

# Koordinierte Prüfung der Durchsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung

*Gemeinsamer Bericht auf der Grundlage von acht nationalen Prüfungen*



# Koordinierte Prüfung der Durchsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung

*Gemeinsamer Bericht auf der Grundlage von  
acht nationalen Prüfungen*

Diese gemeinsame Prüfung der Durchsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung basiert auf acht individuell durchgeführten nationalen Prüfungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden Bulgariens, Irlands, Griechenlands, Ungarns, der Niederlande, Polens, Norwegens und Sloweniens. Die ORKB der Niederlande koordinierte die Zusammenstellung der Prüfungsfeststellungen. Die koordinierte Prüfung wurde auf einen vom Kontaktausschuss gefassten Beschluss hin eingeleitet und in enger Zusammenarbeit mit der EUROSAT-Arbeitsgruppe für Umweltprüfung durchgeführt.



### Teilnehmende Oberste Rechnungskontrollbehörden



#### Bulgarien

Oberste Rechnungskontroll-  
behörde Bulgariens

<http://www.bulnao.government.bg/?lang=en>



#### Griechenland

Oberste Rechnungskontroll-  
behörde Griechenlands

[http://www.elsyn.gr/elsyn/root\\_eng.jsp](http://www.elsyn.gr/elsyn/root_eng.jsp)



#### Ungarn

Oberste Rechnungskontroll-  
behörde Ungarns

<http://www.asz.hu/en/home>



#### Irland

Oberste Rechnungskontroll-  
behörde Irlands

<http://www.audgen.gov.ie>

#### Niederlande

Oberste Rechnungskontrollbehörde der Niederlande



Algemene Rekenkamer

<http://www.courtsofaudit.nl>

#### Norwegen

Oberste Rechnungskontrollbehörde Norwegens



Riksrevisjonen  
Office of the Auditor General of Norway

<http://www.riksrevisjonen.no/en>

#### Polen

Oberste Rechnungskontrollbehörde Polens



SUPREME AUDIT OFFICE  
*nik.gov.pl*

<http://www.nik.gov.pl/en>

#### Slowenien

Oberste Rechnungskontrollbehörde Sloweniens

RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



<http://www.rs-rs.si/tsrs/tsrseng.nsf>

# Inhalt

<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>10</b>
1.1 Zusammenstellung von acht nationalen Prüfungen	10
1.2 Regulierungsbedarf im Bereich der internationalen Abfallverbringung	11
1.3 Internationale Abfallströme	13
1.3.1 Die internationalen Hauptrouten für Abfallverbringungen	13
1.3.2 Produktions- und Ausfuhrmengen von Abfällen in der EU	15
1.3.3 Abfallströme in den acht teilnehmenden Ländern	16
1.4 Drei Optionen für die Verbringung von Abfällen	17
1.5 Anforderungen im Rahmen der EWSR	19
<b>2 Formale Umsetzung und Informationsmanagement</b>	<b>21</b>
2.1 Einleitung	21
2.2 Formale Umsetzung der EWSR-Anforderungen	21
2.3 Einstufung von Abfall	23
2.4 Zwei Rechtsrahmen und zwei Codesysteme	24
2.5 Informationsmanagement innerhalb der Länder	25
2.6 Informationsaustausch zwischen den Ländern	27
<b>3 Die Durchsetzung der EWSR</b>	<b>30</b>
3.1 Einleitung	30
3.2 Netz zur Durchsetzung der EWSR	30
3.3 Durchsetzungsstrategie und Umsetzung	32
3.3.1 Strategie und Jahrespläne	32
3.3.2 Anzahl der Kontrollen	33
3.3.3 Art der Kontrollen	34
3.3.4 Multilaterale Zusammenarbeit bei Durchsetzungsaktivitäten	38
3.3.5 Ressourcen	39
3.3.6 Überprüfung von Notifizierungen	42
3.4 Informationen über die Wirksamkeit der Durchsetzungsaktivitäten	42
3.5 Neueste Entwicklungen	44
3.5.1 Entwicklungen auf europäischer Ebene	44
3.5.2 Entwicklungen auf nationaler Ebene	44
<b>4 Ahndung von Verstößen gegen die EWSR</b>	<b>45</b>
4.1 Einleitung	45
4.2 Warnschreiben	45
4.3 Geldbußen	46
4.4 Verwaltungsrechtliche Maßnahmen	47
4.5 Strafrechtliche Maßnahmen	48
4.6 Andere Durchsetzungsmaßnahmen	50
<b>5 Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>51</b>

Anhang 1: Prüfungsansatz	55
Anhang 2: Anzahl der Kontrollen und Verstöße	58
Anhang 3: Wirkung der nationalen Prüfungen: Weiterverfolgung der Empfehlungen	59
Anhang 4: Zusammenfassungen der nationalen Prüfungen	60
Abkürzungsverzeichnis	73
Literaturverzeichnis	74

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) Bulgariens, Irlands, Griechenlands, Ungarns, der Niederlande, Polens, Norwegens und Sloweniens haben eine koordinierte Prüfung der Durchsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung (European Waste Shipment Regulation - EWSR) durchgeführt. Die acht ORKB beantworteten im Zuge dieser Prüfung die folgenden Fragen:

1. Inwieweit erfüllen die zuständigen Behörden die Anforderungen, die sich aus der EWSR ergeben?
2. Wie setzen die Behörden die EWSR durch?
3. Welche Informationen gibt es über die Wirksamkeit der Durchsetzungsmaßnahmen?

Im vorliegenden Bericht werden die Feststellungen der acht nationalen Prüfungen zusammengefasst, die zwischen 2011 und 2013 durchgeführt wurden. Neben einer Vorstellung der wichtigsten Feststellungen umfasst dieser Bericht eine Erörterung der Unterschiede zwischen den acht Ländern sowie eine Reihe von allgemeinen Empfehlungen, sowohl für die acht geprüften Länder als auch für andere europäische Länder<sup>1</sup>. Einige dieser Empfehlungen könnten auch für die Europäische Kommission von Interesse sein. Zudem könnte die Kommission die Umsetzung einiger dieser Empfehlungen unterstützen.

### *Zentrale Schlussfolgerung*

Diese koordinierte Prüfung zeigt, dass alle acht Länder die EU-Abfallverbringungsverordnung umgesetzt haben und im Allgemeinen die formalen Anforderungen hinsichtlich der Umsetzung erfüllen. Allerdings macht die Prüfung auch erhebliche Diskrepanzen bei der Durchsetzung der EWSR sichtbar. So gibt es von Land zu Land beträchtliche Unterschiede in Bezug auf die Durchsetzungsstrategie, die Zahl der Kontrollen, die Auslegung der Verordnung und die Art, wie mit Verstößen umgegangen wird. Zudem verfügen die Behörden nicht über ausreichende Informationen über die Wirkung von Durchsetzungsmaßnahmen und die Funktionsweise des EWSR-Systems insgesamt.

Die Unterschiede bei der Durchsetzung der Verordnung entsprechen nicht dem grundlegenden Prinzip gleicher Ausgangsbedingungen. Der Durchsetzungsdruck und die damit verbundenen Kosten für Unternehmen unterscheiden sich von Land zu Land. Dies könnte Unternehmen und Einrichtungen dazu veranlassen, ihren Abfall über Länder auszuführen, in denen weniger Kontrollen durchgeführt und mildere Sanktionen verhängt werden, wenn illegale Abfallverbringungen abgefangen werden. Diese Art der grenzüberschreitenden Umgehung erhöht das Risiko illegaler Abfallverbringungen, was dazu führen kann, dass Abfälle nicht ordnungsgemäß behandelt werden.

Insgesamt wurden im Zuge der koordinierten Prüfung erhebliche Schwachstellen und Herausforderungen hinsichtlich der Umsetzungspraxis der EWSR festgestellt.

<sup>1</sup> Spezifischere Empfehlungen finden sich in den meisten der acht nationalen Prüfungsberichte.



#### *Umsetzung der EWSR in allen acht Ländern*

Formal haben alle acht Länder die EU-Abfallverbringungsverordnung umgesetzt. Die Rechtsvorschriften aller Länder sind EWSR-konform und es wurden zuständige Behörden eingerichtet, EWSR-Notifizierungsverfahren festgelegt und Sanktionssysteme eingeführt. Darüber hinaus führen alle acht Länder Kontrollen durch und beteiligen sich an internationalen Kooperationen. Eine Ausnahme bildet die Pünktlichkeit der Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission (und das Sekretariat des Basler Übereinkommens): Die Hälfte der Länder legte ihre Jahresberichte nach dem Stichtag vor.

#### *Unterschiede bei der Durchsetzung*

Alle acht Länder haben zumindest einige Kontrollen von Abfallverbringungen durchgeführt. Betrachtet man die Ergebnisse genauer, so zeigen sich große Unterschiede in Bezug auf Anzahl und Art der Kontrollen, das Vorhandensein einer Durchsetzungsstrategie, die beteiligten ausführenden Organisationen und die zur Verfügung stehenden Ressourcen. Die Zahl der jährlich durchgeführten Kontrollen von Abfallverbringungen reicht von einem Dutzend bis zu mehreren Tausend.

#### *Mangelnde Untermauerung der Durchsetzungsstrategien durch Risikobewertungen*

Die Durchsetzungsstrategien in sechs Ländern werden nicht ausreichend durch eine explizite Risikobewertung untermauert. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Durchsetzungsmaßnahmen nicht den spezifischen Herausforderungen entsprechen, mit denen sich das jeweilige Land konfrontiert sieht.

#### *Unterschiedliche Ressourcenausstattung und Prioritäten*

Es bestehen erhebliche Unterschiede in Bezug auf die für die Durchsetzung der EWSR zur Verfügung stehenden Ressourcen. In fünf Ländern wird die Durchsetzung durch einen Mangel an gut ausgebildetem Personal und technischer Ausrüstung behindert. Daraus ergeben sich Herausforderungen für die wirksame Durchsetzung der EWSR. Die Unterschiede in diesem Bereich spiegeln auch Unterschiede in Bezug auf die Prioritäten der Behörden der acht Länder wider.

#### *Netz zur Durchsetzung der EWSR*

In allen acht Ländern sind zahlreiche Organisationen an der Durchsetzung der Verordnung beteiligt. Daraus ergeben sich Herausforderungen in Bezug auf die Zusammenarbeit der einzelnen Ordnungsbehörden und deren Koordinierung. In drei Ländern wird die Durchsetzung durch mangelnde Koordinierung behindert. Die Feststellungen in den anderen Ländern lassen darauf schließen, dass sich Kooperation und Koordinierung innerhalb des Durchsetzungsnetzes positiv auf die Durchsetzung auswirken.

#### *Einstufung von Abfall*

Der EWSR liegt eine weit gefasste Definition von Abfall zugrunde, die auf der europäischen Abfallrahmenrichtlinie basiert. Zwar wird in den Anhängen der EWSR zwischen verschiedenen Arten von Abfall unterschieden, es existieren jedoch keine formalen (quantitativen) Maßstäbe. Die unterschiedlichen Akteure haben Schwierigkeiten, in der Praxis mit dieser Auslegung des Begriffs Abfall zu arbeiten. Sowohl innerhalb einzelner Länder als auch zwischen verschiedenen Ländern führt diese weit gefasste Definition zudem zu unterschiedlichen Auslegungen, wodurch die Durchsetzung erschwert wird und das Risiko illegaler Ausfuhren zunimmt. Diese Unterschiede können sich auch auf die Statistiken auswirken.

Aus mehreren Ländern liegen eindeutige Beweise vor, dass gefährliche Abfälle als “Güter” und/oder “Abfälle der grünen Liste” ein- oder ausgeführt werden. Dadurch sollen die in der EWSR festgelegten Verfahren umgangen werden.

Weiter verkompliziert wird die Lage durch das Vorhandensein von zwei verschiedenen Codesystemen, den EWSR-/Basel-Codes einerseits und den von den Zollbehörden verwendeten internationalen Zollcodes andererseits. Alle beteiligten Akteure stimmen darin überein, dass es für dieses Problem keine einfache Lösung gibt. Es bedarf praktischer Lösungen. Bislang hat lediglich eines der acht Länder eine Umwandlungstabelle erstellt, sodass Zollcodes verwendet werden können, um mit hohem Risiko behaftete Verbringungen für eine Prüfung durch den Zoll auszuwählen<sup>2</sup>.

Aufgrund der weit gefassten Definition des Begriffs Abfall und der Unterscheidung zwischen Abfällen der “grünen Liste” und der “gelben Liste” ist es wichtig, den operativen Beamten geeignete Leitlinien und Informationsmaterialien zur Verfügung zu stellen.

#### *Durchsetzungsinstrumente und Zusammenarbeit*

Neben Kontrollen von Abfallverbringungen führen die Länder auch Kontrollen in Abfallanlagen sowie thematische Kontrollen durch. Alle acht Länder haben an einem oder mehreren internationalen Durchsetzungsprojekten (IMPEL-TFS, Demeter, Augias) teilgenommen. Durch eine solche internationale Zusammenarbeit können positive Synergieeffekte entstehen. Der Aufbau nationaler Kapazitäten wird durch den Austausch von Informationen und Erfahrungen und den Erwerb von Wissen gefördert.

#### *Informationen über die Durchsetzung*

In allen acht Ländern ist das Informationsmanagement zum Zwecke der Durchsetzung der EWSR unzureichend. Es gibt Schwachstellen in Bezug auf die von den Behörden verwendeten Informationssysteme, den Austausch von Informationen innerhalb der Länder und zwischen den Ländern sowie die Registrierung und Meldung von Kontrollen, Verstößen und Sanktionen. Es fehlen klare Strategien und Leitlinien, um Probleme bei der Datenerhebung und -übermittlung anzugehen.

Folglich ist es durchaus möglich, dass statistische Daten unvollständig oder unzuverlässig sind, was die Durchführung von auf Informationen basierenden Durchsetzungs-, Überwachungs- und Überprüfungsmaßnahmen erschwert. Die Vergleichbarkeit von statistischen Daten zu Kontrollen, Verstößen und Sanktionen wird durch das Fehlen eines EU-Protokolls für die Erhebung, Registrierung und Übermittlung von Daten zur Durchsetzung der EWSR und der Ahndung von Verstößen erschwert. Durch ein derartiges Protokoll könnten Doppelzählungen vermieden und die Art, wie Komplettkontrollen und Änderungen der Erstregistrierung in Berichten über EWSR-Kontrollen berücksichtigt werden, harmonisiert werden.

#### *Informationen über die Wirkung von Durchsetzungsmaßnahmen*

Die Behörden der acht Länder verfügen über wenige bis gar keine Informationen über die Wirkung ihrer Durchsetzungsmaßnahmen und haben kein klares Bild von der Funktionsweise des EWSR-Systems insgesamt. Da der Überprüfung von Empfangs-

<sup>2</sup> Die Europäische Kommission (GD Steuern und Zollunion) entwickelt derzeit ebenfalls eine Umwandlungstabelle.



und Verarbeitungsbestätigungen nicht ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt wird, mangelt es den Behörden an Informationen über das letzte Glied in der EWSR-Kette: die Abfallverarbeitung.

#### *Ahndung von Zuwiderhandlungen*

Bei der koordinierten Prüfung zeigten sich erhebliche Unterschiede zwischen den acht Ländern in Bezug auf die Ahndung von Verstößen. Für ein und denselben Verstoß kann die Strafe je nach Land sehr unterschiedlich ausfallen. Ferner wurde festgestellt, dass die meisten Länder nur sehr begrenzt von Sanktionsinstrumenten Gebrauch machen. Es bedarf weiterer Informationen, um festzustellen, ob die nationalen Sanktionsmaßnahmen, wie in der EWSR gefordert, verhältnismäßig und abschreckend sind.

#### *Wirkung nationaler Prüfungen*

In den meisten der acht Länder unternehmen die Behörden Schritte zur verbesserten Durchsetzung der EWSR. Zumeist wurden diese Maßnahmen entwickelt, um die Empfehlungen der nationalen Prüfungsberichte umzusetzen. Einige Prüfungsteams stellten fest, dass der Durchsetzung während und nach der Prüfung mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde und einige Behörden auch zusätzliche Maßnahmen ergriffen, die über die Umsetzung der Empfehlungen des Prüfungsberichts hinausgingen. Häufig werden Verbesserungen in Form von engerer Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Organisationen, Informationsmanagement, Schulungsprogrammen und Leitlinien angestrebt.

## Empfehlungen

### *Zur Durchsetzungsstrategie*

Den Ländern wird empfohlen,

- einen strategischen Plan für die Durchsetzung der EWSR zu entwickeln. Dieser sollte risiko-basiert sein, den tatsächlichen Risiken entsprechen und regelmäßig aktualisiert werden. Sowohl der Plan als auch die nationale Umsetzungspraxis sollten die für die Durchsetzung der EWSR festgelegten nationalen Ziele widerspiegeln.

### *Zu Ressourcen und zum Netz zur Durchsetzung der EWSR*

Den Ländern wird empfohlen,

- entsprechend den Risiken illegaler Verbringungen Personal einzustellen und Ressourcen bereit-zustellen;
- geeignete Schulungsprogramme aufzulegen;
- das Netz zur Durchsetzung der EWSR so zu organisieren, dass die Zusammenarbeit zwischen den Behörden gefördert wird und deren Fähigkeiten genutzt werden.

### *Zur Einstufung von Abfall*

Den Ländern wird empfohlen,

- Leitlinien zu erstellen, die den Beamten bei Kontrollen helfen, zwischen den verschiedenen Kategorien von Abfall sowie zwischen Abfall und Gebrauchtgegenständen zu unterscheiden;
- eine Umwandlungstabelle zu erstellen, um Zollcodes in Basel-Codes umzuwandeln und umgekehrt, sodass Zollanmeldungen zur Identifizierung von Abfallverbringungen verwendet werden können;
- in und zwischen den Ländern bestehende Unterschiede bei der Auslegung und Einstufung von Abfall in Angriff zu nehmen und zu beseitigen. Diese Unterschiede sollten innerhalb der bestehenden internationalen Netzwerke erörtert werden.

### *Zu Durchsetzung, Zusammenarbeit und Informationsmanagement*

Den Ländern wird empfohlen,

- die internationale Zusammenarbeit zu konsolidieren und zu intensivieren, Informationen über Abfallverbringungen, -ströme, -unternehmen und -anlagen auszutauschen und den Austausch von Erfahrungen und Wissen über Durchsetzungsmaßnahmen zu erleichtern, um empfehlens-werte Verfahren zu entwickeln und zu übernehmen;
- sich stärker um die Nutzung und den Austausch von Informationen zu bemühen und bei der Prüfung von Notifizierungen zusammenzuarbeiten; Verwaltungskontrollen durchzuführen, um das Risiko, dass Abfälle in unzureichenden Anlagen behandelt werden, zu bewerten;
- ihr Informationsmanagement in Bezug auf die EWSR zu verbessern.

### *Zur Ahndung von Zuwiderhandlungen*

Den Ländern wird empfohlen,

- zu prüfen, ob ihre Sanktionspolitik verhältnismäßig und abschreckend ist, und innerhalb des bestehenden Netzes von Staatsanwälten Informationen über den Einsatz von Sanktions-instrumenten auszutauschen.

### *Die Europäische Kommission kann die Verbesserung der Durchsetzung unterstützen*

Die Europäische Kommission könnte die Entwicklung geeigneter Leitlinien zur Identifizierung und Einstufung von Abfall sowie die Erstellung einer Tabelle zur Umwandlung von Zollcodes in Basel-Codes und umgekehrt unterstützen. Darüber hinaus könnte die Kommission die Entwicklung eines europäischen Informationssystems für Notifizierungen und eines Protokolls zur Erhebung statistischer Daten über die Durchsetzung der EWSR unterstützen.

# I Einleitung

## I.1 Zusammenstellung von acht nationalen Prüfungen

Im vorliegenden Bericht werden die Feststellungen von acht nationalen Prüfungen der Durchsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung (European Waste Shipment Regulation - EWSR) zusammengefasst<sup>3</sup>. Die EWSR regelt die Einfuhr von Abfällen in bzw. deren Ausfuhr aus der Europäischen Union (EU) sowie deren Verbringung innerhalb der Europäischen Union und soll dadurch sowohl in der EU als auch auf internationaler Ebene zum Schutz der Umwelt beitragen. Die Prüfungen wurden zwischen 2011 und 2013 von den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) Bulgariens, Irlands, Griechenlands, Ungarns, der Niederlande, Polens, Norwegens und Sloweniens durchgeführt<sup>4</sup>. Die ORKB der Niederlande koordinierte die Zusammenstellung der Prüfungsfeststellungen. Die koordinierte Prüfung wurde auf einen vom Kontaktausschuss der Präsidenten der ORKB der EU im Oktober 2010 gefassten Beschluss hin eingeleitet und in enger Zusammenarbeit mit der EUROSAT<sup>5</sup>-Arbeitsgruppe für Umweltprüfung durchgeführt.

### Zur Prüfung

Ziel dieser koordinierten Prüfung ist eine Verbesserung der Durchsetzung der EWSR durch die Bereitstellung von Informationen über die Durchsetzungsstrategien und -leistungen der teilnehmenden Länder (in Bezug auf Ergebnisse und das Erreichen der gewünschten Wirkung). Um dieses Ziel zu erreichen, wurde im Rahmen der nationalen Prüfungen versucht, die folgenden Fragen zu beantworten:

- Inwieweit erfüllen die zuständigen Behörden die Anforderungen, die sich aus der EWSR ergeben?
- Wie setzen die Behörden die EWSR durch?
- Welche Informationen gibt es über die Wirksamkeit der Durchsetzungsmaßnahmen?

Dieser gemeinsame Bericht gibt einen Einblick in die Unterschiede zwischen den beteiligten Ländern, enthält jedoch keine systematischen Benchmarks. Die acht nationalen Prüfungen waren nicht darauf ausgelegt, spezifische Benchmarks für die Durchsetzung der Verordnung zu liefern. Nähere Informationen zu den Prüfungsfragen und zum Prüfungsansatz finden sich in Anhang I. Zusammenfassungen der acht nationalen Prüfungen sind in Anhang 4 enthalten.

3 Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen.

4 Die ORKB nahmen auf freiwilliger Basis teil. Alle europäischen ORKB wurden zur Teilnahme aufgerufen.

5 European Organisation of Supreme Audit Institutions (Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden). (EU-Abfallverbringungsverordnung).

#### *Oberste Rechnungskontrollbehörden*

Die Aufgabe der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) besteht darin, unabhängige Prüfungen staatlicher Maßnahmen durchzuführen. Durch diese Prüfungen erhalten nationale Parlamente objektive Informationen, die ihnen dabei helfen, die öffentlichen Ausgaben und die Leistung ihrer Regierung zu prüfen.

Die Präsidenten der ORKB in den EU-Mitgliedstaaten und der Präsident des Europäischen Rechnungshofs haben einen Kontaktausschuss eingerichtet, in dem Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse erörtert werden.

Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) ist die internationale Dachorganisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden. Sie bietet einen institutionalisierten Rahmen und hat das Ziel, den Erwerb und Transfer von Wissen zu fördern, die öffentliche Finanzkontrolle weltweit zu verbessern und Fachkompetenz, Ansehen und Einfluss der ORKB in den jeweiligen Staaten zu steigern.

Die europäische regionale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden heißt EUROSAl. Eine ihrer Arbeitsgruppen ist die EUROSAl-Arbeitsgruppe für Umweltprüfung (EUROSAl WGEA). Diese Arbeitsgruppe soll dazu beitragen, die Kapazitäten der ORKB im Bereich der Prüfung staatlicher Umweltpolitik zu erhöhen und die Zusammenarbeit sowie den Austausch von Wissen und Erfahrungen zwischen den ORKB in diesem Bereich zu fördern.

