

**Bericht der Verwaltung
für die Sitzung der Deputation
für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L)
am 06.02.2014**

**Zuständigkeiten der Polizei im Lande Bremen für die grenzüberschreitende
Abfalltransportkontrolle**

Bericht zum Antrag der Fraktionen B´90/ Die Grünen und SPD
„Transport von Abfällen über Bremer Häfen effektiver kontrollieren“

A) Sachdarstellung

Auf Antrag der Fraktionen B´90/ Die Grünen und SPD hat die Bremische Bürgerschaft mit Beschluss vom 13. September 2012 den Senat gebeten zu prüfen, ob die Kompetenzen der Polizei des Landes Bremen um die Zuständigkeiten mit dem Ziel der effektiveren Kontrolle grenzüberschreitender Abfallverbringungen ergänzt werden können und der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie und der Deputation für Inneres und Sport binnen drei Monaten zu berichten.

Der Deputation für Umwelt und Energie wurde am 28.10.2010 ein Bericht über die Durchführung und Optimierung von Kontrollen bei grenzüberschreitenden Abfalltransporten vorgelegt, in dem über die internationale Abfallverbringung informiert wurde. Dieser Bericht wird zur Information über die internationale Abfallverbringung als Anlage dieser Vorlage angefügt.

Politische Aktivitäten

Das Thema der Kontrolle der grenzüberschreitenden Abfallverbringung ist auf verschiedenen Ebenen in der politischen Diskussion. Die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) hat sich in ihrer Vollversammlung im Frühjahr 2013 mit der Bewertung der Umsetzbarkeit der Vorschläge aus dem Bericht „Steigerung der Ressourceneffizienz durch effiziente Kontrollen von Abfallverbringungen“ vom September 2010 (erstellt im Auftrag des Umweltbundesamtes) befasst. Der Bericht kann unter http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/3709_33_311_bf.pdf abgerufen werden. In dem Bericht werden knapp 30 Vorschläge zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Kontrolle unterbreitet und es wird u.a. auch vorgeschlagen, die Zuständigkeit der Abfalltransportkontrollen der Polizei zu übertragen oder die Zusammenarbeit zwischen Kontrollbehörden und Polizei durch Vereinbarungen zu verbessern. Von den weiteren Vorschlägen wurde von der LAGA die Umsetzung von neun Maßnahmen für möglich erachtet. Hierzu gehören Maßnahmen zur verbesserten Ausstattung der Kontrollbehörden.

Insbesondere hinsichtlich der Problematik des illegalen Exports von Elektroaltgeräten hat die 78. Umweltministerkonferenz am 22. Juni 2012 in Schleswig folgenden Beschluss gefasst:

„1. Die Umweltministerkonferenz stellt fest, dass trotz der Erfolge, die Erfassung insbesondere kleiner Altgeräte aus Haushaltungen noch gesteigert werden sollte, um diese einer ordnungsgemäßen Verwertung zuzuführen. Dazu werden unter anderem ausreichend Möglichkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher gebraucht, diese Geräte haushaltsnah und unkompliziert zurückzugeben.

2. Aus Gründen des Umweltschutzes, der Verbesserung der Ressourceneffizienz und der Einschränkung des illegalen Exports von Altgeräten in Entwicklungs- und Schwellenländer hält die Umweltministerkonferenz ein rasches Gegensteuern zu dieser Entwicklung für geboten.

3. Die Umweltministerinnen, -minister, -senatorin und -senatoren der Länder bitten den Bund, im Rahmen der haushaltsnahen Erfassung von Elektro- und Elektronikkleingeräten insbesondere für Energiesparlampen die in der novellierten WEEE-Richtlinie vorgesehene Rücknahmepflicht des Handels für diese Geräte zeitnah umzusetzen.

4. Im Zusammenhang mit der Annahme- und Rücknahmepflicht ist eine übermäßige bürokratische Belastung der Einzelhandelsgeschäfte zu vermeiden.“

Im Frühjahr 2013 hat die Bundesregierung eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zum illegalen Elektroschrottexport in Länder des Südens beantwortet (Drucksache 17/13587). Darin wurden u.a. Fragen zur Durchführung von Transportkontrollen, Zuständigkeiten und Exportmengen gestellt. Die Bundesregierung sieht keinen Bedarf, Zuständigkeiten im Bereich der Abfalltransportkontrollen neu zu regeln. Sie ist der Auffassung, dass der illegale Export in Nicht- OECD-Länder und die unsachgemäße Entsorgung von Elektroaltgeräten, die gefährliche Stoffe enthalten, zu erheblichen Umwelt- und Gesundheitsproblemen mit negativen Folgen für die Entwicklung in diesen Ländern führen kann. Es sei jedoch festzustellen, dass in vielen Ländern diese Umwelt- und Gesundheitsrisiken auch von dort erzeugten Abfällen ausgehen; hier bestehe in jedem Fall – neben der Verantwortung, diese Länder vor illegalen Abfallverbringungen zu schützen – die Notwendigkeit, umweltgerechte und verantwortbare Entsorgungsstrukturen vor Ort zu entwickeln und hierzu Hilfe zu leisten.

Rechtliche Grundlagen

Bei internationalen Abfallverbringungen gelten die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) und das Abfallverbringungsgesetz (AbfVerbrG) vom 19.07.2007, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.02.2012. Die rechtlichen Vorgaben basieren auf dem Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22.03.1989 und dem OECD Ratsbeschluss C(2001)107 über die Kontrolle von grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen zur Verwertung (endgültig vom 22.05.2001). Durch die Regelungen soll die ordnungsgemäße grenzüberschreitende Verbringung sowie eine umwelt- und gesundheitsverträgliche Entsorgung von Abfällen gewährleistet werden. Umwelt- und Gesundheitsrisiken sollen verhindert und sich entwickelnde Staaten vor Abfallimporten geschützt werden.

