

Per e-mail vorab:

Günter.Stoehr@bmu.bund.de

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
- WA II 2 -
Herrn Stöhr
Postfach 12 06 29
53048 Bonn

Geschäftsstelle der AGS

Anschrift:
Wilhelm-Theodor-Römheld-Str. 34
55130 Mainz
Telefon: 06131/98298-46
Telefax: 06131/98298-22
e-mail: kontakt@info-ags.de
ags@sam-rlp.de
homepage: www.info-ags.de

Ihr Zeichen
WA II 2-30112-1/0

Ihr Schreiben
28.02.2005

Unser Zeichen
AGS/06/Kr

Datum
23.03.2005

**Stellungnahme der AGS zur geplanten
Vereinfachung des abfallrechtlichen Überwachungsverfahrens,
Anhörung der beteiligten Kreise**

Sehr geehrter Herr Stöhr,

wir beziehen uns auf die uns übersandten Entwürfe für ein Gesetz und eine Verordnung zur Vereinfachung des abfallrechtlichen Überwachungsverfahrens und bedanken uns für die Möglichkeit, hierzu Stellung nehmen zu können.

Die AGS begrüßt die angedachten Vereinfachungen der abfallrechtlichen Überwachungsregelungen sowie des Nachweisverfahrens und sieht insbesondere in der elektronischen Nachweisführung bedeutsame Potenziale für eine Verfahrenserleichterung. Ebenso begrüßen wir die von Ihnen gewählte Vorgehensweise, sowohl die Wirtschaft als auch die Behördenvertreter von Anfang an im Rahmen von Fachgesprächen in die Konzeption der künftigen Nachweisführung einzubeziehen. Dadurch können Missverständnisse geklärt und sachgerechte Lösungen gefunden werden.

Gleichwohl sehen wir in einzelnen Punkten der vorliegenden Gesetz- und Verordnungsentwürfe noch wesentlichen Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf. Dies soll nachfolgend erläutert werden, wobei zunächst auf allgemeine Gesichtspunkte (A.) und anschließend auf einzelne Regelungen der vorliegenden Entwürfe (B. und C.) eingegangen wird.

A. Allgemeines

1. Beteiligung der Erzeugerbehörde

Der Verordnungsentwurf zur Novellierung der NachwV sieht vor, dass die für den jeweiligen Abfallerzeuger zuständige Behörde sowie im Falle der Sammelentsorgung die zuständige Behörde für das Bundesland, in dem eingesammelt werden soll, innerhalb bestimmter Fristen eine Ablichtung des (Sammel-)Entsorgungsnachweises erhält (§ 6 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2,

§ 7 Abs. 4 Satz 6 i.V.m. § 6 Abs. 1, § 9 Abs. 4). Dies entspricht den bisherigen Vorgaben (§ 6 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 2, § 9 Abs. 3, § 11 Abs. 1 NachwV).

Diese Regelungen sind unbedingt beizubehalten, weil die Information der Erzeugerbehörde auch in Zukunft vor dem Hintergrund des § 5 Abs. 3 unerlässlich ist. Dort wird nämlich – wie bisher in § 5 Abs. 6 NachwV – geregelt, dass die Entsorgerbehörde bei der Entscheidung über die Behördenbestätigung nicht prüft, ob es sich um eine Verwertung oder Beseitigung handelt und ob die Pflichten des Abfallerzeugers eingehalten sind. Diese Prüfung wird – wie in der Begründung der geltenden NachwV ausgeführt wird – von der zuständigen Erzeugerbehörde vorgenommen. Hierzu benötigt sie aber die entsprechenden Informationen über die beabsichtigte Entsorgung. Zudem sind diese Informationen für die Zuordnung der späteren Verbleibsbelege, die der Erzeugerbehörde ebenfalls zugehen, erforderlich.

2. Elektronisches Verfahren bei der Vorabkontrolle / Optionsmodell

Ein elektronisches Nachweisverfahren nicht nur bei der Verbleibskontrolle, sondern auch bei der Vorabkontrolle erscheint uns im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung zwar langfristig sinnvoll. Auch würden die in der AGS zusammen geschlossenen Landesgesellschaften alle Anstrengungen unternehmen, um ein solches Verfahren innerhalb der vorgegebenen Fristen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich anzubieten. Allerdings befürchten wir, dass der damit verbundene komplette Systemwechsel bei der Wirtschaft nicht ohne immensen Kommunikationsaufwand vermittelbar sein dürfte und – trotz der angedachten Übergangsfristen – zu erheblichen Umstellungsproblemen (auch technischer Art) führen wird. Diese Besorgnis gründet sich auf die langjährigen Verwaltungserfahrungen der Landesgesellschaften sowie auf zahlreiche Gespräche, die die Landesgesellschaften im Rahmen ihrer Aufgaben mit Wirtschaftsbeteiligten geführt haben. In acht von sechzehn Bundesländern nehmen die Landesgesellschaften als Zentrale Stellen die Überwachungsaufgaben der zuständigen Behörde gemäß der NachwV wahr (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen). In sechs dieser Länder vollziehen sie zugleich landesgesetzliche Andienungspflichten. In zwei weiteren Bundesländern müssen den dortigen Landesgesellschaften besonders überwachungsbedürftigen Abfälle zur Beseitigung überlassen werden. Wir sind der Ansicht, dass die im Zusammenhang mit diesen Aufgaben gewonnenen Erfahrungen und Eindrücke im vorliegenden Zusammenhang nicht unberücksichtigt bleiben dürfen.