#### *Aufbau des Berichts*

Der vorliegende Bericht umfasst fünf Kapitel, wobei die Einleitung zunächst Hintergrundinformationen über internationale Abfallverbringungen und die EWSR enthält. Im zweiten Kapitel werden die formalen Anforderungen in Bezug auf die Umsetzung, die Einstufung von Abfall und die Informationsnetze genauer beleuchtet. Kapitel 3 befasst sich mit dem Netz zur Durchsetzung der EWSR und enthält Informationen über die Durchsetzungspraktiken in jedem der acht Länder. In Kapitel 4 wird untersucht, wie Verstöße gegen die EWSR geahndet werden. Eine Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen findet sich schließlich in Kapitel 5.

## **1.2 Regulierungsbedarf im Bereich der internationalen Abfallverbringung**

Die Abfallbewirtschaftung wurde in den letzten Jahren als Herausforderung von zunehmend internationaler Tragweite anerkannt. So werden beispielsweise europäische Papier- und Kunststoffabfälle häufig in Asien recycelt. Ein weiteres Beispiel sind Elektro- und Elektronik-Altgeräte. Viele ausrangierte Computer und Fernsehgeräte werden von Europa nach Afrika verbracht, wo sie im Freien verbrannt werden, nachdem die Edelmetalle entfernt wurden. Die betroffenen afrikanischen Länder leiden dann unter den Auswirkungen für Mensch und Umwelt (Sekretariat des Basler Übereinkommens, 2011). Jährlich werden in Europa Hunderte illegaler Abfallverbringungen aufgehalten, deren Bestimmungsorte in Ländern außerhalb der EU liegen (IMPEL, 2011). Bei diesen Verbringungen besteht die ernsthafte Gefahr, dass die Abfälle illegal deponiert oder behandelt werden, ohne dass der Schutz von Mensch und Umwelt gewährleistet ist.

**Was ist Abfall?**

Die EU-Mitgliedstaaten definieren "Abfall" in der Abfallrahmenrichtlinie als jeden Stoff oder Gegenstand, dessen sich sein Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Als Abfälle gelten beispielsweise defekte Computer, Autowracks, Klärschlamm, Altpapier, Metallschlacken, Hydraulikflüssigkeiten, Altkunststoff und leere Blei-Säure-Batterien. In der EWSR sind mehrere Hundert Arten von Abfall aufgelistet.

Das Wirtschaftswachstum hat in einigen Ländern, insbesondere in Asien, zu einer gesteigerten Nachfrage nach Rohstoffen geführt. Da Ressourcen teurer werden, sind somit auch der Anreiz und die Notwendigkeit, Abfälle zu recyceln, gestiegen (EUA, 2012). Inwieweit Abfälle als Rohstoffe wiederverwendet werden können und müssen, ist von Land zu Land unterschiedlich und hängt beispielsweise von der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen und dem Bedarf ab. Darüber hinaus verfügt jedes Land im Bereich der Abfallverarbeitung über eigene Kapazitäten, Kosten, Regeln und Durchsetzungsstrategien. Bisweilen kann es günstiger sein, Abfälle zur Verwertung in ein asiatisches Land anstatt in ein benachbartes EU-Land auszuführen. Folglich kann Abfall - selbst bei illegaler Verbringung - ein wertvoller Rohstoff sein. Wie wichtig die Durchsetzung der Verordnung ist, zeigt der bekannte Fall der Probo Koala (Beispiel 1).

**Beispiel 1: Probo Koala (Niederlande)**

Im Juli 2006 legte ein Tanker namens "Probo Koala" im Amsterdamer Hafen an, um Schlamm - d. h. Waschwasser und Ölrückstände, die bei der Reinigung mit Natronlauge angefallen waren - abzuladen. Der Schiffsbetreiber, ein Unternehmen namens Trafigura, hatte vor, den Schlamm nach der Entladung aufbereiten zu lassen. Nachdem der 550 m<sup>3</sup> fassende Laderaum geleert worden war, stellte sich heraus, dass der Schlamm einen deutlich höheren Schadstoffgehalt aufwies, als Trafigura angegeben hatte. Das mit der Aufbereitung beauftragte Unternehmen war nur bereit, den Schlamm zu einem erheblich höheren als dem ursprünglich angegebenen Preis anzunehmen und aufzubereiten. Der Schlamm (250 m<sup>3</sup>) wurde daraufhin zurück in den Tanker gepumpt, nachdem Trafigura ein Unternehmen in der Côte d'Ivoire gefunden hatte, das bereit war, ihn anzunehmen und aufzubereiten. Durch die erneute Verpumpung in den Tanker wurde der Schlamm zur Ladung der Probo Koala und dadurch zur Abfallverbringung. Die Verbringung des Schlamms in die Côte d'Ivoire stellte einen Verstoß gegen die EWSR dar. Dem Berufungsgericht zufolge kannte Trafigura die chemische Zusammensetzung des Schlamms und führte ihn illegal in die Côte d'Ivoire aus. Ein niederländisches Gericht verurteilte Trafigura 2011 zu einer Geldbuße von 1 Million Euro.

**Basler Übereinkommen**

Eine Reihe von Zwischenfällen in den 80er Jahren führte dazu, dass sich die Öffentlichkeit zunehmend der Gefahren im Zusammenhang mit der Ausfuhr gefährlicher Abfälle bewusst wurde. Daraufhin schlug die internationale Gemeinschaft eine globale Regelung vor und 1989 wurde das "Baseler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung" verabschiedet. Im Januar 2013 hatten 178 Staaten sowie die Europäische Union das Übereinkommen unterzeichnet.

**Vereinbarungen gemäß der EWSR**

Die EWSR ist das Instrument, mit dem die EU ihre Verpflichtungen aus dem Baseler Übereinkommen umgesetzt hat. Die EU konsolidierte 1993 in der EWSR internationale

und europäische Vereinbarungen und Grundsätze. Neben dem Baseler Übereinkommen bilden die europäische Abfallrahmenrichtlinie und ein Beschluss der OECD die Grundlage der EWSR<sup>6</sup>. Ziel dieser Verordnung ist es, zu verhindern, dass Unternehmen und Einrichtungen Abfälle zur Verarbeitung in Anlagen ausführen, in denen kein ausreichendes Maß an Umweltschutz gegeben ist. Auch Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums wie Norwegen und die Schweiz haben die EWSR angenommen.

### 1.3 Internationale Abfallströme

Weltweit werden jedes Jahr enorme Mengen an gefährlichem und nicht gefährlichem Abfall produziert, von Hausmüll über Elektro-Altgeräte bis hin zu Industrieabfällen, Batterien und Altfahrzeugen. Ob Unternehmen und Einrichtungen ihre Abfälle ausführen, hängt in der Regel von den Möglichkeiten und Kosten der Verarbeitung ab.

Die oben beschriebenen Mechanismen begünstigen ebenfalls die Ausfuhr von Abfällen aus den acht Ländern, die an der koordinierten Prüfung teilgenommen haben. In mehreren nationalen Prüfungsberichten wurden konkret der Mangel an nationalen Kapazitäten zur Behandlung spezifischer Abfallarten sowie Unterschiede bei den Verarbeitungskosten als wichtigste Gründe für die Ausfuhr von Abfällen genannt. Eine der Prüfungen kam außerdem zu dem Schluss, dass die Verbringung von Abfällen häufig auf Strategien bestimmter multinationaler Unternehmen in Bezug auf die internationale Konsolidierung der Abfallbehandlung zurückzuführen ist. Schließlich besteht die Gefahr, dass innerhalb der EU Abfälle möglicherweise aufgrund unterschiedlich strenger Durchsetzungspraktiken ausgeführt werden.

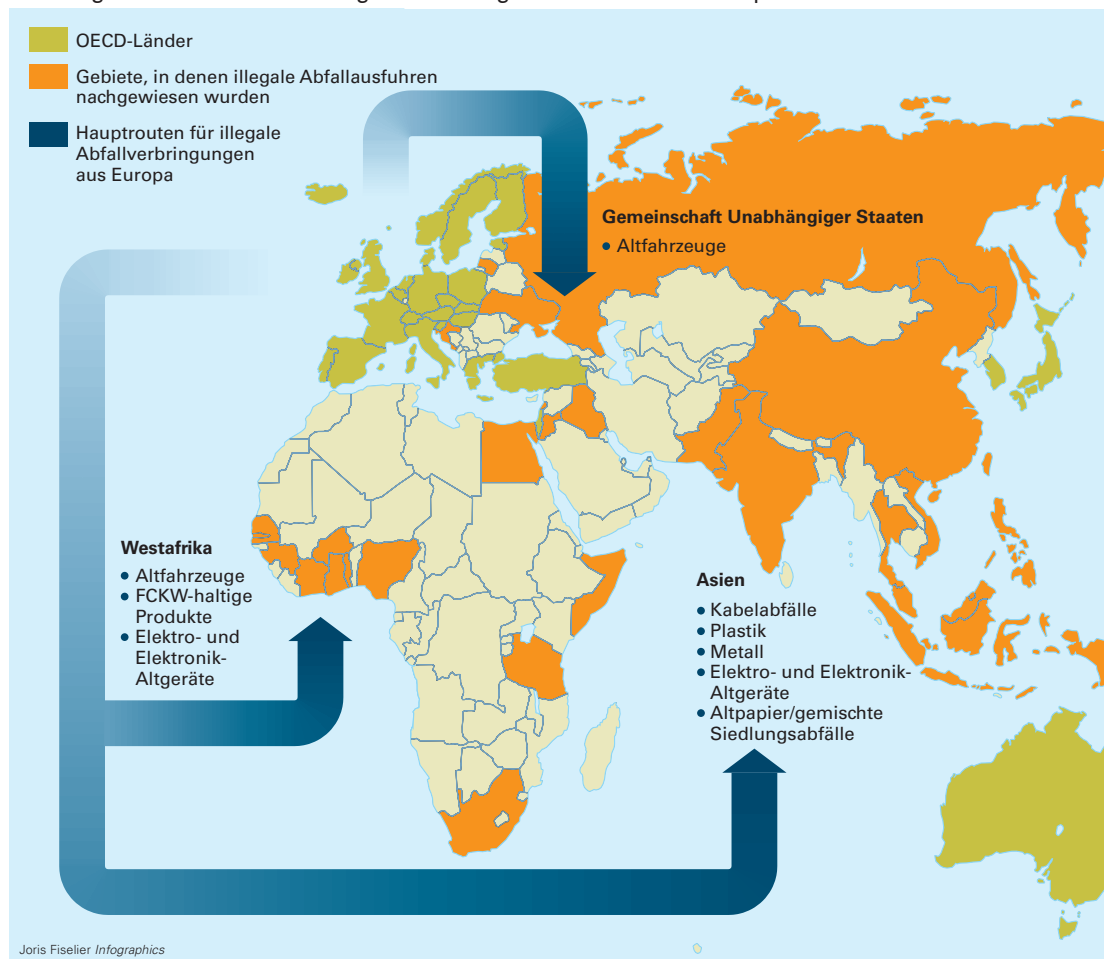
#### 1.3.1 Die internationalen Hauptrouten für Abfallverbringungen

Hauptabnehmer für Abfälle aus der ganzen Welt sind Asien und Afrika. Europa, Japan und Nordamerika sind die größten Verbringer von Abfällen. Der norwegische Prüfungsbericht enthält eine Karte mit den bekannten Routen, über die gefährliche Abfälle von Europa illegal in andere Teile der Welt ausgeführt werden (siehe Abbildung 1.1). Die Karte zeigt, dass Westafrika, Asien und die GUS-Staaten die wichtigsten Bestimmungsorte sind. Illegale grenzüberschreitende Abfallströme innerhalb Europas sind darauf nicht abgebildet.

<sup>6</sup> Dieser Beschluss bezieht sich auf die Verbringung von recyclingfähigen Abfällen über die Grenzen von OECD-Mitgliedsstaaten hinweg, 1992, überarbeitet im Jahr 2001.



Abbildung 1.1 - Bekannte Routen für illegale Ausfuhren gefährlicher Abfälle aus Europa



Quelle: Oberste Rechnungskontrollbehörde Norwegens, 2012, auf der Grundlage des IMPEL-TFS (2006) Projekts zur Gefahrenabschätzung, und Weltzollorganisation (2009) Abschlussbericht der Operation Demeter; ergänzt durch Daten der nationalen Prüfung der Niederlande (Algemene Rekenkamer, 2012).

Der folgende Bericht (Beispiel 2) über den Vest Tank-Unfall in Norwegen verdeutlicht die Komplexität des internationalen Abfallhandels sowie die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Abfallverarbeitung und eines angemessenen Informationsaustauschs zwischen den Behörden einzelner Länder.

#### Beispiel 2: Der Vest Tank-Unfall im Jahr 2007 (Norwegen)

Das Unternehmen Vest Tank verfügte über eine Genehmigung, um Abfälle, die Öl aus Schiffen enthielten, entgegenzunehmen. Das Unternehmen unterzeichnete einen Vertrag, um auch andere Arten von Abfällen aus der Erdölproduktion entgegenzunehmen. Gemäß diesem Vertrag nahm Vest Tank verunreinigtes Benzin von Tankern (Kokerbenzin) entgegen, entschwefelte es und verlud es zurück auf die Schiffe, um es auf dem afrikanischen Markt zu verkaufen. In der Folge sammelten sich bei dem Unternehmen große Mengen von Abfall an, den es nicht verarbeiten durfte. Der Tanker, der das verunreinigte Benzin lieferte, war die Probo Emu, das Schwesterschiff der Probo Koala (siehe Beispiel 1), das die gleiche Art von verunreinigtem Benzin beförderte, welches von derselben Firma stammte, die später in den Niederlanden mit einer Geldstrafe belegt wurde. Das Unternehmen begann, die Entschwefelungsrückstände zu reinigen. Einer der Tanks explodierte und der Inhalt eines der angrenzenden Tanks lief aus und entzündete sich. Anwohner litten nach dem Unfall unter

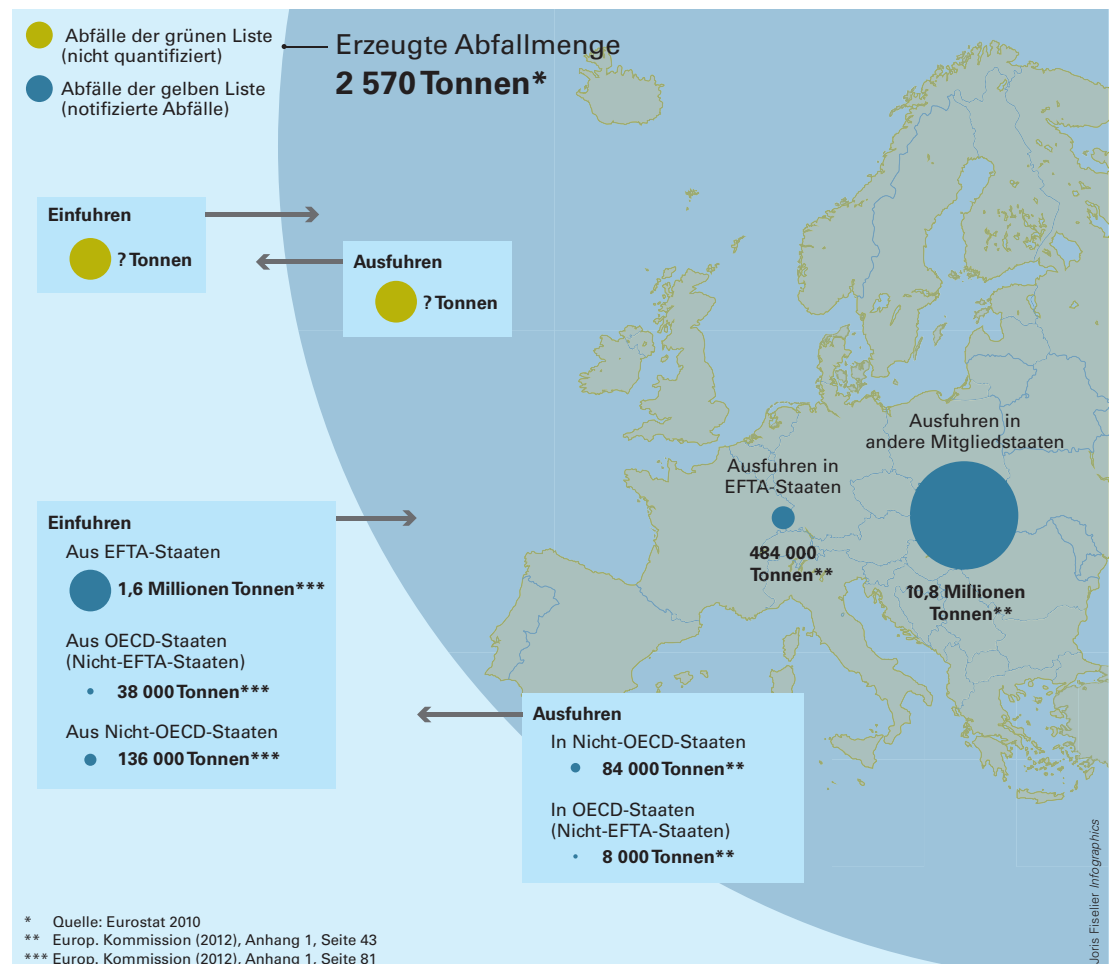
gesundheitlichen Problemen, die in direktem Zusammenhang mit der Explosion standen. Das norwegische Zentralamt für Klima und Umweltverschmutzung meldete den Fall der Polizei. Der ehemalige Geschäftsführer und der ehemalige Vorsitzende von Vest Tank wurden zu Haftstrafen verurteilt.

Nach dem Vest Tank-Unfall stellte sich heraus, dass das Schiff, welches das verunreinigte Benzin an Vest Tank geliefert hatte, die Probo Emu, von den Umweltbehörden nicht kontrolliert worden war, obwohl die niederländischen Zollbehörden das norwegische Zentralamt für Klima und Umweltverschmutzung über das Schiff in Kenntnis gesetzt hatten. Zudem hatte die norwegische Küstenverwaltung dem Zentralamt mitgeteilt, dass der Kapitän, der das Schiff zur Anlage von Vest Tank gesteuert hatte, einen starken Schwefelgeruch an Bord bemerkt hatte.

### 1.3.2 Produktions- und Ausfuhrmengen von Abfällen in der EU

Die 27 EU-Mitgliedstaaten produzierten im Jahr 2010 rund 2 570 Millionen Tonnen Abfall, darunter etwa 94 Millionen Tonnen an gefährlichem Abfall (Eurostat, 2011). Abbildung 1.2 zeigt die Gesamtmenge an produziertem Abfall und die verschiedenen grenzüberschreitenden Abfallströme. Quantitative Informationen zu diesen Verbringungen liegen nur für notifizierte Abfälle vor, da diese nur mit einer Genehmigung ausgeführt werden können (siehe Abschnitt 1.4). Der weitaus größere Strom von Abfällen der grünen Liste bleibt sowohl in den offiziellen Abfallstatistiken von Eurostat als auch im jüngsten Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung der EWSR (Europäische Kommission, 2012) unberücksichtigt.

Abbildung 1.2 - Erzeugung und grenzüberschreitende Verbringungen von Abfällen in Europa



#### Notifizierte Abfälle

Der Europäischen Kommission (2012) zufolge lag die Gesamtmenge der zwischen den EU-Mitgliedstaaten (EU-27) oder aus der EU verbrachten notifizierten Abfälle im Jahr 2009 bei rund 11,4 Millionen Tonnen. Der überwiegende Teil der grenzüberschreitenden Abfallverbringungen hatten ihren Bestimmungsort innerhalb der EU oder gingen in eines der EFTA-Länder (also Island, Liechtenstein, Norwegen oder die Schweiz). Rund 84 000 Tonnen notifizierte Abfälle wurden 2009 aus der EU in Nicht-OECD-Länder ausgeführt<sup>7</sup>.

2009 lag die Gesamtmenge der in die EU-Mitgliedstaaten verbrachten notifizierten Abfälle bei ca. 12,4 Millionen Tonnen (Europäische Kommission, 2012). Ein Großteil dieser Abfälle wurde zwischen Mitgliedstaaten verbracht oder aus einem der EFTA-Länder eingeführt.

#### Aus- und Einfuhren von Abfällen der grünen Liste

Wie bereits erwähnt, erscheint der überwiegende Teil der Ströme von Abfällen der grünen Liste nicht in den veröffentlichten Abfallstatistiken, da Abfälle der grünen Liste ohne Notifizierung ausgeführt werden können. Dieser Mangel an Informationen spiegelt sich auch im Fehlen quantitativer Angaben in Abbildung 1.2 wider. Wir wissen jedoch, dass sowohl die Menge als auch der Wert des aus der EU ausgeführten recyclingfähigen Abfalls zwischen 1999 und 2011 erheblich gestiegen sind. Beispiele für derartige Abfallströme sind Kunststoffe sowie Eisen und andere Metalle (EUA, 2012).

#### Statistiken: Vorsicht ist geboten

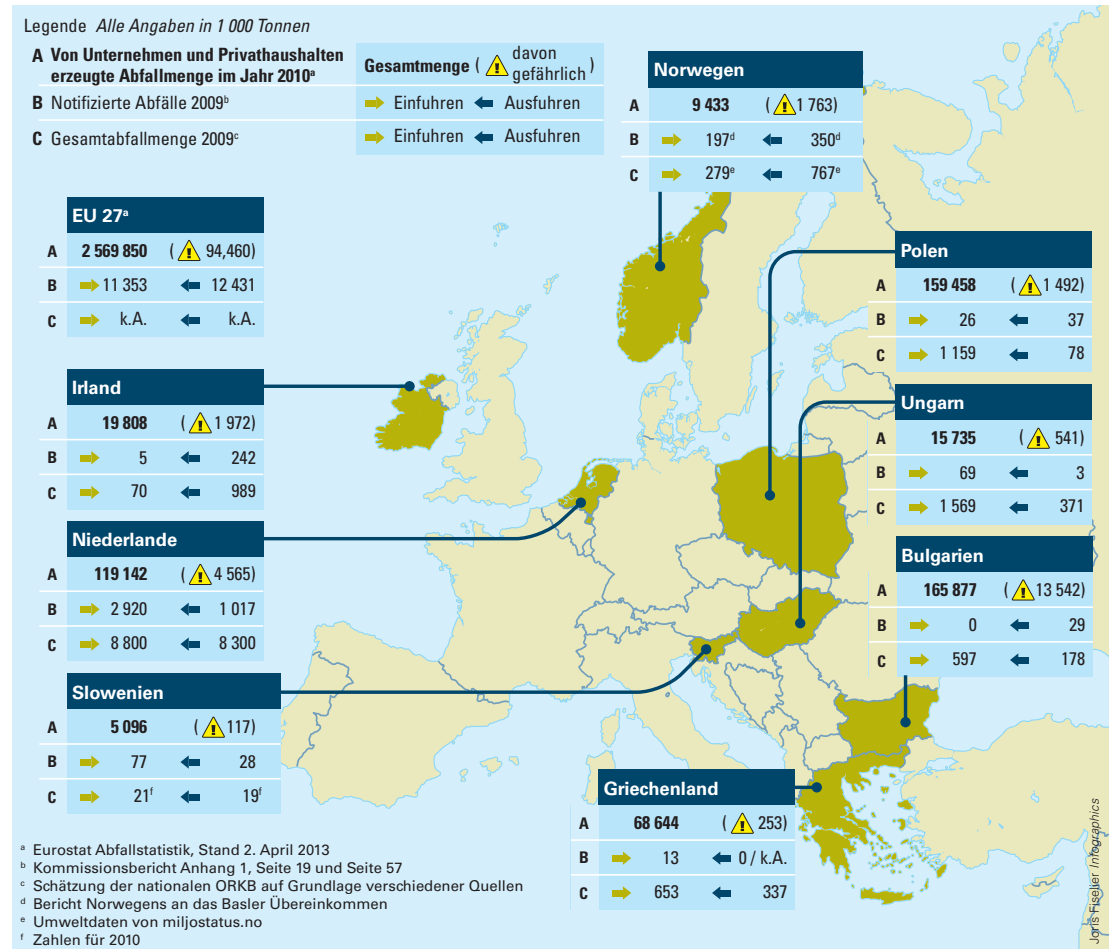
Dem Kommissionsbericht über die Umsetzung der EWSR zufolge gab es Unstimmigkeiten bei den Mengenangaben verschiedener Mitgliedstaaten zu denselben Verbringungen (Europäische Kommission, 2012). Zudem stimmen die Zahlen für Einfuhren und Ausfuhren von notifizierten Abfällen zwischen den Mitgliedstaaten nicht überein (siehe auch Abschnitt 2.5). Warnungen von Eurostat zufolge ist bei Vergleichen der Abfallmengen der Mitgliedstaaten Vorsicht geboten (Eurostat, 2011). In einigen Ländern gelten Haushalte im Falle von ausrangierten Fahrzeugen oder mineralischen Abfällen aus Bautätigkeiten als Abfallerzeuger. In anderen Ländern werden diese Abfallströme Unternehmen zugerechnet.

