

Sprecher:

Dr. Olaf Kropp
c/o Sonderabfall-Management Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH
Wilhelm-Theodor-Römheld-Str. 34
D-55130 Mainz
tel: +49 6131/98298-30
fax: +49 6131/98298-88
E-Mail: kontakt@info-ags.de

**Stellungnahme der AGS
zur Novellierung der EU-Abfallverbringungsverordnung**

Erwiderung zur DGAW-Stellungnahme vom 30.07.2020

Zu der von der Europäischen Kommission bis Ende 2020 durchzuführenden Überprüfung der EU-Abfallverbringungsverordnung im Hinblick auf einen möglichen Änderungsbedarf hat die Deutsche Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V. (DGAW) in einer Stellungnahme vom 30.07.2020¹ Forderungen gestellt, die aus Sicht der in der AGS vertretenen Gesellschaften mit hoheitlichen Vollzugsaufgaben im Bereich der grenzüberschreitenden Abfallverbringung einer Klarstellung bedürfen. Im Einzelnen:

1. Die DGAW fordert einen Paradigmenwechsel bei der Zielsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung, weg von der bisherigen, aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes erfolgenden strengen Kontrolle und Überwachung hin zu einer weitgehenden Liberalisierung der Verbringung. Insbesondere soll zur Verwirklichung des freien Warenverkehrs mit Sekundärrohstoffen und zur Förderung der Kreislaufwirtschaft innerhalb der EU die bisherige Unterscheidung zwischen grün gelisteten, gelb gelisteten und nicht gelisteten Abfällen zur Verwertung entfallen. Dadurch sollen nicht gefährliche Abfälle immer ohne Notifizierung und behördliche Zustimmung und nur unter Anwendung des Artikel-18-Verfahrens zu Verwertungsanlagen in anderen EU-Mitgliedstaaten verbracht werden dürfen. Hingegen soll es bei der Verbringung von gefährlichen Abfällen innerhalb Europas sowie bei allen Verbringungen in Drittstaaten bei der bisherigen Regelung verbleiben, nach der Verbringungen ungelisteter Abfälle zur Verwertung notifizierungspflichtig sind.

Hierbei wird übersehen, dass die Unterscheidung zwischen gelb gelisteten Abfällen (die ein Notifizierungsverfahren erfordern) und grün gelisteten Abfällen (die im Artikel-18-Verfahren verbracht werden dürfen) durch den OECD-Beschluss C(2001)107/FINAL vorgegeben ist. Hiervon kann in der EU-Abfallverbringungsverordnung nicht abgewichen werden, auch nicht bei Verbringungen innerhalb Europas. Allerdings erscheint es angesichts der zum Teil bestehenden Unklarheiten bei der Unterscheidung zwischen den Einträgen der grünen und gelben Liste notwendig, im EU-Recht eindeutig vorzugeben, wie grün gelistete Abfälle beschaffen sein müssen und in welchem Umfang Fremdstoffe enthalten sein dürfen, wobei ein niedriger Prozentsatz in der Größenordnung von maximal 3 bis 5 % als Obergrenze vorzugeben ist (so auch Beiträge zur Weiterentwicklung der EG-Abfallverbringungsverordnung, Abschlussbericht, UBA-Texte 144/2020, S. 69 f.). Denn ein niedriger Prozentsatz gewährleistet, dass das Artikel-18-Verfahren als Ausnahme vom grundsätzlichen Notifizierungserfordernis eng ausgelegt wird (so EuGH, Urteil vom 28. Mai 2020, C- 654/18, Rdnr. 69).

¹ www.dgaw.de/fileadmin/Presse_und_Stellungnahmen/Positionspapier_Abfallverbringung_30.07.20_.pdf

Einer Ausweitung des Anwendungsbereichs des Artikel-18-Verfahrens steht zudem entgegen, dass die im o.g. OECD-Beschluss sowie im Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vorgegebenen Kontrollverfahren in erster Linie den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt bei der Abfallverbringung sicherstellen sollen. Dem entsprechend ist wichtigster und vorrangiger Zweck und Gegenstand der EU-Abfallverbringungsverordnung ebenfalls der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor den potenziell nachteiligen Auswirkungen grenzüberschreitender Abfallverbringungen. Hingegen verfolgt die Verordnung keine auf eine gemeinsame Handelspolitik gerichteten Ziele (EuGH, Urteil vom 8. September 2009, C- 411/06, Rdnr. 45 ff.).