Hinzu kommt, dass die Entsorgungsnachweisbearbeitung im Rahmen der Vorabkontrolle regelmäßig wesentlich komplexer als das Begleitscheinverfahren (Verbleibskontrolle) ist, zumal

- es sich um ein mehrpoliges Verfahren handelt, bei dem verschiedene Beteiligte untereinander und miteinander kommunizieren müssen,
- das Verfahren zum Teil Zwischenentscheidungen der Behörden vorsieht (z.B. Eingangsbestätigung),
- die Prüfung und Bearbeitung der Nachweiserklärungen häufig Nachfragen bzw. Nachforderungen von Unterlagen beim Abfallerzeuger und/oder beim Abfallentsorger bzw. der für die Genehmigung der Anlage zuständigen Behörde erfordert,
- zum Teil zusätzliche und aufwändige Prüfschritte zwingend erforderlich sind (z.B. beim Lagern hinsichtlich der Endentsorgung, vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3; bei der Berücksichtigung von EMAS-Unterlagen, § 5 Abs. 2),
- darüber hinaus Unterlagen vorgelegt werden müssen, die sich nicht bzw. jedenfalls nicht als standardisiert auswertbare elektronische Dokumente abbilden lassen (z.B. Deklarationsanalysen mit zugehörigen Probenahmeprotokollen und Analyseberichten),

- während der in der Regel fünfjährigen Geltungsdauer eines (Sammel)Entsorgungsnachweises laufend Änderungen erforderlich sind (z.B. Umfirmierungen, Änderungen der Abfallzusammensetzung und -mengen etc.) und diese nach § 19 Abs. 5 durch Neuherstellung der entsprechenden elektronischen Dokumente erfolgen müssen,
- die Behördenbestätigung oder Ablehnung der Behördenbestätigung künftig als Verwaltungsakt mit Doppelwirkung (gegenüber dem Erzeuger und dem Entsorger) konzipiert ist und dem entsprechend mehrpolige Rechtsbeziehungen auch im Hinblick auf mögliche Widerspruchsverfahren bestehen.

Vor diesem Hintergrund setzt die Bearbeitung im elektronischen Verfahren bei allen Beteiligten einen vollständigen, technisch und von den praktischen Abläufen her höchst komplexen work-flow voraus. Zu der Möglichkeit einer elektronischen Abbildung dieser Abläufe bei der Vorabkontrolle existieren bislang – anders als bei der Verbleibskontrolle – allenfalls punktuelle und damit keine verallgemeinerungs- und aussagefähigen Feldversuche.

Die Bearbeitung von Entsorgungsnachweisen macht zudem in bestimmten Fällen eine vorherige Beratung des Abfallerzeugers und/oder Entsorgers erforderlich. Insbesondere Abfallerzeuger, die erstmalig oder nur gelegentlich Abfälle entsorgen lassen, benötigen oftmals eine Beratung und Hilfestellung beim Ausfüllen der Nachweisformulare. Diese behördliche Dienstleistung kann nicht in elektronischer Form abgebildet werden. Auch lässt sich der insoweit erforderliche Dialog mit dem Abfallerzeuger und/oder Abfallentsorger nicht in sachgerechter Art und Weise elektronisch führen.

Vor diesem Hintergrund sind wir der Auffassung, dass ein einheitliches Nachweisverfahren in der Vorabkontrolle vom Ziel her zunächst keine Verpflichtung, sondern nur eine Option sein sollte, wenn Entsorger und Erzeuger dies wünschen und die zuständigen Behörden der elektronischen Nachweisführung zustimmen. Deshalb sollte die Pflicht zur elektronischen Form vorerst nur in Bezug auf die Verbleibskontrolle flächendeckend und möglichst zeitnah (aber mit Ausnahmen, dazu unten A.3.) eingeführt und erst dann, wenn die damit gesammelten Erfahrungen erfolgreich waren und sich das Verfahren bewährt hat, auch die Vorabkontrolle einbezogen werden. Damit bedarf es einer Änderung der Regelung in Art. 1 § 19 des Verordnungsentwurfs (siehe unten C.9.).

Nicht ohne Grund hat auch Bayern in seinem Änderungsantrag zur 34. ACK am 20./21.10.2004 gefordert, zunächst die elektronische Form der Verbleibskontrolle (Begleitscheine) und erst in einem zweiten Schritt die Integration der Vorabkontrolle (Entsorgungsnachweise) vorzusehen. Zur Begründung wurde zutreffend angeführt: „*Der Entsorgungsnachweis mit den dazu gehörigen umfangreichen Angaben zur Abfallbeschreibung und evtl. zusätzlichen Gutachten lässt sich nur schwer vollständig elektronisch abbilden. Ein gewisser Anteil an Papierunterlagen für nicht strukturierbare Angaben wird auch künftig unvermeidlich sein.*“ Die 63. UMK hat sich in ihrem Beschluss vom 4./5.11.2004 diesem Standpunkt angeschlossen und ausgeführt, dass (nur) „*die elektronische Form der Verbleibskontrolle (Begleitscheine) möglichst zügig einzuführen*“ ist.

3. Ausnahmen vom elektronischen Nachweisverfahren

Die nach Ihrem Verordnungsentwurf spätestens ab Januar 2010 geltende uneingeschränkte Verpflichtung zur Nutzung der elektronischen Form mit qualifizierter elektronischer Signatur wird voraussichtlich in einigen Fallkonstellationen erhebliche Probleme bereiten bzw. schlichtweg nicht möglich sein. Dies betrifft beispielsweise die elektronische Begleitscheinführung bei Baustellenabfällen. Generell stellen wir in unseren Gesprächen mit Wirtschaftsbeteiligten fest, dass insbesondere bei kleinen und mittelständischen Unternehmen keine oder nur eine geringe

Akzeptanz der elektronischen Nachweisführung vorhanden ist. Vielfach – z.B. bei vielen Schrotthändlern – sind die technischen Voraussetzungen (PC, Internetzugang, Signaturkarte, Lesegerät etc.) nicht vorhanden und es ist auch keine Bereitschaft erkennbar, speziell für die elektronische Nachweisführung entsprechende Investitionen zu tätigen und ggf. Schulungen zu besuchen. Auch bei einmaligen Entsorgungen, etwa im Zusammenhang mit Unfällen, erscheint uns die Forderung einer elektronischen Nachweisführung mit qualifizierten elektronischen Signaturen überzogen. Die Erteilung von Einzelfreistellungen nach § 26 Abs. 2 wäre insoweit im Hinblick auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten unverhältnismäßig.