### 1.3.3 Abfallströme in den acht teilnehmenden Ländern

Abbildung 1.3 zeigt, wie viel Abfall in den acht an dieser koordinierten Prüfung teilnehmenden Ländern erzeugt wird. Sie enthält ferner Informationen über die Aus- und Einfuhren notifizierter Abfälle und die Gesamtmengen an Abfallaus- und -einfuhren. Es sei darauf hingewiesen, dass sich einige Zahlen auf das Jahr 2009, andere auf das Jahr 2010 und wieder andere auf Schätzungen beziehen.

<sup>7</sup> Quelle: Europäische Kommission (2012) Anhang 1, S. 43.

Abbildung 1.3 - Schlüsselzahlen zu Abfallproduktion und -verbringungen in den acht geprüften Ländern



Ein Großteil der innereuropäischen Abfallausfuhren der acht in dieser Prüfung betrachteten Länder geht in Nachbarländer. Hauptziel der aus Europa ausgeführten Abfälle ist Asien, insbesondere China. Der überwiegende Teil der Abfalleinfuhren der acht Länder stammt aus Nachbarländern. So stammt beispielsweise ein Großteil des in Polen eingeführten Abfalls aus der Ukraine und ein Großteil des in Norwegen eingeführten Abfalls aus Schweden und Dänemark.

Die Prüfung ergab, dass verschiedene Transportwege für die Verbringung von Abfällen genutzt werden. So ist etwa der Seeweg vor allem für Langstreckentransporte und die Verbringung von Ölabbfällen von Bedeutung, während Elektro-Altgeräte und Altfahrzeuge innerhalb Europas hauptsächlich auf der Straße befördert werden. In einigen Ländern werden Abfälle auch über Binnengewässer und das Schienennetz befördert.

## 1.4 Drei Optionen für die Verbringung von Abfällen

Im Rahmen der EWSR gibt es drei Optionen für die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (siehe auch Abbildung 1.4):

### Ausfuhrverbot

Die Verbringung darf nicht stattfinden. Dabei kann es sich um ein generelles Verbot handeln, wie es etwa für die Verbringung gefährlicher Abfälle zur endgültigen Entsorgung in ein Nicht-OECD-Land besteht, oder um Fälle, in denen die Verbringung nicht im Einklang mit der nationalen Politik des Empfängerstaats steht.

#### *Notifizierungsverfahren ("Abfälle der gelben Liste")*

Bei diesem Verfahren darf die Verbringung unter der Bedingung stattfinden, dass im Vorfeld der Verbringung eine Genehmigung ausgestellt wird. Der Abfallbesitzer muss bei der zuständigen Behörde im Versandstaat eine Genehmigung beantragen. Die zuständige Behörde prüft, ob die vorgeschlagene Verbringung im Sinne der EWSR zulässig ist und im Einklang mit der nationalen (Abfall-)Politik steht, und steht mit den zuständigen Behörden des Empfängerstaats in Kontakt. Wenn die Verbringung abgeschlossen ist, muss der Empfängerstaat den Behörden des Versandstaats zwei Notifizierungen zukommen lassen:

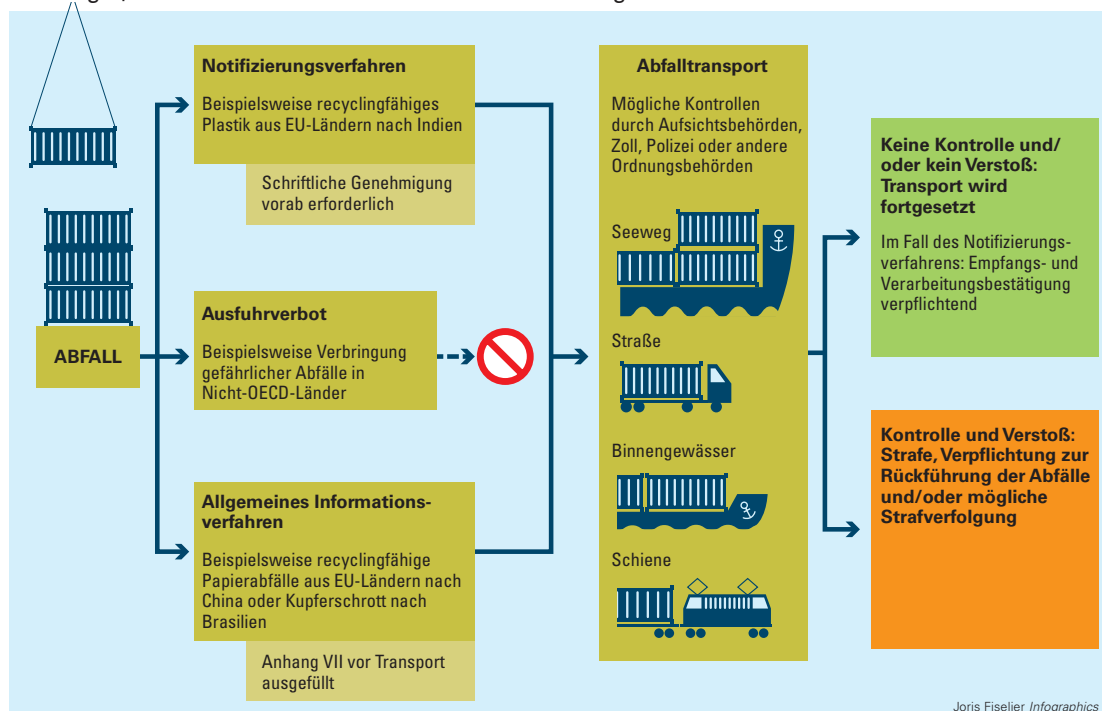
1. eine Notifizierung über den Eingang (Bestätigung, dass die Abfälle angekommen sind) und
2. eine Notifizierung über die Verarbeitung (Bestätigung, dass die Abfälle behandelt wurden).

Die Abfallverbringungen, die diesem Verfahren unterliegen, gelten im Allgemeinen als umwelt- und gesundheitsschädlich. Beispiele für Verbringungen im Rahmen dieses Verfahrens sind der Transport von gebrauchten Agrarfolien aus einem EU-Land zur Verwertung nach Malaysia sowie Verbringungen verschiedenster Abfälle zur endgültigen Entsorgung innerhalb der EU, des EWR oder der EFTA.

#### *Allgemeines Informationsverfahren ("Abfälle der grünen Liste")*

Bei diesem Verfahren darf die Verbringung stattfinden, sofern der Abfallbesitzer der allgemeinen Erfordernis nachkommt, Informationen bereitzustellen (wie in Anhang VII der EWSR beschrieben), und gewährleistet ist, dass diese Informationen bei der Verbringung in physischer Form verfügbar sind. Der Verbringer muss in der Lage sein, die Informationen im Falle einer Kontrolle vorzulegen. Die Abfallverbringungen, die diesem Verfahren unterliegen, gelten im Allgemeinen als weniger umwelt- und gesundheitsschädlich. Ein Beispiel für eine Verbringung im Rahmen dieses Verfahrens ist der Transport von Altpapier aus einem EU-Land zum Recycling nach Indien.

Abbildung 1.4 - Die drei EWSR-Verfahren in vereinfachter Darstellung



Für das Notifizierungsverfahren und das allgemeine Informationsverfahren sind unterschiedliche internationale Informationsströme erforderlich, die in Abschnitt 2.6 näher erläutert werden.

Welche der drei Optionen Anwendung findet, hängt von verschiedenen Faktoren, wie dem Empfängerstaat, der Art des betreffenden Abfalls, der Verarbeitungsmethode, der nationalen Politik oder einer Kombination aus diesen Faktoren, ab. Im folgenden Kasten wird die Komplexität des Problems am Beispiel von Altmetall verdeutlicht.

#### Welche der drei EWSR-Optionen gilt?

Nichtkontaminiertes Altmetall zählt zu den Abfällen der grünen Liste. Wenn Metallabfälle aus den Niederlanden zur Verwertung (z. B. Recycling) nach Frankreich ausgeführt werden, reicht ein Formular gemäß Anhang VII aus. Wünscht der Besitzer die Beseitigung des Schrotts, findet das Notifizierungsverfahren Anwendung. Altmetall darf zur Beseitigung nicht in ein Nicht-OECD-Land ausgeführt werden (Ausfuhrverbot). Obwohl in Bezug auf Recycling weniger strenge Regeln gelten, sind noch immer die jeweiligen Präferenzen der Nicht-OECD-Länder ausschlaggebend. So hat sich beispielsweise Argentinien entschieden, die Einfuhr von Altmetall zu verbieten, wohingegen Mali das Notifizierungsverfahren anwendet und in Hongkong zusätzliche nationale Verfahren eingeführt wurden.

## 1.5 Anforderungen im Rahmen der EWSR

Die EWSR ist unmittelbar geltendes Recht in den Mitgliedstaaten. Da den Mitgliedstaaten durch die Verordnung in bestimmten Bereichen ein gewisser Ermessensspielraum eingeräumt wird, müssen Änderungen an nationalen Rechtsvorschriften vorgenommen werden. Wichtige Änderungen beziehen sich beispielsweise auf Vorschriften über Sicherheitsleistungen für Verbringungen, die Durchsetzung sowie die Ahndung von Verstößen. In Artikel 50 der EWSR sind die Anforderungen hinsichtlich der Durchsetzung aufgeführt (siehe Kasten unten). Die EWSR verlangt darüber hinaus die Benennung einer zuständigen Behörde.



Zum Zwecke der Beurteilung der Umsetzung der EWSR wurde im Rahmen dieser koordinierten Prüfung bewertet, inwieweit den Anforderungen der EWSR in den acht Ländern Rechnung getragen wird. Dabei wurden insbesondere die folgenden Aspekte betrachtet:

- die formalen Anforderungen in Bezug auf die Umsetzung (Kapitel 2);
- die Anzahl und Art der Kontrollen (Kapitel 3);
- die internationale Zusammenarbeit zur Verhinderung und Ermittlung illegaler Verbringungen (Kapitel 3); und
- die vorgesehenen Sanktionen und deren tatsächliche Umsetzung in der Praxis (Kapitel 4).

Artikel 50 der EWSR (über die Durchsetzung in den Mitgliedstaaten):

1. Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften für Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und treffen alle erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Anwendung. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über ihre nationalen Rechtsvorschriften zur Verhinderung und Ermittlung von illegalen Verbringungen und über die für derartige Verbringungen vorgesehenen Sanktionen.
2. Die Mitgliedstaaten sehen im Zuge der Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Verordnung unter anderem Kontrollen von Anlagen und Unternehmen gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2006/12/EG und die stichprobenartige Kontrolle von Verbringungen von Abfällen oder der damit verbundenen Verwertung oder Beseitigung vor.
3. Die Kontrolle von Verbringungen kann insbesondere folgendermaßen vorgenommen werden:
  - a. am Herkunftsort mit dem Erzeuger, Besitzer oder Notifizierenden;
  - b. am Bestimmungsort mit dem Empfänger oder der Anlage;
  - c. an den Außengrenzen der Gemeinschaft und/oder
  - d. während der Verbringung innerhalb der Gemeinschaft.
4. Die Kontrollen von Verbringungen umfassen die Einsichtnahme in Unterlagen, Identitätsprüfungen und gegebenenfalls die Kontrolle der Beschaffenheit der Abfälle.
5. Die Mitgliedstaaten erleichtern die Verhinderung und Ermittlung illegaler Verbringungen durch bilaterale oder multilaterale Zusammenarbeit.
6. Die Mitgliedstaaten benennen die Personen in ihren Dienststellen, die für die in Absatz 5 genannte Zusammenarbeit verantwortlich sind, und benennen die Kontaktstelle(n) für die in Absatz 4 genannten Kontrollen der Beschaffenheit der Abfälle. Diese Informationen werden an die Kommission übermittelt, die den in Artikel 54 genannten Anlaufstellen ein zusammengestelltes Verzeichnis zuleitet.
7. Auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates kann ein Mitgliedstaat Durchsetzungsmaßnahmen gegen Personen ergreifen, die der illegalen Verbringung von Abfällen verdächtig sind und sich in seinem Hoheitsgebiet befinden.

## 2 Formale Umsetzung und Informationsmanagement

### 2.1 Einleitung

Gemäß der EWSR sind die Mitgliedstaaten und andere Staaten, die die Verordnung angenommen haben, verpflichtet, Kontrollen von Abfallverbringungen durchzuführen. Jedoch müssen verschiedene formale Voraussetzungen geschaffen werden, bevor die Staaten mit der Durchsetzung der Verordnung beginnen können. In diesem Kapitel wird zunächst die Umsetzung dieser Regelungen beschrieben (Abschnitt 2.2), bevor dann genauer auf die Einstufung von Abfällen und die beiden maßgeblichen Rechtsrahmen eingegangen wird. Schließlich wird in Abschnitt 2.5 das Informationsmanagement in Bezug auf die EWSR beleuchtet.

### 2.2 Formale Umsetzung der EWSR-Anforderungen

#### *Benennung einer zuständigen Behörde*

Alle acht Länder haben eine zuständige Behörde benannt, der die allgemeine Verantwortung für die Ausstellung von Genehmigungen, die Berichterstattung an die Europäische Kommission und die Kommunikation mit den zuständigen Behörden anderer Länder in Bezug auf Notifizierungsverfahren obliegt. In den meisten Ländern (außer Irland, siehe Beispiel 3) werden die Aufgaben der zuständigen Behörde von einer nationalen Aufsichtsbehörde, einem Ministerium oder einer anderen Stelle wahrgenommen.

#### **Beispiel 3:** Öffentliche und private Durchsetzungsaufgaben (Irland)

In Irland wurde mit dem Dublin City Council, dem Stadtrat von Dublin, eine lokale Behörde als nationale für die EWSR zuständige Behörde eingesetzt. Der City Council schuf das National Transfrontier Shipment Office (NTSFO), das nationale Amt für grenzüberschreitende Verbringungen, das mit der Um- und Durchsetzung der Verordnung beauftragt wurde. Das NTSFO nimmt auch damit verbundene Aufgaben wahr: So informiert es die verschiedenen beteiligten Akteure über die Umsetzung der Verordnung und koordiniert die Zusammenarbeit mit Unternehmen und externen Agenturen. Die Durchsetzungsaufgaben im Zusammenhang mit der EWSR werden von einem privaten Unternehmen mit neun Mitarbeitern übernommen. Das mit der Durchsetzung beauftragte Team ist dem Dublin City Council gegenüber voll rechenschaftspflichtig und berichtet direkt an den Leiter des NTSFO. Kontrolliert werden Einführen, Ausführen, Abfallanlagen, Händler und Makler. Im Anschluss an die Kontrollen spricht der zuständige Durchsetzungsbeamte dem NTSFO eine Empfehlung darüber aus, ob Durchsetzungsmaßnahmen getroffen werden müssen und wenn ja, welche. Die endgültige Entscheidung über die zu ergreifenden Maßnahmen trifft das NTSFO.

#### *Kontrollen werden durchgeführt und Vorschriften für Sanktionen sind vorhanden*

Die Prüfung zeigt, dass in allen acht Ländern Kontrollen durchgeführt werden und Sanktionsmaßnahmen in die nationale Gesetzgebung aufgenommen wurden. Darüber hinaus wurden EWSR-Verfahren (sowohl das Notifizierungsverfahren als auch das

allgemeine Informationsverfahren) eingerichtet, und es werden verschiedene Arten von Kontrollen durchgeführt. Kontrollen und Sanktionen werden in den Kapiteln 3 und 4 ausführlich besprochen.

#### *Bilaterale Zusammenarbeit*

Nach den Erkenntnissen der Prüfer haben alle acht Länder bilaterale Kooperationsabkommen oder -programme (d. h. Formen der Zusammenarbeit, die nicht auf einem formalen Kooperationsabkommen basieren) mit anderen Ländern, wobei es sich in den meisten Fällen um deren Nachbarländer handelt. Die bilaterale Zusammenarbeit umfasst den Austausch von Informationen über bestimmte Verbringungen zwischen den zuständigen Behörden, das Abhalten von Sitzungen (etwa von Fachleuten), bilaterale Durchsetzungsaktionen und Regelungen für die Rückführung von verbrachten Abfällen infolge von Verstößen gegen die Verordnung.

In zwei Ländern weisen die Abkommen oder Strukturen zur Zusammenarbeit einen besonderen EWSR-Schwerpunkt auf. Norwegen beispielsweise arbeitet mit den anderen nordischen Ländern zusammen, um einen gemeinsamen Markt für die Behandlung gefährlicher Abfälle gemäß den Grundsätzen der Eigenverantwortung und Nähe aufzubauen. In anderen Ländern ist die bilaterale Zusammenarbeit breiter angelegt und weniger punktuell: Griechenland und Bulgarien etwa haben sich auf eine allgemeine Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes geeinigt.

#### **Beispiel 4:** Bilaterale Zusammenarbeit

Die Niederlande arbeiten mit ihren Nachbarländern (Belgien, Deutschland und dem Vereinigten Königreich) sowie mit Ländern wie China und Ghana zusammen. Die Zusammenarbeit mit China nimmt dabei stetig zu, da große Mengen an europäischem Abfall, insbesondere Kunststoff, über niederländische Häfen nach China verschifft werden. In Verdachtsfällen kann die zuständige Behörde in den Niederlanden die chinesischen Behörden ersuchen, bestimmte Verbringungen zu kontrollieren.

#### *Multilaterale Zusammenarbeit*

Laut den Ergebnissen betreiben alle acht Länder Formen der multilateralen Zusammenarbeit. Die gängigsten gemeinsamen Aktivitäten finden im Rahmen von IMPEL-TFS-Projekten und Demeter statt (für nähere Informationen siehe Kapitel 3).

#### *Berichterstattung an die Europäische Kommission (und das Sekretariat des Basler Übereinkommens)*

Die Prüfungsteams stellten fest, dass alle acht Länder der Europäischen Kommission und/oder dem Sekretariat des Basler Übereinkommens über die Umsetzung von Artikel 50 der Verordnung Bericht erstatteten. Allerdings waren vier der acht Länder mit der Vorlage ihres Jahresberichts in Verzug. In zwei Ländern waren Personalengpässe in den zuständigen Behörden der Grund für diese Verzögerung. In einem der anderen Länder war die Verzögerung darauf zurückzuführen, dass eine Vielzahl von Berichtigungen vorgenommen werden musste, um die Zuverlässigkeit der statistischen Angaben zu verbessern.

In ihrem jüngsten Bericht über die Durchsetzung der EWSR weist die Europäische Kommission auf die ausbleibende bzw. verspätete Vorlage von Berichten durch die Mitgliedstaaten hin (Europäische Kommission, 2012): Vertragsverletzungsverfahren

seien bislang zwar nicht eröffnet worden, doch habe man EU-Pilot-Auskunftsersuchen versendet, um das Problem der fehlenden Berichte zu klären.

## 2.3 Einstufung von Abfall

Die in der EWSR enthaltene Definition von Abfall basiert auf der europäischen Abfallrahmenrichtlinie. Abfall wird definiert als jeder “Stoff oder Gegenstand, dessen sich sein Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss”. Diese weit gefasste Definition führt dazu, dass die zuständigen Behörden den Begriff oftmals eigenständig auslegen müssen, beispielsweise wenn bewertet werden soll, ob verbrachte Abfälle als Elektronikschrott oder gebrauchte Computer einzustufen sind. Eine Einstufung ist zudem notwendig, um zu bestimmen, ob es sich bei einer Verbringung um Abfälle der grünen oder der gelben Liste handelt und dementsprechend das Notifizierungsverfahren oder das allgemeine Informationsverfahren anzuwenden ist.

In vielen Fällen stellten die Prüfer unterschiedliche Auslegungen bei der Identifizierung und Einstufung von Abfallverbringungen fest. So kann es etwa bei der Kontrolle von Kunststoffabfällen vorkommen, dass ein Kontrolleur die Ware als reinen Kunststoff einstuft (wofür das allgemeine Informationsverfahren anzuwenden wäre), während ein anderer möglicherweise zu dem Schluss kommt, der Kunststoff sei mit Metallschrott und Papier verunreinigt, sodass das Notifizierungsverfahren angewendet werden müsste.

Dass Kontrolleure die Vorschriften unterschiedlich auslegen, ist jedoch unvermeidbar, da der Unterschied zwischen reinen Abfällen und gemischten Abfällen in der EWSR nicht klar definiert ist. Das fünfte Beispiel beschreibt die Lage in den Niederlanden, wo 2011 versucht wurde, politische Leitlinien einzuführen. Das Beispiel verdeutlicht die praktischen und rechtlichen Schwierigkeiten, denen sich nationale Behörden gegenübersehen, wenn sie eine Harmonisierung der Auslegung der EWSR anstreben.

**Beispiel 5:** Der Versuch einer Harmonisierung der Auslegung des Begriffs “Abfall” in den Niederlanden

Ab welchem Punkt ist Altpapier so verunreinigt, dass es als Haushaltsabfall gilt? Die EWSR enthält keine quantitativen Grenzwerte. 2011 versuchte die niederländische Umweltaufsichtsbehörde, quantitative Grenzwerte in Form von Verunreinigungsstandards für drei gängige Abfallarten festzulegen: Altmetall, Kunststoff und Papier. Im Zuge der Ausarbeitung dieser Standards konsultierte die Behörde mehrere Branchenorganisationen und analysierte die Standards, die in anderen Ländern verwendet werden. In der Praxis jedoch stießen die Standards auf Widerstand. Die Behörde musste sogar eine Niederlage vor Gericht hinnehmen, legte jedoch erfolgreich Revision ein.

Zwei Konsequenzen der weit gefassten Definition von Abfall sind:

1. Dass die Durchsetzung der EWSR verkompliziert wird, insbesondere in Fällen, in denen Abfall vorsätzlich nach dem allgemeinen Informationsverfahren (für Abfälle der grünen Liste) verbracht werden, obwohl das Notifizierungsverfahren (für Abfälle der gelben Liste) anzuwenden wäre.

2. Dass das Informationsmanagement an Gültigkeit verliert, da sie zu Verzerrungen bei der Erfassung von Abfalldaten sowie beim Vergleich von Informationen zwischen verschiedenen Organisationen und Ländern führt.

## 2.4 Zwei Rechtsrahmen und zwei Codesysteme

Die Ordnungsbehörden müssen mit zwei verschiedenen Rechtsrahmen arbeiten: dem internationalen gesetzlichen Rahmen für Zollangelegenheiten und dem Basel-/EWSR-Rahmen. Die Unterschiede zwischen diesen erschweren die Durchsetzung der EWSR, da die in Zollanmeldungen verwendeten Codes zur Identifizierung von Abfällen in Basel-Codes umgewandelt werden müssen.