Die Vollzugserfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass es gerade bei als grün gelistet eingestuftem Abfällen deutlich mehr formale und materielle Rechtsverstöße gibt als bei Abfällen, die den zuständigen Behörden vorab notifiziert werden: Zum Teil werden Abfälle – aus Unkenntnis oder bewusst – unzutreffend der grünen Liste zugeordnet und dann rechtswidrig ohne Notifizierung verbracht; zum Teil gelangen als grün gelistet eingestufte Abfälle in Anlagen, in denen keine umweltgerechte Verwertung gemäß geltender EU-Standards erfolgt. Dies betrifft nicht nur Anlagen in Drittstaaten, sondern durchaus auch solche innerhalb Europas. Zahlreiche Beispiele der jüngeren Vergangenheit, etwa aus Polen, Tschechien und Bulgarien, belegen dies. Demgegenüber ist das Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung durch mehrere Elemente gekennzeichnet, die sicherstellen, dass bei der Verbringung der Abfälle der Umwelt- und Gesundheitsschutz beachtet wird. Dazu zählt in erster Linie die vorab erfolgende behördliche Überprüfung der vorgesehenen Verbringung, einschließlich der Verwertung. Aufgrund dieser Vorabprüfung sind hier nur wenige materielle Rechtsverstöße bei der tatsächlichen Verbringung festzustellen. Dieser Sachverhalt steht der von der DGAW geforderten Ausweitung des Anwendungsbereichs des Artikel-18-Verfahrens klar entgegen. Konsequenter wäre es, die behördliche Kontrolle im Bereich der grün gelisteten Abfälle auszuweiten!

2. Die DGAW hält zudem Beschränkungen von Abfallexporten aus der EU für sinnvoll, um einen Abfluss von für die europäische Wirtschaft wichtigen Sekundärrohstoffen zu vermeiden. Jedoch lehnt sie ein allgemeines Exportverbot in Nicht-EU-Staaten oder in Nicht-OECD-Staaten ab, weil es auch dort zum Teil vergleichbar hohe Umweltschutzstandards wie in der EU gebe und Abfallverbringungen in solche Staaten die Umwelt nicht gefährden würden. Dies müsse künftig im bisherigen Verfahren behördlich überprüft werden.

Richtig ist, dass sich das Problem der illegalen Verbringung mit Exportverboten allein nicht lösen lässt. Denn die Regelungen der EU-Abfallverbringungsverordnung werden häufig gerade dadurch unterlaufen, dass die jeweiligen Stoffe oder Gegenstände bewusst nicht als Abfall deklariert werden. Insofern ist eine Stärkung der Kontrollen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten notwendig. Ungeachtet dessen erscheinen aber auch Exportverbote für Nicht-OECD-Staaten sinnvoll, da hier erfahrungsgemäß am häufigsten Verstöße gegen Umweltstandards festzustellen sind. Zumindest sollte der Export von grün gelisteten Abfällen zur Verwertung in Nicht-OECD-Staaten immer einem Notifizierungserfordernis unterworfen werden, um die auch von der DGAW geforderte behördliche Prüfung der Einhaltung von Umweltschutzvorgaben in einem standardisierten Verwaltungsverfahren sicherstellen zu können.

3. Die DGAW reklamiert weiter, dass bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Behörden über die Beantwortung bestimmter Zweifelsfragen der Grundsatz der strengeren Ein-

stufung nach Artikel 28 der EU-Abfallverbringungsverordnung zur Anwendung kommt. Stattdessen wird die verbindliche Entscheidung einer hierfür zu schaffenden EU-Agentur gefordert.

Ob eine neue, zusätzliche Verwaltungskosten verursachende EU-Agentur hier tatsächlich – wie die DGAW meint – zur Vereinheitlichung der Rechtsanwendung und schnellen abschließenden Klärung rechtlicher Zweifelsfragen beitragen könnte, ist mehr als zweifelhaft. Denn erfahrungsgemäß erschweren zusätzliche bürokratische Strukturen (noch dazu auf EU-Ebene) zügige und effektive Lösungen. Im Übrigen hat auch eine im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführte Analyse von Optimierungspotenzialen des Abfallverbringungsrechts ergeben, dass Artikel 28 in seiner aktuellen Fassung unverzichtbar ist. Eventuelle Probleme bei seiner Anwendung könnten nicht durch eine Änderung der EU-Abfallverbringungsverordnung gelöst werden. Dass sich die Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit einer europäischen Behörde mit Entscheidungsbefugnis überzeugen ließen, sei eher zweifelhaft (Beiträge zur Weiterentwicklung der EG-Abfallverbringungsverordnung, Abschlussbericht, UBA-Texte 144/2020, S. 66).

Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführender, verstärkt ergänzende Leitlinien auf EU-Ebene zu entwickeln, um bedeutsame und praxisrelevante Zweifelsfragen für den Vollzug zu klären, zum Beispiel – soweit sich diesbezüglich keine eindeutigen Regelungen in der künftigen EU-Abfallverbringungsverordnung finden – hinsichtlich des noch statthaften Störstoffanteils bei Abfällen der grünen Liste. Daneben ist Artikel 28 für weiterhin offene Fragestellungen unbedingt beizubehalten. Wenn danach im Zweifel die strengere Rechtsauslegung zur Anwendung kommt, entspricht dies den umweltrechtlichen Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung gemäß Artikel 191 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

4. Zudem soll nach Ansicht der DGAW bei illegalen Abfallverbringungen innerhalb der EU die grundsätzliche Rückfuhrpflicht als allgemeine Rechtsfolge einer illegalen Verbringung entfallen und stattdessen eine rechtskonforme Entsorgung am Bestimmungsort erfolgen. Im Falle von Flüchtigkeitsfehlern beim Ausfüllen des Anhang-VII-Dokuments sollen keine Sanktionen in Form von Bußgeldern mehr verhängt werden.

Diese Forderungen sind zu undifferenziert. Während bei objektiv nicht gefährlichen Abfällen, die dem Artikel-18-Verfahren unterliegen, eine Verwertung im Zuständigkeitsbereich der Kontrollbehörde durchaus sachgerecht und eine Rückführung an den Versandort unter Umwelt- und Gesundheitsaspekten nachrangig sein kann (insbesondere bei nur formalen Fehlern im Anhang-VII-Dokument), gilt etwas anderes bei Abfällen, die unzutreffend der grünen Liste zugeordnet wurden und richtigerweise hätten notifiziert werden müssen. Hier verpflichten die Artikel 8 und 9 des Basler Übereinkommens die Vertragsstaaten zu einer vorrangigen Rückfuhr der Abfälle, falls die zuständigen Behörden keine andere Regelung zur umweltgerechten Entsorgung finden. Bei solchen notifizierungsbedürftigen Abfällen wird häufig im Rahmen der – im Übrigen bereits heute erfolgenden – Verständigung der zuständigen Behörden eine Rückführung mit anschließender Notifizierung der neuen Verbringung zu einer zugelassenen Verwertungsanlage geboten sein, um eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung sicherzustellen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Zudem bietet eine Rückführung angesichts der damit verbundenen Kosten immer auch Anreize, sich in Zukunft sorgfältiger und rechtskonform zu verhalten.

Auch der geforderte Verzicht auf die Sanktionierung von Flüchtigkeitsfehlern beim Ausfüllen des Anhang-VII-Dokuments ist abzulehnen. Denn nach Artikel 50 Absatz 1 der EU-Abfallverbringungsverordnung müssen die Mitgliedstaaten Vorschriften für Sanktionen festlegen, die bei einem Verstoß gegen die Verordnung zu verhängen sind. Dies betrifft auch Verstöße gegen das Artikel-18-Verfahren. Ein Verzicht auf entsprechende Sanktionsregelungen würde hiergegen verstoßen. Zudem wäre er für diejenigen Fälle sachwidrig, in denen derselbe Flüchtigkeitsfehler wiederholt von derselben Person gemacht wird. Hinzu kommt, dass es für die zuständige Behörde im Zweifel gar nicht feststellbar ist, ob eine unzutreffende Eintragung vorsätzlich oder fahrlässig gemacht wurde. Nach der Rechtsprechung des EuGH stellen fehlerhafte oder inkohärente Angaben in einem Anhang-VII-Dokument unabhängig davon, ob die zuständigen Behörden damit vorsätzlich getäuscht werden sollten, immer einen Verstoß gegen die EU-Abfallverbringungsverordnung dar, der grundsätzlich mit einer Sanktion geahndet werden kann. Im Rahmen der Kontrolle der Verhältnismäßigkeit einer solchen Sanktion müsse allerdings insbesondere berücksichtigt werden, ob der Verstoß mit einer Gefährdung der Umwelt oder der menschlichen Gesundheit verbunden gewesen sei (Urteil vom 9. Juni 2016, C-69/15, Rdnr. 47 und 56). Dem entsprechend wird bereits heute trotz vorhandenem Ordnungswidrigkeitstatbestand vielfach nach dem Opportunitätsprinzip von der Sanktionierung einmaliger Flüchtigkeitsfehler abgesehen. Bei Wiederholungstätern und offensichtlich vorsätzlichen Verstößen sowie in Fällen mit Umwelt- und/oder Gesundheitsrelevanz ist hingegen eine eindringliche Pflichtenmahnung durch angemessenes Bußgeld sachgerecht und erforderlich. Bei dieser Konzeption muss es auch künftig bleiben!

Mainz, 13.08.2020