Vor dem dargestellten Hintergrund müssen für die genannten und ähnliche Fallkonstellationen gesetzliche Ausnahmeregelungen geschaffen werden, wonach auch in Zukunft eine papiergebundene Nachweisführung im Bereich Vorab- und Verbleibskontrolle möglich sein muss. Diese Ausnahmen sind unbefristet zuzulassen, da die dargestellten Problemfälle auch nach der derzeit in § 31 Abs. 2 bis 5 genannten zweijährigen Übergangsfrist auftreten werden.

Insoweit bietet es sich an, die Regelung zum Quittungsbeleg nicht als befristete Übergangsvorschrift, sondern – wie dies noch im Diskussionsentwurf vom 17.08.2004 für eine Novelle der NachwV in § 21 vorgesehen war – als allgemeine Ausnahmeregelung zu fassen.

4. Zentrale Koordinierungsstelle

Für die in der AGS zusammengeschlossenen Landesgesellschaften ist es von zentraler Bedeutung, bei Einführung einer elektronischen Nachweisführung die nötigen Freiräume zu erhalten, die es ihnen erlauben, ihre landesgesetzlichen Aufgaben mit ihren Zuständigkeiten bei der elektronischen Nachweisführung zu verknüpfen. Dazu ist es unbedingt erforderlich, dass sie nicht durch die vorgesehene bundesweite Zentrale Koordinierungsstelle (ZKS), deren Notwendigkeit von den Landesgesellschaften bezogen auf das Gesamtsystem grundsätzlich nicht in Abrede gestellt wird, eingeschränkt werden. Deshalb müssen die Landesgesellschaften als Zentrale Stellen der Länder die Option erhalten, ihre Verwaltungsvorgänge auch in Zukunft durch direkten elektronischen Datenaustausch mit Abfallerzeugern, Transporteuren und Entsorgern sowie untereinander bzw. mit Providern anderer regionaler Systemanbieter für die elektronische Begleitscheinführung ohne Einschaltung der ZKS und mit eigenen Programmen bearbeiten zu können. Sobald ein Vorgang abschließend bearbeitet ist, erfolgt selbstverständlich – wie bisher – eine Übergabe der Daten an die staatlichen Überwachungsbehörden in das System ASYS, was ohne Weiteres über die ZKS erfolgen kann. Wir gehen aufgrund Ihres Eckwertepapiers zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung davon aus, dass diese Möglichkeiten nicht ausgeschlossen sein sollen. Auch § 19 Abs. 3 Ihres Verordnungsentwurfs sieht vor, dass die Entsorgerbehörde (erst) die Daten des bestätigten Entsorgungsnachweises – über die ZKS – an die übrigen Beteiligten übersenden muss. Dies ist bei der dargestellten Verfahrensweise sichergestellt.

Wir betonen, dass diese Verfahrensweise bereits dem derzeitigen Vorgehen entspricht, nach dem die Landesgesellschaften als Zentrale Stellen der jeweiligen Bundesländer das Nachweisverfahren – derzeit in Papierform – abwickeln und nach Erteilung der Behördenbestätigungen bzw. der ggf. verfahrensmäßig damit verknüpften Zuweisungsbescheide die Daten in elektronischer Form an ASYS übergeben. Diese bewährte und in der Praxis anerkannte Verfahrensweise muss auch bei elektronischer Nachweisführung möglich bleiben und den Landesgesellschaften erlauben, eigene Programme zur Abwicklung der elektronischen Nachweisführung in Verknüpfung mit ihren anderen Aufgaben zu nutzen. Dies gilt auch für die kaufmännische Abwicklung.

Darüber hinaus sind aus unserer Sicht u.a. folgende weitere Anforderungen an die ZKS zu stellen, die wir nochmals gesondert auch in die entsprechenden GADSYS-Arbeitskreise einbringen werden:

- Damit die für die Bestätigung von Entsorgungsnachweisen zuständigen Behörden ihren Aufgaben sachgerecht nachkommen können, muss die ZKS außer den Formularen der NachwV auch zusätzliche Dokumente und Formulare bedienen können, und zwar formfrei, d.h. unabhängig von einem bestimmten Dateiformat wie z.B. .pdf, .doc oder .xls.
- Zusammenhängende Datenpakete, bestehend aus den Nachweisdaten und/oder landesspezifischen Daten müssen über die ZKS den Empfängern zugestellt werden können. Dabei darf der Inhalt der Sendungen (Briefe) für die ZKS nicht erkennbar sein, sondern nur für den Empfänger. Die Sendungen müssen für den Empfänger mit dessen öffentlichem Schlüssel verschlüsselt werden. Damit ist der Inhalt der Sendung für die ZKS nicht lesbar/entschlüsselbar.
- Im öffentlich zugänglichen Bereich der ZKS (Länder-eANV) müssen neben den ASYS-basierten Formularen auch landesspezifische Formulare für providerfreie Teilnehmer zur Verfügung stehen. Hierfür reicht es möglicherweise aus, Strukturregelungen für die Konzeption von Formularen festzulegen. Die ZKS-Funktion muss auch dann gewährleistet sein, wenn Änderungen des Landesabfallrechts kurzfristig umgesetzt werden müssen.
- Die Funktionalitäten eines an die ZKS angegliederten Länder-eANV dürfen lediglich den für die Nachweisführung erforderlichen Mindestumfang realisieren. Das Länder-eANV ist in erster Linie für Abfallerzeuger mit geringem Abfallaufkommen zu konzipieren. Es sollte deshalb überlegt werden, ob es auf eine bestimmte Anzahl von Vorgängen pro Abfallerzeuger und Kalenderjahr begrenzt wird.

