



Die 8. Regierungskommission hat die Empfehlungen zum Thema „Umsetzung der Kunststoffstrategie“ am 31. März 2022 einvernehmlich beschlossen.

Hier: Durchführung von Notifizierungsverfahren bei der Verbringung von grenzüberschreitenden Kunststoffabfällen

Arbeitsauftrag:

Die 8. Niedersächsische Regierungskommission „Nachhaltige Umweltpolitik und Digitaler Wandel“ hat den Arbeitskreis „Produktverantwortung und Ressourceneffizienz“ damit beauftragt, sich im Rahmen seines Arbeitsprogrammes mit dem Themenblock 5 „Themenfelder zur Umsetzung der Kunststoffstrategie¹“ zu befassen und hierzu Empfehlungen auszuarbeiten.

Einleitung:

Zur Bekämpfung der illegalen, grenzüberschreitenden Verbringung von Kunststoffabfällen sind mit Wirkung vom 01.01.2021 u. a. Neuregelungen für die Verbringung von Kunststoffabfällen aufgrund von Änderungen der Abfalllisten des Basler Übereinkommens (BÜ) in Kraft getreten und mit Änderungen der Anhänge (Abfalllisten) der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) in europäisches Recht umgesetzt worden. Ziel dieser Änderungen war es, die Kontrolle der Verbringung von bestimmten Kunststoffabfällen zu verstärken. Ebenso ist die VVA an die geänderten Abfalllisten zum OECD-Beschluss angepasst worden.

Diese Neuregelungen haben u. a. zu einer Notifizierung nach Artikel 4 VVA und der notwendigen Zustimmung der zuständigen Behörden für bestimmte Kunststoffabfälle geführt.

Die Durchführung von Notifizierungsverfahren erfolgt in Deutschland hoheitlich durch die einzelnen Bundesländer. In Niedersachsen liegt die Zuständigkeit zentral bei der Niedersächsischen Gesellschaft zur Endablagerung von Sonderabfall mbH (NGS).

¹ EU-Kunststoffstrategie - Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft (COM/2018/028): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0028> (zuletzt aufgerufen am 17. Februar 2022).

In einigen anderen Bundesländern wird die Zuständigkeit zur Durchführung des Notifizierungsverfahrens hingegen auf mehrere Verwaltungseinheiten aufgeteilt. Das kann zur Folge haben, dass Entscheidungen im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens bei vergleichbaren Sachverhalten von Behörde zu Behörde auf nationaler und internationaler Ebene teilweise deutlich unterschiedlich ausfallen können.

Dies kann dazu führen, dass selbst bei vergleichbaren Sachverhalten eine langfristige Planungssicherheit der betroffenen Akteure nicht gewährleistet ist, sobald sich z. B. einer der beteiligten Akteure ändert. Der AK hat sich daher zum Auftrag gemacht, den gegenwärtigen Stand zusammenzutragen und Empfehlungen zur Vereinheitlichung des Verfahrens auszusprechen.

Derzeitige Rechtslage:

Durch die Einführung neuer Abfallschlüssel für Kunststoffabfälle sind zusätzlich bestimmte weitere Kunststoffabfälle, die zuvor dem Informationsverfahren gemäß Art. 18 VVA (Abfälle der „grünen“ Liste) ohne Behördenbeteiligung unterlagen, dem Notifizierungsverfahren mit Behördenbeteiligung unterworfen worden. Für gefährliche Kunststoffabfälle bestand auch vor der Neuregelung eine Pflicht zur Notifizierung.

Die Unterscheidung zwischen „gefährlichen“ und „ungefährlichen“ Kunststoffabfällen erfolgt grundsätzlich – wie u. a. auch nach der Abfallverzeichnisverordnung – anhand vorhandener gefährlicher Eigenschaften bzw. anhand von Gefährlichkeitsmerkmalen.

Allerdings führen bestimmte Begrifflichkeiten wie etwa „[...] nahezu frei von Verunreinigungen und anderen Abfällen [...]“² in den geänderten Anhängen³ in Bezug auf die Abfallschlüssel (Abfallidentifizierungscode) B3011 und EU3011 dazu, dass bei vorhandenen größeren Anteilen von Störstoffen oder Fremdstoffen eine Notifizierung erforderlich wird oder dass ein Ausfuhrverbot besteht.

Die Einführung des EU-Schlüssels EU3011 ermöglicht eine von der Ausfuhr abweichende Handhabung bei der Verbringung von Kunststoffabfällen zwischen EU-Mitgliedstaaten. In diesen Fällen gilt für nicht notifizierungspflichtige Verbringungen nachweislich ein max. Störstoffanteil von 6 Gew.-%. Bei einer Ausfuhr in Nicht-EU-Staaten unter Anwendung

² Zwischenzeitlich wurde der o. g. unbestimmte Rechtsbegriff in Bezug auf die Verunreinigungen bzw. den Anteil an Stör- und Fremdstoffen durch die Anlaufstellen-Leitlinie Nr. 12 v. g. erläutert.

³ DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) 2020/2174 DER KOMMISSION vom 19. Oktober 2020, Anhang I Nr. 2c zu Abfallschlüssel EU 3011 zur Änderung von Anhang III Teil I Buchstabe g VERORDNUNG (EG) Nr. 1013/2006 sowie Anhang I Nr. 5a, ii zu Abfallschlüssel B3011 zur Änderung Anhang V Teil 1, Liste B, VERORDNUNG (EG) Nr. 1013/2006

der Abfallschlüssels B3011 ist für nicht notifizierungspflichtige Verbringungen nachweislich ein max. Störstoffanteil von 2 Gew.-% zulässig; zusätzlich ist die Verbringung an eine nachweisliche stoffliche Verwertung (R3) geknüpft.

Notifizierungen sind in der Regel nur ein Jahr gültig und können mit einer erteilten Vorabstimmung auf bis zu 3 Jahre befristet werden. Danach müssen diese neu beantragt werden, so dass erneut die Durchführung des vollständigen Notifizierungsverfahrens gemäß VVA erforderlich wird.

Abfälle, die gemäß den „Allgemeinen Informationspflichten“ nach Art 18 VVA verbracht werden können, unterliegen diesen zeitlichen Beschränkungen hingegen nicht und können grundsätzlich zwischen den Geschäftspartnern auf einen längeren Zeitraum abgeschlossen verbracht werden.

Daraus resultierende Probleme:

In der Praxis ergeben sich zurzeit in mehreren Bundesländern Schwierigkeiten bei der Anwendung der Bestimmungen durch die einzelnen zuständigen Behörden in Bezug auf einheitliche Auslegungen der Begriffe. Dies führt u. a. zu langen Bearbeitungszeiten und teils abweichenden Entscheidungen bei der Durchführung der Notifizierungsverfahren.

Dieser Umstand verunsichert diejenigen Unternehmen, die etwa im internationalen Bereich mit Kunststoffverpackungsabfällen handeln bzw. diese aufarbeiten, wodurch ihre Planungs- und Entsorgungssicherheit reduziert wird.

Zudem führt dies insbesondere zu

- einem teils hohen Aufwand für eine Verlängerung einer Notifizierung, die praktisch einem Neuantrag gleichkommt,
- einer unterschiedlichen Höhe der festgesetzten Sicherheitsleistung und der daraus resultierenden Bankgebühren in Bezug auf die Berücksichtigung von Gesamt- oder Teilmengen der Transporte und
- unterschiedlichen Gebühren für die Erteilung einer Vorabzustimmung

und hat sich dadurch als nachteilig für einen zügigen Ablauf der Geschäftsprozesse erwiesen – und somit für den Aufbau und langfristigen Betrieb eines effektiven, umweltgerechten und finanziell tragfähigen Unternehmens. Zu den betroffenen Akteuren zählen Abfallerzeuger, notifizierende Stellen, Transporteure, Sortieranlagen, Verwerter, Anwender der Rezyklate etc.

Weiter kann es durch die Zuständigkeitsregelungen in einzelnen Ländern zu unterschiedlichen Auslegungen und Handhabungen von Notifizierungsverfahren innerhalb eines Bundeslandes kommen. Dies führt u. a. dazu, dass Unternehmen innerhalb eines Bundeslandes bei gleichen Verbringungssachverhalten unterschiedliche Bedingungen auferlegt werden, die Bearbeitung einer Notifizierung länger dauert oder versagt wird. Dies führt in Folge zu entsprechenden Wettbewerbsverzerrungen.

Empfehlungen des Arbeitskreises:

Zur Unterstützung der oben angeführten Akteure einer Verbringung von Kunststoffabfällen empfiehlt der Arbeitskreis „Produktverantwortung und Ressourceneffizienz“ der niedersächsischen Landesregierung, sich für die Umsetzung der folgenden Maßnahmen einzusetzen:

- Für eine einheitlich, sachrichtige und praxisnahe Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Vollzugshilfen⁴ bedarf es der Implementierung eines Bund/Länder-Gremiums für die Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Vollzugsbehörden aus den Ländern unter Einbeziehung von betroffenen Wirtschaftsunternehmen.
- Bestrebungen, die einen einheitlichen Vollzug der Abfallverbringungsverordnung (VVA) auf nationaler Ebene im Sinne der LAGA M 25 regeln, sollten auch auf EU-Ebene etabliert und gefördert.
- Zur Erleichterung und Vereinheitlichung der Antragsverfahren sollte für die am Verfahren beteiligten Akteure für die Antragstellung und Durchführung der Notifizierungsverfahren eine einheitliche elektronische Datenübermittlung erfolgen.
- In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Konzentrierung der Zuständigkeit für Notifizierungsverfahren auf eine Stelle je Bundesland vieles vereinfacht. Die Landesregierung sollte hierfür bei den anderen Bundesländern werben.
- Zur Gewährleistung der Wettbewerbsgleichheit sollte bundesweit für eine einheitliche Ermittlung der Sicherheitsleistungen (Sicherheitsleistung s. Vollzugshilfe der LAGA M 25) in den Bundesländern geworben werden.

⁴ Weiteres Beispiel: eine uneinheitliche Vollzugspraxis der Bundesländer bei gebrauchten Elektro- und Elektronikgeräte auf der Grundlage der LAGA M 25 Ziffer 5.1.2.4.