Beispielsweise kann es vorkommen, dass bei einer Verbringung beim Zoll Aluminiumteile deklariert werden, obwohl es sich in Wirklichkeit um Aluminiumabfälle handelt. Gleichmaßen ist es möglich, dass verbrachte Güter als Bauteile von Elektronikgeräten erfasst werden, obwohl sie gemäß EWSR als Abfälle gelten. Ohne eine explizite oder automatische Verknüpfung zu den Basel-Codes können Abfallverbringungen unter Umständen nicht als solche identifiziert werden, sodass sich Zollbehörden möglicherweise nicht darüber im Klaren sind, dass Güter, die den Zoll passieren, in Wirklichkeit Abfälle sind. Die Umwandlung kann den Zollbehörden Probleme bereiten, beispielsweise im Fall von gemischten Abfällen und wenn Zollbeamte, wie häufig der Fall, nicht über ausreichende Fachkenntnisse verfügen.

Die Unterschiede erschweren die Verwendung von Zollanmeldungen für die risiko-basierte Durchsetzung der EWSR. Die Europäische Kommission (GD Steuern und Zollunion) arbeitet derzeit zwar an einer Umwandlungstabelle, diese ist jedoch noch nicht einsatzfähig. Eines der acht an der Prüfung beteiligten Länder (die Niederlande) hat ebenfalls mit der Erstellung einer Umwandlungstabelle begonnen, die Zollcodes (Warencodes) mit den Basel-Codes und anderen relevanten Quellen verknüpft. Da sich die EU-Warencodes und die Länderdaten ständig ändern, muss die Tabelle regelmäßig aktualisiert werden.

Die Europäische Kommission (2010) ist sich der Problematik, die mit der parallelen Anwendung von Basel-Codes und Zollcodes einhergeht, bewusst und die Generaldirektion Steuern und Zollunion arbeitet derzeit an der Anpassung und Harmonisierung einiger der Basel-Codes und deren Integrierung in die Zollcodes. Bis zum Jahr 2017 sollen einige der Codes harmonisiert sein.

Der zweite Unterschied zwischen den beiden Rahmen besteht darin, dass die EWSR den Abfallbesitzer dazu verpflichtet, in den Dokumenten den endgültigen Bestimmungsort anzugeben, wohingegen im Rahmen der Zollverordnung der jeweils nächste Durchführstaat in der Zollanmeldung genannt werden muss; der endgültige Bestimmungsort wird nicht immer angegeben. Dieser Unterschied erschwert die Durchsetzung der EWSR. Ein Beispiel hierfür wäre etwa der Fall, dass Abfälle aus einem europäischen Land nach Indien transportiert werden sollen, die Verbringung jedoch über die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) erfolgt. Gemäß der EWSR dürfen die Abfälle in die VAE, jedoch nicht nach Indien verbracht werden. Indien sollte gemäß der EWSR in den Dokumenten als (endgültiges) Bestimmungsland angegeben werden. Wenn darin jedoch die VAE als Bestimmungsort genannt sind, kann der Zoll die Verbringung passieren lassen. Aus zollrechtlicher Sicht muss nur der jeweils nächste Bestimmungsort dokumentiert werden, bei dem es sich nicht notwendiger-

weise um den endgültigen Bestimmungsort handeln muss. Gemäß den Bestimmungen der EWSR ist dies jedoch nicht zulässig, da die Ausfuhr der Abfälle nach Indien die Anwendung anderer Verfahren erfordert oder sogar verboten werden kann.

## 2.5 Informationsmanagement innerhalb der Länder

Die acht ORKB prüften, wie das Informationsmanagement (siehe Kasten) in ihrem jeweiligen Land organisiert wird und welche Auswirkungen dies auf die Durchsetzung der EWSR hat.

Ein **Informationsmanagementsystem** bezeichnet im Kontext der EWSR sämtliche Daten, IT-Systeme und Einrichtungen im Zusammenhang mit Informationsflüssen und der Speicherung und Archivierung von Informationen. Der zentrale Prüfungsstandard beinhaltet, dass sowohl innerhalb eines Landes als auch zwischen den Ländern IT-Systeme und Informationen über Durchsetzungsaktivitäten, Feststellungen und Beurteilungen vorliegen und ausgetauscht werden sollten, sodass diese Durchsetzungsaktivitäten überwacht, bewertet und verbessert werden können. Die Informationen über die Durchsetzung sollten zuverlässig, aussagekräftig und aktuell sein. So sollten beispielsweise verschiedene Informationsquellen und Datenbanken gut vernetzt sein, um Lücken oder Doppelzählungen zu verhindern. Darüber hinaus sollten alle Ordnungsbehörden ihrer Vorgehensweise bei der Datensammlung und -verarbeitung dieselben Grundsätze und Definitionen zugrunde legen.

*Die Erfassung von EWSR-Daten innerhalb der Länder*

Unter EWSR-Daten sind sämtliche Informationen zu verstehen, die für die EWSR (und deren Durchsetzung) relevant sind, d. h. Daten über die Abfallerzeugung und -behandlung eines Landes, die Anzahl der Abfallverbringungen (sowohl von Abfällen der grünen als auch der gelben Liste), die Anzahl der Notifizierungsverfahren, die Anzahl der kontrollierten Verbringungen, die Anzahl und Art der aufgedeckten Verstöße gegen die EWSR, den betreffenden Abfallstrom und die betreffende Abfallmenge sowie die angewendeten Sanktionsmaßnahmen.

Aus den acht Prüfungen geht hervor, dass die Zuverlässigkeit der erfassten Daten in vielen Ländern mangelhaft ist und sich die Methoden zur Datenerfassung von Organisation zu Organisation unterscheiden.

### Beispiel 6: Elektronischer Informationsaustausch und Zugang zu Datenbanken (Polen)

In Polen waren die von der Aufsichtsbehörde für Umweltschutz, dem Zolldienst und dem Grenzschutz verwendeten Computerdatenbanken nicht miteinander verknüpft und arbeiteten getrennt voneinander. Aufgrund des unzureichenden Austauschs von Daten über grenzüberschreitende Abfallverbringungen zwischen diesen Behörden kam es zu Verzögerungen beim Informationsaustausch über Genehmigungen und Verbringungen und bei den Mitteilungen über illegale Verbringungen. Dies beeinträchtigte die Wirksamkeit der Durchsetzung der EWSR.

#### 1. Daten zum gesamten Abfallaufkommen

Bei allen Prüfungen wurden Probleme unterschiedlichen Ausmaßes hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Informationen über die Abfallerzeugung festgestellt, die im Falle von zwei Ländern als sehr gering eingestuft wurde. Das liegt daran, dass Daten über verschiedene Abfallarten aus Jahresberichten, die von Abfallerzeugern erstellt wurden, zusammengetragen und dann von verschiedenen zuständigen Einrichtungen



verarbeitet werden, diese Daten jedoch nicht abgeglichen und überprüft werden, bevor sie zunächst in administrative und später in offizielle Datenbanken eingegeben werden. Folglich kann es leicht zu erheblichen Abweichungen zwischen den aus verschiedenen Quellen stammenden Daten kommen.

Ein weiterer Grund für die mangelnde Zuverlässigkeit von Daten zum gesamten Abfallaufkommen kann die Berechnungsmethode sein. So wird beispielsweise die Menge an Siedlungs- und Bauabfällen in Slowenien bisweilen geschätzt anstatt gemessen. Zudem werden nicht alle Abfälle in die Statistiken aufgenommen. So werden etwa Abfälle, die nicht dem Notifizierungsverfahren unterliegen, nicht berücksichtigt. Schließlich kann es sein, dass Zahlen zur jährlich produzierten Abfallmenge nicht mit denen des Vorjahres verglichen werden können, da sich die Definition von Abfall zwischenzeitlich geändert hat.

## 2. Daten zu Abfallbehandlungsanlagen

Vier Länder gaben an, nicht über exakte Daten zu Abfallbehandlungsanlagen, d. h. Recycling- und Verarbeitungsanlagen, und ihre inländischen Behandlungskapazitäten zu verfügen. Sie führen keine umfassenden nationalen Register oder zentrale Datenbanken über alle Abfallbehandlungsanlagen, weshalb ihre zuständigen Behörden keinen vollständigen Überblick über die verfügbaren Behandlungskapazitäten für alle Abfallarten und Behandlungsverfahren haben. Folglich ist es schwierig, ihren Grad der Autarkie in Bezug auf die Abfallbehandlung zu bewerten und Gründe für Aus- und Einfuhren von Abfall zu ermitteln.

### Beispiel 7: Keine zentrale Datenerhebung (Bulgarien)

In Bulgarien werden große Datenmengen über Abfallein- und -ausfuhren erfasst. Allerdings werden all diese Informationen von unterschiedlichen Organisationen zu unterschiedlichen Zwecken gesammelt und die daraus resultierenden Statistiken sind nicht vergleichbar. Es gibt keine nationale Behörde, die Daten zu Abfallverbringungen sammelt und systematisiert.

## 3. Daten zu Aus- und Einfuhren

Einige Länder berichteten über einen mehr oder weniger starken Mangel an umfassenden Daten zu Abfallaus- und -einfuhren. Daher ist es schwierig, die tatsächlichen Abfallmengen, die jährlich aus einem Land aus- oder in ein Land eingeführt werden, zu schätzen. Dies liegt erstens daran, dass für Abfälle der grünen Liste keine Ausfuhrgenehmigungen erforderlich sind<sup>8</sup>. Zweitens beantragen Unternehmen eine Notifizierung für die maximale Menge an Abfällen der gelben Liste, die sie zu verbringen beabsichtigen. In den meisten Fällen liegen jedoch keine Informationen über das Volumen der tatsächlich verbrachten Abfälle vor.

Das Problem der Datenqualität wird auch im jüngsten Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung der EWSR erwähnt (Europäische Kommission, 2012). In vielen Fällen wichen die vom Versandstaat gemeldeten Daten von denen des Empfängerstaats ab. Insgesamt wich die gemeldete Ausfuhr gefährlicher Abfälle unter den EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2009 um 27 % von der gemeldeten Einfuhr ab,

<sup>8</sup> Für das Notifizierungsverfahren und das allgemeine Informationsverfahren sind unterschiedliche internationale Informationsströme erforderlich, die in Abschnitt 2.6 näher erläutert werden.

wobei die Fehlerquote bei den Ausfuhren höher lag als bei den Einfuhren. Im gleichen Jahr betrug der Unterschied zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei anderen notifizierten Abfällen etwa 36 %; die Fehlerquote der Einfuhren übertraf die der Ausfuhren.

Der Europäische Rechnungshof (2012) machte ebenfalls auf die Probleme bei der Erstellung zuverlässiger und glaubhafter europäischer Statistiken aufmerksam.

#### 4. Daten zur Anzahl an EWSR-Kontrollen

Die zuständigen Behörden der meisten Länder stellen Informationen über die Zahl der jährlich durchgeführten Kontrollen sowie über Anzahl und Gegenstand der festgestellten Verstöße zur Verfügung. Die Angaben sind jedoch häufig unvollständig und ungenau, da die Kontrollen von unterschiedlichen Organisationen durchgeführt werden, die jeweils über eigene Methoden zur Aufzeichnung von Kontrollen verfügen. Kontrollen von Abfallverbringungen werden oftmals im Rahmen von breiter angelegten Kontrollen oder Untersuchungen von Abfall durchgeführt und daher nicht immer als solche identifiziert.

In Ungarn sind umfangreiche Datenbestände über die Durchsetzung der EWSR verfügbar. Die ungarischen Behörden verfügen über Daten zu Abfallerzeugung und Abfallströmen sowie zu aufgedeckten Verstößen. Die Gesamtzahl der Kontrollen ist jedoch nicht bekannt, da Zollbeamte häufig Komplettkontrollen durchführen und Abfallverbringungen im Rahmen der Zollabwicklung kontrollieren, sodass Kontrollen von Abfallverbringungen nicht gesondert erfasst werden.

Die Prüfungsteams stellten fest, dass keines der acht Länder über Strategien verfügte, um Kontrollbeamten Leitlinien für die Registrierung an die Hand zu geben und Registrierungslücken sowie Doppelzählungen von Kontrollen und Verstößen zu vermeiden.

#### 5. Daten zu illegalen Verbringungen

Alle Länder verfügen über Daten zur Anzahl der aufgehaltenen Verbringungen und festgestellten Verstöße. Allerdings führt ein Großteil der Länder keine Aufzeichnungen über die Durchsetzung von Sanktionen. In diese Verfahren sind verschiedene Organisationen eingebunden, die ihre Informationen nicht immer untereinander austauschen.

#### *Nicht integrierte Informationssysteme*

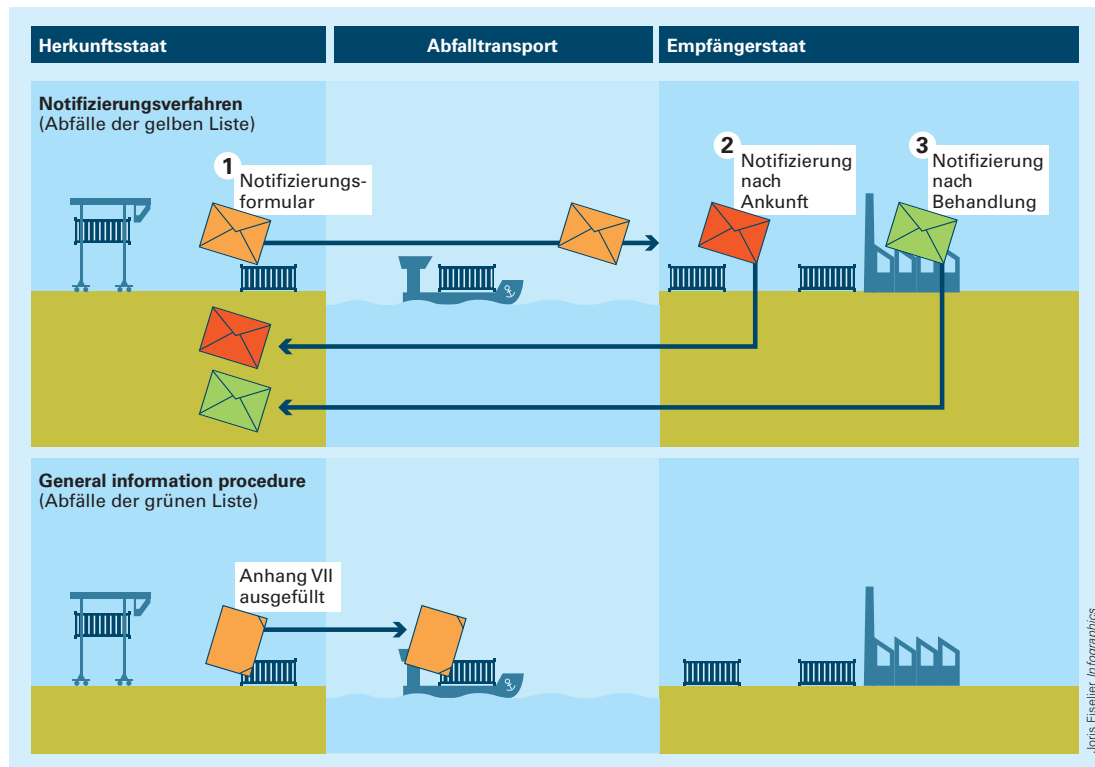
Die Ordnungsbehörden aller beteiligten Länder verfügen zur Unterstützung der Durchsetzung der EWSR über IT-Systeme zur Aufzeichnung von Daten. Allerdings sind diese Informationssysteme in allen acht Fällen weder vollständig untereinander kompatibel (z. B. hinsichtlich der Auslegung von Definitionen und der Registrierung von Aktivitäten), noch sind sie mit den Datenbanken anderer Organisationen verknüpft. Keines der acht Länder verfügt über eine vollständig integrierte Datenbank mit sämtlichen relevanten Daten. Ohne eine derartige umfassende Datenbank ist es schwierig, die Informationen für Durchsetzungszwecke wie Risikoanalysen zu verwenden.

## 2.6 Informationsaustausch zwischen den Ländern

Im Rahmen der EWSR-Verfahren (vgl. Abschnitt 1.4) sind zwei Arten des Informationsaustauschs zwischen Ländern vorgesehen. Wie in Abbildung 2.1 dargestellt, sind drei

Datenflüsse für das Notifizierungsverfahren relevant, wohingegen das allgemeine Informationsverfahren keinen strukturellen Informationsfluss zwischen den Ländern erfordert.

Abbildung 2.1 - Für das Notifizierungsverfahren und das allgemeine Informationsverfahren erforderliche internationale Informationsflüsse



#### Informationsflüsse in Bezug auf Abfälle der gelben Liste

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens besteht der internationale Informationsaustausch über Verbringungen aus drei Informationsflüssen:

1. Informationen des Herkunftsstaats an den Empfängerstaat über die (geplante) Notifizierungsgenehmigung einer Abfallverbringung. Die zuständige Behörde des Herkunftsstaats tauscht mit der zuständigen Behörde des Empfängerstaats Informationen über die geplante Verbringung aus.
2. Der Empfängerstaat sendet dem Herkunftsstaat eine Empfangsbestätigung, um ihn vom Eingang des Abfalls am Bestimmungsort in Kenntnis zu setzen.
3. Der Empfängerstaat sendet dem Herkunftsstaat eine Verarbeitungsbestätigung, um es davon in Kenntnis zu setzen, dass der Abfall behandelt wurde.

Es gibt eine Initiative zur Entwicklung eines Systems für den Austausch digitaler Notifizierungen (European Data Interchange for Waste Notification System - EUDIN). Die EUDIN-Initiative beschränkt sich derzeit noch auf einzelne EU-Mitgliedstaaten.

Beispiel 8 veranschaulicht, dass Notifizierungen nicht immer verlässlich sein müssen (siehe auch Abschnitt 3.3.6). In Beispiel 9 werden die Schwierigkeiten beschrieben, die Norwegen bei der Nachverfolgung einer Verbringung vom Ursprungs- zum Bestimmungsort hatte.

**Beispiel 8:** Ausfuhr von Kunststoffabfällen aus den Niederlanden nach Hongkong<sup>9</sup>

Schätzungen zufolge wird die Hälfte aller niederländischen Kunststoffabfälle nach Hongkong ausgeführt, obwohl die dortigen Kapazitäten zur Behandlung derartiger Abfälle begrenzt sind (VROM-Inspektion, 2010). Höchstwahrscheinlich wird ein Großteil des Abfalls (möglicherweise alles) über China verbracht, wobei keine Garantie besteht, dass die Verarbeitung durch einen lizenzierten Recyclingbetrieb erfolgt. Da Angaben zum letzten Glied in der Kette fehlen, sind die Informationen über die Funktionsweise der Abfallkette als Ganzes begrenzt.

**Beispiel 9:** Anmelde- und Verwaltungsfehler (Norwegen)

In Norwegen basiert das derzeitige Anmeldesystem auf der Übermittlung von Papierformularen. Viele Abfälle werden nicht ordnungsgemäß angemeldet und es treten darüber hinaus auch Fehler bei der manuellen Übertragung von Daten in die Deklarationsdatenbank auf. Obwohl das System außerordentlich wichtig ist, um zu überwachen, dass die Abfallerzeuger ihrer Verpflichtung nachkommen und ihre Abfälle verarbeiten lassen, ist der gesamte Weg bis zur endgültigen Entsorgung nicht in allen Fällen nachvollziehbar. Das Anmeldesystem ist somit nicht geeignet, um zu dokumentieren, ob Abfall ordnungsgemäß behandelt wurde, was es schwieriger macht, den Weg von zu verarbeitendem Abfall wirksam nachzuvollziehen. Fehler führen auch zu Ungenauigkeiten in den Statistiken, die bei manchen Abfallarten eklatant sein können.

*Informationsmanagement in Bezug auf Abfälle der grünen Liste*

Verbringungen von Abfällen im Rahmen des allgemeinen Informationsverfahrens müssen nicht fallweise registriert werden, wie es bei Verbringungen gemäß dem Notifizierungsverfahren erforderlich ist. Alle Länder gaben an, dass Abfallverbringungen im Rahmen des allgemeinen Informationsverfahrens nicht in die Statistiken aufgenommen würden. Es existiert kein internationales Informationssystem zur Überwachung und Evaluierung von Abfallverbringungen im Rahmen des allgemeinen Informationsverfahrens. Die auf internationaler Ebene verwendeten Statistiken über diese Verbringungen basieren auf von den Abfallverbringungsunternehmen verfassten jährlichen Deklarationsberichten, Berichten der Abfallverarbeitungsindustrie, Handelsstatistiken oder anderen sekundären Quellen. Beispielsweise bestätigt ein Abgleich der Gesamtzahlen die allgemeine Erkenntnis, dass die Menge an Abfällen der grünen Liste in den einzelnen Ländern nur geschätzt werden kann, mit Ausnahme der Länder an den EU-Außengrenzen, in denen die Zollbehörden sämtliche grenzüberschreitenden Verbringungen erfassen. Allerdings wird diese Situation durch das Problem der Zollcodes und Basel-Codes verkompliziert.

<sup>9</sup> Eine ausführliche Erörterung der Position Hongkongs innerhalb des internationalen Abfallhandels findet sich in einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie (O'Laoire Russell Associates, 2011).

## 3 Die Durchsetzung der EWSR

### 3.1 Einleitung

Gemäß der EWSR sind die Mitgliedstaaten und andere Staaten, welche die Verordnung angenommen haben, verpflichtet, Kontrollen von Abfallverbringungen durchzuführen. Mit anderen Worten: Sie sind verpflichtet, die EWSR durchzusetzen. Allerdings können die nationalen Behörden selbst entscheiden, wie sie dabei vorgehen. Es steht ihnen frei, eigene Strategien in Bezug auf Art und Anzahl der Kontrollen sowie andere Arten von Durchsetzungsmaßnahmen zu entwickeln. Folglich unterscheiden sich die Methoden zur Durchsetzung der EWSR tendenziell von Land zu Land.

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, wie die acht geprüften Länder die EWSR durchsetzen und ob die ergriffenen Maßnahmen den Zielen der EWSR im Allgemeinen und den Bestimmungen zu deren Durchsetzung im Besonderen entsprechen (siehe Abschnitt 1.5). Demnach sollten Kontrollen durchgeführt werden, die sowohl die Einsichtnahme in Unterlagen als auch gegebenenfalls eine Kontrolle der Beschaffenheit der Abfälle umfassen. Zudem sind die Behörden zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Verbringungen verpflichtet.

Abschnitt 3.2 befasst sich mit dem Netz zur Durchsetzung der EWSR. In Abschnitt 3.3 werden die Durchsetzungsstrategie, deren Umsetzung, die für die Durchsetzung zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Überprüfung von Notifizierungen untersucht. Der Fokus von Abschnitt 3.4 liegt auf den verfügbaren Informationen über die Wirksamkeit der Durchsetzungsmaßnahmen. Am Ende des Kapitels werden einige aktuelle Entwicklungen beleuchtet (Abschnitt 3.5).