B. Zu den Regelungen in Art. 1 des Gesetzentwurfs im Einzelnen

Zu Art. 1 § 25 Abs. 3

Nach § 25 Abs. 3 kann ein Hersteller oder Vertreiber für die freiwillige Rücknahme von Abfällen von seinen Nachweispflichten befreit werden. Gegen eine solche Privilegierung der Rücknahme bestehen zwar vom Grundsatz her keine Bedenken. Allerdings schafft sie die Möglichkeit, dass Hersteller oder Vertreiber unter dem Titel „freiwillige Rücknahme“ und ohne Einschränkung Dritte (z.B. reguläre Entsorgungsunternehmen) beauftragen, alle möglichen gefährliche Abfälle einzusammeln und zu entsorgen. Eine Beschränkung auf bestimmte Abfallarten und Entsorgungsverfahren, wie etwa bei der verordneten Rücknahme nach § 43 Abs. 3 i.V.m. mit der jeweiligen verordnungsrechtlichen Regelung, ist nämlich in § 25 Abs. 3 nicht vorgesehen, sondern allenfalls aus den allgemeinen Regelungen zur Produktverantwortung in §§ 24 f. ableitbar. Wenn es dann dem beauftragten Entsorgungsunternehmen sogar noch frei steht, die Abfälle nach seinem Belieben in eine von ihm ausgewählte Entsorgungsanlage zu verbringen, führt dies im Ergebnis dazu, dass die regulären Nachweispflichten flächendeckend ins Leere laufen. Solche Fälle sind in der Vergangenheit immer wieder bekannt geworden. Profitieren von einer solchen Regelung würden auch in Zukunft nur die überregional tätigen Entsorger, so dass eine klarstellende Einschränkung nicht zuletzt auch im Interesse der kleinen und mittelständischen Entsorger und zur Vermeidung von Wettbewerbsbeeinträchtigungen auf dem deutschen Entsorgungsmarkt geboten erscheint.

Wir schlagen insoweit vor, die Privilegierungen bei der freiwilligen Rücknahme auf solche gefährlichen Abfälle zu beschränken, die eindeutig dem Hersteller oder Vertreiber zuzurechnen

sind und die er – ähnlich wie bei der verordneten Rücknahme – über eigene Anlagen oder Einrichtungen zurücknimmt.

§ 25 Abs. 3 sollte deshalb wie folgt gefasst werden: „Die nach Abs. 2 zuständige Behörde hat auf Antrag den Hersteller oder Vertreiber, der Erzeugnisse oder die nach Gebrauch der Erzeugnisse verbleibenden gefährliche Abfälle in eigenen Anlagen oder Einrichtungen freiwillig zurücknimmt, von ...“.

C. Zu den Regelungen in Art. 1 des Verordnungsentwurfs im Einzelnen

1. Zu Art. 1 § 3 Abs. 4

Die Regelung zur Nachweisführung über mehrere Abfälle desselben Erzeugers erschwert die eindeutige Zuordnung von Entsorgungsnachweisen und Begleit- bzw. Übernahmescheinen und sollte deshalb gestrichen werden. Die gegenteilige und bereits in der aktuellen Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 2 und 3 NachwV zum Ausdruck kommende Vorstellung des Verordnungsgesetzgebers, durch die Zulassung eines Entsorgungsnachweises für mehrere Abfälle desselben Erzeugers eine Deregulierung zu erreichen, hat sich in der Praxis nicht bestätigt. Insoweit galt und gilt der Grundsatz: Ein Entsorgungsnachweis pro Abfallschlüssel.

2. Zu § 4

2.1 Es entspricht nach unserem Kenntnisstand dem bundesweiten Vollzug, dass eine Eingangsbestätigung unterbleibt, wenn die zuständige Behörde innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Eingang der Nachweiserklärungen bereits eine behördliche Bestätigung erteilt. Diese im Interesse einer zügigen Nachweisbearbeitung liegende Verfahrensweise sollte in § 4 Abs. 1 Satz 1 klargestellt werden: „Die zuständige Behörde hat dem Abfallerzeuger und dem Abfallentsorger innerhalb von zehn Kalendertagen den Eingang der Nachweiserklärungen unter Angabe des Eingangsdatums zu bestätigen (Eingangsbestätigung), sofern sie nicht bereits innerhalb dieser Frist die Zulässigkeit der vorgesehenen Entsorgung gemäß § 5 Abs. 1 bestätigt.“

2.2 In § 4 sollte nach Satz 3 folgender neuer Satz 4 eingefügt und der bisherige Satz 4 als neuer Satz 5 wie folgt gefasst werden: „Sie kann auch weitere für die Prüfung benötigte Unterlagen, insbesondere solche nach § 5 Abs. 2, anfordern. Kommt der Abfallerzeuger oder der Abfallentsorger der Aufforderung zur Ergänzung der Nachweiserklärungen oder zur Übersendung weiterer Unterlagen nach, so finden im Weiteren die Sätze 1 bis 4 entsprechende Anwendung.“

2.3 Folgeänderung in § 5 Abs. 1 Satz 2: „Der Lauf der Frist nach Satz 1 wird durch eine Aufforderung zur Vorlage ergänzender Unterlagen nach § 4 Satz 4 oder zur Ergänzung der Nachweiserklärungen nach § 4 Satz 5 unterbrochen.“

3. Zu § 5 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3

Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 sollen bei Erteilung der behördlichen Bestätigung die Angaben aus einer EMAS-Umwelterklärung „berücksichtigt“ werden. Dabei ist nicht definiert, was damit gemeint ist. Ohne Konkretisierung ist ein uneinheitlicher Vollzug in den Bundesländern zu besorgen. Zudem muss die EMAS-Umwelterklärung vom Entsorger stammen und auf bestimmte Abfallschlüssel bezogen sein, um überhaupt bei der Bestätigung von Entsorgungsnachweisen berücksichtigt werden zu können.

