälle von Rückführungen in aller Regel „politisch“ geprägt seien – in solchen Fällen sei eine Verständigung auch dann eher unrealistisch, wenn sie rechtlich als Regelfall normiert sei.

Vor diesem Hintergrund werden folgende Anpassungen vorgeschlagen, um aktuell bereits praktizierten pragmatischen Lösungen eine rechtliche Basis zu geben:

- ▶ Artikel 24 VVA könnte so umgestaltet werden, dass unterschieden wird zwischen (a) den Voraussetzungen für Rückführungen bei Abfällen, die dem Artikel-18-Verfahren unterliegen, und (b) Abfällen, die der Notifizierung unterliegen
 - Dabei könnten die Rücknahmeanforderungen für illegale Verbringungen von Abfällen, die dem Artikel-18-Verfahren unterliegen, geändert werden. Hier könnten die Mechanismen, die für notifizierungspflichtige Abfallverbringungen gelten, nur in bestimmten Fällen angeordnet werden (etwa denjenigen, die in § 18b Abs. 1 AbfVerbrG genannt sind); im Übrigen und namentlich für fahrlässig begangene eher formale Fehler in Anhang-VII-Dokumenten könnte eine Neugestaltung flexible Befugnisse der beteiligten Behörden zur Nachforderung neuer Unterlagen anordnen
 - Im Falle illegaler Verbringungen von gelbelisteten Abfällen könnte Artikel 24 VVA an die Abs. 3 und 4 von Abschnitt D des Kapitels II des OECD-Beschlusses angeglichen werden, um als erste Priorität eine Verständigung der zuständigen Behörden vorzusehen.

4.3.1.4 Artikel 3 Abs. 2 VVA: Erhöhung der 20 kg-Grenze

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Artikel 3 Abs. 2 VVA: Erhöhung der 20 kg-Grenze

Hintergrund: Unterhalb einer Grenze von 20 kg sind Abfälle unter Artikel 3 Abs. 2 und Artikel 18 VVA von den dort genannten Anforderungen freigestellt. Bei einer Erhöhung dieser Grenze könnten größere Mengen ohne die Vorgaben des Artikel 18 VVA transportiert werden.

Halten Sie eine Erhöhung dieser de-minimis-Grenze für angemessen?

Ja: 16

Nein: 19

Keine Angabe: 3

Kontext

Artikel 3 Abs. 2 VVA normiert eine sog. Bagatellgrenze in Höhe von 20 kg pro Abfallart bei der Verbringung innerhalb der Gemeinschaft zur Verwertung mit oder ohne Durchfuhr durch Drittstaaten. Die davon betroffenen Abfälle sind Artikel 3 Abs. 2 VVA i.V.m. Anhang III, IIIA und IIIB zu entnehmen. Die 20 kg Grenze bezieht sich dabei nicht auf die Gesamtabfallmenge, sondern berechnet sich für jede einzeln verbrachte Abfallart im Sinne der Abfallidentifizierungs-codes der Grünen Abfallliste. Unterhalb dieser Grenze ist die Verbringung frei von prozeduralen Vorgaben.¹³

Völkerrechtliche Vorgaben

Das BÜ gilt nicht für Abfälle, die Art. 18 VVA unterliegen.

Der OECD-Beschluss enthält keine ausdrücklich normierte 20 kg Bagatellgrenze für Grün gelistete Abfälle. Das Grüne Kontrollverfahren im Sinne des Kapitels 2 Abschnitt C OECD-Beschluss entspricht im Wesentlichen dem vereinfachten Verfahren nach Artikel 3 Abs. 2 i.V.m. Artikel 18 VVA. Der OECD-Beschluss steht der Einführung einer Bagatellgrenze nicht per se entgegen. Um das Regelungsziel zu erreichen, können jedoch nicht größere Mengen an Abfällen der Informationspflicht im Rahmen einer Erhöhung der Bagatellgrenze entzogen werden.

Wahrgenommene Probleme und Vorschläge der Konsultierten

Bemerkenswert ist, dass eine Anzahl der Befragten bei dieser Frage nicht mit Blick auf die in Artikel 3 Abs. 2 VVA genannte Grenze von 20 kg argumentierten, sondern mit Blick auf die in Artikel 3 Abs. 4 VVA normierte Grenze von 25 kg (siehe sogleich Kapitel 4.3.1.5). Aus den Rückmeldungen der Befragten lässt sich schließen, dass diese 25 kg-Ausnahmeregelung im Kontext der Notifizierung zu Verbringungen zum Zwecke der Laboranalyse daher diskussionswürdiger unter den Befragten erscheint, als die 20 kg-Bagatellgrenze des Artikels 3 Abs. 2 VVA. Insgesamt hielten es mehrheitlich die Stakeholder aus der Industrie für vorzuzugswürdig die 25 kg Grenze zu erhöhen.

Vorschläge der Konsultierten

- Nach der Einschätzung des Umweltministeriums eines Bundeslands sind 20 kg eine praktisch irrelevante Menge

¹³ Oexle/Epiney/Breuer, VVA (2010), Artikel 3 Rn. 35.

- Es gibt Vorschläge hinsichtlich einer differenzierten Freistellungsmenge je nach Abfallart.

Diskussion und Maßnahmvorschläge

Die Freigrenze von Artikel 3 Abs. 2 VVA ist eines der Beispiele des Konflikts zwischen umfassender Kontrolle von Abfallverbringungen einerseits und Ermöglichung von Kreislaufwirtschaft durch Reduzierung von behördlichen Kontroll- und Überwachungsbefugnissen von Behörden andererseits. Insofern hat die Diskussion hier eine deutlich politische Dimension.

Dies vorausgeschickt, schlagen die Gutachter vor, die Vorschrift des Artikel 3 Abs. 2 VVA und damit die Größenordnung der freigestellten Menge von 20 kg unverändert zu belassen. Die Festlegung einer nach Abfallgruppen differenzierten Mindestmenge als Ausnahmeregelung könnte in der Umsetzung mit einem großen Aufwand verbunden sein und scheint wenig praktikabel.

4.3.1.5 Artikel 3 Abs. 4 VVA: Erhöhung der 25 kg-Grenze (Laboranalyse)

Kontext

Artikel 3 Abs. 4 VVA normiert eine weitere Ausnahmegesetzgebung, wonach Abfälle, die ausdrücklich zur Laboranalyse bestimmt sind, nicht dem Verfahren nach Artikel 3 Abs. 1 VVA unterliegen. Diese Abfälle unterliegen stattdessen dem erleichterten Verfahren nach Artikel 18 VVA. Um eine Umgehung der strengeren Notifizierung zu vermeiden und um den OECD-Beschluss einzuhalten, hat der Ordnungsgeber eine Höchstgrenze dieser Abfallverbringungsart zum Zwecke der Laboruntersuchungen in Höhe von 25 kg normiert.

Hintergrund dieser Vorschrift ist, dass oft erst nach einer Laboruntersuchung der betroffenen Abfallart gesichert festgestellt werden kann, ob sich der Abfall für das Verwertungs- oder das Beseitigungsverfahren eignet. Der Ordnungsgeber geht davon aus, dass diese Höchstmenge von 25 kg eher großzügig bemessen wurde, da der Wortlaut nur die Mindestmenge umfasst, die zur ordnungsgemäßen Durchführung der Analyse benötigt wird, begrenzt durch die 25 kg Grenze. Die Vorschrift hat damit den Charakter einer strengen Ausnahmeregelung.¹⁴

Völkerrechtliche Dimension

Im BÜ findet sich keine derartige Normierung hinsichtlich einer mengenbedingten Ausnahmeregelung zum Zwecke der Laboruntersuchung. Im OECD-Beschluss ist im Kapitel 2 Abschnitt D Abs. 1 lit.c geregelt, dass die Abfallverbringung zum Zwecke der Laboranalyse im Einzelfall eine Höchstgrenze von 25 kg nicht überschreiten darf.

Wahrgenommene Probleme und Vorschläge der Konsultierten

Obwohl die 25 kg-Grenze zur Laboranalyse nicht Gegenstand der Konsultation war, ließen einige Rückmeldungen im Rahmen der Äußerungen zur 20 kg-Grenze des Artikel 3 Abs. 2 VVA darauf schließen, dass sich die Konsultierten zu dieser Vorschrift äußern wollten. Unter den Stakeholdern ist das Meinungsbild gespalten, ob eine Erhöhung der 25 kg Grenze sinnvoll ist. Die Stakeholder aus der Industrie sind mehrheitlich für eine Erhöhung der 25 kg Grenze, wohingegen sich die behördlichen Stakeholder uneinig sind und mehrheitlich eher keine Erhöhung dieser Grenze fordern. Die Behörden befürchten, dass durch eine Erhöhung der 25 kg Grenze die Möglichkeit der Umgehung der Notifizierung gefördert werden könnte und lehnen sie daher weitgehend ab.

¹⁴ Oexle/Epiney/Breuer, VVA (2010), Artikel 3 Rn. 45 f.

- ▶ Insbesondere beim Workshop wurde deutlich, dass eine Grenze von 25 kg von allen Beteiligten als in aller Regel ausreichend erachtet wird, um die physikalischen oder chemischen Eigenschaften der Abfälle zu beurteilen oder um die Eignung der Abfälle für die Verwertung zu bestimmen. Was hingegen von Seiten mancher Stakeholder ausdrücklich gewünscht wurde, war die inhaltliche Erweiterung der Ausnahmeregelung auf Erprobungsverfahren (test trials); insofern sei die Ausnahmemenge stark anzupassen. Vorgeschlagene Mengen seien nach Abfallart zu differenzieren, könnten aber durchaus 1.000 kg betragen; einzelne Vorschläge reichten insofern bis zu 100.000 kg, möglicherweise gestaffelt nach Abfallarten
- ▶ Eine weitere von den Befragten vorgeschlagene Lösung besteht darin, auf eine Mengengrenze zu verzichten und Abfälle zur Laboranalyse grundsätzlich dem Verfahren nach Artikel 18 VVA (Grüne Liste) zu unterwerfen.

Diskussion und Maßnahmvorschläge

Eine Anwendung des Artikel-18-Verfahrens auf notifizierungspflichtige, zur Laboranalyse bestimmte Abfälle wie auch eine inhaltliche Erweiterung auf Erprobungsverfahren in der VVA scheitert nach Auffassung der Gutachter an völkerrechtlichen Grenzen und dem klaren Wortlaut des OECD-Beschlusses. Da andererseits beim Workshop Konsens war, dass eine Menge von maximal 25 kg in aller Regel eine für eine Laboranalyse taugliche Größenordnung ist, empfehlen die Gutachter für die anstehende Revision der VVA auf EU-Ebene eine Beibehaltung der aktuellen Vorschrift.

Perspektivisch könnte erwogen werden, eine entsprechende Reform des OECD-Beschlusses anzustoßen, um dem Wunsch mancher Stakeholder nach erleichterten Verbringungen von notifizierungspflichtigen Abfällen zu Erprobungsverfahren zu entsprechen.

4.3.1.6 Artikel 3 Abs. 5 VVA: Sonderregelung zur Verbringung gemischter Siedlungsabfälle

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Artikel 3 Abs. 5 VVA: Sonderregelung zur Verbringung gemischter Siedlungsabfälle

Hintergrund: Artikel 3 Abs. 5 VVA regelt, dass die Verbringung von gemischten Siedlungsabfällen (Abfallschlüssel 20 03 01), die in privaten Haushaltungen eingesammelt worden sind — einschließlich wenn dabei auch solche Abfälle anderer Erzeuger eingesammelt werden —, zu Verwertungs- oder Beseitigungsanlagen den gleichen Bestimmungen wie die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen unterliegt. Damit wird die Möglichkeit zu Einwänden auf der Basis von Artikel 11 Abs. 1 lit. i VVA ermöglicht.

Sollte die Regelung in Artikel 3 Abs. 5 VVA beibehalten werden?

Ja: 24

Nein: 3

Keine Angabe: 11

Kontext

Artikel 3 Abs. 5 VVA ordnet eine Fiktion an, dass selbst bei zur Verwertung verbrachten Siedlungsabfällen (Abfallschlüssel entsprechend dem EU-Abfallkatalog bzw. der AVV 20 03 01) davon ausgegangen wird, dass sie zur Beseitigung verbracht werden und folglich strengeren

Anforderungen unterworfen sind. Dies bezieht sich auf die weitreichenden Einwandsgründe des Artikel 11 VVA, die durch die Fiktion des Artikel 3 Abs. 5 VVA auch dann zur Anwendung kommen, wenn die Abfälle zur Verwertung verbracht werden, namentlich der Einwandsgrund des Artikel 11 Abs. 1 lit. i VVA. Danach kann bereits allein deswegen einer Verbringung widersprochen werden, weil es sich bei den betroffenen Abfällen um gemischte Siedlungsabfälle handelt. Artikel 3 Abs. 5 VVA steht damit insgesamt im Kontext der europäischen Vorgaben zur Autarkie und Nähe (Artikel 16 der AbfRRL). Auf nationaler Ebene entspricht dies dem Ansatz, dass die Bewirtschaftung von gemischten Siedlungsabfällen als Teil der Daseinsvorsorge eine hoheitliche Aufgabe ist, die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zugewiesen ist (siehe insbesondere § 20 KrWG).

Völkerrechtliche Dimension

Nach Artikel 1 Abs. 2 des BÜ stellen Haushaltsabfälle „andere Abfälle“ im Sinne der Anlage II dar. Sie gelten somit als Abfälle, die besonderer Prüfung bedürfen. Das BÜ findet daher grundsätzlich Anwendung auf gemischte Siedlungsabfälle. Detailliertere Regelungen zu „anderen Abfällen“, vergleichbar mit Artikel 3 Abs. 5 VVA, finden sich im BÜ nicht.

Haushaltsabfälle (Y46) unterliegen laut Kapitel II Abschnitt B Abs. 2 lit. b des OECD-Beschlusses dem Gelben Kontrollverfahren. Eine Notifizierung nach Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 ist folglich erforderlich bei der Verbringung von Haushaltsabfällen. Weitergehende Spezialregelungen zu Haushaltsabfällen finden sich im OECD-Beschluss nicht.

Wahrgenommene Probleme und Vorschläge der Konsultierten

Einige Verbände der Abfallwirtschaft bringen seit einiger Zeit zu Gehör, dass der Markt für gemischte Siedlungsabfälle liberalisiert werden und die Vorschrift des Artikel 3 Abs. 5 VVA ersatzlos gestrichen werden sollte.

Von Behörden wurden demgegenüber Probleme artikuliert, die bei einer Abschaffung von Artikel 3 Abs. 5 VVA zu erwarten seien:

- ▶ Gefahr, dass angesichts freigegebenen Handels mit gemischten Siedlungsabfällen eine sorgfältige Abfallwirtschaftsplanung, insbesondere die Planung und Festschreibung von Kapazitäten der thermischen Behandlung und anschließende Entsorgung der mineralischen Reststoffe, erschwert würde.

Diskussion und Maßnahmenvorschläge

An der Rückmeldung im Rahmen der Konsultation ist auffällig, wie sehr eine übergroße Mehrheit der Befragten die Regelung des Artikel 3 Abs. 5 VVA für relevant und ihre Anwendung für unproblematisch hält.

Nach Einschätzung der Gutachter ist die Vorschrift Bestandteil des Regelwerks, das eine geordnete nationale/regionale Abfallwirtschaftsplanung und die Einhaltung des europäischen Autarkie- und Näheprinzips sichern; letztere sind bei der Reform der AbfRRL 2018 unverändert geblieben. Auch speziell aus nationaler Perspektive ist eine Sonderrolle gemischter Siedlungsabfälle vor dem Hintergrund von § 20 KrWG gerechtfertigt und erlaubt im Zusammenspiel mit Regelungen der Autarkie sachgerechte Einzelfallentscheidungen bei Verbringungen gemischter Siedlungsabfälle ins Ausland.

Die Vorschrift sollte daher unverändert belassen werden.

4.3.1.7 Artikel 9 VVA: Kompetenzen der für die Durchfuhr zuständigen Behörde

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Artikel 9 VVA: Kompetenzen der für die Durchfuhr zuständigen Behörde

Hintergrund: Die Kompetenzen der für die Durchfuhr zuständigen Behörden bleiben hinter den Kompetenzen der Behörden der Versand- und Empfängerstaaten zurück. Insbesondere hat die für die Durchfuhr zuständige Behörde keine Möglichkeit, den Transport bei ausbleibender nachgeforderter Information zu verhindern/aufzuschieben.

Sehen Sie relevante Probleme der bestehenden Kompetenzen der für die Durchfuhr zuständigen Behörden?

Ja: 5

Nein: 19

Keine Angabe: 14

Kontext

Die wichtigsten Elemente der Rolle der zuständigen Behörden für die Durchfuhr im Rahmen der Notifizierung ergeben sich aus den nachstehenden Bestimmungen:

Artikel 7 Abs. 1 VVA legt fest, dass die zuständige Behörde am Versandort nach ordnungsgemäßer Ausführung der Notifizierung eine Mitteilung an alle zuständige(n) Behörde(en) für die Durchfuhr übermittelt.

Artikel 8 Abs. 1 VVA bestimmt:

Ist eine der betroffenen zuständigen Behörden nach Übermittlung der Notifizierung durch die zuständige Behörde am Versandort der Auffassung, dass zusätzliche Informationen und Unterlagen gemäß Artikel 4 Absatz 2 Nummer 3 erforderlich sind, so ersucht sie den Notifizierenden um diese Informationen und Unterlagen und unterrichtet die anderen zuständigen Behörden von diesem Ersuchen

Artikel 9 Abs. 1 VVA legt fest, dass

... die zuständigen Behörden am Bestimmungsort und am Versandort sowie die für die Durchfuhr zuständigen Behörden nach der Übermittlung der Empfangsbestätigung durch die zuständige Behörde am Bestimmungsort gemäß Artikel 8 über eine Frist von 30 Tagen (verfügen), um in Bezug auf die notifizierte Verbringung schriftlich eine der folgenden ordnungsgemäß mit Gründen versehenen Entscheidungen zu treffen:

- a) Zustimmung ohne Auflagen;*
- b) mit Auflagen gemäß Artikel 10 verbundene Zustimmung oder*
- c) Erhebung von Einwänden gemäß den Artikeln 11 und 12.*

Werden innerhalb der genannten Frist von 30 Tagen keine Einwände erhoben, so gilt eine stillschweigende Zustimmung der für die Durchfuhr zuständigen Behörde als erteilt.

Völkerrechtliche Dimension

Artikel 6 Abs. 4 des BÜ bestimmt:

Jeder Durchfuhrstaat, der Vertragspartei ist, bestätigt der notifizierenden Stelle umgehend den Eingang der Notifikation. Er kann der notifizierenden Stelle danach binnen 60 Tagen

eine schriftliche Antwort zukommen lassen, in der er seine Zustimmung zu der Verbringung mit oder ohne Auflagen erteilt, die Erlaubnis für die Verbringung verweigert oder zusätzliche Informationen verlangt. Der Ausfuhrstaat erlaubt erst dann, mit der grenzüberschreitenden Verbringung zu beginnen, wenn er die schriftliche Zustimmung des Durchfuhrstaats erhalten hat. Beschließt eine Vertragspartei jedoch zu irgendeinem Zeitpunkt, im allgemeinen oder unter bestimmten Voraussetzungen keine vorherige schriftliche Zustimmung zu der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle oder anderer Abfälle in der Durchfuhr zu verlangen, oder ändert sie ihre Vorschriften in dieser Hinsicht, so teilt sie nach Artikel 13 den übrigen Vertragsparteien ihren Beschluss sofort mit. Geht in diesem letzteren Fall binnen 60 Tagen nach Eingang der Notifikation des Durchfuhrstaats keine Antwort bei dem Ausfuhrstaat ein, so kann dieser die Ausfuhr durch den Durchfuhrstaat erlauben.

Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 1 lit. c des OECD-Beschlusses legt fest, dass die zuständigen Behörden der betreffenden Länder zusätzliche Informationen anfordern können, wenn die Notifizierung nicht vollständig ist. Nach Erhalt des vollständigen Notifizierungsformulars gemäß Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 1 lit. a übermitteln die zuständigen Behörden des Einfuhrlandes und gegebenenfalls des Ausfuhrlandes dem Ausführer eine Bestätigung mit einer Kopie an die zuständigen Behörden aller anderen betroffenen Länder innerhalb von drei (3) Arbeitstagen nach Eingang der Mitteilung.

Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 1 lit. d legt fest, dass die zuständigen Behörden der betreffenden Länder dreißig (30) Tage Zeit haben, um der vorgeschlagenen grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen nach ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften Zuspruch zu geben. Die Frist von dreißig (30) Tagen für einen möglichen Einwand beginnt mit der Erteilung der Anerkennung der zuständigen Behörde des Einfuhrlandes.

Nach dem Verständnis der Gutachter gehen die Kontrollbefugnisse unter dem BÜ für Durchfuhrstaaten in Bezug auf das Anhalten einer Verbringung über die der VVA hinaus, falls mehr Informationen erforderlich sind. Unter dem OECD-Beschluss hingegen haben Versand- und Empfangsstaat die Möglichkeit, die Anmeldung als vollständig zu betrachten. Darüber hinaus können die Durchfuhrstaaten der Sendung lediglich widersprechen.