### 3.2 Netz zur Durchsetzung der EWSR

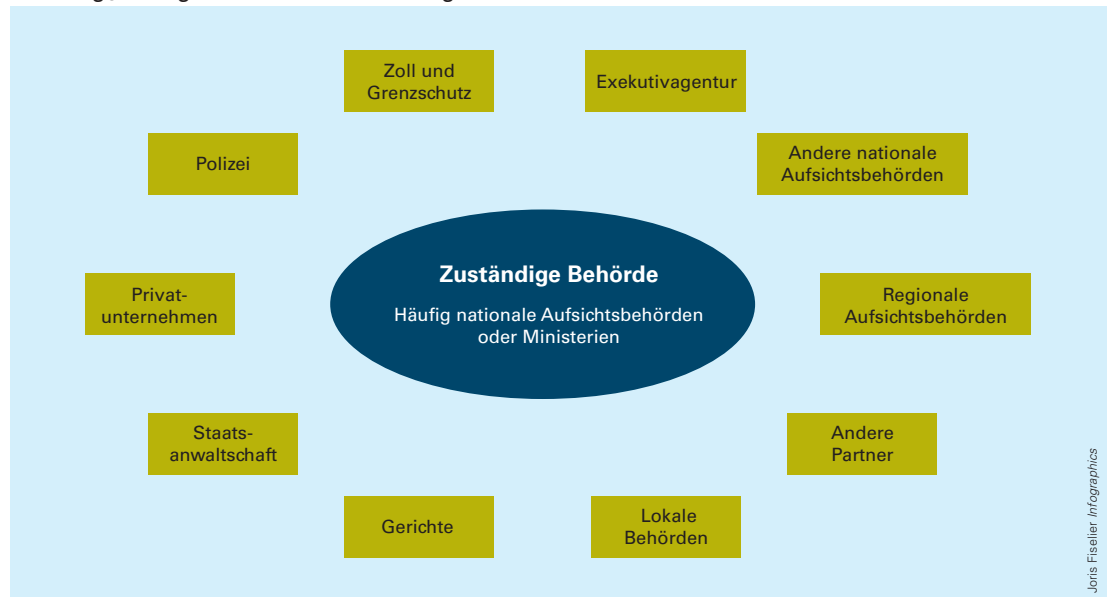
#### Ordnungsbehörden

In allen acht Ländern sind zahlreiche verschiedene Organisationen an der Durchsetzung der EWSR beteiligt. In der Regel besteht das Netz zur Durchsetzung der EWSR aus der zuständigen Behörde, dem Zoll und der Polizei. Der Zoll spielt eine zentrale Rolle bei der Kontrolle von Abfallverbringungen an den europäischen Grenzen, während die Polizei in vielen Ländern inländische Verbringungen über Binnenwasser sowie das Straßen- und Schienennetz kontrolliert. In einigen der acht Länder sind auch andere Organisationen, wie Staatsanwaltschaften, Aufsichtsbehörden, Grenzbehörden und Verwaltungsbehörden, Teil des Netzes. Die meisten - wenn nicht gar alle - an der Durchsetzung der EWSR beteiligten Stellen haben darüber hinaus noch andere Aufgaben.

Die Zahl der Durchsetzungsbehörden ist von Land zu Land unterschiedlich: In einigen Ländern sind drei Organisationen beteiligt, in anderen mehr als sechs. Abbildung 3.1 enthält eine schematische Darstellung des Netzes zur Durchsetzung der EWSR und der daran beteiligten Organisationen.

Aufgrund der hohen Zahl der beteiligten Organisationen in den meisten Ländern entstehen Herausforderungen hinsichtlich der Koordinierung des Netzes. Die nationalen Prüfungen zeigen, dass diese Fragmentierung in drei Ländern ein Hindernis für die Durchsetzung darstellt; in den anderen Ländern hingegen weisen sowohl die Durchsetzungsmaßnahmen als auch die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Organisationen ein ausreichendes Maß an Koordinierung auf.

Abbildung 3.1 - Mögliche Netze zur Durchsetzung der EWSR in den acht Ländern



#### Zusammenarbeit zwischen den Partnern innerhalb der Netzwerke

In den meisten Ländern haben die Ordnungsbehörden Kooperationsvereinbarungen unterzeichnet, die sich in manchen Fällen speziell auf die EWSR beziehen. In zwei Ländern gibt es keine formellen Vereinbarungen, obwohl ein informelles Kooperationsnetz existiert.

Auch der Umfang der Zusammenarbeit unterscheidet sich von Land zu Land. Einige Prüfungsteams berichteten über eine umfassende Zusammenarbeit, unter anderem auch durch gemeinsame Kontrollen, während in anderen Ländern keine regelmäßigen gemeinsamen Durchsetzungsaktionen durchgeführt werden. In einigen der geprüften Länder arbeiten die Ordnungsbehörden auch im Bereich der Mitarbeiterschulung zusammen. In den meisten Prüfungsberichten wird der Umfang der Zusammenarbeit vor dem Hintergrund des Bestehens oder auch Fehlens entsprechender Vereinbarungen als angemessen erachtet. Die meisten Prüfungsteams kamen zu dem Schluss, dass die Zusammenarbeit positive Auswirkungen auf die Durchsetzungsaktivitäten hatte.

Der Austausch digitaler Informationen innerhalb des Durchsetzungsnetzes ist in allen acht Ländern begrenzt (siehe auch Abschnitt 2.4). Es existieren keine umfassenden Datenbanken, die sämtliche für Kontrollen und Beurteilungen von Durchsetzungsaktivitäten relevanten Daten enthalten. In den meisten nationalen Prüfungsberichten wird angedeutet, dass der mangelnde Informationsaustausch die Durchführung von Kontrollen und die Zusammenarbeit verkomplizieren könnte. Darüber hinaus stelle einigen Prüfungsberichten zufolge das Fehlen einer digitalen Schnittstelle ein Hindernis für die informationsbasierte Durchsetzung und die Beurteilung von Durchsetzungsstrategien dar.



Es folgen einige Beispiele für Formen der Zusammenarbeit (Beispiele 10-12).

#### **Beispiel 10**

Der ungarische Zoll hat begonnen, zoll- und umweltrechtliche sowie polizeiliche Vorschriften in Form eines gemeinsamen operativen Verfahrens zu harmonisieren. Die Zollbehörden haben zudem neue Kooperationsvereinbarungen mit den zuständigen Behörden und der für die Kontrolle von gefährlichen Gütern und das Katastrophenmanagement verantwortlichen Organisation ausgearbeitet.

#### **Beispiel 11**

Die in den Niederlanden durchgeführten Komplettkontrollen im Bereich des Straßen-güterverkehrs sind ein Beispiel für einen umfassenden Ansatz mehrerer verschiedener Ordnungsbehörden. Die Erfüllung einer Vielzahl von Vorschriften, einschließlich der EWSR, wird mithilfe einer Checkliste überprüft, deren Ausfüllung 20 bis 30 Minuten in Anspruch nimmt. Die Polizeibeamten werden von Zollbeamten und Kontrolleuren verschiedener nationaler Aufsichtsbehörden unterstützt, die sie bei komplizierteren Fällen entweder unterstützen oder diese selbst übernehmen.

#### **Beispiel 12**

Die Ordnungsbehörden in Griechenland entschieden sich für die Verwendung eines Muster-„Autopsieberichts“ bei ihren EWSR-Kontrollen. Dieser Musterbericht wird nun auch von Umweltkontrolleuren verwendet.

### **3.3 Durchsetzungsstrategie und Umsetzung**

In diesem Abschnitt werden zunächst die Strategie und die Jahrespläne der acht Länder erörtert. Im Anschluss daran werden Anzahl und Art der Kontrollen untersucht und die multilaterale Zusammenarbeit bei der Durchsetzung der EWSR sowie die für die Durchsetzung der Verordnung zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Überprüfung von Notifizierungen beleuchtet.

#### **3.3.1 Strategie und Jahrespläne**

Ziel der teilnehmenden ORKB war es, festzustellen, ob die Behörden eine Strategie zur Durchsetzung der EWSR entwickelt und die beteiligten Organisationen einen Plan für ihre Kontrollen aufgestellt hatten. Sie überprüften den Inhalt der Strategien und Kontrollpläne und beurteilten, ob Prioritäten gesetzt und Risikoanalysen durchgeführt wurden.

Die Prüfungen ergaben, dass von den acht Ländern alle bis auf zwei eine Durchsetzungsstrategie und/oder Jahrespläne für die Durchsetzung der EWSR ausgearbeitet hatten. Allerdings unterschied sich die Art der Strategie und der Pläne von Land zu Land. Zwei Länder haben eine detaillierte Strategie oder einen umfassenden Jahresplan verabschiedet. Mit einer Ausnahme liegen in allen anderen Ländern jährliche Prüfungspläne vor, in denen die Zahl der von den beteiligten Organisationen durchzuführenden Kontrollen festgelegt ist. In einigen Ländern wurden diese Pläne teilweise auf der Grundlage bereits identifizierter Risiken erstellt.

Ein wichtiger Unterschied zwischen denjenigen Ländern, die eine Strategie oder einen umfassenden Plan ausgearbeitet haben, und den anderen fünf Ländern besteht darin, dass die Durchsetzung in der ersten Gruppe stärker risikobasiert ist. Diese Länder konzentrieren sich bei ihren Kontrollen vor allem auf Verbringungen, bei denen ein relativ hohes Risiko von Verstößen besteht. Für eine derartige Strategie benötigen die Behörden Informationen über die wichtigsten Abfallströme und die dahinter stehenden Marktkräfte. Zudem benötigen sie Analysen der Risiken von Verstößen und eine IT-Infrastruktur, die es ihnen ermöglicht, Verbringungen mit hohem Risiko für Kontrollen auszuwählen, die dann durch gut ausgebildete operative Kontrolleure durchgeführt werden. In den beiden Ländern, die über eine Durchsetzungsstrategie verfügen, sind diese Bedingungen vollständig oder teilweise erfüllt. Die Durchsetzungsaktivitäten in den anderen Ländern basieren nicht auf einer expliziten Risikoanalyse. Beispiel 13 beschreibt die Strategie Polens.

#### **Beispiel 13: Die Strategie Polens**

In Polen verabschiedeten die Aufsichtsbehörde für Umweltschutz, der Grenzschutz und das Finanzministerium (dem der Zolldienst untersteht) jährliche Kontrollpläne, in denen die von den Kontrollbehörden zu verrichtende Arbeit festgelegt wurde. Den Leitern der Regionalabteilungen wurde dabei die Verantwortung für die detaillierte Planung in Bezug auf Anzahl, Häufigkeit und Ort der Kontrollen übertragen.

### **3.3.2 Anzahl der Kontrollen**

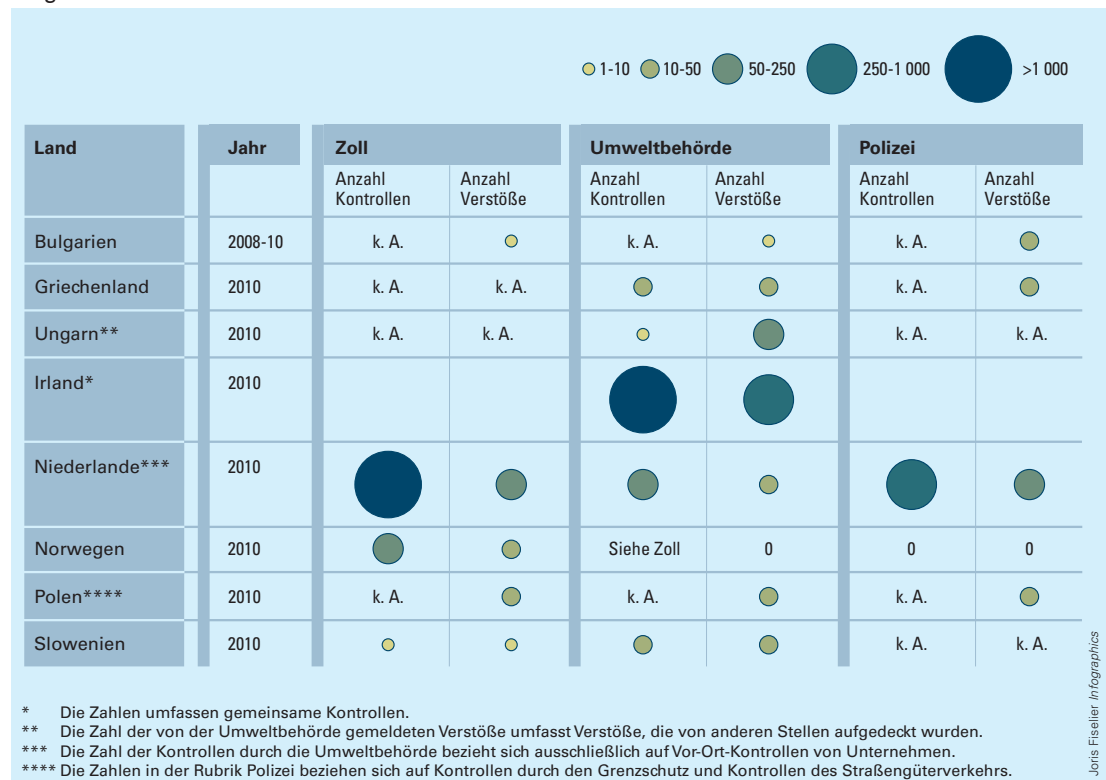
Tabelle 3.2 enthält Informationen über die Anzahl der 2008, 2009 und 2010 durchgeführten Kontrollen (detailliertere Informationen hierzu finden sich in Anhang 2). In diesem Zeitraum führten alle acht Länder zumindest einige Kontrollen von internationalen Abfallverbringungen durch<sup>10</sup>. Vollständige oder unvollständige Angaben sind für sieben Länder verfügbar: Die Zahl der jährlich durchgeführten Kontrollen reicht von rund zehn bis hin zu mehreren Tausend. Die Niederlande und Irland führen mit Abstand die meisten Kontrollen durch. Im Fall der Niederlande spiegelt dies deutlich den Status des Landes als Großexporteur von Abfällen und wichtiger Durchfuhrstaat für Abfallausfuhren in andere europäische Länder wider. Für die meisten Länder ist es jedoch schwierig, Rückschlüsse auf die Angemessenheit der Zahl der Kontrollen im Verhältnis zur Größe des internationalen Abfallstroms zu ziehen. Dies ist zurückzuführen auf den Mangel an verlässlichen Daten zur Zahl der Kontrollen, den Mangel an Informationen über die Einhaltungquote und die Wirksamkeit der Durchsetzungsmaßnahmen (siehe Abschnitt 3.4) sowie das Fehlen von Risikoanalysen zur Unterstützung der Durchsetzungsstrategie in den meisten Ländern.

Bei mehreren nationalen Prüfungen wurden Fragen hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Angaben zur Anzahl der Kontrollen und der von den Behörden gemeldeten Verstöße laut. Beispielsweise stimmten in einem Land die von der zuständigen Behörde zur Verfügung gestellten Informationen nicht mit denen des Zolls und der Polizei überein, da verschiedene Methoden zur Verbesserung der Datenqualität

<sup>10</sup> Für zwei Länder sind keine Informationen über die Anzahl der durchgeführten Kontrollen verfügbar. Die Tatsache, dass Verstöße gemeldet wurden, lässt jedoch darauf schließen, dass in diesen Ländern Kontrollen stattgefunden haben.

angewendet wurden. In mehreren Ländern fehlten Daten zu bestimmten Jahren oder bestimmten Ordnungsbehörden. Mögliche Gründe hierfür sind das Fehlen eines umfassenden Informationssystems (siehe Abschnitt 2.4), Fehler bei der Erstregistrierung und das Fehlen von Leitlinien für deren Behebung, Doppelzählungen bei gemeinsamen Kontrollen und eine unvollständige Registrierung im Rahmen von Komplettkontrollen (d. h., die ausführenden Beamten versäumen es womöglich, eine Kontrolle zu melden, wenn kein Verstoß festgestellt wurde). Zudem können die Zahlen durch eine weit gefasste Definition von Abfall verfälscht werden, beispielsweise wenn Abfälle als Gebrauchtgegenstände verbraucht werden (siehe Abschnitt 2.3).

Abbildung 3.2 - Von den Behörden in den acht teilnehmenden Ländern im Jahr 2010 durchgeführte EWSR-Kontrollen und festgestellte Verstöße



#### Beispiel 14: Größere Anstrengungen in Ungarn

Die ungarische ORKB kam zu dem Schluss, dass die Durchsetzungsaktivitäten nach der Prüfung im Jahr 2011 verstärkt wurden. Vorschriften wurden harmonisiert und Verfahren aktualisiert. Auch die Zahl der Prüfungen und fachspezifischen Kurse sowie anderer Fortbildungsaktivitäten stieg.

### 3.3.3 Art der Kontrollen

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Maßnahmen zur Durchsetzung der EWSR zu ergreifen, indem sie Anlagen kontrollieren und stichprobenartig Kontrollen von Abfallverbringungen oder der damit verbundenen Abfallverwertung oder -beseitigung durchführen. Diese Kontrollen können an den Außengrenzen der EU und/oder während der Verbringung innerhalb der Gemeinschaft vorgenommen werden. Es ist Sache der nationalen Behörden, über Anzahl und Art dieser Kontrollen zu entscheiden.

Die Kontrollen sollten die Einsichtnahme in Unterlagen und gegebenenfalls die Kontrolle der Beschaffenheit der Abfälle umfassen. Die EWSR sieht darüber hinaus vor, dass folgende Kriterien beachtet werden sollen:

- Abfälle dürfen nicht an einen verbotenen Bestimmungsort ausgeführt werden;
- die Ausfuhr von Abfällen muss gemäß dem Notifizierungsverfahren erfolgen; oder
- das in Anhang VII enthaltene Dokument muss vorhanden und vollständig ausgefüllt sein.

#### *Kontrolle von Verbringungen*

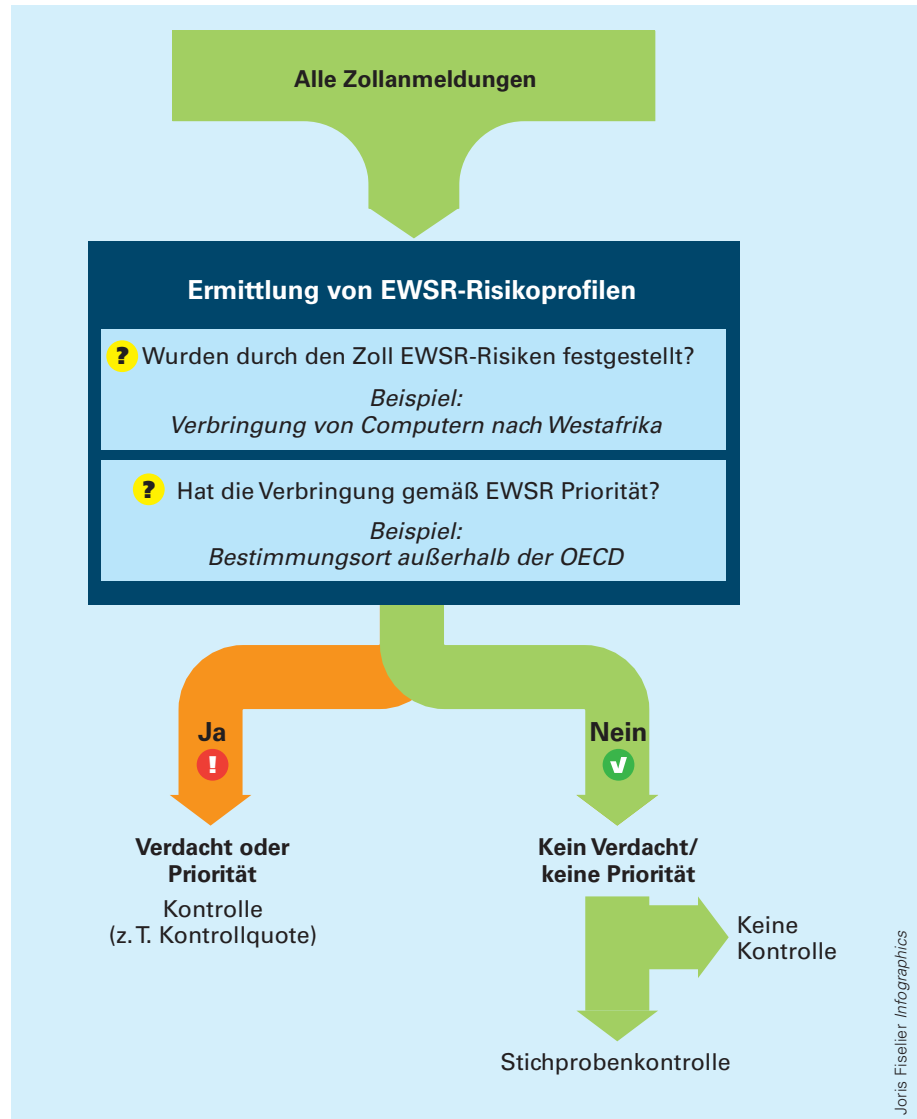
Alle Länder stützen sich auf herkömmliche Kontrollen von Verbringungen, die von Zollbeamten, Umweltbehörden, Polizeibeamten oder Grenzschutzbeamten entweder einzeln oder in Zusammenarbeit durchgeführt werden. Die Auswahl der Verbringungen erfolgt entweder stichprobenartig oder risikobasiert. Die Hälfte der geprüften Länder verwendete risikobasierte Kontrollen oder beide Kontrollarten, die anderen gingen stichprobenartig vor. Aufgrund der oben erwähnten Probleme hinsichtlich der Datenqualität war es nicht möglich, die Ergebnisse der beiden Strategien miteinander zu vergleichen.

Abbildung 3.3 zeigt ein Beispiel für eine risikobasierte Durchsetzungsstrategie, im Rahmen derer sowohl risikobasierte als auch stichprobenartige Kontrollen durchgeführt werden.

#### **Beispiel 15**

In Irland verfolgt das NTFSO bei der Kontrolle von Abfallanlagen einen risikobasierten Ansatz. Sämtliche Kontrollen von Einfuhren, Ausfuhren und Erzeugnissen an Häfen erfolgen jedoch stichprobenartig.

Abbildung 3.3 - Risikobasierte Kontrollstrategie einer Zollbehörde



#### Kontrolle von Anlagen

Die Durchsetzungsstrategie in sechs Ländern beinhaltet Kontrollen an Abfallsammelstellen oder Anlagen von Abfallexporturen. Die Kontrollen können sich auch auf die Behandlung von rückgeführten Waren erstrecken. In Norwegen beispielsweise wurden im Rahmen der Überwachung von Verwertungsunternehmen für Elektro- und Elektronik-Altgeräte illegale Abfallverbringungen aufgedeckt. Derartige Kontrollen können dazu beitragen, das Bewusstsein der Unternehmen für EWSR-Verfahren zu erhöhen und zu verhindern, dass Abfälle in den illegalen Kreislauf gelangen.

In zwei Ländern verfolgten die Umweltaufsichtsbehörden zudem abgefangene Abfälle bis zu ihrer Quelle zurück und kontrollierten diese; derartige Kontrollen können auch Teil einer strafrechtlichen Ermittlung sein.

#### Beispiel 16

Die Zollbehörden in Griechenland sammeln Informationen, um Prüfungen zur Aufdeckung von Zoll- und Finanzvergehen durchzuführen. Die von Umweltkontrolleuren vorgenommenen Prüfungen basieren auf spezifischen Informationen aus früheren Berichten, Beschwerden über Umweldelikte oder anderen verfügbaren Daten.

#### *Thematische Durchsetzungsaktionen*

Zwei der Prüfungsteams stellten fest, dass die Behörden thematische Kontrollen von bestimmten Arten von illegalem Abfall durchführten. Beispielsweise wurden Container und Gebrauchtfahrzeuge, die nach Westafrika verschifft werden sollten, an den Beladestellen kontrolliert. Ein weiteres Beispiel ist die Bündelung der Durchsetzungsaktivitäten auf einen bestimmten Abfallstrom für einen festen Zeitraum. Durch einen derartigen Ansatz können auch Informationen über den Anteil an illegalen Verbringungen in einem bestimmten Abfallstrom gewonnen werden.

#### *Nachträgliche Kontrollen*

Die Behörden der meisten Länder haben die Möglichkeit, anhand von nachträglichen Kontrollen zu überprüfen, ob eine Verbringung ihren in der Notifizierung angegebenen Bestimmungsort erreicht hat und ob nachgewiesen werden kann, dass die betreffenden Abfälle in einer geeigneten Anlage recycelt wurden. Die Durchführung von Kontrollen nach der Ausfuhr ist wichtig, da es Hinweise darauf gibt, dass das System von Empfangs- und Verarbeitungsbestätigungen unzureichend ist (siehe Beispiel 7). Allerdings ergaben die meisten nationalen Prüfungen, dass nachträgliche Kontrollen eher selten durchgeführt werden.

#### *Die Bereitstellung von Informationen als Durchsetzungsmaßnahme*

In allen Ländern erhalten die beteiligten Akteure laufend Informationen vonseiten der zuständigen Behörden und der Medien, auch im Zuge von Durchsetzungsaktionen und selbst während internationaler Kontrollen von Abfallverbringungen. Dies kann dazu beitragen, die Einhaltung der Vorschriften zu verbessern. Beispiel 17 zeigt, wie dieses Konzept funktioniert.