Die Europäische Kommission hat im August 2013 den Mitgliedsstaaten einen Vorschlag zur Änderung der AbfallverbringungsVO (EG Nr. 1013/2006) vorgelegt, der das Ziel einer besseren Anwendung und Durchsetzung der EG-Abfallverbringungsverordnung durch eine EU-weite Harmonisierung und Verstärkung der Kontrollen von Abfallverbringungen verfolgt. Kernstück des Vorschlages ist die Änderung des Art.50 der VVA. Dementsprechend sollen detaillierte Kontrollpläne erstellt werden, auf deren Grundlage Anlagen-, Unternehmens-, Straßen- und Schienenkontrollen sowie Kontrollen von Sendungen in Häfen jährlich durchgeführt werden. Darüber hinaus sollen Rechtsgrundlagen geschaffen werden, die es der zuständigen Behörde ermöglichen, bei Verdacht der illegalen Verbringung Nachweise zur Legalität vom Versender zu verlangen.

Der Bundesrat unterstützt die geplanten Verbesserungen der Kontrollen der Abfallverbringungen (Beschluss des Bundesrates Drs. 581/13). Auch die Bundesregierung hat sich gegenüber der EU-Kommission grundsätzlich zustimmend geäußert.

Durch die Novellierung der EU-Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE-Richtlinie 2012/19/EU) wurden Mindestanforderungen für die Verbringung festgelegt. Die Kontrollbedingungen für die Behörden wurden verbessert, da nun die Beweislast für den Export zum Schutz gegen illegale Verbringungen beim Exporteur liegt. Künftig muss also der Exporteur beweisen, dass es sich bei den Elektrogeräten um Waren und nicht um Abfall handelt. Die Richtlinie muss 2014 in nationales Recht umgesetzt werden. Die Bedeutung dieses Themas zeigt auch die explizite Erwähnung im Koalitionsvertrag auf Bundesebene.

Den Vollzugsbehörden stehen eine Reihe von Europäischen Anlaufstellenleitlinien zur Verfügung, die die gemeinsame Auffassung aller Mitgliedstaaten zur Frage, wie die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) auszulegen ist, darstellen. Die Anlaufstellen Leitlinie Nr. 1 befasst sich mit der Verbringung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten. Diese Leitlinie enthält vollzugstaugliche Kriterien zur rechtlichen Abgrenzung Abfall/gebrauchsfähige Geräte, ist jedoch rechtlich nicht verbindlich.

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) nimmt die Möglichkeiten der Mitarbeit in Gesetzgebungsverfahren und bundesweiten Arbeitsgruppen zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen wahr.

Eingriffsrechte der Behörden

Verbringung von Abfällen mit Zustimmungserfordernis (Notifizierungsverfahren)

In der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 wurden insbesondere konkrete Regelungen zur Kontrolle von Verbringungen gefährlicher Abfälle festgelegt. Diese Abfälle besitzen ein Schadstoffpotential. Deshalb muss der Verbringer der Abfälle (Notifizierer) detaillierte Informationen über den Abfallerzeuger, den Abfall (Art und Menge), den Transport sowie über den Abfallentsorger in einem aufwendigen Verfahren vorlegen. In diesen Verfahren der „vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung“ sind sehr zeitaufwendige und komplexe Bearbeitungen erforderlich.

Die behördlichen Kontrollen in diesem Bereich erfolgen auf einem guten Niveau. Sowohl innerhalb Deutschlands als auch mit den anderen betroffenen Staaten gibt es eine Zusammenarbeit der jeweils zuständigen Behörden, die sich jedoch durch Sprachprobleme und unterschiedliche Auslegung der EU-Verordnung in den Staaten nicht einfach gestaltet.

Verbringung von Abfällen ohne Zustimmungserfordernis (Ohne Notifizierungsverfahren)

Ein immer größer werdendes Problem stellen die mengenmäßig umfangreicheren nicht notifizierungspflichtigen Abfälle („grüne Abfälle“) dar. Da für diese Abfälle keine Notifizierung und auch keine anderen Anzeigepflichten vorgeschrieben sind, besitzen die Behörden keine Informationen über die konkreten Verbringungsverfahren. Die an der Abfallverbringung Beteiligten (Abfallerzeuger, Transporteur und Abfallentsorger) sind verpflichtet, entsprechende Papiere beim Transport mitzuführen. Die Kontrollen in diesem Bereich konzentrieren sich deshalb auf die Abfallerzeuger und Transporteure. Kontrollen der Abfallentsorger im nichteuropäischen Ausland sind möglich, aber in der Praxis schwierig.

Das Verbringen aus dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaft ist nur über sog. [befugte Zollstellen](#) möglich. Die nach Abfallverbringungsrecht vorgeschriebenen Dokumente sind zusammen mit der Ausfuhranmeldung vorzulegen. Die Bündelung von abfallspezifischen Waren- und Rechtskenntnissen an diesen Zollstellen erlaubt eine gezielte Kontrolle von Abfalltransporten. Hier wird der Zoll in eigener Zuständigkeit tätig. Die Zusammenarbeit zwischen Zoll und SUBV ist gut.

Ergibt die Kontrolle einen konkreten Verdacht, nimmt der Zoll zum SUBV als zuständiger Behörde am Kontrollort Kontakt auf, um Fragen der Abfalleigenschaft oder in Bezug auf die hinsichtlich der Verbringung geltenden abfallrechtlichen Vorschriften (Notifizierung, mitzuführende Papiere) zu klären.