Wahrgenommene Probleme und Vorschläge der Konsultierten

Aus Sicht einiger Konsultierten der Industrie sollte die Rolle der Durchfuhrstaaten eher beschränkt werden:

- ▶ Von einigen Durchfuhrstaaten wird die Möglichkeit des Einwandes zu extensiv betrieben, was zu Verzögerungen und Kosten führt
- ▶ Uneinheitliches Verfahren wegen gewisser einzelstaatlicher Regelungen der Durchfuhrstaaten was wiederum zu Verzögerungen, Planungsschwierigkeiten und erhöhten Kosten führt.

Diskussion und Maßnahmenvorschläge

Die Position der zuständigen Durchfuhrbehörden im Rahmen der Notifizierung ist in erheblichem Maße an die Handlungen und Entscheidungen der zuständigen Behörden am Versand- und Bestimmungsort gebunden, insbesondere wenn die Notifizierung als ordnungsgemäß ausgeführt bewertet wird. Darüber hinaus kann die zuständige Behörde für die Durchfuhr nur eine begründete Entscheidung treffen, um der Verbringung zuzustimmen, mit Bedingungen zuzustimmen oder der Verbringung zu widersprechen. Nach dem Verständnis der

Gutachter entspricht jedoch diese Regelung Fall 1 Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 lit. c und d des OECD-Beschlusses, und eine einseitige Aufwertung der Rolle der zuständigen Behörden der Durchführstaaten auf EU-Ebene würde diesem widersprechen.

Ob es grundsätzlich erwogen werden sollte, die Rolle der für die Durchfuhr zuständigen Behörden aufzuwerten, ist auch eine politische Bewertung im Rahmen des Konflikts zwischen umfassender Kontrolle von Abfallverbringungen einerseits und Ermöglichung von Kreislaufwirtschaft durch Reduzierung von behördlichen Kontroll- und Überwachungsbefugnisse von Behörden andererseits.

Möglich wäre jedenfalls, die Praxis der Anforderung zusätzlicher Informationen durch die zuständigen Behörden zwischen den Mitgliedstaaten – etwa im Rahmen der Arbeit von IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) – zu erörtern und sich über die Rolle dieser Behörden auszutauschen, um ein gemeinsames Verständnis hier zu entwickeln.

4.3.1.8 Artikel 13 Abs. 1 lit. c VVA: Transportweg und Routenänderung im Rahmen der Sammelnotifizierung

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Artikel 13 Abs. 1 lit. c VVA: Transportweg und Routenänderung im Rahmen der Sammelnotifizierung

Hintergrund: Bei der Sammelnotifizierung muss der „Transportweg“ nach Artikel 13 Abs. 1 lit. c jeweils der gleiche für jede einzelne Verbringung sein.

Völkerrechtliche Dimension: Im BÜ und dem OECD-Beschluss gibt es keine spezifischen Angaben zur Nutzung des gleichen Transportweges bei Sammelnotifizierungen. Artikel 6 des BÜ enthält jedoch die Regelung für allgemeine Notifizierung, dass diese „über dasselbe Ausreis Zollamt des Ausfuhrstaats und über dasselbe Einreis Zollamt des Einfuhrstaats versandt werden.“

Halten Sie es für sinnvoll, dass in der VVA die Vorgabe des „gleichen Transportwegs“ gefordert wird?

Ja: 16

Nein: 15

Keine Angabe: 7

Kontext

Artikel 13 Abs. 1 lit. c VVA bestimmt, dass der „Transportweg“ bei der Sammelnotifizierung muss jeweils der gleiche für jede einzelne Verbringung sein.

Völkerrechtliche Dimension

Artikel 6 Abs. 6 BÜ fordert nur, dass Verbringungen im Rahmen der Sammelnotifizierung über die gleiche Ausgangszollstelle des Ausfuhrstaats und über die gleiche Eingangszollstelle des Einfuhrstaats verbracht werden und, im Falle der Durchfuhr, über die gleiche Eingangs- und Ausfuhrzollstelle.

Im OECD-Beschluss ist unter Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 1 lit. m, n und Fall 2 lit. g eine Regelung zu Sammelnotifizierungen enthalten. Darin ist normiert, dass eine Sammelnotifizierung bei im Wesentlichen ähnlichen physikalischen und chemischen Eigenschaften von Abfällen vom gleichen Exporteur an die gleiche Verwertungsanlage

periodisch verbraucht wird und sodann bei Vorliegen dieser Kriterien die Zustimmung zu solchen für einen Zeitraum bis zu einem Jahr ausgestellt werden kann. Für den Widerruf einer solchen Zustimmung gelten bestimmte Informationserfordernisse der zuständigen Behörden. Unter einem solchen Widerruf ist jedoch nicht dasselbe zu verstehen, wie die relativ kurzfristige Änderung der Transportroute aufgrund unvorhergesehener Umstände im Sinne des Artikel 13 Abs. 2 VVA.

Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 2 lit. g OECD-Beschluss normiert bei grenzüberschreitenden Verbringungen zu Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung, dass Sammelnotifizierungen in diesem Fall bis zu drei Jahren ausgestellt werden können. Im Übrigen, sowie für den Widerruf, wird auf Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 1 verwiesen. Auch hier findet sich keine Regelung, die Artikel 13 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 der VVA entgegensteht.

Die Notifizierungsformulare der relevanten Anhänge des BÜ und des OECD-Beschlusses erfordern eine Auflistung bestimmter Ausgangs- oder Ausfuhrzollstellen. Diese Angaben decken sich mit den Anforderungen in den Anhängen der VVA.

Wahrgenommene Probleme

Das Meinungsbild war hier insbesondere auch innerhalb der antwortenden Behörden nicht einheitlich (während seitens der Vertreterinnen und Vertreter der Industrie durchweg mehr Flexibilität gefordert wurde). Während teilweise die Vorgabe aus Gründen der Transparenz und der Kontrollmöglichkeiten durch die Vollzugsbehörden als sinnvoll erachtet wurde, kam insbesondere auch beim Workshop die Rückmeldung, dass zielgerichtete Kontrollen eher an Anlagen stattfinden würden als an festgelegten Routen.

Weitere geäußerte Argumente:

- ▶ Schaffung der Möglichkeit einer Ausweichroute bei Verkehrsbehinderungen sollte realisiert werden
- ▶ Änderung der Rahmenbedingungen des Transportes, weil zwischen Beantragung der Sammelnotifizierung und konkreter Verbringung ein großer Zeitraum liegen kann und folglich eine Abweichung der Transportroute möglich ist
- ▶ Probleme im Falle von Zug- und Schiffstransporten, weil dort bereits die Angabe von Zollstellen bzw. Ein- und Ausgangsorten problematisch ist
- ▶ Keine Einheitlichkeit bei der Einreichung von Notifizierungen unter den verschiedenen Mitgliedstaaten

Vorschläge der Konsultierten

- ▶ Nicht der gesamte Transportweg sollte angegeben werden, sondern lediglich Angabe von Grenzübergängen, um beteiligte Durchfuhrstaaten festzulegen. Alternativrouten sollten möglich sein
- ▶ Begrenzung der Regelung auf die Angabe der zu passierenden Zollstellen, um Flexibilität zu erhöhen und Ausweichrouten zu ermöglichen, z. B. aufgrund von aktuellen Verkehrslagen
- ▶ Möglichkeit der Angabe von Alternativrouten als weniger einschneidende Maßnahme, als vollständige Angabe von genauer Routenführung oder Lockerung dahingehend, dass nur bestimmte Stellen, die passiert werden, angegeben werden

- Prüfen, ob Angabe des Transportweges auch außerhalb von Sammelnotifizierungen Anwendung findet.

Maßnahmvorschlag

Vor dem Hintergrund, dass eine behördliche Kontrolle von Abfalltransporten entlang der Routen *aufgrund* der Angabe der Routen eher nicht die Regel zu sein scheint, angesichts der von allen Seiten eingeräumten Realität der Logistik (insbesondere bei alternativen Verkehrsträgern) und angesichts des völkerrechtlichen Spielraums wird vorgeschlagen, Artikel 13 Abs. 1 lit. c VVA dahingehend zu ändern, dass für die Verbringungen im Rahmen der allgemeinen Notifizierung lediglich das Passieren der gleichen Eingangs- und / oder Ausgangszollstellen und / oder Ausfuhrzollstellen vorgeschrieben sein sollte.

4.3.1.9 Artikel 18 VVA: Erleichterung für herstellerorganisierte Rücknahmesysteme

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Artikel 18 VVA: Erleichterung für herstellerorganisierte Rücknahmesysteme

Hintergrund: Herstellerorganisierte Rücknahmesysteme ermöglichen sortenreine Erfassung von Sekundärrohstoffen. Erleichterungen an den Anforderungen im Rahmen von Artikel 18 VVA könnten Anreize zur verstärkten Einführung/Nutzung solcher Systeme bieten.

Sehen Sie bei der Organisation herstellerorganisierter Rücknahmesysteme bezüglich Verbringungen von Abfällen gemäß Artikel 18 VVA relevante Probleme?

Ja: 9
 Nein: 16
 Keine Angabe: 13

Kontext

Die Rücknahme von Abfällen im Rahmen herstellerorganisierter Rücknahmesysteme unterliegt den abfallverbringungsrechtlichen Anforderungen, wenn es sich um Abfälle handelt. Denkbar wären Erleichterungen an die Anforderungen der VVA im Rahmen der Rücknahme von solchen Abfällen zu schaffen, die dem Artikel-18-Verfahren unterliegen. Hiermit könnten Anreize zur verstärkten Einführung/Nutzung solcher Systeme gesetzt werden.

Völkerrechtliche Dimension

Das BÜ ist lediglich auf gefährliche Abfälle und „andere Abfälle“ im Sinne des Artikel 1 Abs. 1 und 2 anwendbar für welche die Notifizierung nach Artikel 6 BÜ vorgeschrieben ist. Artikel 18 VVA normiert das vereinfachte Verfahren für grünelistete Abfälle nach Kapitel II Abschnitt B Abs. 2 lit. a OECD-Beschluss. Bei der Einrichtung von Erleichterungen für herstellerorganisierte Rücknahmesysteme ist zwischen den verschiedenen Abfallkategorien zu unterscheiden und auf die Bestimmungen des jeweiligen Verfahrens zu achten.

Im OECD-Beschluss finden sich keine speziellen Regelungen zu herstellerorganisierten Rücknahmesystemen. Hier greift die Unterscheidung zwischen Grünem und Gelbem Kontrollverfahren. Für die Abfälle, die von Artikel 18 VVA umfasst sind, gilt das Grüne Kontrollverfahren nach Kapitel II Abschnitt C.

Wahrgenommene Probleme und Vorschläge im Rahmen der Konsultation

Die Kommentare bezogen sich insofern auf erwartete bzw. mögliche Schwierigkeiten, die bei einer entsprechenden Sonderregel für herstellerorganisierte Rücknahmesysteme entstehen könnten:

- ▶ Missbräuchliche Verwendung bzw. Einordnung von Abfällen, weil herstellerorganisierte Rücknahmesysteme verschiedene Definitionen verwenden, im Vergleich zu denen aus den Anhängen der VVA
- ▶ Probleme bei der Verbringung von sortenreinen Fraktionen, da Sortenreinheit europaweit nicht einheitlich geregelt ist
- ▶ keine eindeutige Regelung, wer in der Verantwortung steht bei herstellerorganisierten Rücknahmesystemen, weil veranlassende Person und Empfänger identisch sein können oder Existenz von mehreren Rücknahmestellen, die dann als veranlassende Personen auftreten müssten.

Maßnahmenvorschläge

Grundsätzlich sind nach Einschätzung der Gutachter herstellerorganisierte Rücknahmesysteme vielversprechend hinsichtlich der Produktverantwortung. Allerdings ist dieser Bereich bisher wenig harmonisiert, so dass bei grenzüberschreitenden Konstellationen Probleme aufgrund möglicher Umgehung der Regelungen und große Herausforderungen für den Vollzug auftreten können. Denkbar wäre, herstellerorganisierte Rücknahmesysteme einem System der Registrierung zu unterwerfen und damit auch Anforderungen an die Qualität solcher Systeme zu stellen. Dies wäre jedoch eher auf Ebene der AbfRRL zu regeln als auf Ebene einer Änderung der VVA.

4.3.1.10 Artikel 18 VVA: Offenlegung des Erzeugers bei Streckengeschäften

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Artikel 18 VVA: Offenlegung des Erzeugers bei Streckengeschäften

Hintergrund: Ein Streckengeschäft liegt vor, wenn ein Händler Ware von Lieferanten erwirbt und sie an Kunden weiterverkauft, ohne physischen Kontakt mit der Ware zu haben. Die Lieferung der Ware erfolgt direkt von seinem Lieferanten (Hersteller oder Großhändler) an seinen Kunden. Die Diskussion um die Frage, inwieweit die Offenlegung des Erzeugers bei Streckengeschäften zur Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen des Veranlassenden im Rahmen des Artikel-18 Verfahrens zwingt, wurde lange intensiv diskutiert. In der Entscheidung des EuGH (C-1/11) wurde die Frage ausdrücklich offengelassen.

Sehen Sie Probleme bei der Anwendung der Regelung?

Ja: 14

Nein: 15

Keine Angabe: 9

Kontext

Abfallrecht ist gekennzeichnet durch den Grundgedanken der Transparenz für alle Beteiligten vom Anfall bis zur endgültigen Verbringung bzw. Beseitigung des Abfalls. Diesem

Grundgedanken liegen auch die Informationsanforderungen des Anhang VII-Dokuments zugrunde, das die Verbringung von Abfällen begleitet, die dem Artikel-18-Verfahren unterliegen.

Im Einzelnen bestimmt Artikel 18 Abs.1 VVA, dass Abfälle im Sinne von Artikel 3 Abs. 2 und 4 VVA, die versandt werden sollen, folgenden Verfahrensanforderungen unterliegen:

a) Damit die Verbringung solcher Abfälle besser verfolgt werden kann, hat die der Gerichtsbarkeit des Versandstaats unterliegende Person, die die Verbringung veranlasst, sicherzustellen, dass das in Anhang VII enthaltene Dokument mitgeführt wird.

b) Das in Anhang VII enthaltene Dokument ist von der Person, die die Verbringung veranlasst, vor Durchführung derselben und von der Verwertungsanlage oder dem Labor und dem Empfänger bei der Übergabe der betreffenden Abfälle zu unterzeichnen.

Das Dokument aus Anhang VII der VVA verlangt in Abschnitt 6, dass der Abfallerzeuger (Ersterzeuger, Neuerzeuger oder Einsammler) angegeben ist, einschließlich:

- ▶ Name
- ▶ Adresse
- ▶ Kontaktperson
- ▶ Telefonnummer
- ▶ E-Mail-Adresse
- ▶ Fax

Artikel 18 Abs. 4 VVA bestimmt, dass die in Artikel 18 Abs. 1 VVA genannten Informationen vertraulich behandelt werden, wenn dies nach den gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften erforderlich ist.

Zwischen dem Erfordernis nach Transparenz und Kontrolle grenzüberschreitender Abfallverbringungen und den wirtschaftlichen Interessen der beteiligten Industrie besteht ein Spannungsverhältnis. Insbesondere (aber nicht nur) für Makler stellen Kontakte zu Ersterzeugern sensible Informationen dar, die für das Geschäftsmodell wesentlich sind. Entsprechend (Kropp/Oexle, AbfallR 2011, 36 (38)) hat der europäische Gesetzgeber das vorliegende Problem bei der Erarbeitung der VVA übersehen. Das BMU hat kurz nach Inkrafttreten der VVA einen konkreten Vorschlag an die EU-KOM gemacht, welcher jedoch aus formalen Gründen abgelehnt wurde.

Der Konflikt an dieser Stelle war Gegenstand des Vorlageverfahrens Rs C-1/11 vor dem EuGH (*Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH v. Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM)*). Hierbei wurden dem Gericht zur Vorabentscheidung u.a. folgende Fragen vorgelegt:

(Frage 1) Gilt Art. 18 Abs.4 der Verordnung Nr. 1013/2006 auch für am Verbringungsverfahren Beteiligte?

(Frage 3) Falls Frage 1 bejaht wird: Wird durch Art. 18 Abs. 4 der genannten Verordnung die Verpflichtung der die Verbringung veranlassenden Personen nach Art. 18 Abs. 1, durch das in Anhang VII enthaltene Dokument auch dem Empfänger der Abfälle gegenüber den Abfallerzeugern oder -einsammlern anzugeben, zum Schutze von Geschäftsgeheimnissen eingeschränkt?

(Frage 4) Falls Frage 3 bejaht wird: Hängt der Grad der Einschränkung von einer Güterabwägung im Einzelfall (betroffene Geschäftsinteressen einerseits, Umweltschutz andererseits) ab?

Der EuGH entschied zu den Fragen wie folgt:

(Auf) die Fragen 1, 3 und 4 (ist) zu antworten, dass Art. 18 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1013/2006 dahin auszulegen ist, dass er einem Streckenhändler, der eine Verbringung von Abfällen veranlasst, nicht erlaubt, dem Empfänger der Lieferung nicht – wie in Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang VII der Verordnung vorgesehen – die Identität des Abfallerzeugers offenzulegen, auch wenn die Nichtoffenlegung zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse des Streckenhändlers erforderlich wäre.¹⁵

Eine zusätzliche Frage schloss an Frage 1 an und lautete:

Falls nein: Wird Art. 18 Abs. 1 der genannten Verordnung durch Primärrecht der Gemeinschaft zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen eingeschränkt?

Der EuGH äußerte sich hierzu wie folgt:

Unter diesen Umständen würde eine ungerechtfertigte Beeinträchtigung des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen, unterstellt man sie als erwiesen, nicht den Anwendungsbereich von Art. 18 der Verordnung Nr. 1013/2006 einschränken, sondern die Gültigkeit dieser Vorschrift in Frage stellen. Das nationale Gericht hat aber weder den Gerichtshof nach der Gültigkeit von Art. 18 der Verordnung Nr. 1013/2006 gefragt noch entsprechende Zweifel geäußert, und der Gerichtshof verfügt nicht über ausreichende Tatsachenangaben, um die Gültigkeit dieser Vorschrift beurteilen zu können.¹⁶

Demnach ist auf Frage 2 zu antworten, dass Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1013/2006 dahin auszulegen ist, dass er einen Streckenhändler im Kontext einer unter diese Bestimmung fallenden Abfallverbringung verpflichtet, Feld 6 des Verbringungsdokuments auszufüllen und dieses dem Empfänger zu übermitteln, ohne dass der Umfang dieser Verpflichtung durch ein Recht auf Schutz von Geschäftsgeheimnissen eingeschränkt werden kann.¹⁷

Völkerrechtliche Dimension

Das BÜ sieht kein Kontrollsystem für Abfälle der Grünen Liste vor. Das Konzept der grünelisteten Abfälle wird durch Kapitel II Abschnitt B und C des OECD-Beschlusses eingeführt. Abschnitt C bestimmt, dass die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen der Grünen Liste, allen bestehenden Kontrollen unterliegt, die normalerweise im Handelsverkehr angewandt werden – ohne dass allerdings letzterer Aspekt spezifiziert wird. Damit dürften die in der VVA festgelegten spezifischen Bestimmungen mit Blick auf die in Artikel 18 VVA adressierte Konstellation nicht von einem völkerrechtlichen Rahmen bestimmt sein.

¹⁵ *Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH v. Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM) (2012), Case no. C-1/11, ECLI:EU:C:2012:194, par. 40; <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-1/11&language=DE>*

¹⁶ *Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH v. Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM) (2012), Case no. C-1/11, ECLI:EU:C:2012:194, par. 46*

¹⁷ *Ibid*, par. 47

Wahrgenommene Probleme

Probleme in diesem Kontext wurden von den verschiedenen Stakeholdergruppen (Behörden einerseits; Verbände/Unternehmen andererseits) unterschiedlich wahrgenommen. Eine Reihe von Befragten (überwiegend Stakeholder der Industrie) gaben an, dass die Identität des Abfallerzeugers wirtschaftlich sensible Informationen darstellen, vor deren Offenlegung gegenüber der Zielanlage, also regelmäßig einem privaten Entsorgungsunternehmen, geschützt werden sollten. Die Angabe des Herstellers im Anhang-VII-Dokument würde es anderen Akteuren in der Kette (z.B. Transportunternehmen oder Behandlungseinrichtungen) ermöglichen, die Abfallquelle zu identifizieren. Andere Befragte (meistens Behörden) sind der Meinung, dass die Offenlegung der Identität der Abfallerzeuger notwendig ist, um die Transparenzkontrolle in der Abfallwirtschaftskette zu gewährleisten.

Interessanterweise bildet dieser Themenkomplex den Schwerpunkt der Äußerungen zum Artikel-18-Verfahren insgesamt (siehe hierzu Kapitel 4.3.2.3).

Behördlicherseits wurden noch zusätzlich folgende Aspekte genannt:

- ▶ Probleme in der Hinsicht, dass bei Offenlegung des Erzeugers Wettbewerbsnachteile wegen Verletzung von Geschäftsgeheimnissen befürchtet werden und folglich zu illegalem bzw. fehlerhaftem Verhalten verleitet wird
- ▶ Oft versteckte Streckengeschäfte, da oftmals schwierig zu überprüfen ist, ob die Entsorgeranlage tatsächlich eine Anlage oder lediglich ein Makler ist
- ▶ Keine Plausibilitätsprüfung möglich hinsichtlich der Überprüfung, ob der zur Verbringung vorgesehene Abfall überhaupt beim Erzeuger anfallen kann, weil die Prüfung zeitlich verzögert ist, da Informationen von der für den Händler bzw. Makler zuständigen Behörde angefordert werden müssten.