### **Beispiel 17**

Um ein breites Publikum zu erreichen, versucht die zuständige Behörde in Norwegen, sich der medialen Berichterstattung zu bedienen, wenn gefährliche Abfälle nach einem Ausfuhrversuch in Nicht-EU- oder Nicht-OECD-Länder (beispielsweise über Deutschland oder die Niederlande) nach Norwegen zurückgeführt werden. Bei derartigen Fällen handelt es sich häufig um Elektro- oder Elektronik-Altgeräte, FCKW-haltige Altprodukte oder Gebrauchtfahrzeuge. Um zu vermeiden, dass illegale Abfälle unwissentlich ausgeführt werden, hat Norwegen eine englischsprachige Broschüre erstellt, in der die einschlägigen Vorschriften und praktische Kriterien aufgeführt sind, anhand derer entschieden werden kann, ob eine Ladung als Abfall zu klassifizieren ist oder nicht. Die Broschüre ist mit Bildern illustriert und enthält schwerpunktmäßig Informationen über Elektro- und Elektronik-Altgeräte und Altfahrzeuge.

#### *Zertifizierung als zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (Authorised Economic Operators - AEO)*

Eine relativ neue Strategie der Zollbehörden besteht darin, bei der Überwachung und Durchsetzung eher auf Vertrauen als auf Misstrauen zu setzen und dadurch die mit den Kontrollen verbundene Belastung für die Unternehmen zu verringern. Die Umsetzung erfolgt mithilfe eines Systems der "horizontalen Aufsicht", bei dem die Zahl der Prüfungen oder Kontrollen von der Qualität der Betriebsabläufe eines Unternehmens abhängt. Zu diesem Zweck wurde ein Mechanismus zur Zertifizierung als "zugelassene Wirtschaftsbeteiligte" (AEO) eingeführt. Im Rahmen dieses Systems müssen einzelne Warentransporte, die von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten durchgeführt werden, weniger häufig kontrolliert werden als andere Verbringungen.

Die AEO-Zertifizierung basiert auf den von der Weltzollorganisation angewandten Normen.

Aus einem Prüfungsbericht geht hervor, dass nationale Zollbehörden begonnen haben, mit AEO-Zertifizierungen zu arbeiten. Das Prüfungsteam wies darauf hin, dass eine geringere Anzahl von Kontrollen nicht unbedingt wünschenswert sei, wenn zwar die Partei, die eine Zollanmeldung einreicht, zertifiziert ist, der Exporteur jedoch nicht.

### 3.3.4 Multilaterale Zusammenarbeit bei Durchsetzungsaktivitäten

Es existieren mehrere internationale Netzwerke und Projekte zum Ausbau der Kapazitäten für die Durchsetzung der EWSR (und mit ihr verbundener Verordnungen). Dies erfolgt über den Austausch von Informationen und Erfahrungen, die Entwicklung von Durchsetzungsinstrumenten, den Aufbau von Kapazitäten (im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen) sowie die Durchführung von gemeinsamen und/oder koordinierten Kontrollen. Die folgenden Organisationen und Netzwerke sollten in diesem Zusammenhang erwähnt werden:

- die Weltzollorganisation (WZO);
- das Netz der Europäischen Union zur Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts (IMPEL);
- das Internationale Netz für die Einhaltung und Durchsetzung von Umweltvorschriften (INECE);
- die Plattform für die Einhaltung und Durchsetzung von Abfallverbringungsvorschriften (Waste Shipments Compliance and Enforcement Platform).

Das Netz der Staatsanwaltschaften, Europol und eine Reihe von europäischen Polizeibehörden spielen ebenfalls eine Rolle bei der multilateralen Zusammenarbeit. Im folgenden Beispiel werden die wichtigsten gemeinsamen Durchsetzungsaktivitäten beschrieben: IMPEL-TFS, Demeter (WZO) und Augias (Polizei). Jedes der acht geprüften Länder hat an mindestens einem dieser gemeinsamen Durchsetzungsprojekte teilgenommen.

#### Beispiel 18

Die polnischen Ordnungsbehörden haben an gemeinsamen Kontrollen im Rahmen der Programme IMPEL-TFS, Demeter und Augias teilgenommen. So wurden beispielsweise zwischen 2008 und 2011 neun Kontrollen im Rahmen von IMPEL-TFS in Polen durchgeführt. Dabei wurden mehr als 8 500 Verbringungen überprüft, wobei 23 illegale grenzüberschreitende Abfallverbringungen sowie 27 Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften aufgedeckt wurden. Im Rahmen von IMPEL-TFS nahmen die Ordnungsbehörden darüber hinaus an einem Austauschprogramm für Kontrolleure sowie an Kontrollen in Belgien, den Niederlanden und Litauen teil.

*Internationale Zusammenarbeit bei Aktionen im Rahmen von IMPEL-TFS, Demeter und Augias*  
IMPEL ist das Netz der EU zur Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts. Um die Durchsetzung der EWSR zu verbessern (eine der Prioritäten von IMPEL), hat das Netz zwei Durchsetzungsprojekte im Bereich der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen (Transfrontier Shipment of Waste - TFS) organisiert. Das jüngste Projekt waren die TFS-Durchsetzungsaktionen II (Oktober 2008 bis März 2011), an denen sich 25 europäische Länder beteiligten (IMPEL, 2011). Dabei wurden insgesamt 3 897 Kontrollen von Abfallverbringungen und -unternehmen



durchgeführt (einige risikobasiert, einige stichprobenartig). In 833 Fällen konnten Verstöße gegen die EWSR festgestellt werden und bei Nachkontrollen wurden noch einmal 95 weitere Verstöße aufgedeckt.

Die von der Weltzollorganisation durchgeführten *Demeter-Projekte* (I und II) zielen auf illegale Abfallverbringungen ab. Organisationen in einer Vielzahl von Ländern sollen dadurch zur Zusammenarbeit bei der Identifizierung illegaler Abfallströme und Bestimmungsorte auf internationaler Ebene ermutigt werden. Das erste *Demeter-Projekt* fand im Jahr 2009 statt (WZO, 2009). Zu den Teilnehmern zählten Zollorganisationen und ihre Netzwerkpartner aus 65 Ländern (darunter zahlreiche europäische Länder, aber auch China, Neuseeland, Malaysia, die Côte d'Ivoire, Ghana, Ägypten, Indien und Indonesien). Im Rahmen des Projekts wurden mehr als 2 000 physische Kontrollen von Abfallverbringungen in über 300 Häfen vorgenommen. Die Zollbehörden arbeiteten auch mit den anderen nationalen Aufsichtsbehörden und Dienststellen zusammen. Die Weltzollorganisation führte Anfang 2012 ein zweites *Demeter-Projekt* durch.

Das von der EU finanzierte und von der belgischen Bundespolizei ins Leben gerufene *Augias-Programm* zielte auf die Bekämpfung illegaler internationaler Abfallverbringungen ab. Die praktische Erprobung der im Zuge des *Augias-Programms* erworbenen Kenntnisse wurde im Jahr 2010 im Rahmen einer internationalen Aktion abgeschlossen.

Den nationalen Prüfungen zufolge berichteten Länder, die an multilateralen Durchsetzungsprojekten wie *IMPEL-TFS* und *Demeter* teilgenommen hatten, über positive Auswirkungen auf die Durchsetzung der EWSR sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Häufig genannte Vorteile waren unter anderem mehr Informationen über bestehende und neue Kontrolltechniken, die Ermittlung illegaler Verbringungen, die Gelegenheit, Erfahrungen mit Kontrollmethoden zu sammeln, sowie der Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen Kontrolleuren aus verschiedenen Ländern. Zusätzlich zu den Ergebnissen der Projekte selbst besteht ein weiterer Vorteil von multilateralen Kontrollen darin, dass sie häufig zur Erstellung von Lehrmaterialien, Formaten und Handbüchern führen, die zur Harmonisierung der internationalen Durchsetzung der EWSR beitragen können. Bei gemeinsamen oder koordinierten Durchsetzungsaktivitäten können zudem Erkenntnisse über Unterschiede zwischen einzelnen Ländern gewonnen werden, die als Denkanstöße für eine Debatte über die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen auf internationaler Ebene dienen. Einige positive Auswirkungen werden in Beispiel 19 beschrieben.

#### **Beispiel 19:** Das Projekt *Demeter II* in Ungarn

Dem Zoll zufolge handelte es sich hierbei um ein Projekt von hoher Priorität, das zur Verhinderung illegaler Abfallverbringungen beitrug. Das Projekt förderte die Zusammenarbeit sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene und trug zur Verbesserung des Kenntnisstands über Kontrolltechniken bei. Die so gewonnenen Erfahrungen wurden genutzt, um die nationalen Kontrollverfahren zu verbessern.

### **3.3.5 Ressourcen**

Bei den nationalen Prüfungen wurden die für die Durchsetzung der EWSR zur Verfügung stehenden Ressourcen untersucht. Dabei wurde insbesondere die

Verfügbarkeit von gut ausgebildetem Personal, Ausrüstung und Informationen über Abfallverbringungen bewertet. Da die verfügbaren Ressourcen zumindest teilweise politische Prioritäten widerspiegeln, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

Die nationalen Prüfungen ergaben, dass die Durchsetzung der EWSR lediglich in einem Land eine politische Priorität darstellt. Allerdings haben sich drei weitere Länder entschieden, diesem Thema größere Priorität beizumessen. In einem Land kam das Prüfungsteam zu dem Schluss, dass der Durchsetzung der EWSR keine besondere politische Priorität eingeräumt wurde. In einem anderen Land kam man zu dem Ergebnis, dass der Zoll dem Thema Abfall keine besondere Bedeutung beimisst. Bei zwei Prüfungen wurde die politische Priorisierung nicht bewertet.

#### *Schulung und Unterstützung durch Fachleute*

Teams aus gut ausgebildeten Mitarbeitern, die auch Fachleute umfassen, die die operativen Beamten beraten können, sind für die Durchsetzung der EWSR unerlässlich. Der Bedarf an Schulungen und fachkundigen Mitarbeitern in den Teams ergibt sich aus der Komplexität der EWSR (siehe Kapitel 2).

Aus fünf Ländern gab es Berichte über Probleme aufgrund eines Mangels an gut ausgebildetem Personal. Obwohl in den meisten Ländern eine gewisse Zahl von Fachleuten zur Verfügung steht, ist die Zahl der angestellten Fachleute in bestimmten Ländern gering. Aus vier Ländern wurde berichtet, dass Fachleute nur während der Bürozeiten konsultiert werden können. Da Verbringungen in einigen Ländern nur für eine begrenzte Zeit aufgehalten werden dürfen, kann dieses Problem die Durchsetzung der EWSR ernsthaft behindern.

#### **Beispiel 20:** Beratungsstelle in Griechenland

In Griechenland wurde eine Beratungsstelle eingerichtet, die Zollbeamten während Kontrollen von grenzüberschreitenden Verbringungen Informationen und Hilfestellung bietet. Diese ist allerdings nur während der Bürozeiten an Werktagen besetzt. Häufig stehen nicht genug Fachleute zur Verfügung, um die Zollbeamten rund um die Uhr unterstützen zu können. Die Prüfer in Griechenland kamen zu dem Schluss, dass der Durchsetzung der EWSR keine Priorität beigemessen wurde und die beteiligten Stellen nicht mit den notwendigen rechtlichen Befugnissen ausgestattet waren.

#### **Beispiel 21:** Flexibilität in Irland

In Irland wird von den Mitgliedern des Durchsetzungsteams (das aus einem Umweltbeauftragten und acht Angestellten eines Privatunternehmens besteht) verlangt, dass sie zeitlich flexibel arbeiten. Es wurden Schulungsverfahren eingeführt, um sicherzustellen, dass alle Mitglieder des Teams angemessen ausgebildet werden und ihre Durchsetzungsarbeit wirksam durchführen können.

Schulungsprogramme für Personal wurden in einer Reihe von Ländern eingerichtet. Einige Beispiele:

- In Ungarn sind Zollbeamte dazu aufgefordert, sich Fachkenntnisse anzueignen. 2012 gab es mehr Schulungsangebote als im Jahr 2011.
- In Polen wurden in allen an der Durchsetzung beteiligten Stellen Mitarbeiterschulungen angeboten. Die operativen Beamten wurden, zumindest einmal zu

Beginn ihres Arbeitsverhältnisses, geschult, wobei die meisten von ihnen darüber hinaus auch an beruflichen Fortbildungsmaßnahmen teilnahmen.

- Bei der bulgarischen Zollbehörde durchlaufen neu ernannte Zollinspektoren eine siebenmonatige Basisschulung. Eines der Schulungsthemen ist dabei die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen. Zollinspektoren wurden darüber hinaus im Rahmen eines Twinning-Projekts auch zu EWSR-Ausbildern ausgebildet.
- In Irland stehen sämtlichen beteiligten Akteuren ausführliche Leitlinien und schriftliche Unterweisungen zur Verfügung. Die Ordnungsbehörden veranstalten ein jährliches Forum, um die Polizei über die neuesten Entwicklungen im Bereich der Abfallbewirtschaftung zu informieren. Der Verband, der die privaten Abfallbewirtschaftungsunternehmen vertritt, wird vierteljährlich informiert.
- In den Niederlanden erhalten einige operative Zollbeamte EWSR-Schulungen und Anweisungen darüber, in welchen Fällen ein Fachmann von der Umweltaufsichtsbehörde zurate gezogen werden sollte. Andere Beamte wiederum erhalten die Anweisung, bei einer tatsächlichen oder potenziellen Abfallverbringung stets einen Kollegen hinzuzuziehen, der speziell für die Durchsetzung der EWSR geschult wurde.

#### *Ausrüstung*

Was die für Kontrollen verwendete Ausrüstung anbelangt, bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den acht Ländern. Beispielsweise haben der irische und der niederländische Zoll Röntgenscanner zur Kontrolle von Containern in Häfen installiert.

#### **Beispiel 22**

In Griechenland haben Umweltinspektoren zwar Zugang zu grundlegender Kontrollausrüstung, allerdings mangelt es ihnen an Geräten zur Durchführung von chemischen Analysen fester Abfälle und zum Nachweis von Metallen oder Radioaktivität. Die Zollbeamten haben keine Lagermöglichkeiten für sichergestellte Abfälle.

#### *Informationen*

In einem der nationalen Prüfungsberichte wurde darauf hingewiesen, dass der Zugang zu Informationen ebenfalls ein Problem darstellen kann. Bei Kontrollen waren nur unzureichende Informationen über Anzahl und Art der Genehmigungen, die Unternehmen erteilt worden waren, oder den aktuellen Stand der Verwendung der Genehmigungen in Bezug auf die verbrachte Abfallmenge verfügbar.

### 3.3.6 Überprüfung von Notifizierungen

Bei fünf der acht Prüfungen wurde festgestellt, dass Empfangs- und Verarbeitungsbestätigungen von den zuständigen Behörden nicht ordnungsgemäß überprüft wurden, wobei dieser Aspekt in zwei Ländern nicht Teil der Prüfung war.

Beispielsweise geht aus einem nationalen Prüfungsbericht hervor, dass die Behörden es versäumten, die Empfangs- und Verarbeitungsbestätigungen auf deren inhaltliche Korrektheit zu überprüfen; es wurde lediglich geprüft, ob für jede Beseitigungsbestätigung eine Verarbeitungserklärung ausgefüllt wurde. Die Behörden kontrollierten beispielsweise nicht, ob die Recyclinganlage im Bestimmungsland überhaupt in Betrieb war oder die Abfälle tatsächlich dort verarbeitet wurden. Es ist Aufgabe der Behörden des Empfängerstaats, diese Dinge zu prüfen. Bei einer anderen Prüfung wurde festgestellt, dass Notifizierungen nur gelegentlich überprüft wurden. Wenn sie es mit einer neuen Abfallbehandlungsanlage zu tun haben, nehmen die Behörden Verbindung mit ihren ausländischen Kollegen auf, um zu überprüfen, ob die Anlage über eine Genehmigung verfügt.

Es gibt mehrere Methoden, mithilfe derer die Behörden der Ausfuhrstaaten Informationen über die Gültigkeit von Verarbeitungsbestätigungen erhalten könnten: Kontaktaufnahme mit den Behörden der Einfuhrstaaten, Kontrollverfahren durch den Zoll im Anschluss an die Ausfuhr und Verwaltungskontrollen des Ausfuhrunternehmens. In einigen der an dieser koordinierten Prüfung beteiligten Länder werden gelegentlich derartige Kontrollen durchgeführt, allerdings ist dies mit Sicherheit nicht Teil des Standardverfahrens. Ein Hindernis, vor dem die Behörden stehen, ist das Fehlen einer spezialisierten internationalen Datenbank über Abfallverarbeitungsanlagen und Abfallexporteure.

## 3.4 Informationen über die Wirksamkeit der Durchsetzungsaktivitäten

In diesem Abschnitt wird untersucht, inwieweit die Behörden Kenntnis vom Erfolg ihrer Maßnahmen zum Abfangen illegaler Verbringungen haben und inwiefern dies zum Erreichen des Ziels der EWSR, also zum Schutz der Umwelt, beiträgt.

Informationen über diese beiden Aspekte sind für die Evaluierung der EWSR sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene wichtig und für die Weiterentwicklung der bereits ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen unerlässlich.

### Wirksamkeit der Durchsetzungsmaßnahmen

Die Wirksamkeit von Durchsetzungsmaßnahmen zu messen ist komplizierter, als es auf den ersten Blick scheint. Die Feststellung kausaler Effekte erfordert eine sorgfältig geplante Untersuchungsmethode, Zugang zu Informationen sowie ausreichend Zeit und andere Ressourcen. Der Unterschied zwischen Output und Ergebnissen muss ebenso berücksichtigt werden wie mögliche unbeabsichtigte Effekte (wie Versuche einer grenzüberschreitenden Umgehung). Neben grundlegenden methodischen Problemen wird die Messung auch durch die Tatsache verkompliziert, dass die Untersuchung illegaler grenzüberschreitender Güterströme von Natur aus schwierig ist. Dies trifft auch auf die illegale Ausfuhr von Abfällen zu. Daher ist es schwierig, die Zahl der EWSR-Verstöße mit der Gesamtzahl der illegalen Abfallverbringungen in Beziehung zu setzen bzw. abschätzen zu können, wie viele Verbringungen des illegalen Stroms aufgehalten werden, und Schlüsse über die Einhaltung der EWSR und die Wirksamkeit der Durchsetzungsmaßnahmen zu ziehen.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten untersuchten die Prüfungsteams, was über die Wirksamkeit der Durchsetzungsmaßnahmen bekannt war. Die Prüfungen ergaben, dass die Behörden der acht Länder wenig oder überhaupt nichts über die Wirkung ihrer Durchsetzungsmaßnahmen wissen. In vier Ländern konzentrierten sich frühere Untersuchungen für gewöhnlich auf die Zahl der Kontrollen und Verstöße, praktische Aspekte von Durchsetzungsmaßnahmen und die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen. Sie bieten keinerlei Informationen über die Wirksamkeit von Durchsetzungsmaßnahmen.

#### *Einhaltungsquote*

Die Ermittlung der Einhaltungquote ist in Fällen, in denen Durchsetzungsaktivitäten risikobasiert sind, sogar noch schwieriger. Obwohl ein derartiger Ansatz an sich eine effiziente Strategie darstellt, kann die Zahl der festgestellten Verstöße nicht dazu verwendet werden, den Grad der Einhaltung insgesamt zu bestimmen. Eine grobe Schätzung der Einhaltungquote war nur in einem Land verfügbar, wobei diese auf einer Vielzahl verschiedener Untersuchungen und statistischen Daten zu Elektronik-Altgeräten und thematischen Untersuchungen von Kunststoffabfällen sowie den Ergebnissen von Verkehrskontrollen der Polizei basiert.

In bestimmten Ländern ist der Mangel an Informationen auf die geringe Zahl von in der Praxis durchgeführten Kontrollen zurückzuführen. In anderen Ländern ist der Grund ein Mangel an zuverlässigen Informationen über Kontrollen und Verstöße. Auch Mängel in den zur Verwaltung der Kontrollen verwendeten IT-Systemen können die Durchführung der notwendigen Analysen erheblich erschweren.

#### **Beispiel 23**

Der Fall Irlands ist beispielhaft für die allgemeine Feststellung, dass die Wirksamkeit von Maßnahmen nicht geprüft wurde. Die zuständige Behörde verfügt zwar über Informationen über den Umfang der Durchsetzungsaktivitäten, wie die Anzahl der Kontrollen und Untersuchungen, und über die Zahl der aufgedeckten Verstöße, jedoch sind Angaben zur Art der Verstöße sowie zu den betreffenden Abfallmengen und -arten nicht ohne Weiteres verfügbar. Dies macht es schwierig, Berichte über die Wirksamkeit von Maßnahmen zu erstellen.

*Überwachung der gesamten Kette als wesentliche Voraussetzung zur Erreichung des EWSR-Ziels*  
Das Ziel der EWSR kann nur dann erreicht werden, wenn das System in seiner Gesamtheit ordnungsgemäß funktioniert - von der Erzeugung des Abfalls bis hin zu seiner endgültigen Verarbeitung. Dementsprechend müssen die verschiedenen Glieder der Kette angemessen überwacht werden und die Überwachung selbst muss eine Kette bilden. Eine umfassende Analyse der gesamten EWSR-Kette erfordert nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der ausführenden und einführenden Staaten, sondern sie muss auch Verfahren, die Qualität der Notifizierungen, die Durchsetzung, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch berücksichtigen. Bislang hat keines der acht geprüften Länder eine derart umfassende Analyse durchgeführt.

Folglich haben die Behörden womöglich kein klares Bild vom Funktionieren des Systems insgesamt, auf dessen Grundlage sie ihre Maßnahmen zur Durchsetzung der EWSR weiterentwickeln könnten. Eine umfassende Analyse könnte beispielsweise

ergeben, dass gegen bestimmte Bestimmungsorte Verdachtsmomente bestehen. Unternehmen, die dorthin ausführen, könnten dann strenger kontrolliert werden. Die Feststellungen könnten auch Kontrollen der betroffenen Unternehmen nach sich ziehen.

## 3.5 Neueste Entwicklungen

### 3.5.1 Entwicklungen auf europäischer Ebene

In den vergangenen Jahren ist unter den EU-Mitgliedstaaten und innerhalb der Europäischen Kommission (GD Umwelt) eine Debatte über den Grad an Autonomie der einzelnen Länder in Bezug auf die Art und Weise, wie sie die EWSR durchsetzen, entstanden. In ihrem Bericht über die Umsetzung der EWSR (für die Jahre 2007-2009) stellte die Europäische Kommission fest, dass sich eine breite Mehrheit (89 %) der Akteure in den Mitgliedstaaten für neue EU-Rechtsvorschriften zur Verschärfung der Kontrollanforderungen ausgesprochen habe. Die vorgeschlagenen Optionen umfassten unter anderem vorgelagerte Kontrollen, die Schulung von Bediensteten und die Verpflichtung der Betreiber zur Vorlage von Nachweisen, falls der begründete Verdacht besteht, dass die Bestimmungen der Verordnung umgangen wurden. Die Europäische Kommission (GD Umwelt) hat eine Folgenabschätzung zu den ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer verstärkten Durchsetzung der EWSR durchgeführt. Am 11. Juli 2013 nahm die Kommission einen Vorschlag für die Verstärkung von Kontrollen von Abfallverbringungen durch eine Änderung der Abfallverbringungsverordnung an (Europäische Kommission, 2013). Diese sieht regelmäßige risikobasierte Kontrollen in den Mitgliedstaaten, eine engere Zusammenarbeit zwischen den Behörden und eine bessere Schulung von Kontrolleuren vor.