Die besondere Situation Bremens als Hafenstadt führt dazu, dass die verbrachten Abfälle vielfach nicht aus Bremen, sondern aus anderen Bundesländern stammen. In diesen Fällen müssen die dort zuständigen Behörden über den Verdacht informiert werden. Die weiteren Entscheidungen trifft die Behörde, in deren Bereich die Beförderung des Abfalls begonnen hat. Stammen die Abfälle aus anderen EU-Mitgliedsstaaten, so ist das Umweltbundesamt (UBA) für die weiteren Ermittlungen zuständig.

Seitens des Bundesamtes für Güterverkehr und der Polizei werden ebenfalls Kontrollen durchgeführt. Die Verdachtsfälle werden dem SUBV nach dem gleichen Verfahren angezeigt.

Bei einem Verdacht kann der Abfall bzw. die Ware bis zu Klärung der Abfalleigenschaft sichergestellt werden. Bestätigt sich ein Verdacht werden entsprechende Anordnungen zur Rückführung oder zur Entsorgung der Abfälle angeordnet.

Derzeitige Regelung der Zuständigkeiten

Im Land Bremen ist der SUBV die zuständige Behörde für den Vollzug der vorstehend genannten Vorschriften.

Bei der Kontrolle von Abfallverbringungen wirken der Zoll und das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) mit, die aufgrund des Abfallverbringungsgesetzes eigene Zuständigkeiten haben. Stellen diese Behörden einen Verdacht auf illegale Abfallverbringungen fest, werden die zuständigen Abfalllandesbehörden informiert, die für die weitere Ermittlung und Entscheidung z.B. über die Einstufung der Abfälle oder deren Rückführung zuständig sind. Zur Steigerung der Effizienz der Kontrollen wäre es aus Sicht des SUBV und des Senators für Inneres und Sport wünschenswert, dass die zuständigen Behörden zu diesem Zweck auf bestimmte Daten der Zollanmeldungen Zugriff hätten. Derzeit ist das nicht der Fall.

Der SUBV hat daher das Bundesministerium für Finanzen angeschrieben und gebeten, die Möglichkeit eines beschränkten Zugriffs auf die Zolldatenbank ATLAS zu prüfen. Gemäß der Antwort des Bundesministeriums ist die Möglichkeit des Zugriffs auf die Zolldatenbank ATLAS zur Durchführung von Kontrollen grenzüberschreitender Abfallverbringungen nicht zulässig. Die in der Zolldatenbank enthaltenden Daten sind personenbezogen und unterliegen dem Steuergeheimnis. Ein Zugriff ist aufgrund der Abgabenordnung nur sehr eingeschränkt zulässig. Kontrollen nach der VO (EG) 10130/2006 und dem Abfallverbringungsgesetz fallen nicht unter die Ausnahmemöglichkeiten. Auf die bestehende „Handlungsanleitung für die Zusammenarbeit der Zolldienststellen und Abfallbehörden in Rahmen der Verbringung von Abfällen“ wird verwiesen. Im Land Bremen wird diese Handlungsanleitung angewandt.

Regelungen der Zuständigkeiten in anderen Bundesländern

Die Rechtslage ist in den meisten Bundesländern mit der bremischen Zuständigkeitenregelung vergleichbar. Ganz überwiegend sind die Abfallüberwachungsbehörden für die Kontrolle der grenzüberschreitenden Abfallverbringung zuständig.

In Hamburg ist die Wasserschutzpolizei für die Straßenkontrollen zuständig.

In Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen-Anhalt ist die Polizei neben den zuständigen Abfallbehörden für die Überwachung der Einhaltung abfallrechtlicher Vorschriften bei der Verkehrsüberwachung zuständig. Diese Regelung widerspricht jedoch nach Ansicht des

Senators für Inneres und Sport dem Bestimmtheitsgebot und ist daher für Bremen keine Option.

In den Ländern Rheinland-Pfalz und Bayern gibt es Verwaltungsvereinbarungen über Kooperationen zwischen den Abfallüberwachungsbehörden und der Polizei.

Derzeitige Vollzugspraxis in Bremen und anderen Bundesländern

Im Rahmen von allgemeinen Straßenkontrollen überprüft die Bremer Polizei bereits heute u.a. auch die Einhaltung abfallrechtlicher Vorschriften. Dabei werden insbesondere bei Abfallverbringungen die vorgeschriebenen mitzuführenden Papiere geprüft. Die Polizei meldet Verdachtsfälle illegaler Abfallverbringungen an den SUBV. Die Beurteilung der Abfälle bzw. die Feststellung der Abfalleigenschaft obliegt jedoch der Abfallüberwachungsbehörde.

Die Abfallüberwachungsbehörde selbst kann Straßenkontrollen nur mit Amtshilfe der Polizei wahrnehmen, da ihr die Befugnis zum Anhalten von Fahrzeugen fehlt. Ein dauerhaftes Amtshilfeersuchen liegt vor. Es gibt im Land Bremen auch von Polizei und Abfallüberwachungsbehörde gemeinsam geplante Straßenkontrollen. In der Regel werden in Bremen diese im Zusammenhang mit den IMPEL¹-Kontrollen 2x jährlich angesetzt, zwischen Zoll, Polizei und Abfallbehörde abgestimmt und gemeinsam durchgeführt. (siehe dazu auch Deputationsvorlage für die Sitzung der Deputation 28.10.2010). Eine Ausweitung der gemeinsamen Kontrollen ist aufgrund der knappen personellen Kapazitäten der Abfallüberwachung nicht möglich.