4. Zu § 7 Abs. 4

- 4.1 § 7 Abs. 3 Satz 2 verweist auf § 5 Abs. 2 und 3, nicht aber auch auf die in § 5 Abs. 4 Satz 2 vorgesehene Möglichkeit zur Festlegung von Auflagen. Demgegenüber ist gemäß § 29 Nr. 2 die Zuwiderhandlung gegen eine vollziehbare Auflage nach „§ 7 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit § 5 Abs. 4 Satz 2“ bußgeldbewehrt. Damit dieser Tatbestand überhaupt zum Tragen kommen kann, muss § 7 Abs. 3 Satz 2 auch auf § 5 Abs. 4 Satz 2 verweisen. Wir regen deshalb an, § 7 Abs. 3 Satz 2 wie folgt zu fassen: „§ 5 Abs. 2, 3 und 4 Satz 2 gilt entsprechend.“
- 4.2 § 7 Abs. 4 Satz 6 des Verordnungsentwurfs lautet: „§ 6 Abs. 1, 3 und 4 gilt entsprechend“. Durch den Verweis auf § 6 Abs. 1 ist sichergestellt, dass der Erzeuger – wie auch bisher im privilegierten Verfahren (vgl. § 11) – seiner Behörde den Nachweis vorlegen muss. Eine solche Information der Erzeugerbehörde ist zwingend notwendig, allein um später die Begleitscheindaten zuordnen zu können (siehe auch oben A.1.). In der Synopse ist allerdings diese Regelung – wohl versehentlich – nicht enthalten. Dort heißt es lediglich: „§ 6 Abs. 3 und 4 gilt entsprechend“. Wir bitten darum, die Synopse insoweit an die offizielle Entwurfsfassung anzupassen.
- 4.3 Im Hinblick auf Transportkontrollen gab es in der Vergangenheit immer wieder Probleme, weil für die Kontrollbeamten aus den mitgeführten Unterlagen nicht ohne Weiteres ersichtlich war, dass der Nachweis im privilegierten Verfahren geführt wurde und deshalb keine behördliche Bestätigung erforderlich war. Will man es hier im Interesse der Deregulierung dabei belassen, dass die die Behördenbestätigung ersetzenden Unterlagen (Entsorgungsfachbetriebezertifikat bzw. EMAS-Bescheinigung des Entsorgers oder Freistellung nach § 7 Abs. 3) nicht mitgeführt werden müssen, muss zumindest aus den Nachweiserklärungen klar und auf den ersten Blick hervorgehen, dass insoweit die Privilegierung greift. Dazu muss durch ein entsprechendes Feld in den neuen Nachweisformularen – und zwar bereits auf dem Deckblatt – deutlich gemacht werden, dass der Nachweis im privilegierten Verfahren geführt werden soll. Das ist bei den aktuellen Formularsätzen nicht möglich. Hier kann man die Privilegierung lediglich an einer eingetragenen Freistellungsnummer in der Annahmeerklärung des Abfallentsorgers erkennen, wobei auch in diesen Fällen nicht zwingend davon auszugehen ist, dass der Nachweis tatsächlich im privilegierten Verfahren geführt werden soll. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass auf dem neuen Formblatt „DEN“ ein Ankreuzfeld „mit Behördenbestätigung“ und „ohne Behördenbestätigung (Anzeige, § 7)“ vorgesehen ist.

5. Zu § 9

- 5.1 In § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 sollte klargestellt werden, dass es für die Nutzung eines Sammelentsorgungsnachweises nicht auf die bei dem einzelnen Abfallerzeuger „ingesammelte“ Abfallmenge, sondern auf die bei dem einzelnen Abfallerzeuger pro Jahr „anfallende“ Abfallmenge je Abfallart ankommt. Ansonsten ist es möglich, dass ein Abfallerzeuger, der mehr als 20 Tonnen je Abfallschlüssel und Kalenderjahr hat, seine Abfälle über mehrere Einsammler entsorgen lässt. Dies ist aber vermutlich vom Ordnungsgeber nicht gewollt.

Wir empfehlen deshalb, § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 wie folgt zu fassen: „die bei dem einzelnen Abfallerzeuger anfallende Abfallmenge 20t je Abfallart und Kalenderjahr nicht übersteigt.“

- 5.2 Wie bisher ist eine Führung von Sammelentsorgungsnachweisen im privilegierten Verfahren nach § 7 abzulehnen. Andernfalls würde eine nicht zu unterschätzende Missbrauchsmöglichkeit geschaffen, insbesondere in den Fällen, in denen Einsammler, Beförderer und

Entsorger personenidentisch sind. Wollte man hier nämlich auf eine Bestätigung des Nachweises verzichten, wäre keine behördliche Vorabkontrolle des Einsammlungs- und Entsorgungsvorgangs mehr möglich. Diese ist aber nach den Erfahrungen der Praxis nicht verzichtbar, weil eine Einzelfallprüfung erforderlich ist, ob die Voraussetzungen für eine Sammelentsorgung (Vergleichbarkeit der Abfälle etc.) vorliegen. Völlig undenkbar ist im Übrigen auch eine Privilegierung in den Fällen, in denen der Sammelentsorgungsnachweis im Zwischenlager endet, weil auch der weitere Entsorgungsweg behördlich testiert sein muss.

Hinzu kommt, dass Sammelentsorgungsnachweise eine bundesweite Gültigkeit haben können und insbesondere bei Altöl und Altholz durch die Möglichkeit der Verwendung von Leitabfallschlüsseln nicht exakt auf bestimmte Abfälle beschränkt sind. Generell schwankt bei Sammelentsorgungen die Qualität der Abfälle je nach Abfallerzeuger und Anfallstelle im Vergleich zur Einzelentsorgung ganz erheblich. Regelmäßig gibt es deshalb auch keine belastbaren Deklarationsanalysen. Dies gilt auch und ganz besonders für die Sammelentsorgung von belastetem Boden. All diese Umstände erhöhen die Missbrauchsgefahr erheblich. Auch haben die Behörden – anders als bei Einzelentsorgungsnachweisen – regelmäßig keine Informationen über die Abfallerzeuger, so dass die Angaben im Sammelentsorgungsnachweis auf diesem Wege nicht verifiziert werden können.

Die dargestellten Risiken lassen sich nur vermeiden bzw. vermindern, wenn die Erforderlichkeit einer behördlichen Bestätigung von Sammelentsorgungsnachweisen beibehalten wird. Durch eine solche Bestätigung können sachgerechte und rechtlich gebotene Beschränkungen der Einsammlung und Entsorgung angeordnet werden, z.B. im Hinblick auf den zulässigen PCB-Gehalt von Altölen.