### 3.5.2 Entwicklungen auf nationaler Ebene

Die Behörden in den meisten der acht geprüften Länder führen Maßnahmen zur verstärkten Durchsetzung der EWSR durch. Ein Großteil dieser Maßnahmen basiert auf den Feststellungen und Empfehlungen der nationalen Prüfungsberichte (siehe Anhang 3 für eine Übersicht). Einige Prüfungsteams stellten fest, dass der Durchsetzung während und nach der fraglichen Prüfung mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde und die betroffenen Länder nicht nur die Empfehlungen umgesetzt, sondern auch eine Reihe von zusätzlichen Maßnahmen ergriffen hatten. Verbesserungen werden häufig in Form einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen sowie durch Informationsmanagement, Schulungen und die Erstellung von Leitlinien angestrebt. In Anhang 3 ist die Wirkung der nationalen Prüfungen dargestellt.

## 4 Ahndung von Verstößen gegen die EWSR

### 4.1 Einleitung

Obwohl grundsätzlich gilt, dass Verstöße gegen die EWSR geahndet werden müssen, steht es den Mitgliedstaaten frei, eigene Strategien bei der Ahndung von Verstößen zu verfolgen. In diesem Kapitel wird untersucht, welche Sanktionsmaßnahmen in den acht geprüften Ländern zur Verfügung stehen und inwieweit diese angewendet werden<sup>11</sup>.

#### Art der angewendeten Sanktionen

Es gibt unterschiedliche Arten von Sanktionen und es obliegt den Mitgliedstaaten, diejenigen auszuwählen, von denen sie sich die größtmögliche Wirkung erhoffen. Die Prüfungsteams stellten fest, dass alle acht Länder ein Sanktionssystem eingerichtet hatten, einige Sanktionen jedoch häufiger angewendet wurden als andere. Alle acht Länder sind befugt, Geldbußen und Verwaltungsmaßnahmen zu verhängen, wobei sieben Länder Freiheitsstrafen verhängen können, vier Länder Warnschreiben versenden und drei Länder sich für folgende zusätzliche Maßnahmen entschieden haben: gemeinnützige Arbeit, die Beschlagnahme der Ladung sowie die Aussetzung des Geschäftsbetriebs des Täters.

Diese Maßnahmen werden in den folgenden Abschnitten ausführlicher besprochen. Obwohl die Maßnahmen formal gesehen in allen acht Ländern zur Verfügung stehen, stellten die Prüfungsteams fest, dass die meisten Länder nur spärlich von ihnen Gebrauch machen und die Zahl der Verstöße, die letztendlich vor Gericht (entweder einem Verwaltungsgericht oder Strafgericht) verhandelt werden, in den meisten Ländern äußerst gering ist. Daher ist es schwierig, die Situation in verschiedenen Ländern zu vergleichen.

### 4.2 Warnschreiben

Bei geringfügigen Verstößen gegen die EWSR wollen einige Länder nicht so weit gehen, eine Geldbuße oder Verwaltungsmaßnahme zu verhängen. Die EWSR enthält zwar keine Definition eines „geringfügigen“ Verstoßes, doch handelt es sich dabei für gewöhnlich um eine Zuwiderhandlung, die nicht mit Absicht begangen wurde, rückgängig gemacht werden kann und keine Gefährdung für die Umwelt oder die öffentliche Gesundheit verursacht. Warnschreiben stehen in vier der acht Länder als mögliches Durchsetzungsinstrument zur Verfügung. In den anderen vier Ländern zieht ein Verstoß in jedem Fall zumindest ein Verwaltungsverfahren nach sich.

2010 wurden in Irland 565 Warnschreiben versendet, während es in den Niederlanden in der Regel einige Dutzend pro Jahr sind<sup>12</sup>. In Slowenien wurden 2010 drei Warnschreiben verschickt. Die norwegischen Behörden versendeten im geprüften Zeitraum kein einziges.

<sup>11</sup> Die diesem Kapitel zugrunde liegenden zentralen Prüfungsstandards basieren auf Artikel 50 der EWSR (vgl. Abschnitt 1.5): Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften für Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und treffen alle erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Anwendung. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

<sup>12</sup> Die genauen Zahlen sind aufgrund von Registrierungsproblemen und Überschneidungen nicht bekannt.

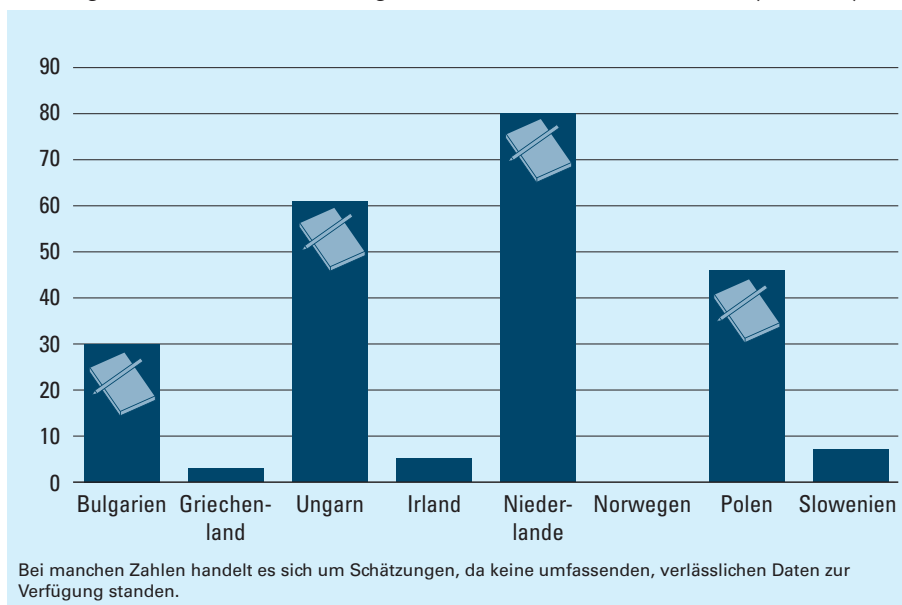


### 4.3 Geldbußen

Alle acht Länder sind befugt, Geldbußen zu verhängen. Die Zahl der jährlich verhängten Geldbußen unterscheidet sich deutlich von Land zu Land; siehe Abbildung 4.1. Bei den angegebenen Werten für die Anzahl der Geldbußen handelt es sich um Schätzungen, da es nicht möglich war, umfassende und zuverlässige Daten zu erhalten.

In den Niederlanden und in Ungarn ist die Zahl der verhängten Geldbußen am höchsten (80 bzw. 60). Weitere Länder, in denen relativ viele Geldbußen verhängt werden, sind Polen (46) und Bulgarien. Griechenland und Irland bilden eine Ausnahme, da die Zahl der verhängten Geldbußen dort im Vergleich zu den anderen Ländern relativ gering ist. In Norwegen hat sich die zuständige Behörde gegen Geldbußen entschieden und verhängt stattdessen Verwaltungsmaßnahmen.

Abbildung 4.1 - Geschätzte Anzahl verhängter Geldbußen in den einzelnen Ländern (2008-2010)



#### Unterschiedlich hohe Geldbußen

Zwar sind Geldbußen in allen acht Ländern als formelle Sanktionen vorgesehen, allerdings konnten im Rahmen der Prüfung gewisse Unterschiede zwischen den Ländern festgestellt werden. Die maximale Höhe der Geldbußen reicht von etwa 25 000 Euro<sup>13</sup> bis hin zu rund 2 Millionen Euro. In den meisten Ländern liegen die Geldbußen für EWSR-Verstöße unter 4 000 Euro. In Polen und Slowenien ist die durchschnittliche Geldbuße höher und liegt zwischen 10 000 und 14 000 Euro.

Auch die Methode zur Festlegung der Höhe einer Geldbuße unterscheidet sich von Land zu Land:

- In einem Land hängt die Höhe der Geldbuße von der Abfallart ab. Für Verstöße gegen die Vorschriften über Abfälle der grünen Liste werden geringere Geldbußen verhängt als für Verstöße gegen die Vorschriften über Abfälle der gelben Liste.

<sup>13</sup> Aufgrund von Wechselkursschwankungen können keine exakten Summen angegeben werden.

- In einem Land wird die Höhe der Geldbuße mithilfe einer mathematischen Formel in Abhängigkeit von der Abfallmenge berechnet. Der Grundbetrag der Geldbuße wird mit einem Wert multipliziert, der die Abfallmenge angibt.
- In einem Land handelt es sich bei sämtlichen Verfahren um Strafverfahren, d. h., es werden keine Verwaltungsmaßnahmen ergriffen.
- In den anderen Ländern kommen verschiedene Faktoren oder Kombinationen von Faktoren bei der Festlegung von Geldbußen zur Anwendung. Zu den berücksichtigten Faktoren zählen der durch den Verstoß entstandene Schaden, die Abfallmenge und frühere Verstöße.

Im folgenden Kasten werden die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern verdeutlicht.

#### Unterschiede hinsichtlich der verhängten Sanktionen

**Die Situation:** Ein Privatunternehmen verbringt illegal 15 Container Kunststoffabfall (mit einem Gewicht von rund 200 Tonnen) nach Indien. Haushaltsabfall ist in der gelben Liste aufgeführt und Indien verlangt ein Notifizierungsverfahren. Statt des Notifizierungsverfahrens wendet das Unternehmen vorsätzlich das allgemeine Informationsverfahren an, welches weniger streng ist.

**Bulgarien:** Grundsätzlich werden gegen ein Unternehmen (d. h. eine juristische Person) Geldbußen in Höhe von 10 000 bis 20 000 Euro sowie Verwaltungszwangsmaßnahmen verhängt, d. h., das Unternehmen wird angewiesen, die Abfälle umweltgerecht zu verarbeiten.

**Griechenland:** Der Täter erhält eine Geldbuße in Höhe von rund 28 000 Euro, zusätzlich kann sein Geschäftsbetrieb entweder vorübergehend oder dauerhaft ausgesetzt werden. Ein Strafgericht kann gegen den Täter eine Freiheitsstrafe von 1 bis 10 Jahren sowie eine zusätzliche Geldbuße in Höhe von 1 000 bis 500 000 Euro verhängen.

**Ungarn:** Die Höhe der Strafe ist abhängig vom Gewicht des Abfalls: 200 Tonnen entsprechen 133 330 Euro, d. h. 667 Euro pro Tonne.

**Niederlande:** Prinzipiell läge die Geldbuße bei 90 000 Euro, obwohl besondere Umstände, wie frühere Verstöße, Einfluss auf deren Höhe haben können.

**Polen:** In Abhängigkeit von den Umständen (d. h. je nach Abfallmenge und -art und je nachdem, ob eine Gefahr für die Umwelt und die öffentliche Gesundheit besteht) liegt die Höhe des Bußgeldes zwischen ca. 12 500 und 75 000 Euro. Gemäß dem polnischen Strafgesetzbuch werden Verstöße gegen das Gesetz über grenzüberschreitende Abfallverbringungen mit einer Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren geahndet.

Die anderen Länder konnten keine Angaben über die Höhe der Geldbußen machen.

## 4.4 Verwaltungsrechtliche Maßnahmen

Bei einem Verstoß gegen die EWSR kann sich die Ordnungsbehörde zur Verhängung einer Verwaltungsmaßnahme entscheiden. Verwaltungsmaßnahmen werden vorrangig angewendet, um Verstöße "rückgängig zu machen", d. h. um die vorherige Situation wiederherzustellen und nicht, um den Täter zu bestrafen. Zu den Verwaltungsmaßnahmen zählt beispielsweise die Verpflichtung, eine Lieferung wieder zurückzunehmen und den Verstoß rückgängig zu machen (z. B. wenn ein maß-

gebliches Formular nicht ausgefüllt wurde). Kommt der Täter der Verwaltungsmaßnahme nicht nach, werden weitere Maßnahmen, wie etwa die Verhängung einer Geldbuße oder der Entzug der Lizenz des Täters, ergriffen

In allen acht Ländern sind bestimmte Verwaltungsmaßnahmen als Durchsetzungsinstrumente vorgesehen, wobei sich jedoch auch hier der Umfang ihrer Nutzung von Land zu Land unterscheidet. Vier Länder setzten dieses Instrument in den letzten Jahren entweder nie oder nur wenige Male ein, andere wiederum nutzten es eigenen Angaben zufolge jedes Jahr Dutzende Male.

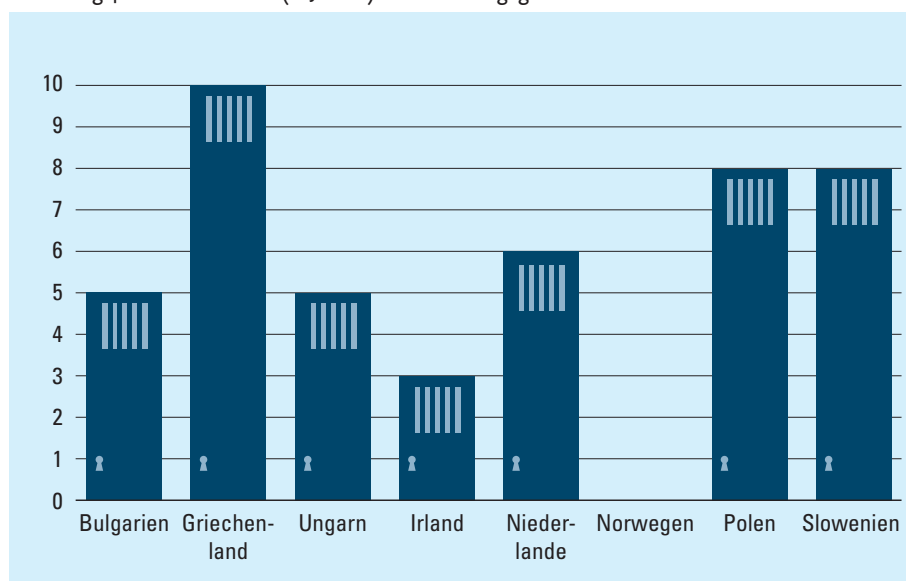
## 4.5 Strafrechtliche Maßnahmen

Bei Verstößen gegen die EWSR, für deren Ahndung Verwaltungsmaßnahmen, beispielsweise aufgrund der Schwere des Falls, nicht angemessen sind, kann die Staatsanwaltschaft die Möglichkeit eines Gerichtsverfahrens prüfen. Dies kann zu einer der folgenden beiden Entscheidungen führen:

1. zu der Entscheidung, kein Gerichtsverfahren zu eröffnen;
2. zur Eröffnung eines Gerichtsverfahrens, das im Falle einer Verurteilung des Täters eine Freiheitsstrafe nach sich ziehen kann.

In allen Ländern außer Norwegen<sup>14</sup> kann gegen eine Person, die einen Verstoß gegen die EWSR begangen hat, (im Rahmen des Strafrechts) eine Freiheitsstrafe verhängt werden. Wie aus Abbildung 4.2 ersichtlich, liegt die Höchstdauer für Freiheitsstrafen in den acht Ländern zwischen drei und zehn Jahren. Die Haftdauer hängt von den Umständen ab. In Griechenland beträgt die maximale Haftdauer zehn Jahre, wenn jedoch festgestellt wird, dass die durch den Verstoß verursachte Umweltverschmutzung oder -zerstörung auf Nachlässigkeit zurückzuführen ist, darf die Haftdauer ein Jahr nicht übersteigen. In ähnlicher Weise verhängen bulgarische Gerichte im Falle von Nachlässigkeit eine Höchststrafe von zwei Jahren oder eine Bewährungsstrafe.

Abbildung 4.2 - Höchststrafen (in Jahren) für Verstöße gegen die EWSR



14 Nach Abschluss der Prüfung schlug das norwegische Umweltministerium die Einführung einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren für illegale Aus- und Einfuhren von gefährlichen Abfällen vor.

In der Praxis sind Haftstrafen äußerst selten. In den meisten Fällen wird der Täter entweder mit einer Geldbuße belegt oder die Anklage wird fallen gelassen.

Es folgt eine Reihe von Beispielen. In Ungarn wurden zwischen 2008 und 2010 keine Strafverfahren wegen Verstößen gegen die EWSR eingeleitet. Der letzte Fall geht auf das Jahr 2006 zurück. In Bulgarien wurde in einem Fall ein Strafverfahren infolge der Feststellung einer illegalen Verbringung eingeleitet. Für Griechenland liegen keine Angaben über die Zahl der Gerichtsverfahren vor, da es keine Datenbank gibt, der man derartige Informationen entnehmen könnte.

In den Niederlanden werden zahlreiche Verfahren von der Staatsanwaltschaft eingestellt<sup>15</sup>. Von den 505 Fällen, die zwischen 2008 und 2010 in ein Gerichtsverfahren hätten münden können, wurden 21 % auf Entscheidung der Staatsanwaltschaft nicht verfolgt. Dies stellt einen hohen Anteil dar, wenn man bedenkt, dass sich die Staatsanwaltschaft intern zum Ziel gesetzt hat, nicht mehr als 10 % der potenziellen Verfahren einzustellen. Die Staatsanwaltschaft ist nicht in der Lage, zu erklären, warum dieses Ziel in Fällen betreffend die EWSR nicht erreicht wurde, und hat eine entsprechende Untersuchung eingeleitet.

Während die hohe Zahl der fallengelassenen Anklagen ein typisches Problem der Niederlande zu sein scheint, sind Gerichtsverfahren in anderen Ländern selten. Aus diesem Grund gibt es auch für fallengelassene Anklagen nur wenige Beispiele aus vier anderen Ländern. In drei Ländern liegen keine spezifischen Informationen über die Anzahl der fallengelassenen Anklagen vor. Beispiel 24 zeigt einen Fall, der vor Gericht abgewiesen wurde.

#### **Beispiel 24:** Abweisung wegen Mangels an Beweisen

2010 ließ die österreichische Polizei eine Ladung Alttakkumulatoren nach Slowenien zurückführen, da die Verbringung nicht mit einer gültigen Ausfuhrgenehmigung versehen war und nicht zuverlässig nachgewiesen werden konnte, wo die Akkumulatoren recycelt werden sollten. Die Umweltaufsichtsbehörde befand, dass der Besitzer des Abfalls und der Verbringer nicht über die erforderlichen Genehmigungen oder die notwendige Ausrüstung für die Lagerung und Behandlung derartiger Abfälle verfügten. Die Behörde übergab den Fall an die Staatsanwaltschaft, dieser wurde jedoch anschließend abgewiesen, da das Gericht keine ausreichenden Beweise dafür finden konnte, dass durch die illegale Verbringung tatsächlich die Umwelt gefährdet oder zerstört wurde oder diese eine Gefährdung für die Umwelt oder Menschenleben darstellte.

Bei den Prüfungen zeigten sich erhebliche Unterschiede zwischen den acht Ländern in Bezug auf die Art der Ahndung von Verstößen. Für ein und denselben Verstoß kann die Strafe je nach Land höchst unterschiedlich ausfallen. Die europäischen Staatsanwaltschaften haben unlängst ein Kooperationsprojekt zum Austausch von Informationen über die Ahndung von Zuwiderhandlungen gestartet.

<sup>15</sup> Ein Verfahren gilt als eingestellt, wenn der Staatsanwalt zwar beabsichtigt, einen Fall vor Gericht zu bringen, sich jedoch dann gegen eine Weiterverfolgung entscheidet, noch bevor sich ein Gericht damit befasst hat.

Die Prüfungen ergaben außerdem, dass die meisten Länder nur sehr begrenzt von Sanktionsinstrumenten Gebrauch machen. Es bedarf weiterer Untersuchungen, um festzustellen, ob die nationalen Sanktionsstrategien, wie in der EWSR gefordert, verhältnismäßig und abschreckend sind

## 4.6 Andere Durchsetzungsmaßnahmen

In zwei Ländern wird gemeinnützige Arbeit als Sanktionsinstrument eingesetzt. Die zuständige Behörde in einem der anderen Länder hat die Möglichkeit, den Geschäftsbetrieb eines Unternehmens auszusetzen und Ladungen und Lkws zu beschlagnahmen. Diese Strafen werden jedoch selten verhängt: Aus allen drei Ländern wurden nur einige wenige Fälle berichtet. In einem der Länder wurde 2009 beispielsweise nur eine einzige Verbringung beschlagnahmt und 2010 waren es gerade einmal zwei.

### *Internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung*

Aus den Feststellungen in diesem Kapitel geht hervor, dass die acht Länder höchst unterschiedlich mit Zuwiderhandlungen umgehen. Bis vor Kurzem fand zwischen den Staatsanwaltschaften der europäischen Länder nur ein sehr begrenzter Informationsaustausch in Bezug auf Leitlinien für die Verfolgung von Verstößen gegen die EWSR statt. Ebenso wenig tauschen die Gerichte Informationen über Sanktionen oder die Auslegung der EWSR aus (De Rijck, 2011). Eine wichtige neue Entwicklung auf diesem Gebiet stellt die Einrichtung eines Netzes von Staatsanwaltschaften im Jahr 2012 dar. Das Netz soll einen derartigen Austausch fördern und hat damit begonnen, eine internationale Datenbank von Gerichtsurteilen in Fällen von Zuwiderhandlungen gegen die EWSR aufzubauen.

## 5 Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Dieses Kapitel enthält eine Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des vorliegenden Berichts.