In anderen Bundesländern werden in der Regel jährlich zwei groß angelegte Straßenkontrollen durchgeführt. Für häufigere Straßenkontrollen steht das erforderliche Personal nicht zur Verfügung.

Möglichkeiten einer Änderung der Zuständigkeiten

Die Zuständigkeit für die Straßenkontrollen für internationale Abfalltransporte kann im Land Bremen auf die Polizei übertragen werden. Dafür müsste eine Änderung der Zuständigkeiten durch die Änderung der Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Abfallrecht erfolgen. Aufgrund des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist eine Überarbeitung dieser Verordnung derzeit aktuell in Vorbereitung und es könnten auch diese erforderlichen Änderungen der Zuständigkeiten eingearbeitet werden.

Auswirkungen der Änderung der Zuständigkeit

Aus Sicht des SUBV ist eine Änderung der Zuständigkeiten für die Straßenkontrollen bei grenzüberschreitender Abfallverbringung grundsätzlich möglich. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Polizei bereits jetzt die Möglichkeit hat, im Rahmen der Gefahrenabwehr und zur Verhinderung von Straftaten Kontrollen durchzuführen. Von dieser Möglichkeit wird durch die Polizei Gebrauch gemacht.

Mit der Hamburger Wasserschutzpolizei fand ein Austausch zu den Erfahrungen mit Abfalltransportkontrollen statt. Auch die Hamburger Wasserschutzpolizei hat keinen Zugriff auf die ATLAS-Datenbank des Zolls.

Wie bereits eingangs dargelegt, ist die Änderung der Zuständigkeiten jedoch nur ein Baustein, um illegalen Abfalltransporten in das Ausland zu begegnen. Insofern erwartet der SUBV von der Änderung der Zuständigkeit nur einen begrenzten Erfolg. Vielmehr ist die gute Zusammenarbeit mit dem Zoll und der Polizei fortzusetzen und bedarfsgerecht zu

¹ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law

verstärken. Die bundesweit eingeführte Handlungsanleitung wird von allen beteiligten Behörden beachtet und das ständige Amtshilfeersuchen macht eine schnelle Reaktion im Bedarfsfall möglich.

Personell wird die Aufgabe der internationalen Abfallverbringung derzeit von zwei Mitarbeiterinnen mit einem Stellenvolumen von insgesamt 1,6 Vollzeitäquivalenten wahrgenommen. Auf diesen Stellen werden rund 100 Notifizierungsverfahren nach der EG-Abfallverbringungsverordnung pro Jahr durchgeführt sowie die Verdachtsfälle auf illegale Verbringungen bearbeitet:

	Verdachtsfälle	davon Formalverstöße	davon Elektroschrott	Sonstige Verdachtsfälle
2010	48	25	18	5
2011	36	14	8	14
2012	57	14	20	23

Aufgrund der Anzahl der Notifizierungsverfahren und der Bearbeitung der Verdachtsfälle ist die personelle Ausstattung nicht auskömmlich und es gibt bereits jetzt die Notwendigkeit, andere MitarbeiterInnen bei der Aufgabenerledigung einzubinden, was zu Lasten anderer Überwachungsaufgaben geht. Anfallende reine Verwaltungstätigkeiten und die Datenerfassung sind mit 0,5 Stellen auf weitere MitarbeiterInnen verteilt, d.h. insgesamt verfügt die Behörde über ein Volumen von derzeit 2,1 Stellen für die Abfallverbringung und ihre Kontrollen.

Die fachtechnische Prüfung der Notifizierungsverfahren, sowie im Falle eines Verdachts einer illegalen Abfallverbringung die Prüfung der Abfalleigenschaft und die Einstufung der Abfälle obliegt 2,5 Vollzeitäquivalenten von in abfallwirtschaftlichen Fragen besonders ausgebildeten Ingenieuren, die parallel für die nationale Abfallüberwachung zuständig sind (ca. 65 Abfallentsorgungsanlagen, 2.800 Erzeuger gefährlicher Abfälle).

Es ist zu konstatieren, dass bei einer Änderung der Zuständigkeiten alle bisherigen Aufgaben, wie Einstufung der Abfälle, Abgrenzung Abfall/Produkt, Entscheidung über Sicherstellung und die verwaltungsrechtliche Bearbeitung bei der Abfallüberwachungsbehörde weiterhin verblieben. Sollte die Polizei nach einer möglichen Verlagerung der Zuständigkeiten die Anzahl der Kontrollen deutlich erhöhen und dadurch auf die Abfallüberwachungsbehörde Mehrarbeit zukommen, so ist diese mit der derzeitigen Personalausstattung bei SUBV nicht leistbar bzw. nur zulasten anderer, gesetzlich zwingenden Überwachungsaufgaben. Auch Kontrollen außerhalb der üblichen Dienstzeiten sind personell nicht darstellbar. Aufgrund der bestehenden Personaleinsparquoten ist eine Aufstockung des Personals nicht möglich.

Finanzielle Auswirkungen

Eine Erhöhung der Kontrolldichte würde zu höheren Kosten führen. Ob und wie diese im Haushalt dargestellt werden können, ist zu prüfen.