Vorschläge der Konsultierten

- ▶ Keine Zulassung von Händlern und Maklern als Person, die die Verbringung veranlasst
- ▶ Transparenz im Sinne von Nachvollziehbarkeit vom Erzeuger bis zum Entsorger soll Vorrang vor betriebswirtschaftlichen Erwägungen haben
- ▶ Offenlegung nur gegenüber zuständigen Behörden und nicht zugleich gegenüber dem Transporteur, Versender und Empfänger, sowie Verpflichtung der Behörde zur vertraulichen Behandlung der erlangten Daten.

Diskussion und Maßnahmenvorschläge

Nach dem Urteil des EuGH ergibt sich aus derzeitiger Struktur und derzeitigem Wortlaut der VVA eine klare Verpflichtung zur Offenlegung der Identität des Abfallerzeugers in Feld 6 des Anhangs VII. Zu einer möglichen Neugestaltung hat der EuGH jedoch keine Vorgaben gemacht. Hierbei wäre das Interesse der Wirtschaftsbeteiligten abzuwägen gegen das Interesse an Überwachung und Kontrolle; letzteres vor dem Hintergrund, dass es vorliegend um Grün gelistete Abfälle geht, von denen per se ein geringeres Gefahrenpotenzial ausgeht. Die Gutachter halten es für eine Lösung, anstelle von Feld 6 eine Verpflichtung einzuführen, nach der Frachtführer und Streckenhändler den Behörden gegenüber verpflichtet sind, über die Identität des Erzeugers Auskunft zu geben, diese aber dem Empfänger der Sendung nicht offengelegt werden muss.

4.3.1.11 Artikel 20 Abs. 1 VVA: Fristberechnung bei der Aufbewahrung von Dokumenten

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Artikel 20 Abs. 1 VVA: Fristberechnung bei der Aufbewahrung von Dokumenten

Hintergrund: Nach Artikel 20 Abs. 1 müssen Unterlagen in Bezug auf notifizierte Verbringung mindestens drei Jahre lang, ab Beginn der Verbringung aufbewahrt werden. In Bezug auf Sammelnotifizierungen ist der Zeitpunkt der Berechnung der Frist zur Aufbewahrung unklar.

Halten Sie es für angemessen, eine Klarstellung der zeitlichen Vorgabe zu Sammelnotifizierungen einzubringen?

Ja: 23

Nein: 6

Keine Angabe: 9

Kontext

Artikel 20 Abs. 1 VVA bestimmt:

Alle in Bezug auf eine notifizierte Verbringung an die zuständigen Behörden gerichteten oder von diesen verschickten Unterlagen sind von den zuständigen Behörden, vom Notifizierenden, vom Empfänger und von der Anlage, die die Abfälle erhält, mindestens drei Jahre lang, gerechnet ab Beginn der Verbringung, innerhalb der Gemeinschaft aufzubewahren.

In Bezug auf Sammelnotifizierungen ist der Zeitpunkt der Berechnung der Frist zur Aufbewahrung unklar.

Völkerrechtliche Dimension

Im BÜ findet sich keine spezielle Regelung bezüglich Aufbewahrungsfristen von Dokumenten/Unterlagen.

Im OECD-Beschluss ist unter Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 1 lit. k normiert, dass die Verwertungsanlage das Original des Begleitformulars im Rahmen des Gelben Kontrollverfahrens drei Jahre lang aufzubewahren hat.

Zudem wird in Kapitel II Abschnitt D Abs. 6 lit. b OECD-Beschluss geregelt, dass Anlagen, die die Verwertungsverfahren nach R12 und R13 in Anlage 5.B durchführen, das Original des Begleitformulars ebenfalls drei Jahre lang aufbewahren müssen.

Dabei ist in beiden Fällen geregelt, dass die Anlagen unterzeichnete Kopien des Begleitformulars an den Exporteur und die zuständigen Behörden des Ausfuhr- und Einfuhrstaates übermitteln. Eine Pflicht zur Aufbewahrung des Begleitformulars für eine Frist von drei Jahren sieht der OECD-Beschluss für die Verwertungsanlage – bei R12/R13: vorläufige Verwertungsanlage – vor (nicht aber für Exporteure und Behörden).

Zum Zeitpunkt des Fristbeginns ist im OECD-Beschluss keine Regelung getroffen. Einer spezielleren Ausgestaltung innerhalb der VVA hinsichtlich des Fristbeginns stünde der OECD-Beschluss folglich nicht entgegen, solange die Drei-Jahresvorgabe nicht unterschritten wird.

Wahrgenommene Probleme

Eine große Mehrheit der Befragten wies darauf hin, dass Klärungsbedarf hinsichtlich des Zeitpunkts besteht, zu dem der Dreijahreszeitraum beginnt und in dem die Dokumente im

Rahmen einer Sammelnotifizierung in der Europäischen Gemeinschaft aufbewahrt werden müssen. In Artikel 20 Abs. 1 VVA ist nicht festgelegt, ob diese Frist mit dem Datum des Beginns der ersten oder letzten Verbringung im Rahmen einer solchen Sammelnotifizierung beginnt.

Vorschläge der Konsultierten

Die wichtigsten vorgeschlagenen Klarstellungen der Befragten waren:

- ▶ Drei Jahre nach Abschluss der letzten Verbringung
- ▶ Drei Jahre nach dem endgültigen Verwertungsverfahren.

Ende der Aufbewahrungsfrist spätestens 3 Jahre nach Bestätigung des Abschlusses von Verwertung/Beseitigung.

Zwei Landesbehörden der Bundesländer haben Formulierungsvorschläge unterbreitet:

Zum einen

„Alle in Bezug auf eine notifizierte Verbringung an die zuständigen Behörden gerichteten oder von diesen verschickten Unterlagen sind von den zuständigen Behörden, vom Notifizierenden, vom Empfänger und von der Anlage, die die Abfälle erhält, mindestens drei Jahre lang, gerechnet ab Beginn der Verbringung, innerhalb der Gemeinschaft aufzubewahren; bei Notifizierungen gemäß Artikel 13 dieser Verordnung gilt dies ab Beginn der letzten Verbringung.“

Zum anderen

„(...) drei Jahre nach Vorlage der letzten Entsorgungsbestätigung gemäß Artikel 16 e) und Artikel 15 e) VVA“

Konsens unter Stakeholdern ist, dass der Fristbeginn nach Abschluss der letzten Verbringung im Rahmen der Sammelnotifizierung terminiert sein sollte.

Maßnahmenvorschläge

Basierend auf den Rückmeldungen, halten die Gutachter den folgenden Vorschlag einer konsultierten Stelle für eine klarstellende Lösung:

„Alle in Bezug auf eine notifizierte Verbringung an die zuständigen Behörden gerichteten oder von diesen verschickten Unterlagen sind von den zuständigen Behörden, vom Notifizierenden, vom Empfänger und von der Anlage, die die Abfälle erhält, mindestens drei Jahre lang, gerechnet ab Beginn der Verbringung, innerhalb der Gemeinschaft aufzubewahren; bei Notifizierungen gemäß Artikel 13 dieser Verordnung gilt dies ab Beginn der letzten Verbringung.“

Diese Formulierung stellt sicher, dass bei Verbringungen im Rahmen einer Sammelnotifizierung an Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung, für die die allgemeine Notifizierung auf drei Jahre verlängert werden kann, die Unterlagen tatsächlich für einen beträchtlichen Zeitraum aufbewahrt werden. Gegenüber dem anderen Vorschlag ist sie nach Meinung der Gutachter unmissverständlicher mit Blick auf Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung (Artikel 14 VVA).

4.3.1.12 Artikel 24 VVA: Rückführung bei illegaler Verbringung

Artikel 24 VVA: Rückführung bei illegaler Verbringung

Hintergrund: Artikel 24 VVA befasst sich mit der Rücknahme von Abfällen nach Entdeckung einer illegalen Verbringung.

Gibt es Probleme bei der Abwicklung von Verdachtsfällen illegaler Verbringung?

Ja: 12

Nein: 17

Keine Angabe: 9

Kontext

Artikel 24 VVA befasst sich mit der Rücknahme von Abfällen nach Entdeckung einer illegalen Verbringung.

Völkerrechtliche Dimension

Artikel 9 Abs. 2-4 des BÜ lauten wie folgt:

(2) Gilt eine grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle oder anderer Abfälle infolge des Verhaltens des Exporteurs oder des Erzeugers als unerlaubter Verkehr, so sorgt der Ausführstaat dafür, dass die betreffenden Abfälle a) vom Exporteur oder vom Erzeuger oder, falls notwendig, von ihm selbst in den Ausführstaat zurückgeführt werden oder, falls dies praktisch nicht möglich ist, b) in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen anderweitig entsorgt werden, und zwar binnen 30 Tagen, nachdem der Ausführstaat über den unerlaubten Verkehr unterrichtet wurde, oder binnen einer anderen von den betroffenen Staaten zu vereinbarenden Frist. Zu diesem Zweck werden die betroffenen Vertragsparteien die Rückführung dieser Abfälle in den Ausführstaat nicht ablehnen, aufhalten oder verhindern.

(3) Gilt eine grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle oder anderer Abfälle infolge des Verhaltens des Importeurs oder des Entsorgers als unerlaubter Verkehr, so sorgt der Einfuhrstaat dafür, dass die betreffenden Abfälle vom Importeur oder vom Entsorger oder, falls notwendig, von ihm selbst binnen 30 Tagen, nachdem der Einfuhrstaat von dem unerlaubten Verkehr Kenntnis erhalten hat, oder binnen einer anderen von den betroffenen Staaten zu vereinbarenden Frist umweltgerecht entsorgt werden. Zu diesem Zweck arbeiten die betroffenen Vertragsparteien nach Bedarf bei einer umweltgerechten Entsorgung der Abfälle zusammen.

(4) Kann die Verantwortung für den unerlaubten Verkehr weder dem Exporteur oder Erzeuger noch dem Importeur oder Entsorger zugewiesen werden, so arbeiten die betroffenen Vertragsparteien oder gegebenenfalls andere Vertragsparteien zusammen, um sicherzustellen, dass die betreffenden Abfälle so bald wie möglich im Ausführstaat, im Einfuhrstaat oder gegebenenfalls anderswo umweltgerecht entsorgt werden.

Damit entspricht die Verantwortungsübertragung im Wesentlichen derer der VVA.

Kapitel II Abschnitt D Abs. 3 des OECD-Beschlusses normiert das Verfahren für die Rückführung für den Fall, dass eine Verbringung nicht wie vorgesehen abgeschlossen werden kann, etwa im Fall einer illegalen Verbringung. Dabei steht an erster Stelle, dass die zuständige Behörde des Einfuhrstaates die zuständige Behörde des Ausführstaates informiert und eine gemeinsame Lösung zur umweltgerechten Verwertung gefunden wird. Wenn keine einvernehmliche Lösung zu finden ist, gelten die Bestimmungen der Alternativen unter lit. a und b. Bei Rückführung vom Einfuhrstaat in den Ausführstaat muss die zuständige Behörde des Ausführstaates die Rückführung des Abfalls gestatten. Der Ausfuhr- oder Durchfuhrstaat darf sich einer Rückführung nicht widersetzen. Die Rückführung sollte innerhalb von 90 Tagen erfolgen.

Hinsichtlich der Wiederausfuhr aus einem Einfuhrstaat in einen anderen Staat als den ursprünglichen Ausfuhrstaat ist eine erneute Notifizierung erforderlich gemäß lit. b.

In Kapitel II Abschnitt D Abs. 4 des OECD-Beschlusses ist ferner die Pflicht zur Rückführung aus einem Durchfuhrstaat geregelt. Dies umfasst den Fall, dass die Durchfuhrbehörde feststellt, dass es sich um eine illegale Verbringung handelt. Danach muss sie unverzüglich die zuständigen Behörden des Ausfuhr- und Einfuhrstaates und alle anderen Durchfuhrstaaten unterrichten. Auch hier steht die einvernehmliche Einigung über eine umweltgerechte Verwertung der Abfälle im Vordergrund. Erst wenn es zu einer solchen nicht kommt, muss die zuständige Behörde des Ausfuhrstaates die Rückführung der verbrachten Abfälle gestatten. Die Rückführung soll hier ebenfalls innerhalb von 90 Tagen erfolgen.

Die Regelungen des OECD-Beschlusses entsprechen auch hier im Wesentlichen den Regelungen der VVA, wenngleich auch hier, gemäß der VVA, primär eine einvernehmliche Lösung angestrebt werden soll.

Wahrgenommene Probleme

Eine Reihe der geschilderten Probleme sind bereits im Kontext der Darlegung zur Definition der illegalen Verbringung geschildert worden (siehe 4.3.1.3), so insbesondere die Frage, inwieweit aus Umweltsicht nicht eine schnelle Entsorgung einer aufgedeckten illegalen Verbringung vorzugswürdiger (und auch manchmal verhältnismäßiger) ist, als eine Rückführung.

Zusätzlich wiesen die Konsultierten darauf hin, dass die Rücknahmeanforderungen der VVA in der Praxis Herausforderungen mit sich bringen. Die wichtigsten Themen aus Behördensicht sind dabei:

- ▶ Zuweisung von Verantwortlichkeiten
- ▶ Identifizierung der Notifizierenden
- ▶ Kommunikation der Behörden
- ▶ Adressatenauswahl gestaltet sich schwierig, oft „Notifizierender de jure“ oder die „Verbringung veranlassende Person“ nicht identifizierbar. Es bedarf dringend der Ermächtigung, Beteiligte an der Verbringung (Beförderer, Speditionen, Auftragnehmer für die Organisation der Verbringung, Verschiffungsagenturen, Redereien) insbesondere dann, wenn kein eindeutiger Abfallerzeuger existiert (Export von Elektroschrott unterschiedlichster Art und Herkunft) zur Rückholung und Entsorgung heranzuziehen (Verweis auf Artikel 25 VVA). Die Definitionen des Artikel 2 Abs. 15 VVA sind auf die Lebenssachverhalte bei illegalen Verbringungen oftmals nicht anwendbar.
- ▶ Bei Anhalten eines LKW durch die Vollzugsbehörden kommt es zu Problemen, wie mit dem Transport weiter zu verfahren ist, da dies in die jeweilige Zuständigkeit des Bundeslandes oder Mitgliedstaates fällt. Hierbei gibt es sehr inkongruente Verfahrensweisen.
- ▶ Kein Vollzug der geteilten Verantwortung nach Artikel 24 Abs. 5 VVA; stattdessen wird die Rückholung immer von der zuständigen Behörde am Versandort veranlasst
- ▶ Klarstellung nötig hinsichtlich Kostentragung für den Fall, dass Kontrollbehörde nicht zugleich zuständige Abfallbehörde ist.

Themen aus Sicht von Verbänden und Unternehmen sind:

- ▶ Unverhältnismäßigkeit der Rückführung im Vergleich zur Schwere des Verstoßes

- ▶ Gefahr, dass Fiktion einer illegalen Abfallverbringung greift, wenn den Nachweispflichten nach Artikel 50 Abs.4c, 4d VVA nicht entsprochen wird oder verspätet nachgekommen wird
- ▶ Probleme, wenn Behörden sich uneinig sind über die Einstufung der Abfälle
- ▶ Probleme bei der notwendigen Abstimmung zwischen Versand-, Durchfuhr- und Empfängerstaat hinsichtlich einer im Raum stehenden illegalen Verbringung, wenn der Durchfuhrstaat eine illegale Verbringung vermutet, Versand- und Empfängerstaat dies jedoch nicht so sehen
- ▶ Hohe Kosten für Lagerung der Abfälle während des Verfahrens.

Vorschläge der Konsultierten

- ▶ Behörden sollte Abwägung zustehen, um verhältnismäßiges Mittel zu eruieren
- ▶ Adressatenkreis sollte auf Ebene der EU-Verordnung um Veranlasser erweitert werden, analog zu § 8 Abs. 2 AbfVerbrG
- ▶ Möglichkeit der gemeinsamen Lösungsfindung, wie die Rückführung auszugestalten ist und Zusammenarbeit in dieser Hinsicht zwischen den betroffenen zuständigen Behörden, analog Artikel 24 Abs. 5 VVA, um die Verwertung oder Beseitigung der betreffenden Abfälle sicherzustellen.

Maßnahmenvorschläge

Die meisten beschriebenen Herausforderungen scheinen eher exekutiver als rechtlicher Natur zu sein. Erwägenswert scheint in jedem Fall eine Neufassung des Begriffes der Verantwortlichen, die analog zu § 8 Abs. 2 AbfVerbrG um die Person, die die Verbringung veranlasst, erweitert werden sollte. Des Weiteren scheint es sinnvoll, die VVA um den Fall zu ergänzen, dass sowohl Beteiligte im Versandstaat als auch Beteiligte im Empfängerstaat für die Illegalität verantwortlich sind (hierzu fehlt bisher eine ausdrückliche Regelung) – naheliegend wäre, beide Beteiligten für verantwortlich zu erklären und die Auswahl des Adressaten in das Ermessen der Behörden zu stellen.

Eine weitere Straffung des Prozesses hinsichtlich Rückführungen innerhalb der EU kann durch eine bessere behördliche Koordination und möglicherweise einen Leitfaden auf EU-Ebene (Anlaufstellenleitlinien, engl: Correspondents Guidelines) erreicht werden.

4.3.1.13 Artikel 26 VVA: Elektronischer Datenaustausch

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Artikel 26 VVA: Elektronischer Datenaustausch

Hintergrund: Es gibt Forderungen, Datenaustausch zu Abfallverbringungen innerhalb der EU elektronisch abzuwickeln.

Halten Sie es für sinnvoll, einen elektronischen Datenaustausch einzuführen?

Ja: 33

Nein: 0

Keine Angabe: 5

Kontext

Nach dem Wortlaut des Artikel 26 Abs. 1 VVA müssen die dort genannten Dokumente postalisch versandt werden, es sei denn die Behörden einigen sich auf eine andere Art der Datenübertragung nach Absatz 2.

Nach Artikel 26 Abs. 3 VVA können die mitzuführenden Begleitdokumente in elektronischer Form mit digitaler Unterschrift mitgeführt werden. Der Verordnungsgeber hat angesichts der Ungewissheit der weiteren technischen Entwicklung offengelassen, in welcher Form genau dies stattfinden muss, solange die Daten in einer Weise lesbar gemacht werden, die für die Behörden annehmbar ist.¹⁸

Völkerrechtliche Dimension

Im BÜ finden sich keine Regelungen hinsichtlich spezieller Formvorschriften zur Übermittlung von bestimmten Dokumenten.

Im OECD-Beschluss sind an verschiedenen Stellen Formvorschriften normiert. In Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 1 lit. h des Beschlusses ist geregelt, dass ein Einwand und eine schriftliche Zustimmung auf dem Postweg, per E-Mail mit digitaler Unterschrift, E-Mail ohne digitale Unterschrift, gefolgt vom Postweg, oder per Telefax, gefolgt vom Postweg, übermittelt werden können. Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 1 lit. l OECD-Beschluss regelt ferner, dass ein Verwertungszertifikat an den Exporteur und die zuständigen Behörden des Ausfuhr- und des Einfuhrstaates auf dem Postweg, per E-Mail mit digitaler Unterschrift, E-Mail ohne digitale Unterschrift, gefolgt vom Postweg, oder per Telefax, gefolgt vom Postweg gesendet werden kann.

In Kapitel II Abschnitt D Abs. 6 lit. c ist weiterhin geregelt, dass ein Verwertungszertifikat an den Exporteur und die zuständigen Behörden des Ausfuhr- und des Einfuhrstaates auf dem Postweg, per E-Mail mit digitaler Unterschrift, E-Mail ohne digitale Unterschrift, gefolgt vom Postweg oder per Telefax, gefolgt vom Postweg gesendet werden kann.

Seit einiger Zeit gibt es auf EU-Ebene Initiativen zur Einführung elektronischer Kommunikation im Bereich grenzüberschreitender Abfallverbringung (siehe Abschnitt „Diskussion und Maßnahmenvorschläge“). Die Anlaufstellenleitlinie Nr. 11 ist am 20.07.2019 in Kraft getreten und beschreibt ein EU-weit harmonisiertes Datenmodell, das beim elektronischen Datenaustausch im Rahmen von Notifizierungsformularen angewandt werden soll.

Wahrgenommene Probleme und Vorschläge der Konsultierten

Allgemeine Auffassung ist, dass die aktuellen Vorgaben zum Datenaustausch überarbeitet werden müssen, um der allgemein eingeführten elektronischen Kommunikation Rechnung zu tragen. Wiederholt wurde dabei seitens der Industrie auf die Fristen der VVA und übliche Postlaufzeiten verwiesen. Eine weitere Bemerkung in diesem Zusammenhang zielte dahin, dass Artikel 26 VVA von den Behörden verschiedener Bundesländer wie auch Behörden im Ausland uneinheitlich angewendet wird. Je nach Behörde und Art des Dokumentes können die relevanten Dokumente z.B. teilweise auch elektronisch als pdf-Anhang per Email übermittelt werden, selbst wenn die pdf-Datei nicht digital signiert ist.

Allgemeine Erwartung ist auch, dass die aktuell bestehenden Initiativen dazu führen, dass elektronischer Datenaustausch in absehbarer Zeit eingeführt wird. Daher konzentrierten sich einige Vorschläge darauf, bestimmte Bedingungen zu formulieren, die ein solches

¹⁸ Oexle/Epiney/Breuer, VVA (2010), Artikel 26 Rn. 6.