6. Zu § 10 Abs. 2

- 6.1 In § 10 Abs. 2 Satz 2 wird ausgeführt, dass sich die Anzahl der auszufüllenden Ausfertigungen verringern kann, sobald Abfallerzeuger, Abfallbeförderer oder Abfallentsorger ganz oder teilweise personengleich sind. Dieser Satz sollte komplett gestrichen und in § 24 Abs. 2 übernommen werden, weil dort explizit aufgeführt wird, auf welche Ausfertigungen im Falle der Personengleichheit verzichtet werden kann. Dabei könnte in § 10 ein Verweis auf § 24 Abs. 2 erfolgen.
- 6.2 In § 10 Abs. 2 Satz 3 heißt es, dass die Übergabe von Abfällen mittels Übernahmeschein in entsprechender Anwendung des § 12 oder in „*anderer geeigneter Weise zu bescheinigen ist*“. Dies sollte dahingehend konkretisiert werden, dass auch die Möglichkeit besteht, die Übergabe von Abfällen mittels einer Kopie des den Abfall begleitenden Begleitscheins zu dokumentieren. Letztendlich sollten lediglich zwei Alternativen zur Verfügung stehen, nämlich die Verwendung eines Übernahmescheins, oder die Kopie des Begleitscheins. Nicht ausreichend ist es, wenn der LKW-Fahrer die Übernahme bloß „auf seinem Butterbrotpapier“ quittiert.

7. Zu § 13 Abs. 2

In § 13 Abs. 2 sollte folgender neuer Satz 3 hinzugefügt werden: „*Die Begleitscheinausfertigung 2 (rosa) ist in entsprechender Anwendung von § 11 Abs. 3 und 4 der für das jeweilige Sammelgebiet zuständigen Behörde zu übersenden.*“ Diese Klarstellung ist erforderlich, weil in einigen gerichtlichen Verfahren seitens des Einsammlers die Auffassung vertreten wurde, dass die Begleitscheinausfertigung rosa nicht der für das Sammelgebiet zuständigen Behörde, sondern der für den Sitz des Einsammlers zuständigen Behörde zu übersenden sei. Denn im Sammelentsorgungsnachweisverfahren trete der Einsammler an die Stelle des Erzeugers. Diese

Ansicht widerspricht dem Sinn und Zweck des Sammelentsorgungsnachweisverfahrens und der bisherigen, von allen deutschen Behörden praktizierten Verfahrensweise. Bislang fehlt aber eine entsprechende eindeutige Regelung, so dass die genannte Klarstellung dringend erforderlich ist.

8. Zu § 16 Abs. 1

Hier muss es heißen: *„Den Nachweis über die ordnungsgemäße Entsorgung von Kleinmengen gefährlicher Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 hat der Abfallerzeuger und der Abfallentsorger durch die Führung eines Übernahmescheins entsprechend den Bestimmungen des § 12 zu führen.“*

9. Zu § 17 Abs. 1

9.1 § 17 Abs. 1 sollte vor dem Hintergrund der Ausführungen unter A.2. wie folgt gefasst werden: *„Abweichend von den Bestimmungen der Abschnitte 2 und 3 haben die zur Führung von Nachweisen über die Entsorgung gefährlicher Abfälle Verpflichteten sowie die zuständigen Behörden in den dort bestimmten Fällen die zur Nachweisführung erforderlichen Erklärungen und Unterlagen nach Maßgabe dieses Abschnittes als elektronische Dokumente zu übermitteln, mit einer qualifizierten Signatur im Sinne des Signaturgesetzes zu versehen sowie die für den Empfang erforderlichen Zugänge zu eröffnen, soweit nicht nach den Bestimmungen dieses Abschnittes oder einer aufgrund des § 26 ergangenen Entscheidung der zuständigen Behörde eine sonstige Übermittlung unter Verwendung von Formblättern ausdrücklich zugelassen wird. Satz 1 gilt entsprechend für die nach Abschnitt 1 erforderlichen Erklärungen, Anzeigen, Vermerke zum Fristablauf, Bestätigungen und Entscheidungen, Ablichtungen, Anträge, Verfahrensbevollmächtigungen und Beauftragungen sowie Freistellungen, wenn auch insoweit zwischen den zur Nachweisführung Verpflichteten und den zuständigen Behörden die elektronische Form schriftlich vereinbart wurde. Sofern dies nicht der Fall ist, sind die Daten des vollständigen Nachweises von der für den Abfallentsorger zuständigen Behörde unverzüglich elektronisch zu erfassen.“*

Die Ergänzung *„Verfahrensbevollmächtigungen und Beauftragungen“* hinter dem Wort *„Anträge“* in Satz 2 berücksichtigt dabei die gängige Praxis, dass mit der Abwicklung der Beantragung eines Entsorgungsnachweises oftmals Dritte bevollmächtigt werden bzw. der Adressat des Gebührenbescheides für die Nachweisbestätigung vom Abfallerzeuger abweicht. Die Berücksichtigung dieser beiden Konstellationen in einer strukturierten Form gemäß Anlage 3 fördert die professionelle Abwicklung des Verfahrens für alle Beteiligten.

9.2 Folgeänderung in § 18 Abs. 1: *„... die zur Nachweisführung erforderlichen Erklärungen, Anzeigen, Vermerke zum Fristablauf, Bestätigungen und Entscheidungen, Ausfertigungen, Ablichtungen, Anträge, Verfahrensbevollmächtigungen und Beauftragungen sowie Freistellungen als strukturierte Nachrichten ...“*

9.3 Folgeänderung in § 19 Abs. 1 Satz 1: *„... für die zur Nachweisführung erforderliche Abgabe von Erklärungen, Erstattung von Anzeigen, Fertigung von Vermerken, Erteilung von Bestätigungen und Entscheidungen, Übergabe oder Übersendung von Ausfertigungen oder Ablichtungen, Stellung von Anträgen, Erteilung von Verfahrensbevollmächtigungen und Beauftragungen sowie Erteilung von Freistellungen vorgesehen ist.“*

10. Zu § 19 Abs. 3

Im Falle der papiergebundenen Nachweisführung ist gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 der Abfallerzeuger verpflichtet, der für ihn zuständigen Behörde eine Kopie des Entsorgungsnachweises zu übersenden. Diese Regelung ist sachgerecht und unbedingt beizubehalten (siehe oben A.1). Ein Verstoß gegen die Übersendungsverpflichtung stellt nach § 29 Nr. 3 eine Ordnungswidrigkeit dar. Es ist kein sachlicher Grund erkennbar, weshalb der Erzeuger im Falle der elektronischen Nachweisführung von dieser bußgeldbewehrten Pflicht entbunden werden und die Übersendung allein der Entsorgerbehörde obliegen soll. § 19 Abs. 3 ist deshalb zu streichen.