Dieser Bericht ist mit dem Senator für Inneres und Sport abgestimmt der nachstehende Stellungnahme abgegeben hat:

„Um die Effizienz der Kontrollen seitens der Behörden des Polizeivollzugsdienstes erhöhen zu können, bedarf es neben einer sachlichen Zuständigkeit zu allererst einer Zugriffsmöglichkeit auf die Ausfuhrdaten des Zolls. Diese Aspekte greifen ineinander und sind mit dem Ziel einer qualitativ gesteigerten und strukturierten Kontrolltätigkeit voneinander

nicht zu trennen. Solange die Voraussetzungen nicht vorliegen, ist eine Übertragung der Aufgaben nicht zu befürworten.“

B) Beschlussvorschlag

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis und bittet die Verwaltung, diesen Bericht an die Deputation für Inneres und Sport zur Kenntnisnahme weitzuleiten.

Anlage:

- Bericht der Verwaltung für die Sitzung der Deputation für Umwelt und Energie am 28.10.2010

Bericht der Verwaltung

für die Sitzung der

Deputation für Umwelt und Energie (L) am 28.10.2010

Bericht über die Durchführung und Optimierung von Kontrollen bei grenzüberschreitenden Abfalltransporten

Die Abgeordnete Frau Dr. Mathes von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bat um einen schriftlichen Bericht zur Durchführung und Optimierung von Abfalltransportkontrollen insbesondere unter dem Aspekt, zu verhindern, dass illegale Abfälle in Länder der sog. Dritten Welt gelangen (z.B. Westafrika) und dort zur Gesundheitsgefährdung von Kindern führen.

Sachverhalt

In den letzten 10 Jahren ist insgesamt eine starke Zunahme der internationalen Abfallverbringungen festzustellen. Für Abfälle, die verwertet werden können, gilt das Prinzip der Warenverkehrsfreiheit. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Abfallverbringung auch in den nächsten Jahren anhalten wird. Das Ausmaß der Verbringungen und seine Zielrichtungen (Verwertung oder Entsorgung) werden durch wirtschaftliche Faktoren und politische Rahmenbedingungen in den verschiedenen Staaten bestimmt.

Es kommt leider immer wieder zu illegalen Abfallverbringungen aus der EU in Länder, deren abfallwirtschaftliche Strukturen nicht den aus Sicht der EU notwendigen Mindestschutzstandards entsprechen. Die in den Ländern der sog. Dritten Welt vorhandenen Entsorgungsstrukturen sind häufig nicht geeignet, den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt sicherzustellen. Jüngstes Beispiel dafür ist die vermutlich illegale Verbringung von 22 t Hausmüll aus Tschechien über den Hamburger Hafen nach Brasilien, über den auch in den Medien berichtet wurde. Deklariert waren die Abfälle als wieder zu verwertende Kunststoffe. Die Abfälle sind zwischenzeitlich wieder in Hamburg. Die Hamburger Umweltbehörde hat die Ermittlungen aufgenommen.

Dieser Bericht gibt einen Überblick über den Vollzug der rechtlichen Vorschriften in Bezug auf internationale Abfallverbringungen im Land Bremen.

Rechtliche Grundlagen

Bei internationalen Abfallverbringung gelten die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) und das Abfallverbringungsgesetz (AbfVerbrG) vom 19.07.2007. Die rechtlichen Vorgaben basieren auf dem Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22.03.1989 und dem OECD Ratsbeschluss C(2001)107 über die Kontrolle von grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen zur Verwertung (endgültig vom 22.05.2001). Durch die Regelungen soll die ordnungsgemäße grenzüberschreitende Verbringung sowie eine umwelt- und gesundheitsverträgliche Entsorgung von Abfällen gewährleistet werden. Umwelt- und Gesundheitsrisiken sollen verhindert und sich entwickelnde Staaten vor Abfallimporten geschützt werden.

Zuständigkeiten und personelle Kapazitäten

Im Land Bremen ist der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (SUBVE) die zuständige Behörde für den Vollzug der Vorschriften.

Personell wird diese Aufgabe derzeit von zwei MitarbeiterInnen mit je 0,5 Stellen wahrgenommen. Anfallende reine Verwaltungstätigkeiten und die Datenerfassung sind mit 0,5 Stellen auf weitere MitarbeiterInnen verteilt, d.h. insgesamt verfügt die Behörde über ein Volumen von 1,5 Stellen für die Abfallverbringung und ihre Kontrollen.

Bei der Kontrolle von Abfallverbringungen wirken der Zoll und das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) mit, die aufgrund des Abfallverbringungsgesetzes eigene Zuständigkeiten haben. Stellen diese Behörden einen Verdacht auf illegale Abfallverbringungen fest, dann werden die zuständigen Abfalllandesbehörden informiert, die dann für die weitere Ermittlung und Entscheidung z.B. über die Einstufung der Abfälle oder deren Rückführung zuständig sind.

Vollzug der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 und des Abfallverbringungsgesetzes durch entsprechende Kontrollen der Abfallerzeuger, der Transporteure und der Abfallentsorger

Mit Notifizierungsverfahren

In der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 wurden insbesondere konkrete Regelungen zur Kontrolle von Verbringungen gefährlicher Abfälle festgelegt. Diese Abfälle besitzen ein Schadstoffpotential. Deshalb muss der Verbringer der Abfälle (Notifizierer) detaillierte Informationen über den Abfallerzeuger, den Abfall (Art und Menge), den Transport sowie über den Abfallentsorger in einem aufwendigen Verfahren vorlegen. Die Anzahl dieser sogenannten Notifizierungsverfahren ist in den letzten Jahren stark angestiegen. In Bremen sind ca. 100 Notifizierungsverfahren zum Im- und Export von gefährlichen Abfällen im Jahr zu bearbeiten. In diesen Verfahren der „vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung“ sind sehr zeitaufwendige und komplexe Bearbeitungen erforderlich. Mit Eingangsdatum der Unterlagen beginnen gesetzliche Fristen. So sind die Unterlagen innerhalb von drei Tagen auf Vollständigkeit zu prüfen und entsprechende Nachforderungen zu stellen. In der Regel sind die eingereichten Unterlagen unvollständig oder nicht in deutscher Sprache, was entsprechende Nachforderungen zur Folge hat. Es