Kommunikationssystem erfüllen sollte. Hierbei unterschieden sich die Vorschläge von Behörden und Industrie nicht wesentlich.

- ▶ Verschiedene Teilnehmende gaben an, dass ein solches elektronisches System nur dann wirksam ist, wenn es umfassend, d.h. von allen Behörden angenommen werden würde
- ▶ Einheitliches Verfahren (inklusive Nummernsystem) ist sinnvoll, ansonsten keine Erleichterung
- ▶ Die Behörden wünschen einen elektronischen Datenaustausch insbesondere bei Begleitformularen, Zollanmeldungen, Nachweisen der Sicherheitsleistung und Zustimmungsbeseitigungen, weil es eine wesentliche Vollzugserleichterung darstellen würde
- ▶ Es ist darauf zu achten, dass zu erfassende Daten auf ein notwendiges Mindestmaß begrenzt werden. Der Datenschutz muss gewährleistet sein
- ▶ Alle europäischen Länder bzw. Kontrollbehörden müssen eine gleiche digitale Ausstattung haben, sodass es nicht zu einem Nebenher von Papier und digitalen Unterlagen kommt
- ▶ Die Anbindung an das eANV System¹⁹ sollte möglich sein.
- ▶ In einem ersten Schritt sollte die Übermittlung von nachstehend genannten Dokumenten / Informationen als pdf-Datei per Email mit digitaler Signatur generell zugelassen werden (ohne die bisher erforderliche Zustimmung der betroffenen Behörden Artikel 26 Abs. 2 VVA). Mit Zustimmung der betroffenen zuständigen Behörden sollte außerdem eine Übermittlung der Unterlagen per Email ohne digitale Unterschrift und ohne nachträgliche Übersendung per Post möglich sein.
 - Bestätigungen des Erhalts der Abfälle (Artikel 26 Abs. 1 lit. h VVA)
 - Bescheinigungen über die Verwertung oder Beseitigung der Abfälle (Artikel 26 Abs. 1 lit. i VVA) und
 - Vorabinformationen zum tatsächlichen Beginn der Verbringung (Artikel 26 Abs. 1 lit. j VVA)
- ▶ Wenn der Notifizierende und der Empfänger sich auf einen elektronischen Datenaustausch einigen und diesen nach geltenden Signaturrecht elektronisch unterschreiben, sollte die Behörde dem i.d.R. zustimmen.

Maßnahmenvorschläge

Aus den Äußerungen wird deutlich, dass ein elektronisches System für den Austausch von Dokumenten allgemein als notwendig betrachtet wird und deren absehbare Einführung erwartet wird. Inhaltlich scheint es, dass eine beträchtliche Anzahl von Interessenträgern ein System bevorzugt, das zwar einfacher ist, aber korrekt funktioniert und von allen zuständigen EU-Behörden harmonisiert und kohärent genutzt wird. Sinnvolle Änderungen an der VVA im Rahmen der anstehenden Revision der Verordnung sind im Kontext der Einführung eines solchen Systems zu sehen; insbesondere jedoch geht die Empfehlung des Gutachters dahin, die

¹⁹ <https://www.bmu.de/faqs/eanv-elektronische-nachweisfuehrung/>

aktuell erforderliche Zustimmung der Behörde zur Verwendung anderer Kommunikationsformen als Übermittlung per Post aus Artikel 26 Abs. 2 VVA zu streichen.

Derzeit finden verschiedene Initiativen zu diesem Thema statt:

- ▶ Im Juli 2019 wurde die EU-Anlaufstellen-Leitlinien Nr. 11 zum elektronischen Datenaustausch²⁰ verabschiedet
- ▶ Studien der EU-Kommission (z. B. Trasys²¹ -Studie und Abrarora²² -Studie).

Es wird empfohlen, diese Entwicklungen zu verfolgen und gegebenenfalls auf die für den öffentlichen und privaten Kontext in Deutschland relevanten Überlegungen zu reagieren. Die oben genannten Überlegungen der Interessenträger könnten als erster Beitrag betrachtet werden.

4.3.1.14 Artikel 28: VVA: Differenzen bei der Einstufung

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Artikel 28: VVA: Differenzen bei der Einstufung

Hintergrund: Artikel 28 VVA befasst sich mit der Konstellation, dass die beteiligten Behörden sich uneins sind, etwa über die Einstufung in Abfall oder Nicht-Abfall. Dies wird dadurch gelöst, dass bei fehlendem Einvernehmen der zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort nach Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 das betreffende Material für die Zwecke des Verfahrens als Abfall behandelt wird.

Sehen Sie relevante Probleme bei der Anwendung der Regelung?

Ja: 4
Nein: 27
Keine Angabe: 7

Kontext

Artikel 28 VVA befasst sich mit der Konstellation, dass die beteiligten Behörden am Versand- und am Bestimmungsort sich über folgendes uneins sind:

- ▶ über die Unterscheidung zwischen Abfall und Nicht-Abfall
- ▶ Über die Einstufung in Anhang III, IIIA, IIIB oder IV
- ▶ Über die Einstufung einer Abfallbehandlung als Verwertung oder als Beseitigung.

Dies wird dadurch gelöst, dass bei fehlendem Einvernehmen der zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort nach Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 VVA für die Zwecke des Verfahrens das jeweils das strengere Verfahren auslösende Element anzunehmen ist, d.h.:

- ▶ Bei fehlendem Einvernehmen über die Unterscheidung zwischen Abfall und Nichtabfall wird das betreffende Material als Abfall angesehen.

²⁰ <https://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/guidance.htm>

²¹ https://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/1a_Project_Charter EDI for WSR.pdf

²² https://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/electronic_data_exchange_waste_shipment_regulation.pdf

- ▶ Bei fehlendem Einvernehmen darüber, ob notifizierte Abfälle als in Anhang III, IIIA, IIIB oder IV aufgeführte Abfälle einzustufen sind, werden die betreffenden Abfälle als in Anhang IV aufgeführte Abfälle angesehen.
- ▶ Bei fehlendem Einvernehmen darüber, ob eine Abfallbehandlung als Verwertung oder als Beseitigung einzustufen ist, gelten die Bestimmungen für die Beseitigung.

Völkerrechtliche Dimension

Weder das BÜ noch der OECD-Beschluss enthalten Vorgaben zur Auflösung von unterschiedlichen Auffassungen der beteiligten Behörden.

Wahrgenommene Probleme und Vorschläge der Konsultierten

Als problematisch werden insbesondere Konstellationen im Bereich Nebenprodukt und Ende der Abfalleigenschaft erachtet. Hier gibt es derzeit nur sehr eingeschränkt europäisch harmonisierte Bedingungen durch EU-Verordnungen. Eine Behördenstimme votierte für die Schaffung einer europäischen Behörde mit Entscheidungsbefugnis.

Maßnahmenvorschläge

Nach Meinung der Gutachter ist die Vorschrift des Artikels 28 VVA in ihrer aktuellen Fassung unverzichtbar. Die geschilderten Probleme bei der Anwendung können nach Meinung der Gutachter nicht durch eine Änderung der VVA gelöst werden. Inwieweit Mitgliedstaaten sich von der Notwendigkeit einer europäischen Behörde mit Entscheidungsbefugnis überzeugen ließen, wird für eher zweifelhaft gehalten. Insofern geht der Vorschlag dahin, Artikel 28 VVA unverändert zu belassen.

4.3.1.15 Anhänge III, IIIA und IIIB der VVA: Einstufung / Anteile an Fremdstoffe

Ergebnis aus der Konsultation zur Relevanz

Anhang VVA: Einstufung von Abfällen und Anteile an Fremdstoffen in Abfällen

Hintergrund: Abfälle enthalten in der Praxis stets gewisse Anteile an Fremdstoffen (Fehlwürfe, Verunreinigungen etc.). Hier stellt sich die Frage, wie eine Grenze bestimmt werden kann, bis zu der solche Fremdstoffanteile einer Einstufung von Abfällen als grünelistet nicht entgegenstehen.

Sehen Sie relevante Probleme bei der Einstufung von Abfällen mit Blick auf den Anteil an Fremdstoffen?

Ja: 25

Nein: 7

Keine Angabe: 6

Kontext

In Anhang III, IIIA und IIIB der VVA findet sich jeweils folgende Formulierung:

Unabhängig davon, ob Abfälle in dieser Liste aufgeführt sind oder nicht, dürfen diese Abfälle nicht den allgemeinen Informationspflichten nach Artikel 18 unterliegen, wenn aufgrund der Kontaminierung durch andere Materialien

a) die Risiken im Zusammenhang mit den Abfällen soweit erhöht sind, dass unter Berücksichtigung der in Anhang III der Richtlinie 91/689/EWG genannten gefährlichen

Eigenschaften die Anwendung des Verfahrens der schriftlichen Notifizierung und Zustimmung angemessen erscheint, oder

b) die umweltgerechte Verwertung der Abfälle verhindert wird.

Völkerrechtliche Dimension

Im BÜ ist die Einstufung über Anlage I, II und v.a. III (die Liste der gefährlichen Eigenschaften) geregelt. Die Anlagen VIII und IX konkretisieren diese Einstufung. Darüber hinaus bestimmt Artikel 1 Abs. 1 lit. b des BÜ, dass auch solche Abfälle, die nicht in Anhang II des Übereinkommens aufgeführt sind, aber nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Vertragspartei als gefährliche Abfälle definiert sind oder als gefährlich angesehen werden, gefährliche Abfälle sind. Das BÜ lässt den Vertragsparteien des Übereinkommens einen großen Ermessensspielraum, um festzustellen, ob Abfälle, die nicht in Anlage I als gefährliche Abfälle aufgeführt sind (einschließlich der in Anlage III aufgeführten Abfälle), gefährliche Abfälle, gemäß Artikel 1 Abs. 1 lit. b BÜ darstellen.

Im OECD-Beschluss findet sich in Kapitel II Abschnitt A Nr. 2 eine analoge Definition zum BÜ hinsichtlich gefährlicher Abfälle. Auch hier ergibt sich für die Mitgliedstaaten somit ein gewisser Ermessensspielraum bezüglich der Kategorisierung von Abfällen. Der OECD-Beschluss sieht spezifisch in Abs. 8 des Kapitels II Abschnitt B vor, dass ein Abfallgemisch, für das kein individueller Eintrag existiert, folgendem Kontrollverfahren zu unterziehen ist:

(i) Ein Gemisch aus zwei oder mehreren grünen Abfällen ist, unter der Voraussetzung, dass die Zusammensetzung dieses Gemisches seine umweltgerechte Verwertung nicht gefährdet, dem grünen Kontrollverfahren zu unterziehen.

(ii) Ein Gemisch aus einem grünen Abfall und mehr als einer geringfügigen Menge an gelbem Abfall, oder einem Gemisch von zwei oder mehreren gelben Abfällen ist unter der Voraussetzung, dass die Zusammensetzung dieses Gemisches seine umweltgerechte Verwertung nicht gefährdet, dem gelben Kontrollverfahren zu unterziehen.

Wahrgenommene Probleme

Die Frage, wie Anteile an Fremdstoffen bei der Einstufung von Abfällen berücksichtigt werden sollten, wird sowohl von der Industrie als auch von den Behörden als relevantes Thema angesehen. Die Befragten gaben an, dass im Rahmen der VVA keine harmonisierten Regelungen zur Einstufung und den Anteilen an Fremdstoffen gegeben werden. Die Beteiligten wiesen auch darauf hin, dass die Behörden der Mitgliedstaaten unterschiedliche Auslegungen/Ansätze in Bezug auf den Fremdstoffanteil anwenden.

Rückmeldung der Behörden

- ▶ Besondere Probleme treten auch bei Post-Consumer-Abfällen auf, deren Anteil an Fremdstoffen abhängig von der eingesetzten Sortier-/ Verfahrenstechnik bzw. Spezifikationen ist
- ▶ Es besteht Uneinigkeit darüber, auf welches Kriterium primär abgestellt werden soll - entweder „Sortenreinheit“ oder „Gefährlichkeit“
- ▶ Uneinigkeit besteht darüber, ob Grenzwerte auf Transporteinheit oder Charge zu beziehen sind und in welcher Einheit der Anteil der Fremdstoffe anzugeben ist (Volumenprozent oder Masseprozent). Dies führt dazu, dass Entscheidungen teilweise als unvorhersehbar wahrgenommen werden.

- ▶ Es entbehrt der Lebenswirklichkeit, dass in Abfällen der Grünen Liste keinerlei Fremdstoffe oder andere Abfälle enthalten sein dürfen. Daher obliegt es der einzelnen Behörde zu entscheiden, bis zu welcher Grenze ein Fremdstoffanteil noch zu tolerieren ist. Dies führt zu Rechtsunsicherheit
- ▶ Um für die an der grenzüberschreitenden Verbringung Beteiligten Entscheidungssicherheit zu schaffen, sollten eindeutige Vorgaben gemacht werden, in welcher Größenordnung Fremdstoffe in dem Abfall enthalten sein dürfen. Hier sollte ein niedriger Prozentsatz vorgegeben werden (Inaugenscheinnahmen bei Transportkontrollen müssen Entscheidungen vor Ort ermöglichen), bspw. 5 %, der durch den momentanen Stand der Technik über weite Branchen erreichbar erscheint. Auch eine nationale Regelung wäre hier zu begrüßen (analog des Bundesabfallwirtschaftsplanes 2017, Teil 2, des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus Österreich, siehe dort ab Seite 70)
- ▶ Besondere Probleme werden bei der Differenzierung zwischen Fremdstoff und Fehlwurf einerseits und Kontamination des Abfalls und Änderung der Gefährlichkeit andererseits gesehen.

Vorschläge der Konsultierten

Eine Lösung, die von mehreren Beteiligten (sowohl öffentlich als auch privat) vorgeschlagen wurde, betrifft spiegelbildlich zu den wahrgenommenen Schwierigkeiten harmonisierte Schwellenwerte für Fremdstoffanteile, bei denen die Bezugsgröße angegeben ist und die einfacher zu vollziehen ist.

Behörden schlagen vor:

- ▶ Vorschläge zu bestimmten Fremdstoffanteils Grenzen liegen zwischen 1 und 5 %; diese sollten abhängig davon sein, wie der Störstoffanteil eine hochwertige Verwertung negativ beeinflusst, je nach verschiedener Abfallart
- ▶ Harmonisierung der Grenzwerte der Fremdstoffe über den Beschluss von Anlaufstellen-Leitlinien
- ▶ Anhand der Untersuchung großer Abfallströme sollten Grenzwerte formuliert werden.

Industrie schlägt vor:

- ▶ Probenahme zur Bestimmung der Störstoffgehalte sollte stets einheitlich am Ort der Abfallverwertung stattfinden
- ▶ Errichtung einer zentralen Behörde in Deutschland, um die Zuständigkeiten der verschiedenen zuständigen Behörden zu koordinieren und einheitliche Grenzwerte zu erhalten.

Maßnahmenvorschläge

Die Beschreibung des Problems zeigt, dass die Schwierigkeiten maßgeblich in der uneinheitlichen und teilweise zudem auch sehr niedrigen (einige Behörden tolerieren mittlerweile nur noch Fremdstoffe in Höhe von maximal 1 bis 3 %) behördlichen Festsetzung von Fremdstoffgrenzen liegt. Eine Lösung, die von mehreren Beteiligten vorgeschlagen wurde, könnten harmonisierte Schwellenwerte für noch zulässige Fremdstoffanteile sein. Diese

Harmonisierung sollte auf europäischer Ebene erfolgen, da sich andernfalls die erforderliche Rechtssicherheit bei grenzüberschreitenden Abfallverbringungen in diesem Punkt naturgemäß nicht erreichen lässt. Bei der Harmonisierung sollte zum einen berücksichtigt werden, dass Abfälle typischerweise und regelmäßig über Fremdstoffbestandteile verfügen. Fremdstoffe sind abfalltypisch; sie sind den Abfällen immanent. Zum anderen sollte berücksichtigt werden, dass durch die Festlegung sehr niedriger Fremdstoffgrenzen der Anwendungsbereich des Artikels 18 VVA bzw. der Grünen Liste massiv verkürzt würde, denn die Überschreitung solcher Grenzen führt zu dem Erfordernis einer Notifizierung. Unter Umweltschutzgesichtspunkten ist eine solche Verschiebung grundsätzlich Grün gelisteter Abfälle in das Notifizierungsverfahren insbesondere dann nicht gerechtfertigt, wenn die Fremdstoffe das Gefahrenpotential der Abfälle nicht erhöhen und die beabsichtigte Verwertung nicht verhindern (siehe dazu auch die eingangs unter „Kontext“ zitierte Vorbemerkung zu Anhang III, IIIA und IIIB der VVA). An einer etwaigen Harmonisierung, die abfallartbezogen erfolgen sollte, sollten die Vollzugsbehörden sowie betroffenen Wirtschaftskreise einbezogen werden.

4.3.2 Analyse von weiteren ausgewählten Aspekten der VVA

Die folgenden Abschnitte betreffen Aspekte, die Gegenstand der Konsultation waren (ohne Maßnahmenvorschlag).

4.3.2.1 Artikel 14 VVA: Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung

Artikel 14 VVA: Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung

Hintergrund: Artikel 14 VVA ermöglicht den zuständigen Behörden, Vorabzustimmungen für spezielle Verwertungsanlagen auszustellen.

Sehen Sie relevante Probleme bei der Anwendung der Regelung?

Ja: 8

Nein: 25

Keine Angabe: 5

Kontext

Nach Artikel 14 Abs. 1 VVA können die zuständigen Behörden am Bestimmungsort, in deren Zuständigkeit spezielle Verwertungsanlagen fallen, beschließen, dafür Vorabzustimmungen auszustellen. Die Vorabzustimmung ist zeitlich begrenzt, ein festgeschriebener Zeitrahmen ist jedoch nicht normiert. Als Konsequenz einer Vorabzustimmung kann sich im Rahmen einer Sammelnotifizierung gemäß Artikel 14 Abs. 2 VVA die Gültigkeitsdauer für die Zustimmung auf bis zu drei Jahre verlängern. Es ergibt sich eine Fristverkürzung von 30 Tagen auf sieben Werktagen zur Erteilung von Zustimmungen, Zustimmungen mit Auflagen oder Erhebung von Einwänden aller beteiligten zuständigen Behörden nach Artikel 14 Abs. 4 VVA.²³

Völkerrechtliche Dimension

Explizite Regelungen zu Vorabzustimmungen sind im BÜ nicht enthalten. Es normiert in Artikel 4 lediglich allgemein, dass ein hohes Schutzniveau aufrechterhalten sein soll und es nicht zu Aushöhlungen oder Umgehungen der Notifizierung kommen darf.

Im OECD-Beschluss ist die grenzüberschreitende Verbringung zu Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung Gegenstand von Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 2. Vorabzustimmungen

²³ Oexle/Epiney/Breuer, VVA (2010), Artikel 14 Rn. 7.

können erteilt werden, wenn die zuständige Behörde keinen Einwand gegen die grenzüberschreitende Verbringung bestimmter Abfallarten zu einer spezifischen Verwertungsanlage vorzubringen hat. Sie können gemäß Teil D. (2) Fall 2 „auf einen spezifischen Zeitraum beschränkt sein“. Im Rahmen einer Sammelnotifizierung kann nach Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 2 lit. g OECD-Beschluss bestimmt werden, dass Verbringungen einen Zeitraum von bis zu drei Jahren umfassen können. Damit decken sich die Vorgaben des OECD-Beschlusses insoweit mit denen des Artikel 14 VVA.

Wahrgenommene Probleme

Eine Reihe der Befragten (hauptsächlich Behörden) hat Fragen aufgeworfen, die sich im Hinblick auf den Mechanismus der Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung gemäß Artikel 14 VVA stellen. Zu den angesprochenen Problemen gehören:

- ▶ Keine genaue Definition von „spezieller Verwertungsanlage“
- ▶ Keine Vorgaben, welche Angaben durch Betreiber der Verwertungsanlage vorzulegen sind
- ▶ Schwierigkeiten bei der Anwendung der LAGA-Vollzugshilfe M 25 unter Nr. 3.1.12 zu Artikel 14 VVA, weil dort bestimmte Anlagen ausgeschlossen werden, in denen eine vorläufige Verwertung erfolgt; Artikel 14 VVA bildet dies nicht ab
- ▶ Artikel 14 VVA generiert keine Gebührenrelevanz; um dies zu erreichen, müsste Artikel 29 VVA entsprechend angepasst werden
- ▶ Die in Artikel 14 Abs. 4 VVA genannte Frist von sieben Werktagen zur Zustimmung ab Erhalt der Empfangsbestätigung erscheint zu knapp
- ▶ Unterschiedliche Umsetzung der Regelung von den einzelnen zuständigen Landesbehörden
- ▶ Oftmals Verweigerung der Zustimmung zu Notifizierungen mit Laufzeit von mehr als einem Jahr, obwohl Vorabzustimmung der Entsorgungsanlage nach Artikel 14 VVA vorlag, mit der Konsequenz, dass jährlich eine Erneuerung der Notifizierung erforderlich

Vorschläge der Konsultierten

- ▶ Erhöhung der Frist zur Zustimmung auf 30 Tage, entsprechend der Fristen für Notifizierungen bei Anlagen ohne Vorabzustimmung
- ▶ Einführung eines Gebührentatbestandes in Verbindung mit Artikel 29 VVA
- ▶ Formulierungsvorschlag des Artikel 14 Abs. 2 VVA: „Im Falle einer gemäß Artikel 13 eingereichten Sammelnotifizierung sollen die zuständigen Behörden einer Gültigkeitsdauer gemäß Artikel 9 Abs. 4 und 5 von bis zu drei Jahren zustimmen.“
- ▶ Einführung des sog. Fast Track Procedure, welche im North Sea Resources Roundabout getestet wurden. Dieser stellt einen internationalen Green Deal dar, der von vier angrenzenden Ländern der Nordsee (Niederlande, Belgien, Vereinigtes Königreich und Frankreich) verabschiedet wurde mit dem Ziel die grenzüberschreitende Abfallverbringung zu vereinfachen, um die sekundäre Nutzung von Materialien zu steigern. Für Verwertungsanlagen, die nach Artikel 14 VVA eine Vorabzustimmung erhalten haben, ist das

sog. Fast Track Procedure in der Einführung, um eine zügigere Abwicklung in der grenzüberschreitenden Abfallverbringung zu erreichen. Ziel ist es die Abwicklung in maximal sieben Werktagen zu erreichen.²⁴ Im Rahmen des oben genannten Tests wurde eine Abwicklungsdauer von 19 Werktagen erreicht.²⁵

Einschätzung

Artikel 14 ist eine praktisch sehr relevante Vorschrift. Nach Auffassung der Gutachter besteht das Hauptproblem in der Verwendung des Begriffs „spezielle Verwertungsanlage“, der nicht nur in der VVA nicht definiert wird, sondern dem gesamten Abfallrecht fremd ist. Hier ergeben sich in der Praxis erhebliche Rechtsunsicherheiten. Wir empfehlen, den Begriff klarzustellen (welche Art von Verwertungsanlagen soll erfasst sein?) oder auch zu streichen.