11. Zu § 22

Bei den Regelungen über die Nachweisführung bei Störung des Kommunikationssystems fehlt eine Vorgabe über die nachträgliche Datenerfassung. Hier muss geregelt werden, wer die Daten zu erfassen und in das System einzupflegen hat und innerhalb welchen Zeitraumes nach Wiederherstellung des Systemfunktionalität dies zu geschehen hat.

12. Zu § 25

12.1 Die in Absatz 1 geregelte generelle Aufbewahrungsfrist von 3 Jahren korrespondiert nicht mit Art. 1 § 42 Abs. 5 des Gesetzentwurfs, weil dort zumindest für Transporteure eine Aufbewahrungsfrist von 12 Monaten vorgesehen ist.

12.2 § 25 Abs. 3 verweist auf § 21 Abs. 4. § 21 hat aber nur einen Absatz.

13. Zu § 27 Abs. 1 Satz 1

In § 27 Abs. 1 Satz 1 muss es u.E. heißen: „... *hat auch dessen Namen und Anschrift auf den für ihn bestimmten ...*“ anstelle von „... *hat auch dessen Namen und Anschrift auf den von ihm bestimmten ...*“

14. Zu § 29

In § 29 sind einige wesentliche Rechtsverstöße noch nicht als Ordnungswidrigkeiten aufgezählt. Insbesondere sind u.E. folgende Änderungen bzw. Ergänzungen notwendig:

- Nr. 2: „*entgegen § 5 Abs. 4 Satz 2, auch in Verbindung mit § 9 Abs. 3 oder § 15 Nr. 1, oder § 7 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit § 5 Abs. 4 Satz 2 oder § 7 Abs. 4 Satz 5 einer vollziehbaren Auflage oder entgegen § 8 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Nr. 1 oder § 22 Abs. 2, auch in Verbindung mit Abs. 3, einer vollziehbaren Anordnung nicht nachkommt*“
- Nr. 3: „*entgegen § 6 Abs. 1 Satz 2, auch in Verbindung mit § 7 Abs. 4 Satz 6 oder § 9 Abs. 3, oder § 6 Abs. 2 Satz 2 eine Ablichtung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig übersendet*“
- Nr. 5: „*entgegen § 6 Abs. 3 Satz 2, auch in Verbindung mit § 7 Abs. 4 Satz 6 oder § 9 Abs. 3, § 11 Abs. 2 Satz 2 oder § 12 Abs. 4 Satz 2 eine Unterlage nicht oder nicht vollständig mitführt oder nicht oder nicht rechtzeitig vorlegt*“, (Anmerkung: Der Einschub „*auch in Verbindung mit § 16 Abs. 1*“ wurde gestrichen, da der Erzeuger den Übernahmeschein in diesen Fällen nicht bereits beim Transport mitführt, sondern erst bei der Anlieferung an der Entsorgungsanlage erhält. § 16 Abs. 1 ist deshalb in Nr. 8 aufzuführen.)
- Nr. 8: „*entgegen § 11 Abs. 1 Satz 1, auch in Verbindung mit § 13 Abs. 1 Satz 1, § 15 Nr. 1 oder § 17, § 12 Abs. 3, auch in Verbindung mit § 10 Abs. 2 Satz 3, § 15 Nr. 1 oder § 17, § 16 Abs. 1 und 3 einen Schein nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig ausfüllt*“, (Anmerkung: Der Verweis auf „*§ 17 Abs. 1*“ wurde durch generellen Verweis auf § 17 ersetzt).

- Nr. 9: „entgegen § 6 Abs. 3 Satz 1, auch in Verbindung mit § 7 Abs. 4 Satz 6 oder § 9 Abs. 3, § 11 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1, auch in Verbindung mit § 15 Nr. 1 oder § 12 Abs. 4 Satz 1“.
- Nr. 12: „entgegen § 17 eine Erklärung, eine Anzeige, eine Ablichtung oder einen Antrag nicht als elektronisches Dokument übermittelt, nicht mit einer Signatur versieht oder einen erforderlichen Zugang nicht eröffnet,“ (Anmerkung: Der Verweis auf „ 17 Abs. 1“ wurde durch generellen Verweis auf § 17 ersetzt).
- Nr. 20: „entgegen § 25 Abs. 1 ein Register nicht oder nicht für die vorgeschriebene Dauer aufbewahrt,“ (Anmerkung: Berichtigung).
- Neuer Tatbestand: „entgegen § 6 Abs. 4 Satz oder § 11 Abs. 5 Satz 2 nicht sicherstellt, dass bei einem Wechsel des Abfallbeförderers Unterlagen übergeben werden.“

15. Zu 31

Die Regelung zum Quittungsbeleg sollte u.E. nicht als befristete Übergangsvorschrift, sondern – wie dies noch im Diskussionsentwurf vom 17.08.2004 für eine Novelle der NachwV in § 21 vorgesehen war – als allgemeine Ausnahmeregelung formuliert werden (siehe dazu oben A.3).