sind der Antragsteller, die Entsorgungsanlage und die zuständigen Behörden in den Versand- bzw. Empfängerstaaten sowie in den Durchführstaaten entsprechend zu informieren. Die Entscheidungsfrist beträgt 30 Tage und ist nicht verlängerbar, unabhängig von Nachforderungen und Klärungsbedarf. Die gesamte Bearbeitung einschließlich der fachtechnischen Prüfung, ob die vorgesehene Entsorgung zulässig ist, sowie ggf. erforderliche Nachfragen bei der Genehmigungsbehörde bis hin zur Bescheiderstellung muss innerhalb dieser Frist erfolgen. Hamburg hat 4 Vollzeitstellen zur Bearbeitung von jährlich ca. 200 Notifizierungsverfahren und die Kontrolle der Abfallverbringungen eingerichtet und verfügt damit pro 100 Verfahren über eine halbe Stelle mehr als Bremen.

Die behördlichen Kontrollen in diesem Bereich erfolgen auf einem guten Niveau. Sowohl innerhalb Deutschlands als auch mit den anderen betroffenen Staaten gibt es eine Zusammenarbeit der jeweils zuständigen Behörden, die sich jedoch durch Sprachprobleme und unterschiedliche Auslegung der EU-Verordnung in den Staaten nicht einfach gestaltet.

Ohne Notifizierungsverfahren

Ein immer größer werdendes Problem stellen die mengenmäßig umfangreicheren nicht notifizierungspflichtigen Abfälle („grüne Abfälle“) dar. Da für diese Abfälle keine Notifizierung und auch keine anderen Anzeigepflichten vorgeschrieben sind, besitzen die Behörden keine Informationen über die konkreten Verbringungsverfahren. Die an der Abfallverbringung Beteiligten (Abfallerzeuger, Transporteur und Abfallentsorger) sind verpflichtet, entsprechende Papiere beim Transport mitzuführen. Die Kontrollen in diesem Bereich konzentrieren sich deshalb auf die Abfallerzeuger und Transporteure. Kontrollen der Abfallentsorger im nichteuropäischen Ausland sind möglich, aber in der Praxis schwierig.

Als Hafenstadt ist Bremen hinsichtlich des Exportes von „grünen Abfällen“ besonders betroffen, da hier die Abfälle zum ersten Mal auffällig werden. Bremen ist bei Abfallverbringungen auch Umschlagplatz und Transitland. Das Verbringen aus dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaft ist nur über sog. befugte Zollstellen möglich. Die nach Abfallverbringungsrecht vorgeschriebenen Dokumente sind zusammen mit der Ausfuhranmeldung vorzulegen. Die Bündelung von abfallspezifischen Waren- und Rechtskenntnissen an diesen Zollstellen erlaubt eine gezielte Kontrolle von Abfalltransporten. Hier wird der Zoll in eigener Zuständigkeit tätig. Mit dem SUBVE wird gut zusammengearbeitet.

In der Praxis finden die Kontrollen im Hafen folgendermaßen statt:

Der Zoll untersucht Container stichprobenhaft auf ihre Inhalte. Eine gezielte Kontrolle erfolgt, wenn Verdachtsmomente auf eine illegale Abfallverbringung hindeuten könnten. Dies ist z.B. gegeben, wenn gebrauchte Haushaltsgeräte oder gebrauchte Fahrzeuge deklariert werden und nach Afrika verschifft werden sollen. Hier besteht erfahrungsgemäß die Gefahr, dass auch gefährliche Abfälle wie Elektroaltgeräte oder Altfahrzeuge illegal verbracht werden sollen. Dabei spielt häufig der Zielhafen eine entscheidende Rolle.

Ergibt die Kontrolle einen konkreten Verdacht, nimmt der Zoll zum SUBVE als zuständiger Behörde am Kontrollort Kontakt auf, um Fragen der Abfalleigenschaft oder in Bezug auf die hinsichtlich der Verbringung geltenden abfallrechtlichen Vorschriften (Notifizierung, mitzuführende Papiere) zu klären.

Hierzu wird nach einer Handlungsanleitung für die Zusammenarbeit der Zolldienststellen und Abfallbehörden im Rahmen der Verbringung von Abfällen, die bundesweit angewendet wird, verfahren. Die besondere Situation Bremens als Hafenstadt führt dazu,

dass die verbrachten Abfälle vielfach nicht aus Bremen, sondern aus anderen Bundesländern stammen. In diesen Fällen müssen die dort zuständigen Behörden über den Verdacht informiert werden. Die weiteren Entscheidungen trifft die Behörde, in deren Bereich die Beförderung des Abfalls begonnen hat. Stammen die Abfälle aus anderen EU-Mitgliedsstaaten, so ist das Umweltbundesamt (UBA) für die weiteren Ermittlungen zuständig.

Seitens des Bundesamtes für Güterverkehr und der Polizei werden ebenfalls Kontrollen durchgeführt. Die Verdachtsfälle werden dem SUBVE nach dem gleichen Verfahren angezeigt.