4.3.2.2 Artikel 15 VVA: Vorläufige Behandlung

Artikel 15 VVA: Vorläufige Behandlung

Hintergrund: Artikel 15 VVA befasst sich mit zusätzlichen Bestimmungen bei Abfällen, die zur vorläufigen Verwertung oder Beseitigung bestimmt sind.

Sehen Sie relevante Probleme bei der Anwendung der Regelung?

Ja: 19

Nein: 10

Keine Angabe: 9

Kontext

Artikel 15 VVA befasst sich mit zusätzlichen Bestimmungen bei Abfällen, die zur vorläufigen Verwertung oder Beseitigung bestimmt sind. Artikel 15 Abs. 1 VVA lautet im Ganzen:

Die Verbringung von Abfällen, die zur vorläufigen Verwertung oder Beseitigung bestimmt sind, unterliegt folgenden zusätzlichen Bestimmungen:

a) Ist eine Verbringung von Abfällen zur vorläufigen Verwertung oder Beseitigung bestimmt, so müssen alle Anlagen, in denen die nachfolgende vorläufige und nicht vorläufige Verwertung oder Beseitigung vorgesehen ist, zusätzlich zu der ersten vorläufigen Verwertung oder Beseitigung ebenfalls im Notifizierungsformular angegeben werden.

b) Die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort dürfen einer Verbringung von zur vorläufigen Verwertung oder Beseitigung bestimmten Abfällen nur dann zustimmen, wenn nach Artikel 11 oder 12 keine Gründe gegen die Verbringung von Abfällen zu den Anlagen, in denen die nachfolgende vorläufige oder nicht vorläufige Verwertung oder Beseitigung erfolgen soll, vorliegen.

c) Die betroffene Anlage, die die vorläufige Verwertung oder Beseitigung vornimmt, bestätigt die Entgegennahme der Abfälle schriftlich innerhalb von drei Tagen nach deren Erhalt.

²⁴[https://www.wastematters.eu/uploads/media/DWMA North Sea Resources Roundabout is paying off.pdf](https://www.wastematters.eu/uploads/media/DWMA_North_Sea_Resources_Roundabout_is_paying_off.pdf)

²⁵ <https://www.euric-aisbl.eu/news-events/news/item/276-first-nstr-fast-track-notification-for-waste-electrical-and-electronic-equipment-weee-is-a-fact>

Diese Bestätigung ist im Begleitformular anzugeben oder diesem beizufügen. Die besagte Anlage übermittelt dem Notifizierenden und den betroffenen zuständigen Behörden unterzeichnete Kopien des um diese Bestätigung ergänzten Begleitformulars.

d) Die Anlage, die die vorläufige Verwertung oder Beseitigung der Abfälle vornimmt, bescheinigt unter ihrer Verantwortung so bald wie möglich, spätestens jedoch 30 Tage nach Abschluss der vorläufigen Verwertung oder Beseitigung und nicht später als ein Kalenderjahr nach Erhalt der Abfälle oder innerhalb eines kürzeren Zeitraums gemäß Artikel 9 Absatz 7, den Abschluss der vorläufigen Verwertung oder Beseitigung.

Diese Bescheinigung ist im Begleitformular anzugeben oder diesem beizufügen.

Die besagte Anlage übermittelt dem Notifizierenden und den betroffenen zuständigen Behörden unterzeichnete Kopien des um diese Bescheinigung ergänzten Begleitformulars.

e) Liefert eine Anlage zur Verwertung oder Beseitigung von Abfällen, die die vorläufige Verwertung oder Beseitigung von Abfällen vornimmt, die Abfälle zur nachfolgenden vorläufigen oder nicht vorläufigen Verwertung oder Beseitigung an eine im Empfängerstaat gelegene Anlage, so muss sie so bald wie möglich, spätestens jedoch ein Kalenderjahr nach Lieferung der Abfälle oder innerhalb eines kürzeren Zeitraums gemäß Artikel 9 Absatz 7, eine Bescheinigung von dieser Anlage über die Durchführung der nachfolgenden nicht vorläufigen Verwertung oder Beseitigung erhalten.

Die besagte Anlage, die die vorläufige Verwertung oder Beseitigung vornimmt, übermittelt dem Notifizierenden und den betroffenen zuständigen Behörden unverzüglich die entsprechende(n) Bescheinigung(en) unter Angabe der Verbringung(en), auf die die Bescheinigung(en) sich bezieht bzw. beziehen.

Völkerrechtliche Dimension

Das BÜ enthält keine Vorschrift, die die vorläufige Verwertung oder Beseitigung von Abfällen regelt.

Kapitel II Abschnitt D Abs.6 des OECD-Beschlusses enthält Bestimmungen zu Austausch (R12) und zur Ansammlung (R13). Aufgrund der Tatsache, dass wichtige Elemente von Artikel 15 VVA aus den Anforderungen von Kapitel II Abschnitt D Abs.2 Fall 2 des OECD-Beschlusses hervorgehen, ist die Möglichkeit einer Änderung von Artikel 15 VVA eingeschränkt.

Wahrgenommene Probleme

Schwierigkeiten bei der Anwendung von Artikel 15 VVA wurden sowohl von Behörden als auch von der Industrie berichtet:

- ▶ Aufwendiges Verfahren, wenn endgültige Entsorgung in verschiedenen Anlagen erfolgt, weil es realitätsfern ist, dass in Behandlungsanlagen jeder Stoffstrom getrennt erfasst wird
- ▶ Zuordnung der Abfälle zu einzelnen Verbringungen nach Abschluss vorläufiger Verwertungsschritte oft nicht mehr möglich, insbesondere wenn mehrere hintereinander geschaltete vorläufige Verfahren nicht in einem Chargenbetrieb durchlaufen werden -> Bescheinigung nach Artikel 15 lit. e VVA nicht praxistauglich
- ▶ Verbleibkontrolle mit Formular im Sinne des Artikels 15 lit. e VVA ist problematisch, weil die Importbehörde auch für Überwachung des Abfallstroms der Entsorgungsanlage zuständig ist und dies oft nicht gewährleistet werden kann bei abschließender Entsorgung getrennter Abfallströme

- ▶ Bei vorgeschalteten Behandlungsanlagen, die Abfälle dann in Endbehandlungsanlagen weiterleiten, kann in den Endbehandlungsanlagen nicht mehr unterschieden werden, welche einzelnen Abfallströme darin enthalten sind. In diesem Fall ist es schwierig für den Betreiber der Endbehandlungsanlage, zu bestätigen, dass ein bestimmter Abfall in bestimmter Menge enthalten ist
- ▶ Oftmals Probleme bei der Einhaltung der 3-Tages-Frist im Sinne des Artikels 15 lit. c VVA für die Empfangsbestätigung, weil keine vorherige Anfrage an die zuständige Behörde, bei der die endgültige Verwertung stattfindet, in der Norm vorgesehen ist
- ▶ Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Anforderungen der Norm sowohl auf Behördenseite als auch auf Unternehmerseite.

Ein Großteil der Befragten (v.a. Behörden) haben darauf hingewiesen, dass Bestimmungen von Artikel 15 VVA der Realität der Abfallwirtschaftspraxis nicht entsprechen; insbesondere bezog sich die Kritik dabei auf die Vorgaben von Artikel 15 Abs.1 lit. e VVA.

Bei mehreren aufeinanderfolgenden vorläufigen Behandlungen wird die Erfüllung der behördlichen Anforderungen sowie die Kontrolle der ursprünglich gemeldeten Abfallströme als schwierig oder nicht möglich angesehen. Zunächst gemeldete Ströme werden mit ähnlichen Strömen gemischt oder so behandelt, dass eine Identifizierung am Ende der Kette schwierig ist.

Vorschläge der Konsultierten

Einige Kommentare bezogen sich auf Artikel 15 lit. e VVA:

- ▶ Artikel 15 lit. e VVA sollte entfallen und Artikel 15 lit. f VVA sollte entsprechend angepasst werden
- ▶ Statt des Formulars im Sinne des Artikels 15 lit. e VVA sollte die Angabe der weiteren Entsorgungsanlagen genügen.

Als grundsätzliche Neuansätze im Rahmen der Regulierung von Verbringungen zur vorläufigen Verwertung oder Beseitigung wurden in der Konsultation zwei Vorschläge genannt. Zum einen eine komplette Neugestaltung:

- ▶ „In den Notifizierungsformularen sind bei vorläufigen Verfahren alle ausgehenden Stoffströme mit ihren prozentualen Anteilen anzugeben. Außerdem sind die weiteren Entsorgungswege bis zur endgültigen Entsorgung für alle Abfallströme festzulegen. Nach Abschluss der Entsorgung für eine Notifizierung hat der Betreiber der Erstbehandlungsanlage darzulegen, dass die angenommenen Mengen aus einer Notifizierung, entsprechend der angegebenen prozentualen Verteilung der erzeugten Abfälle in seiner Anlage auch an die nachfolgenden Behandlungsanlagen weitergegeben wurden. Dies kann durch eine Mengenbilanz geschehen. An diesen Nachweis kann die Freigabe der Sicherheitsleistung gebunden sein. Bei Zweifel an der Richtigkeit der Angaben haben die Überwachungsbehörden dann immer noch die Möglichkeit über das nationale Nachweisverfahren die Mengenströme zu prüfen.“

Andere Vorschläge betreffen die Aufhebung der Unterscheidung zwischen vorläufiger und endgültiger Behandlung. Dies würde bedeuten, dass Zwischenbehandler als Erzeuger neuer Abfallströme gelten, für die sie eine Notifizierung vornehmen müssen.

- ▶ Streichung von Artikel 15 VVA bei gleichzeitiger Stärkung der Verantwortung der Betreiber entsprechender Verfahren (D13 – D15 und R12, R13) und Unterwerfung unter nationale Rechtsvorschriften zur Abfallentsorgung
- ▶ Aufhebung der Unterscheidung zwischen vorläufiger und endgültiger Verwertung/Beseitigung und Stärkung der Verantwortung der ersten annehmenden Entsorgungsanlage
- ▶ Beendigung einer Verbringung in der ersten Entsorgungsanlage; bei Inanspruchnahme von weiteren Anlagen, erneutes Zustimmungsverfahren erforderlich oder Rückgriff auf nationale Regelungen -> Eindeutigkeit der verantwortlichen Akteure.

Einschätzung

Aufgrund der Tatsache, dass wichtige Elemente von Artikel 15 VVA der Umsetzung von Anforderungen von Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 2 des OECD-Beschlusses dienen, ist die Möglichkeit einer Änderung von Artikel 15 VVA eingeschränkt. Dies gilt namentlich für Vorschläge mit Blick auf eine Abschaffung von Artikel 15 lit. e VVA, die nach dem Verständnis der Gutachter ohne eine vorherige Änderung des OECD-Beschlusses nicht umgesetzt werden können.

4.3.2.3 Artikel 18 VVA: Informationspflicht bestimmter Abfälle

Artikel 18 VVA: Informationspflicht bestimmter Abfälle

Hintergrund: Das Artikel-18-Verfahren verursacht Aufwand bei Behörden und Wirtschaftsakteuren.

Sehen Sie relevante Probleme bei der Anwendung des Artikel-18-Verfahrens?

Ja: 18

Nein: 15

Keine Angabe: 5

Kontext

Das Artikel-18-Verfahren reguliert gemäß Artikel 3 Abs. 2 VVA die Verbringung folgender Abfälle zur Verwertung:

a) in Anhang III oder IIIB aufgeführte Abfälle;

b) nicht als Einzeleintrag in Anhang III eingestufte Gemische aus zwei oder mehr in Anhang III aufgeführten Abfällen, sofern die Zusammensetzung dieser Gemische ihre umweltgerechte Verwertung nicht erschwert und solche Gemische gemäß Artikel 58 in Anhang IIIA aufgeführt sind.

Völkerrechtliche Dimension

Im BÜ findet sich keine Regelung bezüglich des Verfahrens nach Artikel 18 VVA, da das Übereinkommen lediglich auf gefährliche und „andere“ Abfälle im Sinne des Artikel 1 Abs. 1 und 2 BÜ anwendbar ist.

Im OECD-Beschluss entspricht das in Kapitel II Abschnitt B Abs.2 lit. a geregelte Grüne Kontrollverfahren im Wesentlichen dem Verfahren nach Artikel 18 VVA. In Kapitel II Abschnitt C

OECD-Beschluss ist geregelt, dass alle, normalerweise bei Handelsgeschäften bestehende Kontrollen angewendet werden. Darüberhinausgehende Einschränkungen bestehen nicht.

Wahrgenommene Probleme

Bemerkenswert ist, dass die meisten genannten Schwierigkeiten sehr konkret die Anwendung des Artikel-18-Verfahrens betreffen und weniger die grundsätzliche Berechtigung in Frage stellen. Von Seiten einer Behörde wurde als Problem die eingeschränkte Möglichkeit für die zuständigen Behörden zu Kontrollen genannt.

Abgesehen davon wurden von Behörden und der Industrie Streckengeschäfte als Problem benannt, namentlich in der Dimension „Offenlegung des Erzeugers“ (siehe hierzu speziell Kapitel 4.3.1.10). Auch die Vorschläge der Konsultierten beziehen sich auf diesen Problemkreis und sind daher im Kontext des genannten Kapitels dargestellt.

Vorschläge der Konsultierten

Behörden:

- ▶ Gesetzliche Klarstellung zur Verpflichtung zur Offenlegung aller Kontakte und nicht nur des Veranlassers
- ▶ Keine Makler und Händler zulassen
- ▶ Unterscheidung Informationspflicht Behörde und Kunden -> Behörden sollten erweiterte Informationen zugänglich sein.

Verbände / Unternehmen:

- ▶ Unterschied zwischen den Informationen, die den Behörden zugänglich sind und den Informationen, die Transporteur, Versender oder Empfänger bekommen, weil Behörden sich der Geheimhaltung verpflichten müssen und dadurch Geschäftsgeheimnisse nicht an Konkurrenten herausgegeben werden.

Einschätzung

Das Artikel-18-Verfahren ist eingespielt und seitens der Wirtschaftsakteure wird der Aufwand nicht als unzumutbar wahrgenommen. Problematisch ist die unterschiedliche Praxis mit Blick auf den Anteil von Fremdstoffen im Abfall (die latent zu einer Verkürzung des Anwendungsbereichs des Artikel-18-Verfahrens führt), siehe hierzu Kapitel 4.3.2. Eine weitere Anregung ginge dahin, auch angesichts der Diskussion um formale Verstöße und deren Ahndung, das Anhang-VII-Formular zu „verschlanken“, z.B. das Erfordernis der Angabe einer Faxnummer zu streichen.

4.3.3 Weitere ausgewählte Aspekte

Herangehensweise von VVA und BÜ zu „ungelisteten“ Abfällen

Nach der VVA unterliegen entsprechend Artikel 3 Abs. 1 lit. b iii) und iv) die folgenden Abfälle immer der Notifizierung:

- ▶ Nicht als Einzeleintrag in Anhang III, IIIB, IV oder IVA eingestufte Abfälle
- ▶ Nicht als Einzeleintrag in Anhang III, IIIB, IV oder IVA eingestufte Abfallgemische, sofern sie nicht in Anhang IIIA aufgeführt sind.

Nach dem BÜ kommt es bei Abfällen, die Gegenstand einer grenzüberschreitenden Verbringung sind und nicht in den Anhängen VIII und IX enthaltenen Listen eingestuft werden, darauf an, ob diese Abfälle die Definition des „gefährlichen Abfalls“ aus Artikel 1 Abs. 1 BÜ erfüllen, also

„a) Abfälle, die einer in Anlage I enthaltenen Gruppe angehören, es sei denn, sie besitzen keine der in Anlage III aufgeführten Eigenschaften, und

b) Abfälle, die nicht unter Buchstabe a fallen, aber nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Vertragspartei, die Ausfuhr-, Einfuhr- oder Durchfuhrstaat ist, als gefährliche Abfälle bezeichnet sind oder als solche gelten.“

Die Regelung der VVA geht an dieser Stelle insofern über das BÜ hinaus, als sie

- ▶ Keinen Bezug zu Anhang I des BÜ herstellt und nicht nur auf Gefährlichkeitsmerkmale abstellt
- ▶ Generell nicht gelistete Abfälle notifizierungsbedürftig macht und nicht darauf abstellt, dass die nicht eingestuften Abfälle nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der jeweiligen Ausfuhr-, Einfuhr- oder Durchfuhrstaaten als gefährliche Abfälle bezeichnet werden oder als solche anzusehen sind.

Für Abfallgemische enthält das BÜ keine Einschränkungen. Der Begriff „Gemisch“ wird im BÜ nicht definiert, und lediglich in den Anhängen verwendet, wo er sich ersichtlich nicht auf Abfallgemische bezieht.

Allerdings enthält der OECD-Beschluss in Kapitel II Abschnitt B Abs. 8 Regelungen zu Abfallgemischen:

„Ein Abfallgemisch, für das kein individueller Eintrag existiert, [ist] folgendem Kontrollverfahren zu unterziehen:

(i) Ein Gemisch aus zwei oder mehreren grünen Abfällen ist, unter der Voraussetzung, dass die Zusammensetzung dieses Gemisches seine umweltgerechte Verwertung nicht gefährdet, dem grünen Kontrollverfahren zu unterziehen.

(ii) Ein Gemisch aus einem grünen Abfall und mehr als einer geringfügigen Menge an gelbem Abfall, oder einem Gemisch von zwei oder mehreren gelben Abfällen ist unter der Voraussetzung, dass die Zusammensetzung dieses Gemisches seine umweltgerechte Verwertung nicht gefährdet, dem gelben Kontrollverfahren zu unterziehen.“

Verglichen damit geht die VVA über den OECD-Beschluss mit Blick auf Abfallgemische (von zwei oder mehr) grünelisteter Abfälle insofern hinaus, dass Abfälle in jedem Fall der Notifizierung unterliegen, wenn diese nicht als Einzeleintrag aufgeführt sind.

Herangehensweise von BÜ und VVA mit Blick auf Anlage II BÜ und Exportverbot

Anlage II „Gruppen von Abfällen, die besonderer Prüfung bedürfen“ des BÜ enthält zwei Einträge:

- ▶ Y46 Haushaltsabfälle
- ▶ Y47 Rückstände aus der Verbrennung von Haushaltsabfällen.

Gemäß Artikel 2 Abs. 1 BÜ gelten Abfälle, die einer in Anlage II enthaltenen Gruppe angehören und Gegenstand grenzüberschreitender Verbringung sind, im Sinne des BÜ als "andere Abfälle". Regelungen zu „anderen Abfällen“ finden sich in einer Reihe von Vorschriften des BÜ, insbesondere in Definitionen (Artikel 2 Nr. 8, Nr. 17, Nr. 18 und Nr. 19). Insbesondere beziehen sich die Schlüsselverpflichtungen der Vertragsstaaten (aus Artikel 4, Artikel 6, und Artikel 7 i.V.m. Artikel 6 BÜ) auf „gefährliche Abfälle und andere Abfälle“, was jeweils als Begriffspaar verwendet wird. Demgegenüber bezieht sich das Exportverbot des Artikel 4A BÜ für zur Beseitigung und zur Verwertung bestimmter Abfälle allein auf gefährliche Abfälle, nicht dagegen auf „andere Abfälle“ im Sinne des BÜ.