16. Zu Anlage 1 und den Formblättern

16. 1 Das Formblatt „Begleitschein“ der Anlage 1 muss farblich so ausgestaltet werden, dass DV-technische Verfahren der Texterkennung (maschinenlesbar) nicht behindert werden. In vielen Bundesländern werden die Begleitscheine als Bilder eingescannt und anschließend einer Texterkennung unterzogen. Die daraus für den Vollzug in den Bundesländern resultierende erhebliche Zeit- und Kostenersparnis würde zunichte gemacht, wenn der Formulartext auf den Papierbelegen in einer ungeeigneten Farbe (z.B. schwarz) aufgedruckt würde. Die Formulartexte des Begleitscheines gemäß der Anlage 1 müssen deshalb in einer für Scan- und Texterkennungstechnologien geeigneten, sog. „Blind“-Farbe aufgedruckt werden. Auszunehmen hiervon ist lediglich die in die rechte obere Ecke des Begleitscheinsatzes zu druckende fortlaufende Nummer. Diese sollte durch die o.g. Technologien einfach zu erkennen sein und daher in schwarz eingedruckt werden.

Daher bitten wir darum, in der Anlage 1, Fußnote „Hinweise zur Gestaltung der Formblätter“, hinter Ziff. 2 folgende neue Ziff. 3 anzufügen: *“3. Sämtliche Rasterflächen, Linien, Ziffern und Buchstaben der Ausfertigung rosa (Blatt 2) des Formblattes „Begleitschein“ sind vorzugsweise im Farbton HKS 12 N zu drucken. Die Rasterflächen dürfen 60% vom Volltonwert nicht überschreiten. Die Begleitscheinnummer und der Rahmen des Passerfeldes sind schwarz zu drucken.“*

16.2 Formblätter

a) DEN:

- Das Feld für die Nachweisnummer sollte lediglich 12 Stellen aufweisen (durchgängig in sämtlichen Formularen, auch in Übernahme- und Begleitscheinen).
- In der Überschrift ist „VN/VS“ zu streichen.
- Das Feld „VS“ im Kopfteil ist auf „SN“ zu korrigieren.
- Die Felder „zur Verwertung“ bzw. „zur Beseitigung“ sollten im Kopfteil gestrichen werden, da die Behörde diese rechtliche Einstufung nach § 5 Abs. 3 ohnehin nicht überprüfen darf.
- Außerdem ist in den Kopfteil ein Ankreuzfeld mit folgendem Text aufzunehmen:
„Für den im Entsorgungsnachweis beschriebenen Abfall
 wird gemäß landesrechtlicher Regelung eine Zuweisung beantragt.
 gilt gemäß landesrechtlicher Regelung einer Überlassungspflicht.“

Dieser neue Teil dient der Umsetzung und Integration landesrechtlicher Regelungen nach § 13 Abs. 4 KrW-/AbfG in den Vollzug der NachwV und entspricht bereits der bisherigen Vollzugspraxis in den betroffenen Bundesländern. Denn hier erfolgt durchweg die Andienung, d.h. der Antrag auf Zuweisung, auf der Grundlage der Vorschläge des Abfallerzeugers und der von der NachwV vorgesehenen Formblätter. Dabei erleichtert die o.g. Angabe auch eine Kontrolle von Abfalltransporten auf der Straße. Denn der Umfang der dabei mitzuteilenden Dokumente ist schneller erkennbar; die Standzeit des Abfalltransportes bei einer Straßenkontrolle verkürzt sich deutlich.

b) VE, Seite 2:

- Ziff. 3.1: Der Abfallschlüssel darf gemäß AVV lediglich sechs Stellen haben.
- Ziff. 3.3: Der Begriff „Farbe“ ist eine Zeile zu hoch.
- Ziff. 4.1: Das Wort „Bilanzjahr“ ist durch das Wort „Kalenderjahr“ zu ersetzen.
- Ziff. 4.2: Der Klammerzusatz „(nur ausfüllen bei VE für Nachweise)“ ist nicht mehr erforderlich.

c) DA:

Bei den Ziff. 1-15, 21-23, 26, 30 und 31 sollte die Dimension eindeutig zugeordnet werden. Die Streichung hat sich in der Praxis nicht bewährt. Für die eindeutige Zuordnung bestehen folgende Möglichkeiten: 1. Eingabefeld für Dimension oder 2. Eingabefeld für eine Fußnote, die die betreffende Dimension zuordnet.

d) AE:

Ziff. 2.7: Die Feldlänge sollte – wie bisher – 12-stellig bleiben.

e) BS und ÜS: Die Stellen der unterschiedlichen Nummern sind anzupassen, und zwar:

- Nummer des Begleit- bzw. Übernahmescheins: 12 Stellen
- Abfallschlüssel: 6 Stellen
- Entsorgungsnachweis-Nr: 12 Stellen
- Erzeuger-, Beförderer-, Entsorger-Nr: je max. 9 Stellen (gilt auch für die Nachweisformblätter)

Darüber hinaus sollte für die Eingangsbestätigung ein eigenes Formblatt geschaffen werden.

17. Zu Anlage 3

Gemäß § 18 Abs. 1 soll Anlage 3 die Schnittstellen definieren. Die AGS wird hierzu dem betreffenden GADSYS-Arbeitskreis die Aufnahme grundsätzlicher Strukturregeln für solche Dokumententypen und Datenfelder der Schnittstelle empfehlen, die nachträglich definiert werden können. Dadurch besteht die Möglichkeit, auch nach In-Kraft-Treten der novellierten NachwV als relevant erkannte Dokumententypen und Datenfelder ohne ein formales Veränderungsverfahren in die Schnittstellendefinition der Anlage 3 neu aufzunehmen. Ländern mit Landesgesellschaften wird dadurch die Option gegeben, Dokumententypen und Datenfelder aufzunehmen, die zur Umsetzung ihrer Aufgaben auf Landesebene erforderlich sind.

Die vorstehenden Anmerkungen entsprechen – mit Ausnahme der Ausführungen unter A.2, zu denen die GOES aufgrund ihrer spezifischen Aufgabenstellung eine abweichende Ansicht vertritt – der übereinstimmenden Auffassung aller von der AGS vertretenen Landesgesellschaften. Wir bitten Sie, diese Anmerkungen zu berücksichtigen und stehen für Rückfragen und weitere Erläuterungen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

- AGS-Geschäftsstelle -

Dr. Olaf Kropp
#54237v2