Bei den Ermittlungen ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Zoll, dem Bundesamt für Güterkraftverkehr, der Polizei und den Abfallbehörden der anderen Bundesländer, aber auch mit den zuständigen Behörden in den Empfänger- bzw. Versandstaaten erforderlich. Dabei entsteht ein hoher Zeit- und Verwaltungsaufwand durch die notwendige Recherche, Untersuchung der Materialien und möglicherweise Rückführung der Abfälle aus dem Ausland. Unterschiedliche Auslegung der rechtlichen Vorschriften und Sprachprobleme erschweren dabei die Bearbeitung. Bei der Rückführung von illegal verbrachten Abfällen besteht häufig das Problem der Kostenübernahme.

In 2008 wurden bei Kontrollen im Land Bremen 42 Verdachtsfälle auf illegale Verbringungen festgestellt, wobei in vier Fällen die Abfälle aus Bremen stammten. Dabei handelte es sich vor allem um Kunststoffabfälle, Motoren/Autoteile, Elektro-/Elektronikschrott und FCKW-haltige Kühlschränke.

In 2009 waren es 34 der Verdachtsfälle. In sieben Fällen stammten die Abfälle aus Bremen. Es handelte sich wiederum hauptsächlich um Kunststoffabfälle, Altautos Elektro-/Elektronikschrott und FCKW-haltige Kühlschränke.

Ein wichtiger und oft sehr schwieriger Punkt in der Entscheidung, ob es sich um eine Abfallverbringung handelt, ist die Abgrenzung Abfall/Produkt, die einer gerichtlichen Prüfung standhalten muss. Insbesondere bei der Verbringung von Gebrauchtfahrzeugen und Elektro-/Elektronikgeräten ist die Abgrenzung strittig. Es fehlt an klaren rechtlich verbindlichen Vorgaben. Die Europäische Kommission hat für einzelne Abfälle sogenannte Anlaufstellen-Leitlinien erarbeitet, die die Vollzugsbehörden bei der Entscheidung unterstützen sollen. Diese Leitlinien, die jedoch noch in ihrer Konkretisierung weiter entwickelt werden (müssen), werden angewandt, behördliche Anordnungen können aufgrund fehlenden Rechtscharakters jedoch nicht darauf gestützt werden.

Teilnahme an internationalen Kontrollprojekten

Zur Feststellung illegaler Verbringungen sind Kontrollen in internationaler Zusammenarbeit notwendig. Deshalb beteiligt sich der SUBVE an internationalen Projekten.

Bremen nimmt seit vielen Jahren an IMPEL-Kontrollen teil. IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) ist ein 1992 gegründetes Netzwerk, in dem sich Deutschland beteiligt. Im Rahmen von Projekten finden zweimal jährlich Abfallkontrollen statt. Diese ganztägigen Kontrollen werden in enger Zusammenarbeit mit der Polizei Bremen, der Ortspolizei Bremerhaven auf der Straße und in den Häfen Bremens durchgeführt. Anzumerken ist, dass sich nur einige Bundesländer regelmäßig an den IMPEL-Kontrollen beteiligen.

Im Rahmen des Impel-Netzwerks entwickeln sich auch Kontakte zu den ausländischen Behörden, die zur Intensivierung der Zusammenarbeit beitragen. Im September 2009 fand z.B. ein Gespräch mit Vertretern der niederländischen Behörde zur Optimierung der Zusammenarbeit statt.

Erstmalig hat sich Bremen in diesem Jahr an einer Kontrollaktion des INECE-Netzwerks (International Network for Environmental Compliance and Enforcement) beteiligt. Im Juni fanden in ausgewählten Häfen weltweit Kontrollaktionen statt. Die Polizei Bremen ist in diesem Netzwerk engagiert und hat in Zusammenarbeit mit dem Zoll und dem SUBVE die Kontrollaktion durchgeführt. Bremen hat als einziges Bundesland teilgenommen. In Rahmen der Aktivitäten des INECE-Netzwerkes ist geplant, dass im Herbst dieses Jahres Mitarbeiter/innen der belgischen und der nigerianischen Behörde auf Einladung der Polizei Bremen zu einem Erfahrungsaustausch nach Bremen kommen. Der SUBVE wird sich in diesen Austausch einbringen.

Aktivitäten auf Bundesebene

Die Bedeutung der Problematik der grenzüberschreitenden Abfallverbringungen wird auch in der umfangreichen Befassung durch die Gremien (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall - LAGA, Umweltministerkonferenz- UMK) in den letzten Jahren deutlich. Die UMK hat sich 2008 über den Stand des Vollzugs der Überwachung der Abfallverbringungen berichten lassen. Ein Schwerpunkt war dabei die Verbringung von Elektroaltgeräten.

Seitens des Umweltbundesamts wurden zwei Forschungsvorhaben in Auftrag gegeben (Ökopol-Studien).

Die Ergebnisse der Untersuchung zum Thema „Optimierung der Steuerung und Kontrolle grenzüberschreitender Stoffströme bei Elektroaltgeräten/Elektroschrott“ liegen vor. Von den Bundesländern wurde eine Ad-hoc AG (Expertengruppe) eingerichtet, die die Ergebnisse des Vorhabens unter Einbeziehung der Vollzugserfahrungen der Länder berät und daraus eine Inspektionsstrategie entwickeln soll. Bremen ist in dieser AG vertreten.

Hinsichtlich der Untersuchung zur „Steigerung der Ressourceneffizienz durch effiziente Kontrollen von Abfallverbringungen“ werden die Ergebnisse durch das Umweltbundesamt derzeit ausgewertet.

Bei beiden Forschungsvorhaben hat der SUBVE zugearbeitet.