Anlage II des BÜ ist durch Anhang V, Teil 3, Liste A in die VVA inkorporiert und in Artikel 36 Abs. 1 lit. b VVA adressiert; demnach ist die Ausfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfälle aus der Gemeinschaft in Staaten, für die der OECD-Beschluss nicht gilt, verboten. Die VVA geht an dieser Stelle über das BÜ hinaus. Inhaltlich ist dieses Verbot im Kontext der EU-Vorgaben zur Autarkie zu sehen, wie sich aus dem Vorschlag der EU-KOM für die VVA (KOM/2003/0379 endg.) ergibt;

„Die Gemeinschaft sollte fraglos keine Haushaltsabfälle und Verbrennungsrückstände in Nicht-OECD-Staaten ausführen. Das entspricht dem in Artikel 5 der geänderten Richtlinie 75/442/EG [heute: Artikel 16 der Richtlinie 2008/98/EG] festgelegten Grundsatz der Entsorgungsautarkie“

Pflichten unter BÜ und VVA zu Berichtspflichten der Vertrags- bzw. Mitgliedstaaten

Die Berichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission über die Durchführung der VVA richten sich nach Artikel 51 VVA. Demnach sind der KOM sowohl die dem Sekretariat des Basler Übereinkommens vorgelegten Berichte der Mitgliedstaaten als auch Informationen auf Grundlage eines gesonderten Fragebogens **jährlich** zur Verfügung zu stellen. Diese Kombination aus der Berichtspflicht von Basel in Kombination mit den gemäß Anhang IX der VVA erforderlichen Informationen bildet die Hauptberichterstattungspflicht für die Mitgliedstaaten.

Die nachfolgende Tabelle 3 bildet einen Überblick über die entsprechend Anhang IX auf EU-Ebene zusätzlich zum BÜ zu übermittelnden Informationen:

Tabelle 3: Zusätzlich zu übermittelnde Informationen nach Anhang IX der VVA

	Gegenstand
Artikel 11 Abs. 1 lit. a	Einwände gegen die bzw. jede Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen – Anwendung der Grundsätze der Nähe, des Vorrangs für die Verwertung und der Entsorgungsautarkie
Artikel 11 Abs. 1 lit. e	Einwände gegen die bzw. jede Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen – Verbot der Einfuhr von Abfällen
Artikel 11 Abs. 1 lit. g Tabelle 2	Einwände gegen die bzw. jede Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen – Mangelnde Vereinbarkeit mit der AbfRRL
Artikel 11 Abs. 3 Tabelle 1	Einwände gegen die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen – Ausnahmen von der Anwendung der Grundsätze der Nähe, Vorrangs für die Verwertung und der Entsorgungsautarkie; Erzeugung von gefährlichen Abfällen in geringen Mengen
Artikel 12 Abs. 5 Tabelle 3	Einwände gegen die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen – Mangelnde Vereinbarkeit mit Artikel 12

	Gegenstand
	Abs. 1 lit. c (fehlender Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften)
Artikel 14 Tabelle 4	Angaben zu Entscheidungen zuständiger Behörden zur Vorabzustimmung
Artikel 33	Angaben zur Überwachung und Kontrolle ausschließlich im Zuständigkeitsbereich eines Mitgliedstaats
Artikels 24 / 50 Abs. 1	Angaben zur illegalen Verbringung von Abfällen
Artikel 50 Abs. 2	Zusammenfassende Angaben zu den Ergebnissen von Kontrollen
Artikel 50 Abs. 2a	Angaben zu Kontrollplänen
Artikel 6	Sicherheitsleistung
Artikel 55 Tabelle 6	Angaben zu Zollstellen

Einschätzung

Es werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- ▶ Konzepterstellung zur möglichen Verschlinkung der Prozesse des Berichtswesens unter Berücksichtigung des jeweiligen Berichtszieles
- ▶ Synchronisierung des Berichtsturnus (gleiche Berichtsfrequenz für die Mitgliedsstaaten und die Kommission).

Artikel 1 Abs. 1 VVA: Formulierung des Geltungsbereichs

Artikel 1 Abs. 1 VVA lautet:

In dieser Verordnung werden Verfahren und Kontrollregelungen für die Verbringung von Abfällen festgelegt, die von dem Ursprung, der Bestimmung, dem Transportweg, der Art der verbrachten Abfälle und der Behandlung der verbrachten Abfälle am Bestimmungsort abhängen.

In dieser Beschreibung des Geltungsbereichs fehlen derzeit Hinweise, dass Teil der Notifizierung auch die an die Verbringung sich anschließende Verwertung oder Beseitigung ist. Diese ist allerdings von der Notifizierung mitumfasst (Artikel 4 Nr. 6 Satz 1 VVA), wie auch vom in Artikel 49 Abs. 1 VVA adressierten „Umweltschutz“.

Völkerrechtlich nimmt das BÜ bereits im Titel Bezug auf die sich an die Verbringung anschließende Verwertung/Beseitigung („Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung“)

Einschätzung

Zur Klarstellung, zur Bewusstseins-schärfung der Beteiligten und zur Angleichung an das BÜ könnte nach Meinung der Gutachter Artikel 1 Abs. 1 der VVA entsprechend ergänzt werden, so dass nicht nur auf die Verbringung, sondern auch ausdrücklich auf die Verwertung und Beseitigung abgestellt wird.

Artikel 9 Abs. 5 VVA: Beginn und Ende der stillschweigenden Zustimmung

Artikel 9 VVA enthält detaillierte Bestimmungen darüber, wie die zuständigen Behörden am Bestimmungsort, am Versandort und die für die Durchfuhr zuständige Behörde die Zustimmung für die angemeldeten Verbringungen erteilen sollen. Der Artikel enthält auch Bestimmungen über Fristen für Transport, Rückforderung oder Beseitigung. In diesem Kontext legt Artikel 9 Abs. 1 VVA fest, dass eine stillschweigende Zustimmung der zuständigen Durchfuhrbehörde angenommen werden kann, wenn innerhalb der genannten 30-Tage-Frist von diesen kein Einwand erhoben wird. Artikel 9 Abs. 5 VVA bestimmt, dass die stillschweigende Zustimmung zu einer geplanten Verbringung ein Kalenderjahr nach Ablauf der 30-Tage-Frist nach Absatz 1 desselben Artikels abläuft.

Artikel 9 Abs. 5 VVA basiert auf Artikel 6 Abs. 4 BÜ und Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 1 lit. f des OECD-Beschlusses. Artikel 6 Abs. 4 Satz 4 BÜ bestimmt Folgendes:

Wenn eine Vertragspartei des BÜ zu irgendeinem Zeitpunkt beschließt, für die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle oder anderer Abfälle in der Durchfuhr eine vorherige schriftliche Zustimmung weder allgemein noch unter bestimmten Bedingungen zu verlangen, so teilt sie dies den anderen Vertragsparteien sofort nach Artikel 13 BÜ mit. Wenn der Ausfuhrstaat in diesem Fall innerhalb von 60 Tagen nach Eingang einer bestimmten Anmeldung beim Versandstaat keine Antwort erhält, kann der Ausfuhrstaat die Ausfuhr durch den Durchfuhrstaat zulassen. In Kapitel II Abschnitt D Abs. 2 Fall 1 lit. f des OECD-Beschlusses wird festgestellt, dass die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen nach Ablauf die Frist von dreißig (30) Tagen beginnen kann, wenn keine Einwände erhoben wurden (stillschweigende Zustimmung). Die stillschweigende Zustimmung erlischt innerhalb eines Kalenderjahres ab dem Ende der Frist von 30 Tagen.

Einschätzung

Artikel 9 Abs. 5 VVA spiegelt eng den anwendbaren internationalen Rahmen wider, insbesondere die Vorgaben des Kapitels II Abschnitt D Abs. 2 Fall 1 lit. f des OECD-Beschlusses. Daher ist die Möglichkeit, Artikel 9 Abs. 5 VVA zu ändern, erheblich begrenzt. Jede Änderung des Zeitraums der stillschweigenden Zustimmung würde eine Änderung des geltenden internationalen Rechtsrahmens erfordern.

Anhang V der VVA: Einleitende Bemerkungen

Anhang V der VVA beginnt mit folgender Einleitung:

1. Dieser Anhang gilt unbeschadet der Richtlinie 91/689/EWG und der Richtlinie 2006/12/EG.

2. Dieser Anhang besteht aus drei Teilen, wobei die Teile 2 und 3 nur gelten, wenn Teil 1 keine Anwendung findet. Um festzustellen, ob ein bestimmter Abfall in diesem Anhang aufgeführt ist, muss daher zuerst geprüft werden, ob der Abfall in Teil 1 dieses Anhangs aufgeführt ist, wenn das nicht der Fall ist, ob er in Teil 2 aufgeführt ist, und wenn das nicht zutrifft, ob er in Teil 3 aufgeführt ist.

Teil 1 ist in zwei Abschnitte unterteilt. Liste A führt Abfälle auf, die gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Basler Übereinkommens als gefährliche Abfälle eingestuft sind und daher unter das Ausfuhrverbot fallen; Liste B führt Abfälle auf, die nicht von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Basler Übereinkommens erfasst werden und daher nicht unter das Ausfuhrverbot fallen.

Ist ein Abfall in Teil 1 aufgeführt, so muss geprüft werden, ob er in Liste A oder B aufgeführt ist. Nur wenn ein Abfall weder in Liste A noch in Liste B von Teil 1 aufgeführt ist, muss

geprüft werden, ob er entweder unter den gefährlichen Abfällen in Teil 2 (d. h. den mit einem Sternchen gekennzeichneten Abfälle) oder in Teil 3 aufgeführt ist; trifft das zu, fällt er unter das Ausfuhrverbot.

3. Abfälle, die in Teil 1 Liste B aufgeführt sind oder die zu den in Teil 2 aufgeführten nicht gefährlichen Abfällen gehören (d. h. die nicht mit einem Sternchen gekennzeichneten Abfälle), fallen unter das Ausfuhrverbot, wenn aufgrund der Kontaminierung durch andere Materialien

a) die Risiken im Zusammenhang mit den Abfällen soweit erhöht sind, dass unter Berücksichtigung der in Anhang III der Richtlinie 91/689/EWG genannten gefährlichen Eigenschaften die Anwendung des Verfahrens der schriftlichen Notifizierung und Zustimmung angemessen erscheint, oder

b) die umweltgerechte Verwertung der Abfälle verhindert wird.

Kontext

Die einleitenden Bemerkungen zu Anhang V sind als eine Arbeitsanweisung zu verstehen, die die einheitliche Anwendung des Anhangs garantieren soll. Anhang V kommt im Rahmen des Art. 36 VVA zum Tragen, welcher Ausfuhrverbote normiert für Exporte in Staaten, für die der OECD-Beschluss nicht gilt. Generelle Ausfuhrverbote entfalten eine weitreichende Wirkung für die Verbringung von Abfällen. Aus Gründen der Einheitlichkeit ist eine genaue Prüfreihefolge sinnvoll. Die Formulierung der Einleitung geht Schritt für Schritt vor. Bei genauem Überprüfen im Sinne der Einleitung Liste für Liste wird das gewünschte Ergebnis erreicht, sodass klar erkennbar wird, ob für den betreffenden Stoff ein Ausfuhrverbot besteht oder nicht.

Völkerrechtliche Vorgaben

Teil 1 Liste A des Anhang V der VVA entspricht der Anlage VIII des Basler Übereinkommens. Teil 1 Liste B des Anhang V der VVA ist identisch mit der Anlage IX des Basler Übereinkommens. Teil 3 Liste A entspricht nahezu der Anlage II des Basler Übereinkommens und Teil 3 Liste B entspricht grundsätzlich den Abfällen von Anhang 4 Teil II des OECD-Beschlusses.

Einschätzung

Die aktuelle Fassung der einleitenden erläuternden Texte sind kompliziert formuliert und nehmen Bezug auf veraltete EU-Richtlinien. Ein Vorschlag zur Neuformulierung, der zugleich die Struktur deutlich machen würde, könnte etwa wie folgt aussehen:

Dieser Anhang gilt unbeschadet der Richtlinie 2008/98/EG.

Dieser Anhang besteht aus drei Teilen. Um festzustellen, ob ein bestimmter Abfall in diesem Anhang aufgeführt ist, ist die folgende exakte Prüfungsreihenfolge einzuhalten. Zunächst muss geprüft werden, ob der Abfall in Teil 1 dieses Anhangs aufgeführt ist. Wenn das nicht der Fall ist, muss geprüft werden, ob er in Teil 2 aufgeführt ist. Wenn dies ebenfalls nicht der Fall ist, muss geprüft werden, ob er in Teil 3 aufgeführt ist. Nur wenn der Abfall in keinem der drei Teile aufgeführt ist, greift das Ausfuhrverbot des Artikels ... nicht.

Ist ein Abfall in Teil 1 aufgeführt, so muss geprüft werden, auf welcher Liste er sich befindet.

Liste A enthält Abfälle, für die das Ausfuhrverbot gilt.

Liste B enthält Abfälle, für die das Ausfuhrverbot nicht gilt.

Ist ein Abfall nicht in Teil 1 aufgeführt, muss geprüft werden, ob er unter den gefährlichen Abfällen in Teil 2 (d. h. den mit einem Sternchen gekennzeichneten Abfällen) oder Teil 3 aufgeführt ist.

Wenn der Abfall in Teil 2 oder 3 aufgeführt ist, greift das Ausfuhrverbot.

Abfälle, die in Teil 1 Liste B aufgeführt sind oder die zu den in Teil 2 aufgeführten nicht gefährlichen Abfällen gehören (d. h. die nicht mit einem Sternchen gekennzeichneten Abfälle), fallen unter das Ausfuhrverbot, wenn aufgrund der Kontaminierung durch andere Materialien

- a) die Risiken im Zusammenhang mit den Abfällen soweit erhöht sind, dass unter Berücksichtigung der in Anhang III der Richtlinie 2008/98/EG genannten gefährlichen Eigenschaften die Anwendung des Verfahrens der schriftlichen Notifizierung und Zustimmung angemessen erscheint, oder*
- b) die umweltgerechte Verwertung der Abfälle verhindert wird.*

4.3.4 Aspekte im Kontext der Rolle der Zollstellen

Vollzugsaufgaben des Zolls im Rahmen der VVA

Im Rahmen der VVA sind die Zolldienststellen in den Vollzug der Abfallverbringung eingebunden, da sie eine Reihe von Aufgaben haben. Tabelle 4 zeigt die Aufgaben der Zollbehörden laut VVA.

Tabelle 4: Aufgaben der Zollbehörden

Titel	Kapitel	Abschnitt	Artikel
Titel IV – Ausfuhr aus der Gemeinschaft in Drittstaaten	KAPITEL 1 – Ausfuhr von zur Beseitigung bestimmten Abfällen		Artikel 35 – Verfahren bei der Ausfuhr in EFTA-Staaten
Titel IV – Ausfuhr aus der Gemeinschaft in Drittstaaten	KAPITEL 2 – Ausfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfällen	Abschnitt 1 – Ausfuhr in Staaten, für die der OECD-Beschluss nicht gilt	Artikel 37 – Verfahren bei der Ausfuhr von in den Anhängen III oder IIIA aufgeführten Abfällen
Titel IV – Ausfuhr aus der Gemeinschaft in Drittstaaten	KAPITEL 2 – Ausfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfällen	Abschnitt 2 – Ausfuhr in Staaten, für die der OECD-Beschluss gilt	Artikel 38 – Ausfuhr von in den Anhängen III, IIIA, IIIB, IV und IVA aufgeführten Abfällen
Titel V – Einfuhr in die Gemeinschaft aus Drittstaaten	KAPITEL 1 – Einfuhr von zur Beseitigung bestimmten Abfällen		Artikel 42 – Verfahrensvorschriften für Einfuhren aus einer Vertragspartei des Basler Übereinkommens oder aus anderen Gebieten während Krisen- oder Kriegssituationen
Titel V – Einfuhr in die Gemeinschaft aus Drittstaaten	KAPITEL 2 – Einfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfällen		Artikel 44 – Verfahrensvorschriften für Einfuhren aus einem Staat, für den der OECD-Beschluss gilt, oder aus anderen Gebieten während Krisen- oder Kriegssituationen
Titel V – Einfuhr in die Gemeinschaft aus Drittstaaten	KAPITEL 2 – Einfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfällen		Artikel 45 – Verfahrensvorschriften für Einfuhren aus einem Staat, für den der OECD-Beschluss nicht gilt und der Vertragspartei des Basler Übereinkommens ist, oder aus anderen Gebieten während Krisen- oder Kriegssituationen

Titel	Kapitel	Abschnitt	Artikel
Titel VI – Durchfuhr durch die Gemeinschaft aus und nach Drittstaaten	KAPITEL 1 – Durchfuhr von zur Beseitigung bestimmten Abfällen		Artikel 47 – Durchfuhr von zur Beseitigung bestimmten Abfällen durch die Gemeinschaft
Titel VI – Durchfuhr durch die Gemeinschaft aus und nach Drittstaaten	KAPITEL 2 – Durchfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfällen		Artikel 48 – Durchfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfällen durch die Gemeinschaft
Titel VII – Sonstige Bestimmungen	KAPITEL 1 – Zusätzliche Verpflichtungen		Artikel 55 – Benennung von Eingangs- und Ausgangszollstellen der Gemeinschaft

Quelle: Leitlinien für Zollkontrollen bei der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen Zusammenfassung für die Öffentlichkeit

Zusammenfassend lassen sich die Aufgaben lt. Tabelle 4 unterteilen in

1. Reguläre Aufgaben/Involvierung im Rahmen der Notifizierung:

- ▶ Vor Einfuhr/Ausfuhr in/aus der EU übermitteln die zuständigen Behörden in der EU ihre Zustimmung zur Verbringung an die Ausfuhr- und Ausgangszollstelle bzw. die Eingangszollstelle
- ▶ Bei der Einfuhr/Ausfuhr in/aus der EU legt der Beförderer das Begleitformular der Ausfuhr- und Ausgangszollstelle bzw. die Eingangszollstelle vor
- ▶ Sobald die Abfälle die EU verlassen haben bzw. nach Erledigung der erforderlichen (Eingangs-) Zollförmlichkeiten, übermittelt die Ausgangs- bzw. Eingangszollstelle eine abgestempelte Kopie des Begleitformulars an die zuständige Behörde am Versandort (im Falle der Ausfuhr) bzw. an die zuständige Behörde am Bestimmungsort und die für die Durchfuhr zuständigen Behörden innerhalb der EU (im Falle der Einfuhr).

2. Zusammenarbeit der Zolldienststellen bei Kontrollen ²⁶

- ▶ Bei Verdacht auf einen Verstoß gegen die VVA bzw. das AbfVerbrG trägt der Zoll die Informationen zur Klärung zusammen
- ▶ Fachlicher Rat bei Landesbehörde, zuständige Behörde am Bestimmungsland/Versandort oder Umweltbundesamt
- ▶ Die Zolldienststelle stellt Verdacht illegaler Verbringung oder sonstigen Verstoß fest:
 - Unterrichtung der Landesbehörde des Gebietes, in dem Kontrolle durchgeführt wurde

²⁶ https://www.laga-online.de/documents/handlungsanleitung_zoll_02_2008_1503988946.pdf

- Ggf. auch Unterrichtung der zuständigen Behörde am Bestimmungsort (Einfuhr) oder zuständige Behörde am Versandort (Ausfuhr)
- ▶ Sicherstellung durch Zolldienststellen: bei Verbringungen mit Gefährdungspotenzial
- ▶ Keine Sicherung sofern keine illegale Verbringung vorliegt
- ▶ Entscheidung über weiteres Vorgehen:
 - Abwarten über Rückmeldung der Landesbehörde
 - Falls eigenständige Behebung der Mängel möglich ist, ist dies erlaubt
 - Ansonsten wird nach der Mitteilung der Landesbehörde gehandelt

Ergebnis der Konsultation der Zolldienststellen

Die Befragung der Zolldienststellen kam zu folgenden Ergebnissen:

1. Übermittlung der Entscheidung zur Verbringung durch die Behörden

Kontext: Laut Artikel 35 Abs. 3 lit. b VVA muss die zuständige Behörde am Versandort und gegebenenfalls die für die Durchfuhr zuständigen Behörden in der Gemeinschaft der Ausfuhrzollstelle und der Ausgangszollstelle der Gemeinschaft eine abgestempelte Kopie ihrer Entscheidungen zur Zustimmung zu der betreffenden Verbringung übermitteln.

Gleiches gilt bei der Einfuhr notifizierungspflichtiger Abfälle. Laut Artikel 42 Abs. 3 lit. b VVA muss hier die Behörde am Bestimmungsort und gegebenenfalls die für die Durchfuhr zuständigen Behörden in der Gemeinschaft der Eingangszollstelle der Gemeinschaft eine abgestempelte Kopie ihrer Entscheidungen zur Zustimmung zu der betreffenden Verbringung übermitteln.

Laut Artikel 48 Abs. 2 lit. a VVA muss die erste und die letzte für die Durchfuhr zuständige Behörde in der Gemeinschaft gegebenenfalls der Eingangs- und der Ausgangszollstelle der Gemeinschaft jeweils eine abgestempelte Kopie der Entscheidungen zur Zustimmung zu der Verbringung oder, falls sie ihre stillschweigende Zustimmung erteilt haben, eine Kopie der Empfangsbestätigung gemäß Artikel 42 Abs. 3 lit. a VVA übermitteln.

Vor diesem Hintergrund erfolgt folgende Rückmeldung: In der Praxis werden die Entscheidungen zur Verbringung von Abfällen durch die Behörden an die Zolldienststellen postalisch oder per Email übermittelt.

Nach Artikel 16 lit. c VVA sind bei jedem Transport das Begleitformular sowie Kopien des Notifizierungsformulars, welche die von den betroffenen zuständigen Behörden erteilten schriftlichen Zustimmungen sowie die entsprechenden Auflagen enthalten, mitzuführen. Wenn die Zollstelle keine Kopie der Zustimmung einer zuständigen Behörde erhält, ist die Ein- bzw. Ausfuhr trotzdem zulässig, wenn sich aus den gemäß Artikel 16 lit. c VVA mitzuführenden Unterlagen zweifelsfrei ergibt, dass diese Zustimmung erteilt wurde.

Zur Verfahrensvereinfachung sollte die Umsetzung des nach Artikel 26 Abs. 4 VVA möglichen elektronischen Datenaustausches forciert werden. Alternativ könnten gemäß Rückmeldung der Zollstellen die Informationen den Zollstellen auch über eine Online-Datenbank, z. B. eine erweiterte Version der bisher bestehenden Datenbank des Umweltbundesamtes zur Verfügung gestellt werden.

2. Übermittlung der Kopie des Begleitformulars durch die Zollstellen

Kontext: Sobald die Abfälle die Gemeinschaft verlassen haben, muss laut Artikel 35 Abs. 3 lit. d VVA die Ausgangszollstelle der Gemeinschaft der zuständigen Behörde am Versandort in der Gemeinschaft eine abgestempelte Kopie des Begleitformulars übersenden, worin festgestellt wird, dass die Abfälle die Gemeinschaft verlassen haben.

Gleiches gilt bei der Einfuhr notifizierungspflichtiger Abfälle. Laut Artikel 42 Abs. 3 lit. d VVA muss die Eingangszollstelle der Gemeinschaft der zuständigen Behörde am Bestimmungsort und den für die Durchfuhr zuständigen Behörden in der Gemeinschaft eine abgestempelte Kopie des Begleitformulars übermitteln, worin festgestellt wird, dass die Abfälle in die Gemeinschaft verbracht wurden.

Weiter heißt es laut Artikel 48 Abs. 2 lit. b VVA, dass, sobald die Abfälle die Gemeinschaft verlassen haben, die Ausgangszollstelle der Gemeinschaft der/den für die Durchfuhr zuständigen Behörde(n) in der Gemeinschaft eine abgestempelte Kopie des Begleitformulars übermittelt, worin festgestellt wird, dass die Abfälle die Gemeinschaft verlassen haben.

In der Praxis sehen (entsprechend der Rückmeldung) diese Übermittlungen so aus, dass die Eingangs- bzw. Ausgangszollstelle im entsprechenden Feld des Begleitformulars (zumindest in der ihr vorgelegten Kopie) die Einfuhr/Ausfuhr bzw. bei der Durchfuhr den Eingang/Ausgang des betroffenen Abfalls mit Unterschrift und Stempelabdruck bestätigt und die Registrierungsnummer der Zollanmeldung vermerkt. Die behandelte Kopie des Begleitformulars wird per Post an die zuständige Behörde übersandt.

Diese Regelung ist in den Augen der Zollbehörden sinnvoll, da anhand der übermittelten Begleitdokumente die zuständige Abfallbehörde überwachen kann, ob die Abfälle tatsächlich aus der EU verbracht wurden bzw. ob beim Verbringen in die EU die zulässige Menge nicht überschritten wurde.

Zur Frage, ob eine Änderung der Vorschrift gewünscht ist, antworteten die Zollbehörden, dass sie die Möglichkeit des elektronischen Datenaustausches nach Artikel 26 Abs. 4 VVA zur Verfahrensvereinfachung begrüßen würden.

3. Fragen zur Beteiligung der Zollstellen

Der Ablauf von Kontrollen einer Abfallverbringung sieht in der Praxis wie folgt aus:

Einfuhr:

Die Eingangszollstelle prüft, ob alle erforderlichen abfallrechtlichen Dokumente vorliegen, vergleicht diese mit den Angaben in der Zollanmeldung und führt ggf. warenbezogene Kontrollen durch.

Bei notifizierungspflichtigen Abfällen bestätigt die Eingangszollstelle in Feld 21 des Begleitformulars (zumindest in der ihr vorgelegten Kopie) die Einfuhr mit Unterschrift und Stempelabdruck und vermerkt die Registriernummer der Zollanmeldung. Die behandelte Kopie des Begleitformulars wird an die zuständige Behörde übersandt.

Bei Verdacht auf Verstöße bzw. illegale Verbringungen wird die zuständige Abfallbehörde anhand der gemeinsam abgestimmten Handlungsanleitung informiert.

Ausfuhr:

Die Ausfuhr- bzw. Ausgangszollstelle prüft, ob alle erforderlichen abfallrechtlichen Dokumente vorliegen, vergleicht diese mit den Angaben in der Zollanmeldung und führt ggf. warenbezogene Kontrollen durch.

Bei notifizierungspflichtigen Abfällen bestätigt die Ausgangszollstelle im Feld 20 des Begleitformulars (zumindest in der ihr vorgelegten Kopie) die Ausfuhr mit Unterschrift und Stempelabdruck und vermerkt die Registriernummer der Zollanmeldung. Die behandelte Kopie des Begleitformulars wird an die zuständige Behörde übersandt.

Bei Verdacht auf Verstöße bzw. illegale Verbringungen wird die zuständige Abfallbehörde anhand der gemeinsam abgestimmten Handlungsanleitung informiert.

Durchfuhr:

Die Eingangs- bzw. Ausgangszollstelle prüft, ob alle erforderlichen abfallrechtlichen Dokumente vorliegen, vergleicht diese mit den Angaben in der Zollanmeldung und führt ggf. warenbezogene Kontrollen durch.

Die Eingangs- bzw. Ausgangszollstelle vermerkt in Feld 22 des Begleitformulars „DEUTSCHLAND“, bestätigt den Eingang bzw. Ausgang mit Unterschrift und Stempelabdruck und vermerkt die Registriernummer der Zollanmeldung (zumindest in der ihr vorgelegten Kopie des Begleitformulars). Die behandelte Kopie des Begleitformulars wird dem UBA und - falls die Eingangs-/Ausgangszollstelle in einem anderen Mitgliedstaat liegt - der dort für die Durchfuhr zuständigen Behörde übersandt.

In den Augen der Zollstellen ist ihre Rolle im Kontext der Kontrollen im Bereich der VVA angemessen, weil die Aufgabe des Zolls in Form der Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs dadurch erfüllt wird. Im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht bezieht sich dies auch auf die Einhaltung der abfallrechtlichen Bestimmungen.

Probleme oder Änderungsvorschläge sehen die Zolldienststellen hinsichtlich dieser Regelung nicht.

4. Generelle Anmerkungen

Die Zolldienststellen merken im Übrigen noch folgendes an:

Die zuständigen Abfallbehörden sind in der Regel nur werktags zu den allgemein üblichen Bürozeiten zu erreichen. Zollkontrollen werden aber auch abends und an den Wochenenden durchgeführt. Eine Optimierung der Erreichbarkeit der zuständigen Abfallbehörden auch außerhalb der üblichen Bürozeiten wäre sehr hilfreich.

Die Durchführung gemeinsamer Besprechungen zwischen Zoll und zuständiger Abfallbehörde sollte weiter intensiviert werden.

Von einer Zollstelle wurde vorgeschlagen, das Begleitformular auf Blatt 2 um ein Feld für die Nummer der Notifikation (um einen Bezug zum Blatt 1 herzustellen) und um mehr Platz auf Blatt 2 für Anmerkungen der Zollstelle (z. B. Nummer der Zollanmeldung, Vorgangsnummer des Zollamts) zu ergänzen.

5 Quellenverzeichnis

Deutschsprachiges juristisches Schrifttum zu abfallverbringungsrechtlichen Fragen seit 2007

- Oexle, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, in: Kurth/Oexle/Faulstich, Praxishandbuch der Kreislauf- und Rohstoffwirtschaft, 2018, 7;
- Wuttke, Einstufung von Abfällen, in: Kurth/Oexle/Faulstich, Praxishandbuch der Kreislauf- und Rohstoffwirtschaft, 2018, 3;
- Michalke, Umweltverwaltungsrecht und Umweltstrafrecht – oder die „im Nichts“ endende Verweiskette bei der grenzüberschreitenden Abfallverbringung (§ 326 Abs. 2 Ziff. 1 StGB a.F.), NuR, 2017, 535 ff.;
- Oexle/Lammers, Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Verbringung havariebedingter Abfälle, 2016;
- Griesbach, Der (illegale) Export von Elektro-(alt)geräten, AbfallR 2016, 239 ff.;
- Kropp, Das Formular nach Anhang VII der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006, AbfallR 2016, 262 ff.;
- Oexle/Lammers, Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen nach der Novelle der Verordnung 1013/2006 durch die Verordnung 660/2014, 2015;
- Seifert, Stärkung des Vollzugs der Abfallverbringungsverordnung oder neue bürokratische Hürden?, AbfallR 2014, 243;
- Oexle, Zur Entwicklung des Abfallverbringungsrechts, EurUP 2014, 33;
- Kropp, Rechtsprobleme des § 326 Abs. 2 StGB, AbfallR 2013, 50;
- Oehlmann/Seifert, Die Europäische Abfallverbringungsverordnung im Spannungsfeld, rohstoff- und umweltpolitischer Ansprüche, AbfallR 2013, 198;
- Rogusch-Sießmayr, Brauchen Einsammler, Händler und Makler für grenzüberschreitende Abfallverbringungen einen „Sitz“ im Versandstaat?, AbfallR 2012, 56;
- Kropp, Grenzüberschreitende Abfallverbringungen durch Einsammler, Händler und Makler, AbfallR 2012, 11;
- Kropp, Der Begriff der „nicht unerheblichen Menge“ in § 326 Abs. 2 Nr. 1 StGB, AbfallR 2012, 60 ff.;
- Griesbach, Die Rücknahme illegal grenzüberschreitend verbrachter Abfälle. Die beiderseitige Verantwortlichkeit für die formelle und materielle Rechtswidrigkeit im polygonalen Notifizierungsrechtsverhältnis, 2011;
- Kropp/Oexle, Offenlegung des Erzeugers beim grenzüberschreitenden Streckenhandel mit Abfällen der „grünen“ Liste? Anmerkung zum Vorlagebeschluss des VG Mainz vom 26.11.2010, AbfallR 2011, 36;
- Thomsen, Verwaltungszusammenarbeit bei der Abfallverbringung in der EU, 2010;
- Ernst, Aktuelle Entwicklungen bei der Abfallverbringung, Müll und Abfall 2010, 260 ff.;
- Kummer, Internationale Abfallverbringung – Auswirkungen des neuen Abfallverbringungsrechts, Müll und Abfall 2010, 264 ff.;
- Sander/Schilling, Optimierung der Steuerung und Kontrolle grenzüberschreitender Stoffströme bei Elektroaltgeräten/Elektroschrott, Müll und Abfall 2010, 278 ff.;
- Raasch, Aktuelle Fragen der Abfallverbringungsverordnung, ZfW 2009, 125;
- Dieckmann, Entsorgungsautarkie der Mitgliedstaaten nach der Novelle der EG-Abfallrahmenrichtlinie, ZUR 2008, 505;

Oexle, Rechtsfragen des neuen Verbringungsrecht, ZUR 2007, 460;

Oexle, Rückfuhr von Abfällen aus der Tschechischen Republik, VG Halle, Urteile vom 23.01.2007 – 2 A 163/06, 2 A 369/06, 2 A 382/06, AbfallR 2007, 97;

Subai, Analyse der EG-Abfallverbringungsverordnung Nr. 1013/2006 mit Fokus auf neue Regelungen zur Vermeidung illegaler Abfalltransporte, Müll und Abfall 2007, 532 ff.;

Dieckmann, Die neue EG-Abfallverbringungsverordnung, ZUR 2006, 561;

Kropp, Verfahrensfragen bei der Notifizierung von grenzüberschreitenden Abfallverbringungen, NVwZ 2006, 420.

Zudem wurde folgende Kommentarliteratur zur Auswertung herangezogen:

Schröder, Kommentar zur EG-Abfallverbringungsverordnung, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band II, Stand: Mai 2015;

Oexle/Epiney/Breuer, EG-Abfallverbringungsverordnung, Kommentar, 2010;

Hurst, Kommentar zur Abfallverbringungsverordnung, 2008.

Projektberichte und Forschungsvorhaben

UBA-Publikationen

Schilling et al, Steigerung der Ressourceneffizienz durch effiziente Kontrollen von Abfallverbringungen, UBA-Texte 58/2011

Ziekow et al, Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU-Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts, UBA-Texte 21/2018

Umweltbundesamt, Grenzüberschreitende Abfallstatistik, unter:

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/grenzueberschreitende-abfallverbringung/grenzueberschreitende-abfallstatistik> (abgerufen am 05.02.2020)

Projektberichte auf europäischer Ebene

Autor	Titel	Link	Jahr
ABAROA	Electronic Data Exchange for Waste Shipment Regulation	ABAROA Report	2016
Arcadis et al	The efficient functioning of waste markets in the European Union - legislative and policy options - final report	Arcadis Report 2016 ABAROA Report	2016
BiPRO et al	Report on Analysis of the Implementation/Enforcement of Annex VII and Article 18 and 49-50 of the Waste Shipment Regulation in all Member States, including a Summary Report of National Provisions	BiPRO Report 2.1.1	2011
BiPRO et al	Report on Identified Problems and Solutions for Implementation/Enforcement of Annex VII and Articles 18, 49 And 50, including an Impact Analysis	BiPRO Report 2.1.2	2011
BiPRO et al	Current Implementation of Financial Guarantees and Equivalent Insurance in all Member States, including an Impact Analysis	BiPRO Report 2.1.4	2010
CRI	Transboundary shipments of waste in the European Union — Reflections on data, environmental impacts and drivers	CRI Report	2012

Autor	Titel	Link	Jahr
ICF	Study to Support the Review of Environmental Monitoring and Reporting Obligations	ICF Report	2016
IEEP et al	Study on Inspection Requirements for Waste Shipments	IEEP Report I	2009
IEEP	Illegal Shipment of Waste from the EU, A Case Study on Illegal e-waste export from EU to China	IEEP Report II	2015
IEEP	Practicability and enforceability of the Waste Shipment Regulation	IEEP Report III	2011

Sonstige Quellen

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus Österreich, Bundesabfallwirtschaftsplan 2017, unter: <https://www.bmlrt.gv.at/umwelt/abfall-ressourcen/bundes-abfallwirtschaftsplan/BAWP2017-Final.html> (abgerufen am 07.02.2020)

Didde, North Sea Roundabout is paying off, unter: https://www.wastematters.eu/uploads/media/DWMA_North_Sea_Resources_Roundabout_is_paying_off.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

EU-Kommission, Öffentliche Konsultation zur Bewertung der Verordnung über die Verbringung von Abfällen 2018, unter: https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-waste-shipment-regulation_de (abgerufen am 07.02.2020)

EuRIC, First NSRR 'Fast-Track' notification for Waste electrical and electronic equipment (WEEE) is a fact, unter: <https://www.euric-aisbl.eu/news-events/news/item/276-first-nsrr-fast-track-notification-for-waste-electrical-and-electronic-equipment-weee-is-a-fact> (abgerufen am 07.02.2020)

LAGA, Handlungsanleitung für die Zusammenarbeit der Zolldienststellen und Abfallbehörden im Rahmen der Verbringung von Abfällen, unter: https://www.laga-online.de/documents/handlungsanleitung_zoll_02_2008_1503988946.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

A Anhang

A.1 Inventar der Kontrollpläne

Tabelle 5: Kontrollpläne – Stand Ende 2019

Land	Erstellende Stelle	Verabschiedung	gültig bis	Link
BB	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft	20.12.2016	20.12.2019	Link
BE	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz	01.01.2017	01.01.2020	Link
BW	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	01.01.2017	01.01.2020	Link
BY	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz	nicht angegeben	nicht angegeben	Link
HB	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	10.12.2018	10.12.2021	Link
HE	Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	31.10.2016	31.10.2019	Link
HH	Behörde für Umwelt und Energie, Amt für Umweltschutz	31.12.2016	31.12.2019	Link
MV	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie	19.12.2016	19.12.2019	Link
NI	Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz	31.01.2017	31.12.2019	Link
NW	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz	01.01.2017	31.12.2019	Link
RP	Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten	01.01.2017	01.01.2020	Link
SH	Gesellschaft für die Organisation der	01.01.2017	01.01.2020	Link

Land	Erstellende Stelle	Verabschiedung	gültig bis	Link
	Entsorgung von Sonderabfällen mbH			
SL	Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz	01.01.2017	01.01.2020	Link
SN	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	01.01.2017	01.01.2020	Link
ST	Landesverwaltungsamt	11.01.2017	31.12.2019	Link
TH	Landesverwaltungsamt	01.01.2017	01.01.2020	Link

A.2 Fragebogen der Konsultation

1. Einführung

WILLKOMMEN ZUR EXPERTENKONSULTATION "BEITRÄGE ZUR WEITERENTWICKLUNG DER EG- ABFALLVERBRINGUNGSVERORDNUNG"

Die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) setzt das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (BÜ) und den OECD-Beschluss C(2001)107 in Unionsrecht um. Die EU- Kommission wird die VVA bis zum 31. Dezember 2020 überprüfen und daraus Legislativvorschläge zur Stärkung des Vollzuges sowie der Bekämpfung illegaler Verbringungen erarbeiten.

Vor diesem Hintergrund hat das Umweltbundesamt das Forschungsvorhaben "Beiträge zur Weiterentwicklung der EG-Abfallverbringungsverordnung" (FKZ 3718 33 310 0) initiiert, das von der Ramboll Environment & Health GmbH (München) in Zusammenarbeit mit der Kanzlei Köhler & Klett (Köln) durchgeführt wird. Im Rahmen des Vorhabens soll der Vollzug der VVA innerhalb Deutschlands bezogen auf bestimmte Regelungsbereiche zusammenfassend ausgewertet werden und

- ▶ mit Blick auf eine verbesserte Bekämpfung illegaler Verbringungen bestehende Hemmnisse im Recht identifizieren und entsprechende Vorschläge erarbeitet werden;
- ▶ Maßnahmenvorschläge hinsichtlich eines effizienteren Vollzuges unterbreitet werden sowie
- ▶ Ansatzpunkte bezüglich der Stärkung der Kreislaufwirtschaft aufgezeigt werden.

Die Umfrage wird circa 25 Minuten in Anspruch nehmen. Sie dient zum einen dazu, in ausgewählten Themengebieten Erfahrungen, Informationen und Meinungen über die Praxis und den Stand der Anwendung der VVA zu erlangen. Des Weiteren wird gezielt nach Verbesserungsvorschlägen gefragt.

Gerne können Sie den Link zur Umfrage an Kollegen und Kolleginnen weiterleiten.

KONTAKTINFORMATIONEN

Sollten Sie Fragen oder Anmerkungen zur Umfrage oder dem Projekt haben, kontaktieren Sie bitte Maria Burgstaller (mbur@ramboll.com).

VIELEN DANK FÜR IHRE TEILNAHME

2. Datenschutz

Die Daten, die Sie während der Befragung angeben, werden ausschließlich für das Projekt „Beiträge zur Weiterentwicklung der EG-Abfallverbringungsverordnung“ (FKZ 3718 33 310 0) verwendet. Einsicht in die Daten nehmen somit lediglich Mitarbeitende des Umweltbundesamtes, Mitarbeitende der Ramboll Environment & Health GmbH und der Kanzlei Köhler & Klett. Eine Verwendung zu Zwecken außerhalb des Projekts ist nicht erlaubt und auch nicht vorgesehen.

Für jede darüberhinausgehende Nutzung der personenbezogenen Daten und die Erhebung zusätzlicher Informationen bedarf es regelmäßig der Einwilligung des Betroffenen. Gerne können wir Ihnen auf Nachfrage die Ramboll Policy zum Thema Datenschutz zukommen lassen.

Sie sind jederzeit berechtigt, gegenüber der Ramboll Environment & Health GmbH um umfangreiche Auskunftserteilung zu den zu Ihrer Person gespeicherten Daten zu ersuchen. Sie

können jederzeit gegenüber der Ramboll Environment & Health GmbH die Berichtigung, Löschung und Sperrung einzelner personenbezogener Daten verlangen.

Sie können darüber hinaus jederzeit ohne Angabe von Gründen von Ihrem Widerspruchsrecht Gebrauch machen und die erteilte Einwilligungserklärung mit Wirkung für die Zukunft abändern oder gänzlich widerrufen. Sie können den Widerruf entweder postalisch, per E-Mail oder per Fax an die Ramboll Environment & Health GmbH übermitteln. Es entstehen Ihnen dabei keine anderen Kosten als die Portokosten bzw. die Übermittlungskosten nach den bestehenden Basistarifen.

Informationen zur Handhabung der Daten auf SurveyMonkey finden Sie [hier](#).

3. Vorbemerkung

Die Fragen sind nach Artikeln der VVA gegliedert. Den Fragen ist jeweils eine Einführung als Hintergrund vorangestellt.

Unter anderem gehen wir in diesen Einführungen auf völkerrechtliche Grenzen ein. Hintergrund ist, dass die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle und ihre Entsorgung völkerrechtlich durch das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (BÜ) geregelt ist. Zur Kontrolle von zur Verwertung bestimmten Abfällen wurde des Weiteren auf Ebene der OECD der Beschluss C(2001)107 endg. des OECD-Rates (OECD-Beschluss) verabschiedet. Die VVA dient unter anderem der Umsetzung des Basler Übereinkommens sowie des OECD-Beschlusses in Unionsrecht. Insofern sind bei der Diskussion möglicher Änderungen der VVA stets völkerrechtliche Grenzen zu berücksichtigen.