Die 71. Umweltministerkonferenz (UMK) hat am 20./21. November 2008 erklärt, dass sie es vor dem Hintergrund der zunehmenden Abfallverbringungen und der verschärften EU-Recht für erforderlich ansieht, dass ausreichendes und qualifiziertes Personal zur Verfügung gestellt werden muss. Eine besondere Bedeutung komme der engen Zusammenarbeit der Abfallbehörden mit der Polizei, dem Zoll und dem Bundesamt für Güterverkehr zu. Bayern hat aufgrund des UMK-Beschlusses bereits 2,5 zusätzliche Stellen geschaffen.

Optimierungsmöglichkeiten

Der SUBVE arbeitet kontinuierlich daran, die Effizienz der Kontrollen zu steigern.

Kooperation mit Zoll, BAG und Polizei

Es wird weiterhin eng mit dem Zoll, dem Bundesamt für Güterverkehr und der Polizei Bremens und der anderer Bundesländer zusammengearbeitet.

Überregionale und internationale Zusammenarbeit

Bremen beteiligt sich aktiv am jährlich stattfindenden Arbeitstreffen des Umweltbundesamts, das dem Erfahrungsaustausch, dem bundeseinheitlichen Vollzug und der Verbesserung der Zusammenarbeit dient.

Ferner werden die überregionalen Kontrollen im Rahmen der IMPEL-Kontrollen fortgesetzt und der internationale Austausch im Rahmen der INECE-Projekte vertieft.

Klare Abgrenzung Abfall und Produkt

Eine Verbesserung der Abgrenzung von Produkt und Abfall würde den Vollzug erheblich vereinfachen. Hier bestehen die Schwierigkeiten darin, dass zum Beispiel ein defektes elektrisches Gerät nicht zwingend als Abfall einzustufen ist, da es im Empfängerland möglicherweise noch reparaturfähig und verkäuflich ist. Der SUBVE beteiligt sich im Rahmen von Stellungnahmen an den Erarbeitungen und Fortschreibungen der entsprechenden Leitlinien der EU.

Kontrolle von Sammel- und Packplätzen

Die bisher vorliegenden Ergebnisse der Forschungsberichte des UBA und der Expertengruppe zur Entwicklung einer Inspektionsstrategie zur Kontrolle der Exporte von Elektroaltgeräten/Elektroschrott zeigen, dass es sinnvoll ist, Sammel- und Packplätze in Bremen zu identifizieren und verstärkt zu kontrollieren. Sammelpunkte sind wichtige Drehpunkte des Exportgeschäfts zwischen dem Anfall und der Sammlung von Geräten in Deutschland und dem Export in die Empfängerstaaten. Diese Plätze sind schwer auffindbar und werden häufig gewechselt. Eine Kontrolle der bekannten Packplätze findet statt.

Quellen reduzieren

Ein weiterer Ansatzpunkt ist es, die Herkunft der illegal verbrachten Abfälle, insbesondere bei Elektroschrott zu analysieren und die Quellen, aus denen sich Händler bedienen, zu verringern. Viele Mitbürgerinnen und Mitbürger wissen nicht, dass sie z.B. mit dem billigen Verkauf ihrer Elektrogeräte auf dem Flohmarkt den Absatz der Geräte in der Dritten Welt fördern. Auch die Beraubung von Sperrmüll ist eine Quelle für Altgeräte. Deshalb wird der SUBVE die Öffentlichkeitsarbeit intensivieren, um auf illegale Verbringungen und die daraus resultierenden Umwelt und Gesundheitsgefahren in den Ländern der dritten Welt aufmerksam zu machen. Die Umstellung der Sperrmüllabfuhr zur Verhinderung der Beraubung ist zu prüfen.

Personelle Situation und bestehende Rahmenbedingungen

Aufgrund der personellen Ausstattung sind der jetzige Kontrollstandard kaum zu halten und einer weiteren Intensivierung der Kontrollen Grenzen gesetzt.

Durch die starke Zunahme der Notifizierungsverfahren von 20 im Jahre 2000 auf 100 und mehr seit 2007 sind die personellen Kapazitäten in der Abfallverbringung mittlerweile durch die Notifizierungsverfahren vollständig gebunden.

Die Kontrollen und die Bearbeitung der Verdachtsfälle auf illegale Verbringungen sowie die umfangreichen Berichtspflichten gegenüber der EU sind in den letzten Jahren nur unter Einbeziehung weiterer MitarbeiterInnen der Abfallüberwachung zu Lasten des Vollzugs des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und dessen untergesetzlichem

Regelwerkes (z.B. Verpackungsverordnung, Gewerbeabfallverordnung) bewältigt worden. Hier hat es eine bewusste Priorisierung zugunsten der von den Abfallverbringungen ausgehenden Gefährdungspotentiale gegeben.

Sowohl die Ergebnisse der vom UBA beauftragten Ökopol-Studie „Optimierung der Steuerung und Kontrolle grenzüberschreitender Stoffströme bei Elektroaltgeräten/Elektroschrott“, wie auch die vorläufigen Erkenntnisse der Expertengruppe zeigen, dass den Ländern nur sehr begrenzte Möglichkeiten zur Vermeidung illegaler Abfallverbringungen zur Verfügung stehen. Hierbei spielt die Abgrenzung von Gebrauchsgütern zu Altgeräten vor dem Hintergrund der bestehenden Warenverkehrsfreiheit eine wesentliche Rolle. Eine Vielzahl der von Ökopol vorgelegten Vorschläge können nicht durch die Vollzugsbehörden umgesetzt werden. Dies betrifft z.B. die Schaffung der Rechtsgrundlage für die sehr wünschenswerte Einsicht in die Datenbank des Zolls oder von Selbstverpflichtungen der Wirtschaft.

Beschlussvorschlag

Die Deputation für Umwelt und Energie nimmt den Bericht zur Kenntnis