4. Kontaktinformationen

1. Ich arbeite als Teil von

- ▶ einen / einem Verband
- ▶ eine / einer Arbeitsgemeinschaft ein / einem Ministerium
- ▶ eine / einer Genehmigungsbehörde ein / einem Unternehmen Sonstiges (bitte spezifizieren)

2. Bitte geben Sie den Namen Ihrer Organisation / Ihres Instituts / Ihres Unternehmens an

5. Abgrenzung der VVA zur Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 (Verordnung über tierische Nebenprodukte)

Hintergrund:

Auch die Verordnung über tierische Nebenprodukte stellt ein Genehmigungsregime bei grenzüberschreitenden Transporten zur Verfügung. Der Wortlaut der derzeitigen Regelung führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten, wie sie sich etwa beim aktuell anhängigen Verfahren des Europäischen Gerichtshofs (Vorlage C-634/17) zeigen.

3. Halten Sie die Abgrenzung des Anwendungsbereichs zur Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 (Verordnung über tierische Nebenprodukte) für ein relevantes Problem?

- ▶ Ja

- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

6. Abgrenzung der VVA zur Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 (Verordnung über tierische Nebenprodukte)

4. Um was für Probleme handelt es sich Ihrer Meinung nach konkret? Bitte spezifizieren Sie.

5. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag) für eine bessere Abgrenzung? Bitte spezifizieren Sie.

7. Artikel 2 (15) (25); Artikel 18 VVA: Klarstellung „der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegend“

Hintergrund:

Einige Vorschriften der VVA nehmen Bezug auf die „Gerichtsbarkeit“ der beteiligten Staaten, der bestimmte relevante Akteure unterliegen (etwa Artikel 2 (15) und (25) sowie Artikel 18 (1)). Dies wird teils so aufgefasst, dass ein Geschäftssitz im jeweiligen Staat bestehen muss, ist aber streitig.

6. Gibt es Unklarheiten mit dem Begriff "der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegend"?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

8. Artikel 2 (15) (25); Artikel 18 VVA: Klarstellung „der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegend“

7. Haben Sie Verbesserungsvorschläge (ggf. einen Formulierungsvorschlag) für die Klarstellung „der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegend“? Bitte spezifizieren Sie.

9. Artikel 2 (35) VVA: Definition der illegalen Verbringung

Hintergrund:

Liegt eine illegale Verbringung nach Artikel 2 (35) VVA vor, fordert Artikel 24 VVA grundsätzlich eine Rückführung. Das BÜ erfordert eine Regelung, für welche Fälle eine Rückführung vorgesehen ist. Denkbar wäre, in diesem Rahmen zwischen minderen Verstößen einerseits und absichtlichen (strafrechtlich relevanten) Verstößen andererseits zu differenzieren.

8. Hielten Sie es für sinnvoll, wenn die Definition der illegalen Verbringung angepasst werden würde? Z.B. durch eine stärkere Differenzierung zwischen a) Aspekten, die in jedem Fall eine Rücknahme auslösen und b) Aspekten, die von den beteiligten Akteuren im laufenden Verfahren bereinigt werden können

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

10. Artikel 2 (35) VVA: Definition der illegalen Verbringung

9. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)? Bitte spezifizieren Sie.

11. Artikel 3 (2) VVA: Erhöhung der 20 kg-Grenze

Hintergrund:

Unterhalb einer Grenze von 20 kg sind Abfälle unter Artikel 3 (2) und Artikel 18 VVA von den dort genannten Anforderungen freigestellt sind. Bei einer Erhöhung dieser Grenze könnten größere Mengen ohne die Vorgaben des Artikel 18 VVA transportiert werden.

10. Halten Sie eine Erhöhung dieser de-minimis-Grenze für angemessen?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

12. Artikel 3 (2) VVA: Erhöhung der 20 kg-Grenze

11. Auf welchen Wert [kg] sollte die Grenze erhöht werden und weshalb?

13. Artikel 3 (5) VVA: Sonderregelung zur Verbringung gemischter Siedlungsabfälle

Hintergrund:

Artikel 3 (5) VVA regelt, dass die Verbringung von gemischten Siedlungsabfällen (Abfallschlüssel 20 03 01), die in privaten Haushaltungen eingesammelt worden sind — einschließlich wenn dabei auch solche Abfälle anderer Erzeuger eingesammelt werden —, zu Verwertungs- oder Beseitigungsanlagen den gleichen Bestimmungen wie die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen unterliegt. Damit wird die Möglichkeit zu Einwänden auf der Basis von Artikel 11 (1) (i) VVA ermöglicht.

12. Sollte die Regelung in Art. 3 (5) VVA beibehalten werden?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

13. Bitte begründen Sie Ihre Antwort

14. Artikel 9 VVA: Kompetenzen der für die Durchfuhr zuständigen Behörden

Hintergrund:

Die Kompetenzen der für die Durchfuhr zuständigen Behörden bleiben hinter den Kompetenzen der Behörden der Versand- und Empfängerstaaten zurück. Insbesondere hat die für die Durchfuhr zuständige Behörde keine Möglichkeit, den Transport bei ausbleibender nachgeforderter Information zu verhindern/aufzuschieben

14. Sehen Sie relevante Probleme der bestehenden Kompetenzen der für die Durchfuhr zuständigen Behörden?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

15. Artikel 9 VVA: Kompetenzen der für die Durchfuhr zuständigen Behörden

15. Welche Probleme sehen Sie bei der Anwendung der Regelung? Bitte spezifizieren Sie.

16. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)? Bitte spezifizieren Sie

16. Artikel 13 (1) c) VVA: Transportweg und Routenänderung im Rahmen der Sammelnotifizierung

Hintergrund:

Bei der Sammelnotifizierung muss der „Transportweg“ nach Art. 13 (1) c) jeweils der gleiche für jede einzelne Verbringung sein.

Völkerrechtliche Dimension:

Im BÜ und dem OECD-Beschluss gibt es keine spezifischen Angaben zur Nutzung des gleichen Transportweges bei Sammelnotifizierungen. Artikel 6, der BÜ enthält jedoch die Regelung für allgemeine Notifizierung, dass diese “über dasselbe Ausreisezollamt des Ausfuhrstaats und über dasselbe Einreisezollamt des Einfuhrstaats versandt werden.”

17. Halten Sie es für sinnvoll, dass in der VVA die Vorgabe des „gleichen Transportwegs“ gefordert wird?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

Bitte begründen Sie Ihre Antwort

17. Artikel 13 (1) c) VVA: Transportweg und Routenänderung im Rahmen der Sammelnotifizierung

18. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)?
Bitte spezifizieren Sie.

18 Artikel 14 VVA: Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung

Hintergrund:

Artikel 14 VVA ermöglicht den zuständigen Behörden, Vorabzustimmungen für spezielle Verwertungsanlagen auszustellen.

19. Sehen Sie relevante Probleme bei der Anwendung der Regelung?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

19. Artikel 14 VVA: Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung

20. Welche Probleme sehen Sie bei der Anwendung? Bitte spezifizieren Sie.

21. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)?
Bitte spezifizieren Sie.

20. Artikel 15 VVA: Vorläufige Behandlung

Hintergrund:

Artikel 15 VVA befasst sich mit zusätzlichen Bestimmungen bei Abfällen, die zur vorläufigen Verwertung oder Beseitigung bestimmt sind.

22. Sehen Sie relevante Probleme bei der Anwendung der Regelung?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

21. Artikel 15 VVA: Vorläufige Behandlung

23. Welche Probleme sehen Sie bei der Anwendung? Bitte spezifizieren Sie.

24. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)?
Bitte spezifizieren Sie.

22. Artikel 18 VVA: Informationspflicht bestimmter Abfälle

Hintergrund:

Das Artikel-18-Verfahren verursacht Aufwand bei Behörden und Wirtschaftsakteuren.

25. Sehen Sie relevante Probleme bei der Anwendung des Artikel-18-Verfahrens?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

23. Artikel 18 VVA: Informationspflicht bestimmter Abfälle

26. Welche Probleme sehen Sie bei der Anwendung des Artikel-18-Verfahrens? Bitte spezifizieren Sie.

27. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)? Bitte spezifizieren Sie.

24. Artikel 18 VVA: Informationspflicht bestimmter Abfälle

28. Wie beurteilen Sie die Durchführbarkeit des Artikel-18-Verfahrens für Verbringungen in die EU und für die Durchführung durch die EU? Bitte spezifizieren Sie.

29. Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit des Artikel-18-Verfahrens für Verbringungen in die EU und für die Durchführung durch die EU? Bitte spezifizieren Sie

25. Artikel 18 VVA: Informationspflicht bestimmter Abfälle

Hintergrund:

Herstellerorganisierte Rücknahmesysteme ermöglichen sortenreine Erfassung von Sekundärrohstoffen. Erleichterungen an den Anforderungen im Rahmen von Artikel 18 VVA könnten Anreize zur verstärkten Einführung/Nutzung solcher Systeme bieten.

30. Sehen Sie bei der Organisation herstellerorganisierter Rücknahmesysteme bezüglich Verbringungen von Abfällen gemäß Artikel 18 VVA relevante Probleme?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

26. Artikel 18 VVA: Erleichterung für herstellerorganisierte Rücknahmesysteme

31. Welche Probleme sehen Sie bei der Anwendung? Bitte spezifizieren Sie.

32. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)?
Bitte spezifizieren Sie.

27. Artikel 18 VVA: Offenlegung des Erzeugers bei Streckengeschäften

Hintergrund:

Ein Streckengeschäft liegt vor, wenn ein Händler Ware von Lieferanten erwirbt und sie an Kunden weiterverkauft, ohne physischen Kontakt mit der Ware zu haben. Die Lieferung der Ware erfolgt direkt von seinem Lieferanten (Hersteller oder Großhändler) an seinen Kunden. Die Diskussion um die Frage, inwieweit die Offenlegung des Erzeugers bei Streckengeschäften zur Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen des Veranlassenden im Rahmen des Artikel-18 Verfahrens zwingt, wurde lange intensiv diskutiert. In der Entscheidung des EuGH (C-1/11) wurde die Frage ausdrücklich offen gelassen.

33. Sehen Sie Probleme bei der Regelung?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

28. Artikel 18 VVA: Offenlegung des Erzeugers bei Streckengeschäften

34. Welche Probleme sehen Sie bei der Anwendung der Regelung? Bitte spezifizieren Sie.

35. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)?
Bitte spezifizieren Sie.

29. Artikel 20 (1) VVA: Fristberechnung bei der Aufbewahrung von Dokumenten

Hintergrund:

Nach Artikel 20 (1) müssen Unterlagen in Bezug auf notifizierte Verbringung mindestens drei Jahre lang, ab Beginn der Verbringung aufbewahrt werden. In Bezug auf Sammelnotifizierungen ist der Zeitpunkt der Berechnung der Frist zur Aufbewahrung unklar.

36. Halten Sie es für angemessen, eine Klarstellung der zeitlichen Vorgabe zu Sammelnotifizierungen einzubringen?

- ▶ Ja
- ▶ Nein

- ▶ Keine Angabe

30. Artikel 20 VVA: Fristberechnung bei der Aufbewahrung von Dokumenten

37. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)?
Bitte spezifizieren Sie.

31. Artikel 24 VVA: Rückführung im Rahmen der Notifizierung

Hintergrund:

Artikel 24 VVA befasst sich mit der Rücknahme von Abfällen nach Entdeckung einer illegalen Verbringung.

38. Gibt es Probleme bei der Abwicklung von Verdachtsfällen illegaler Verbringung?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

32. Artikel 24 VVA: Rückführung im Rahmen der Notifizierung

39. Welche Probleme sehen Sie bei der Anwendung der Regelung? Bitte spezifizieren Sie.

33. Artikel 24 VVA: Rückführung im Rahmen der Notifizierung

40. Welche Erfahrungen haben Sie bei der Abwicklung von Verdachtsfällen illegaler Verbringung mit der Zusammenarbeit mit betroffenen Staaten gemacht? Bitte spezifizieren Sie.

41. Sollten detaillierte Regelungen zur Sicherstellung von Beweis Zwecken und zur Vorgabe bei sicherer Lagerung eingeführt werden?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

Kommentarfeld

42. Wünschen Sie sich Regelungen für den Umgang mit Begleitpersonen?

- ▶ Ja
- ▶ Nein

- ▶ Keine Angabe

Kommentarfeld

43. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)?
Bitte spezifizieren Sie.

34. Artikel 26 VVA: Elektronischer Datenaustausch

Hintergrund:

Es gibt Forderungen, Datenaustausch zu Abfallverbringungen innerhalb der EU elektronisch abzuwickeln.

44. Halten Sie es für sinnvoll, einen elektronischen Datenaustausch einzuführen?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

Kommentarfeld

35. Artikel 26 VVA: Elektronischer Datenaustausch

Hintergrund:

Artikel 28 VVA befasst sich mit der Konstellation, dass die beteiligten Behörden sich uneins sind, etwa über die Einstufung in Abfall oder Nicht-Abfall. Dies wird dadurch gelöst, dass bei fehlendem Einvernehmen der zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort nach Artikel 28 (1) Satz 1 das betreffende Material als Abfall behandelt wird.

45. Sehen Sie relevante Probleme bei der Anwendung der Regelung?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

36. Artikel 28 VVA: Differenzen bei der Einstufung

46. Welche Probleme sehen Sie bei der Anwendung der Regelung? Bitte spezifizieren Sie.

47. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)?
Bitte spezifizieren Sie.

37. Anhang VVA: Einstufung und Anteile an Fremdstoffen

Hintergrund:

Abfälle enthalten in der Praxis stets gewisse Anteile an Fremdstoffen (Fehlwürfe, Verunreinigungen etc.). Hier stellt sich die Frage, wie eine Grenze bestimmt werden kann, bis zu der solche Fremdstoffanteile einer Einstufung der Abfälle als „grün gelistet“ nicht entgegenstehen.

Völkerrechtliche Dimension:

Im BÜ ist die Einstufung über Anlage I, II und v.a. III (Liste der gefährlichen Eigenschaften) geregelt. Die OECD-Entscheidung enthält zusätzlich zu den Anlagen des BÜ noch weitere Kriterien. Demnach ist die Gefährlichkeit nur über Eigenschaften zu ermitteln. Fremdstoffanteile an sich sind deswegen nicht ausschlaggebend.

48. Sehen Sie relevante Probleme bei der Einstufung von Abfällen mit Blick auf den Anteil an Fremdstoffen?

- ▶ Ja
- ▶ Nein
- ▶ Keine Angabe

38. Anhang VVA: Einstufung und Anteile an Fremdstoffen

49. Welche Probleme sehen Sie bei der Anwendung der Regelung? Bitte spezifizieren Sie.

50. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zur Regelung (ggf. einen Formulierungsvorschlag)? Bitte spezifizieren Sie.

39. Schlussanmerkung

51. Haben Sie weitere generelle Rückmeldungen zur VVA und ihrer Anwendung oder weitere Vorschläge zu ihrer Änderung? Haben Sie weitere Anmerkungen? Bitte spezifizieren Sie.

40. Schlussanmerkung

Vielen herzlichen Dank für die Beteiligung an unserer Umfrage!
Ihr Beitrag ist für unsere Studie von großer Bedeutung.

A.3 Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konsultation und Interviewpartner/Innen

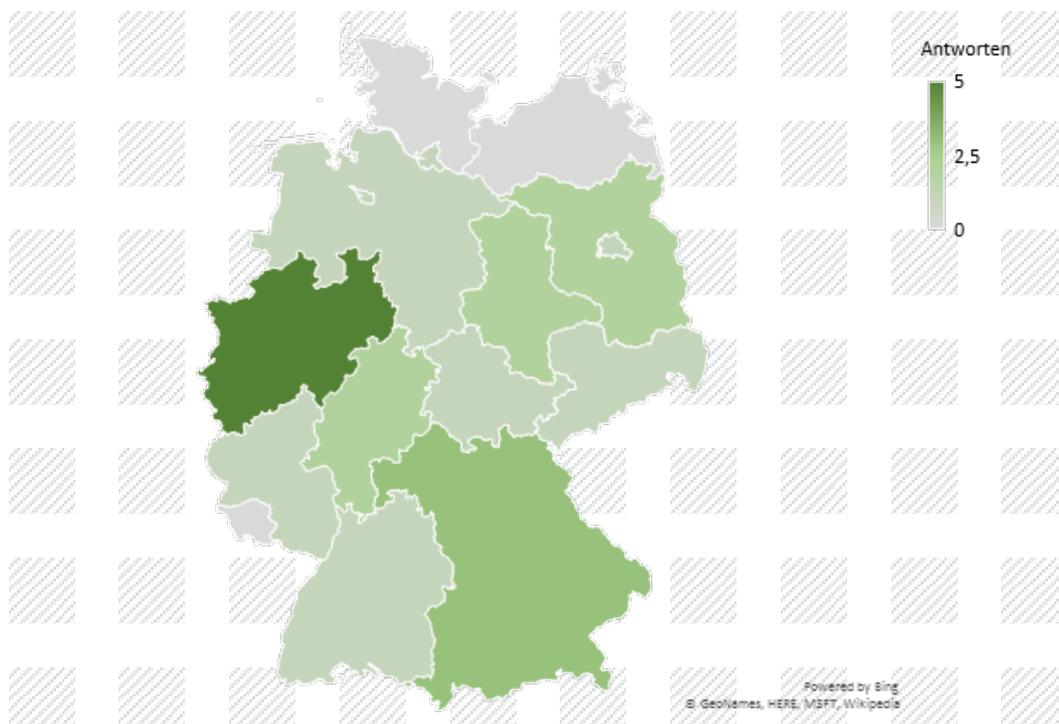
A.3.1 Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konsultation

Tabelle 6: Liste der Rückmeldungen zur Online-Umfrage

Typ	Name
Zuständige Behörde	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Bremen
Zuständige Behörde	SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH
Zuständige Behörde	Regierung von Mittelfranken
Zuständige Behörde	Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Umwelt und Energie
Zuständige Behörde	Bezirksregierung Arnberg
Zuständige Behörde	Regierung von Schwaben
Zuständige Behörde	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin
Zuständige Behörde	Landesdirektion Sachsen
Zuständige Behörde	Bezirksregierung Köln
Zuständige Behörde	Regierungspräsidium Darmstadt
Zuständige Behörde	Regierungspräsidium Kassel
Zuständige Behörde	SAM Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH
Zuständige Behörde	Bezirksregierung Münster I
Zuständige Behörde	Bezirksregierung Münster II
Zuständige Behörde	Thüringer Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz
Zuständige Behörde	Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt
Zuständige Behörde	Sonderabfallgesellschaft Brandenburg/Berlin mbH
Zuständige Behörde	NGS - Niedersächsische Gesellschaft zur Endablagerung von Sonderabfall mbH
Zuständige Behörde	Bezirksregierung (nicht spezifiziert)
Zuständige Behörde	Bezirksregierung (nicht spezifiziert)
Ministerium	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg
Ministerium	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
Ministerium	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie des Landes Sachsen-Anhalt, Referat 44 Kreislaufwirtschaft
Ministerium	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
Verband	Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland (ITAD) e.V.

Typ	Name
Verband	Wirtschaftsvereinigung Stahl
Verband	BDSAV Bund Deutscher Sonderabfallverbrennungsanlagen e.V.
Verband	Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI)
Verband	bvse-Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V.
Verband	Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V. (BDE)
Verband	Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI)
Verband	Wirtschaftsvereinigung Metalle
Verband	Verband Deutscher Metallhändler e.V.
Unternehmen	Indaver Deutschland GmbH
Unternehmen	GSB Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH
Unternehmen	REMONDIS SAVA GmbH
Unternehmen	Lobbe Entsorgung West GmbH & Co. KG
beliebigen Unternehmen mit hoheitlichen Aufgaben	Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen mbH (GOES)

Abbildung 2: Verteilung Antworten der Behörden nach Bundesland



Quelle: eigene Darstellung, Ramboll

A.3.2 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Fachgesprächs und Interviewpartner

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Fachgesprächs

Die folgende Tabelle zeigt die Organisationen der Teilnehmer des Fachgesprächs aufgeteilt nach Ministerien/Behörden und anderen Stakeholdern.

Tabelle 7: Organisationen der Teilnehmer Fachgespräch

Behörden	Organisation der Stakeholder
(BB/BE) SBB Sonderabfallgesellschaft Brandenburg/Berlin mbH	BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser-, und Rohstoffwirtschaft e.V.
(BE) Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz	BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser-, und Rohstoffwirtschaft e.V.
(BW) SAA Sonderabfallagentur	Fachverband Sonderabfallwirtschaft (BVSE)
(HE) Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Regierungspräsidium Darmstadt	Bundesverband Deutscher Sonderabfallverbrennungsanlagen ITAD Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland e.V.
(HH) Behörde für Umwelt und Energie, Abteilung Abfallwirtschaft	BDVS Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen e.V.
(MV) Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie	Sonderabfallentsorgung Bayern
(NI) Sonderabfall-Management-Gesellschaft	Alba Grenzüberschreitende Abfallverbringungen
(NRW) Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Bezirksregierung Köln	Müller Guttenbrunn Wirtschaftsvereinigung Metalle
(SN) Landesdirektion	Verband Deutscher Metallhändler
(SN) Landesdirektion	Verband der Chemischen Industrie /BASF
(ST) Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie	Bundesverband der Deutschen Industrie
(ST) Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt	Wirtschaftsvereinigung Stahl
(SH) Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen	
(TH) Landesverwaltungsamt	

Interviewpartner/innen

Tabelle 8: Kontakte Interviewpartner/innen

Organisation

GSB Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Regierung von Schwaben

Regierungspräsidium Darmstadt

SAM Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH

Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI)

Verband Deutscher Metallhändler e.V.