Abschnitt		Schlussfolgerungen	Empfehlungen
Inwieweit erfüllen die zuständigen Behörden die Anforderungen, die sich aus der EWSR ergeben?			
2.2	Formale Anforderungen in Bezug auf die Umsetzung	<p>Alle Länder haben die Verordnung umgesetzt. Alle acht Länder</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• haben dafür gesorgt, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften der Verordnung entsprechen;</li> <li>• haben eine zuständige Behörde benannt;</li> <li>• haben die EWSR-Notifizierungsverfahren angenommen;</li> <li>• führen Kontrollen durch;</li> <li>• haben Sanktionssysteme eingerichtet;</li> <li>• beteiligen sich an internationaler Zusammenarbeit.</li> </ul> <p>Es gibt eine Ausnahme von obiger Regel: Nicht alle Mitgliedstaaten erstatten der Europäischen Kommission (und dem Sekretariat des Basler Übereinkommens) rechtzeitig Bericht.</p>	
2.3-2.4	Einstufung von Abfällen und zwei bestehende Rechtsrahmen	<p>Die beteiligten Akteure haben Schwierigkeiten, sich auf eine exakte Definition des Begriffs "Abfall" zu einigen. In der Folge werden in mehreren Ländern gefährliche Abfälle als Güter und/oder "Abfälle der grünen Liste" ein- oder ausgeführt. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass EWSR-Kontrollen umgangen werden.</p>	<p>Aufgrund der weit gefassten Definition von Abfall und der Unterscheidung zwischen Abfällen der "grünen Liste" und der "gelben Liste" ist es wichtig, den operativen Beamten geeignete Leitlinien und Informationsmaterialien zur Verfügung zu stellen. Den Ländern wird empfohlen, Leitlinien zu erstellen, die sich insbesondere mit Verbringungen von Gebrauchtgegenständen und Abfällen der grünen Liste befassen. Die Kommission könnte die Entwicklung derartiger Leitlinien unterstützen.</p>

		<p>Es bestehen Unterschiede bezüglich der Auslegung innerhalb und zwischen den Ländern, wodurch die Komplexität der Durchsetzung und das Risiko illegaler Ausfuhren zunehmen. Diese Unterschiede können sich auch auf die Statistiken auswirken.</p> <p>Noch komplizierter wird die Lage dadurch, dass zwei verschiedene Code-Systeme existieren (EWSR/Basel und die von den Zollbehörden verwendeten internationalen Zollcodes).</p>	<p>Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf die Auslegung und die Einstufung von Abfällen müssen angegangen und beseitigt werden. Den Behörden wird empfohlen, diese Unterschiede innerhalb der bestehenden internationalen Netze und mit der Kommission zu erörtern.</p> <p>Den Ländern wird empfohlen, eine Umwandlungstabelle zu verwenden, um Zollcodes in Basel-Codes umzuwandeln und umgekehrt. Die Kommission könnte die Erstellung einer derartigen Umwandlungstabelle unterstützen.</p>
2.5- 2.6	Informations- management	<p>Das Informationsmanagement zum Zwecke der Durchsetzung der EWSR ist in allen acht Ländern unzureichend. Es gibt Schwachstellen in den Informationssystemen innerhalb der Länder sowie beim Informationsaustausch innerhalb der Länder und zwischen den Ländern. Dadurch werden eine umfassende und zuverlässige Überwachung und die Evaluierung der Durchsetzungspraktiken behindert.</p>	<p>Den Ländern wird empfohlen, ihr Informationsmanagement in Bezug auf die EWSR zu verbessern. Die Kommission könnte die Entwicklung eines europäischen Informationssystems für Notifizierungen unterstützen.</p> <p>Die Vergleichbarkeit statistischer Daten würde durch die Entwicklung EU-weiter Leitlinien für die Erhebung, Registrierung und Meldung von Daten über die Durchsetzung der EWSR und die Ahndung von Verstößen verbessert werden.</p>
Wie setzen die Behörden die EWSR durch und welche Informationen gibt es über die Wirksamkeit der Durchsetzungsmaßnahmen?			
3.2	Durchsetzungsnetz	<p>In allen Ländern sind zahlreiche verschiedene Organisationen an der Durchsetzung beteiligt. Daraus ergeben sich Herausforderungen in Bezug auf die Koordinierung und Kooperation zwischen den einzelnen Ordnungsbehörden.</p>	<p>Kooperation und Koordinierung innerhalb des Durchsetzungsnetzes wirken sich positiv auf die Durchsetzung aus. Den Ländern wird empfohlen, ihr Durchsetzungsnetz so zu organisieren, dass die Zusammenarbeit zwischen den Behörden gefördert wird und die Kompetenzen unterschiedlicher Behörden genutzt werden.</p>



3.3	Durchsetzungsstrategie und deren Umsetzung, einschließlich der internationalen Zusammenarbeit zur Verhinderung und Ermittlung illegaler Verbringungen	<p>Die Durchsetzungsstrategien vieler Länder sind nicht in ausreichendem Maß durch eine explizite Risikobewertung untermauert. In diesen Ländern besteht die Gefahr, dass die Durchsetzungsmaßnahmen nicht den spezifischen Risiken entsprechen, denen sich das betreffende Land gegenüber sieht.</p> <p>Neben den Kontrollen von Abfallverbringungen führen die Länder auch Kontrollen in Abfallanlagen sowie thematische Kontrollen durch. Koordinierte Aktionen auf nationaler und internationaler Ebene sind wichtig, um Synergieeffekte zu erzielen, Erfahrungen auszutauschen und Kenntnisse zu erwerben.</p>	<p>Den Ländern wird empfohlen, einen strategischen Plan zur Durchsetzung der EWSR zu entwickeln. Dieser Plan sollte risikobasiert sein, den tatsächlichen Risiken entsprechen und regelmäßig aktualisiert werden.</p> <p>Den Ländern wird empfohlen, die internationale Zusammenarbeit zu konsolidieren und zu intensivieren, Informationen über Abfallverbringungen, -ströme, -unternehmen und -anlagen auszutauschen und den Austausch von Erfahrungen und Wissen über Durchsetzungsmaßnahmen zu fördern, um empfehlenswerte Verfahren zu entwickeln und zu übernehmen.</p>
3.3.5	Für die Durchsetzung verfügbare Ressourcen	Hinsichtlich der Ressourcenausstattung und Priorisierung bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den nationalen Behörden. In fünf der acht geprüften Länder herrscht ein Mangel an Ressourcen, insbesondere was technische Ausrüstung und gut ausgebildetes Personal betrifft. In einigen Ländern wird der Durchsetzung keine ausreichend hohe Priorität eingeräumt. Daraus ergeben sich Herausforderungen für die wirksame Durchsetzung der EWSR.	Den Ländern wird empfohlen, entsprechend den Risiken illegaler Verbringungen Personal einzustellen und Ressourcen bereitzustellen. Zudem sollten sie geeignete Schulungsprogramme auflegen.
3.4	Informationen über die Wirksamkeit der Durchsetzung	Alle Länder verfügen über wenige oder gar keine Informationen über die Auswirkungen von Durchsetzungsmaßnahmen und haben kein klares Bild von der Funktionsweise des EWSR-Systems insgesamt. Den Behörden mangelt es an Informationen über das letzte Glied in der EWSR-Kette: die Abfallverarbeitung.	Den Ländern wird empfohlen, ihr Informationsmanagement in Bezug auf die EWSR zu verbessern. Den Ländern wird empfohlen, sich stärker um die Nutzung und den Austausch von Informationen zu bemühen und bei der Überprüfung von Notifizierungen zusammenzuarbeiten. Zudem sollten Verwaltungskontrollen durchgeführt werden, um das Risiko einer Abfallverarbeitung in nicht normgerechten Anlagen zu bewerten.

Ahndung von Verstößen gegen die EWSR			
4.1- 4.6	Unterschiede hinsichtlich der Sanktionen und des Umfangs ihrer Nutzung in der Praxis	In Bezug auf die Nutzung von Sanktionsinstrumenten bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den acht Ländern. Für ein und denselben Verstoß kann die Strafe je nach Land höchst unterschiedlich ausfallen. Die meisten Länder wenden in der Praxis nur sehr begrenzt Sanktionen an.	Es bedarf weiterer Untersuchungen, um zu bewerten, ob die nationalen Sanktionssysteme, wie in der EWSR gefordert, verhältnismäßig und abschreckend sind. Den Ländern wird empfohlen, dies zu bewerten und Informationen über den Einsatz von Sanktionsinstrumenten innerhalb des bestehenden Netzes von Staatsanwälten auszutauschen.

## Anhang I Prüfungsansatz

### *Prüfungsziel und -fragen*

Ziel dieser koordinierten Prüfung ist die verbesserte Durchsetzung der EWSR durch Bereitstellung von Informationen über die Durchsetzungsstrategien der teilnehmenden Länder und ihre Leistung in Bezug auf Ergebnisse und das Erreichen der gewünschten Wirkung. Zu diesem Zweck wurden im Rahmen der nationalen Prüfungen die folgenden Fragen gestellt:

- Inwieweit erfüllen die zuständigen Behörden die Anforderungen, die sich aus der EWSR ergeben?
- Wie setzen die Behörden die EWSR durch und welche Informationen gibt es über die Wirkung der Durchsetzungsmaßnahmen?

### *Die nationalen Prüfungen*

Im Mittelpunkt der Prüfungen standen die rechtliche und institutionelle Umsetzung der EWSR - was auch die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden einschließt -, deren Durchsetzung und die Bestrafung von Verstößen sowie Informationssysteme und Berichterstattungspflichten.

Um die Einheitlichkeit der acht Prüfungen zu gewährleisten, wurde eine Matrix verwendet. In dieser Matrix waren die Prüfungsfragen sowie die zu deren Beantwortung notwendigen Informationen aufgelistet (siehe unten)<sup>16</sup>. Für die meisten ORKB bestand die Arbeit vor Ort größtenteils aus Befragungen von Mitarbeitern der involvierten Behörden, Analysen von Dokumenten und Verfahren, Analysen administrativer Datenbanken und Statistiken über Kontrollen, Verstöße und Sanktionen und Beobachtungen im Rahmen von Durchsetzungsaktionen.

### *Der gemeinsame Bericht*

In diesem gemeinsamen Bericht werden die Feststellungen der acht nationalen Prüfungen zusammengefasst. Es werden empfehlenswerte Verfahren, Schwachstellen und Herausforderungen beschrieben. Da sich die koordinierte Prüfung auf den Umfang der nationalen Prüfungen beschränkt, beziehen sich die Feststellungen ausschließlich auf die teilnehmenden Länder. Dennoch könnten die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auch für andere Länder relevant sein. Jede ORKB ist nur für ihre eigenen nationalen Prüfungsfeststellungen verantwortlich.

<sup>16</sup> Aufgrund von unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften über ORKB und verschiedenen Prüfungsstraditionen kam es unweigerlich zu geringfügigen Abweichungen zwischen den Prüfungen. Darüber hinaus war die norwegische Prüfung Teil einer breiter angelegten Prüfung der Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle, die noch vor Beginn dieser koordinierten Prüfung eingeleitet wurde.

## Matrix

Frage 1	Wie viel Abfall wird jährlich ein- und ausgeführt (in und aus EU- und EWR-Staaten sowie außer-europäische(n) Staaten; welche Transportmittel werden genutzt)? Was sind die Hauptabfallarten? Welches sind die wichtigsten Herkunfts- und Empfängerstaaten? In welchem Verhältnis steht die Menge an ein- und ausgeführten Abfällen zum nationalen Abfallaufkommen und den Kapazitäten der inländischen Recycling- und Verarbeitungsanlagen? Wie viele illegale Verbringungen von Abfällen werden von den Behörden jährlich aufgehalten (Anzahl der Verbringungen und Tonnage)? Gibt es Schätzungen bezüglich der jährlichen Gesamtmenge an illegal ein- oder ausgeführten Abfällen?
Standards	Die Informationen müssen klar und von guter Qualität sein.
Frage 2	Wann und wie wurden die Bestimmungen der EWSR in nationales Recht umgesetzt?
Standards	Im Einklang mit der EWSR, rechtzeitig und mit klaren Bestimmungen in Bezug auf die Durchsetzbarkeit.
Frage 3	Wie werden Verstöße bestraft? Wie viele und welche Arten von Sanktionen wurden in den vergangenen zwei Jahren verhängt?
Standards	Artikel 50 Absatz 1 der EWSR: "Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften für Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und treffen alle erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Anwendung. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein." Um es weniger juristisch auszudrücken: Mithilfe der verfügbaren Sanktionen sollte es möglich sein, das Verhalten der Täter wirksam zu korrigieren.
Frage 4	Welche Organisationen wurden mit der Durchsetzung der EWSR und der Ausstellung von Genehmigungen für internationale Abfallverbringungen sowie mit deren Abfertigung betraut? Was sind ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten? Verfügen sie über ausreichende Befugnisse (z. B. einen Rechtsrahmen) zur Erfüllung ihrer Verantwortlichkeiten? Welche Ziele verfolgen sie in Bezug auf die Durchsetzung der EWSR? Ist ihre Organisationsstruktur angemessen für die Durchsetzung der EWSR?
Standards	Eine eindeutige Aufgabenteilung (zwischen den und innerhalb der Organisationen). Ausreichende Befugnisse und eine geeignete Organisationsstruktur zur Erfüllung ihrer Verantwortlichkeiten.
Frage 5	Welche Vereinbarungen hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung verantwortlichen Organisationen wurden erzielt? Inwieweit schenken die betroffenen Organisationen diesen Kooperationsvereinbarungen Beachtung? Inwiefern ist die Zusammenarbeit geeignet, um die ordnungsgemäße Durchsetzung der EWSR sicherzustellen?
Standards	Vereinbarungen in Bezug auf Kommunikation und Koordinierung auf verschiedenen Ebenen. Einhaltung von vereinbarten Verfahren. Austausch von für eine ordnungsgemäße Durchsetzung erforderlichen Informationen.
Frage 6	Verfügen die betroffenen Organisationen über ausreichend finanzielle Mittel, Zeit, Mitarbeiter, Informationen, Ausrüstung und andere Ressourcen, um ihre Verantwortlichkeiten zu erfüllen?
Standards	Ausreichende Kapazitäten zur Erfüllung von Durchsetzungsaufgaben in Bezug auf finanzielle Mittel, Zeit, Mitarbeiter und andere Ressourcen.
Frage 7	Welche Art von Durchsetzungsstrategien verfolgen die Organisationen? Wie wird im Rahmen dieser Strategien zwischen der Einhaltung der EWSR-Verfahren und Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Abfallverbringungen unterschieden? Wie kamen diese Strategien zustande? Wie werden sie in der Praxis umgesetzt? Welche Leitlinien werden zur Definition von "Abfall", "Entsorgung", "Verwertung" und anderer wichtiger Begriffe verwendet, und wie werden diese Leitlinien bei der Durchsetzung konkret angewendet? Welche Ergebnisse bringen die Durchsetzungsaktivitäten? Wie legen die betroffenen Organisationen für ihre Leistungen im Bereich der Durchsetzung Rechenschaft ab?
Standards	Siehe unten.

Frage 8	Welche Art von Informationen tauschen die betroffenen Organisationen mit Umweltbehörden anderer Länder aus? Wie wird dieser Informationsaustausch organisiert? Ist er geeignet, um die ordnungsgemäße Durchsetzung der EWSR sicherzustellen?
Standards	Vereinbarungen in Bezug auf Kommunikation und den Austausch zuverlässiger Informationen. Einhaltung von vereinbarten Verfahren.
Frage 9	Auf welche Hindernisse treffen die Ordnungsbehörden? Welche Faktoren wirken sich auf die Effektivität der Durchsetzungspraktiken aus?
Standards	Keine

## Anhang 2 Anzahl der Kontrollen und Verstöße

Land	Jahr	Zoll		Umweltbehörde		Polizei	
		Anzahl Kontrollen	Anzahl Verstöße	Anzahl Kontrollen	Anzahl Verstöße	Anzahl Kontrollen	Anzahl Verstöße
Bulgarien	2008-2010	k. A.	5	k. A.	9	k. A.	17
Griechenland <sup>1</sup>	2008	k. A.	k. A.	3	2	k. A.	13
	2009	k. A.	k. A.	16	15	k. A.	7
	2010	k. A.	k. A.	14	14	k. A.	20
Irland <sup>2</sup>	2008			4 950	511		
	2009			4 395	429		
	2010			4 271	389		
Ungarn <sup>3</sup>	2008	k. A.	k. A.	1	31	k. A.	k. A.
	2009	k. A.	k. A.	6	96	k. A.	k. A.
	2010	k. A.	k. A.	7	56	k. A.	k. A.
Niederlande <sup>4</sup>	2008	7 664	146	95	29	1 187	85
	2009	5 915	182	47	14	1 075	76
	2010	5 238	145	75	14	920	83
Norwegen	2008	0	11	0	0	0	0
	2009	60	17	Siehe Zoll	0	0	0
	2010	133	48	Siehe Zoll	0	0	0
Polen <sup>5</sup>	2008	k. A.	32	k. A.	36	k. A.	27
	2009	k. A.	27	k. A.	30	k. A.	37
	2010	k. A.	37	k. A.	26	k. A.	42
Slowenien	2008	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
	2009	6	3	10	5	k. A.	k. A.
	2010	7	3	18	13	k. A.	k. A.

1. Griechenland: Obwohl Kontrollen von Zoll und Polizei durchgeführt und möglicherweise auch Verstöße festgestellt wurden, gibt es weder Aufzeichnungen über die Gesamtzahl der Kontrollen noch sind Daten über die Anzahl der vom Zoll festgestellten Verstöße verfügbar.
2. Irland: Das NTFSO koordiniert die Kontrollen. Die Zahlen beinhalten auch gemeinsame Kontrollen, die mit anderen Ordnungsbehörden durchgeführt wurden.
3. Ungarn: Die Zahl der von der Umweltbehörde gemeldeten Verstöße schließt Zuwiderhandlungen mit ein, die Gegenstand eines durch den Zoll, die Polizei oder andere Organisationen eingeleiteten Verwaltungsverfahrens sind. Obwohl Zoll und Polizei bekanntermaßen allgemeine Kontrollen durchführen, liegen keine Informationen über die Zahl der vorgenommenen Kontrollen vor.
4. Niederlande: Die Zahl der Kontrollen durch die Umweltbehörde bezieht sich ausschließlich auf Vor-Ort-Kontrollen in Unternehmen; mehrere Hundert Güterverkehrskontrollen werden dabei nicht erfasst.
5. Polen: Die Daten in der Rubrik Polizei beziehen sich auf die Zahl der Verstöße, die vom Grenzschutz und der Straßenverkehrsinspektion aufgedeckt wurden.

## Anhang 3 Wirkung der nationalen Prüfungen: Weiterverfolgung der Empfehlungen

Bulgarien	Die Behörden haben bereits vier der sieben Empfehlungen umgesetzt und arbeiten derzeit an der Umsetzung der übrigen Empfehlungen. Die Empfehlungen beziehen sich insbesondere auf Schulungen, organisatorische Aspekte und Informationen zur Strategie im Zusammenhang mit Abfallverbringungen.
Griechenland	Die Behörden waren mit den Bemerkungen des Prüfungsteams im Wesentlichen einverstanden. Die Empfehlungen beziehen sich insbesondere auf die Ausarbeitung einer Durchsetzungsstrategie und von Leitlinien, die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stellen und das Informationsmanagement.
Irland	Der Abschlussbericht wurde den Behörden noch nicht vorgelegt.
Ungarn	Die zuständige Behörde und der Zoll haben als Reaktion auf die Prüfungsfeststellungen Aktionspläne erstellt. Die wichtigste Empfehlung betrifft die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stellen. Das Prüfungsteam stellte fest, dass die Behörden nach dem Prüfungszeitraum begannen, eine Reihe von Verbesserungen vorzunehmen, und die Zahl der Kontrollen und Schulungsaktivitäten erhöhten.
Niederlande	Die Behörden waren mit der allgemeinen Schlussfolgerung des Prüfungsteams zufrieden. Sie räumten ein, dass in gewissen Bereichen Raum für Verbesserungen bestehe, und gaben an, dass bereits Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsmanagements, der Koordinierung und des Informationsaustauschs eingeleitet worden seien. Die Behörden hatten zudem eine Untersuchung gestartet, um zu ermitteln, warum EWSR-Verstöße vergleichsweise häufig nicht strafrechtlich verfolgt werden. Die Empfehlung, eine Analyse der Funktionsweise des gesamten EWSR-Systems und der Durchsetzungskette durchzuführen, setzten die Behörden nicht um.
Norwegen	<p>Das norwegische Parlament unterstrich die Bedeutung verschärfter Kontrollen von Ausfuhren gefährlicher Abfälle, sowohl durch regelmäßige als auch durch risikobasierte Grenzkontrollen. Es betonte zudem, dass Bestätigungen der endgültigen Behandlung des Abfalls überprüft werden müssten. Das norwegische Parlament räumte ein, dass die Qualität von Datenbanken und Statistiken verbessert werden müsse, um eine bessere Grundlage für Folgemaßnahmen zu schaffen.</p> <p>Das Umweltministerium erarbeitet derzeit eine Strategie zur Bewältigung der Probleme im Zusammenhang mit gefährlichen Abfällen. Eine Änderung des Immissionsschutzgesetzes wurde vorgeschlagen, um die Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Ausfuhren von gefährlichen Abfällen zu verbessern. Dies umfasst auch eine Verschärfung der Sanktionen bei illegalen Ausfuhren von gefährlichen Abfällen.</p>
Polen	Die Behörden haben Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des nationalen Prüfungsberichts ergriffen. Die Empfehlungen beziehen sich insbesondere auf die Überwachung der involvierten Organisationen, den rechtzeitigen Austausch von Informationen und die Sicherstellung von Zugriffsmöglichkeiten auf eine zentrale Online-Datenbank für die Beamten.
Slowenien	<p>Die Behörden werden über die Umsetzung der in Reaktion auf die Prüfung ergriffenen Maßnahmen Bericht erstatten müssen. Die wichtigsten Maßnahmen betreffen das Meldesystem für die Verarbeitung von Abfällen, die Einrichtung eines Registers für nationale Abfallbehandlungsanlagen, die Neubewertung der Sanktionspolitik sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stellen und des Informationsmanagements.</p> <p>Die Behörden haben noch keine Angaben dazu gemacht, welche Verbesserungen sie als Antwort auf die Prüfung vorzunehmen beabsichtigen. Die maßgeblichen Prüfungsfeststellungen bezogen sich unter anderem auf einen Mangel an Informationen über grenzüberschreitende Abfallverbringungen und nationale Abfallbehandlungsanlagen, die Sanktionspolitik, die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stellen und das Informationsmanagement.</p>



## Anhang 4 Zusammenfassungen der nationalen Prüfungen

### Bulgarien

**Prüfungstitel:** Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Durchsetzung der europäischen Abfallverbringungsverordnung im Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2010.

**Veröffentlichungsdatum:** 23. Februar 2012

**Website:** <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=2062&lang=en>

#### Ziel

1. Den Legislativ- und Exekutivbehörden, der Leitung der geprüften Stelle und anderen Nutzern von Informationen eine objektive Bewertung der Wirksamkeit der Durchsetzung der europäischen Rechtsvorschriften über Abfallverbringungen zur Verfügung zu stellen;
2. Die Leitung der geprüften Stelle bei der Verbesserung der Durchsetzung der europäischen Rechtsvorschriften über Abfallverbringungen zu unterstützen.

#### Umfang

Der Prüfungsauftrag umfasst:

1. die Analyse und Bewertung der normativen Bestimmungen und Ressourcen für die Durchsetzung der Verordnung;
2. die Analyse und Bewertung der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Verordnung in folgenden Bereichen:
  - 2.1 Abfallverbringungen, für die eine Notifizierung erforderlich ist;
  - 2.2 Kontrollen von Abfallverbringungen;
  - 2.3 Pflege und Austausch von Daten zu Verbringungen;
  - 2.4 Interaktion zwischen den zuständigen Behörden.

Die Prüfung wurde im Zeitraum zwischen Mai und Dezember 2011 durchgeführt.

#### Wichtigste Feststellungen

Die erforderlichen normativen Voraussetzungen für die Durchführung von Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Verordnung wurden geschaffen.

Innerhalb des Ministeriums für Umwelt und Wasser (Ministry of the Environment and Water - MOEW) und der Regionalen Aufsichtsbehörden für Umwelt und Wasser (Regional Inspectorates of the Environment and Water - RIEW) wurden strukturelle Einheiten geschaffen, die klar definierte Aufgaben in Bezug auf die Ausstellung von Genehmigungen für Verbringungen gemäß der Verordnung und die Kontrolle von grenzüberschreitenden Abfallverbringungen durch bulgarisches Hoheitsgebiet haben. Die verantwortlichen Einheiten innerhalb der anderen Behörden, die Kontrollen von Abfallverbringungen an den EU-Außengrenzen und/oder von Verbringungen innerhalb der Gemeinschaft durchführen, wurden entsprechend ihren Befugnissen benannt.

Der Mangel an ausreichenden Kenntnissen und entsprechendem Sachverstand außerhalb des MOEW stellt ein Risiko für die wirksame Durchsetzung der Verordnung und der einschlägigen Rechtsvorschriften dar.

Notifizierungen werden im Einklang mit den normativen Anforderungen ausgestellt. Die mangelnde Kontrolle der Anlagen in Bezug auf die Menge des verwerteten Abfalls schafft Voraussetzungen für unangemessene Verwaltungsentscheidungen über die Einfuhr von Abfall nach Bulgarien.

Die Tatsache, dass die Ordnungsbehörden bei der Anwendung von verwaltungsrechtlichen Zwangsmaßnahmen im Falle der Feststellung einer illegalen Abfallverbringung sechs verschiedene Arten von Tätigkeiten durchführen, lässt darauf schließen, dass entweder die Anwendung des Abfallbewirtschaftungsgesetzes, das diese Angelegenheiten regelt, oder die Verordnung selbst ein Problem darstellt.

Da es nur sehr wenige Gerichtsverfahren mit rechtskräftigen Urteilen (vor einem Gericht erster Instanz oder einem Berufungsgericht) gibt, können keine Schlussfolgerungen zu deren Wirkung sowie zur Wirkung von Geldbußen und Zwangsgeldern und deren Durchsetzung gezogen werden.

Die Tatsache, dass die Zusammenarbeit zwischen den für grenzüberschreitende Abfallverbringungen zuständigen Ordnungsbehörden ohne gesetzliche Bestimmungen und Verfahren erfolgt, schafft Voraussetzungen für eine unwirksame Durchsetzung der Verordnung.

Die Informationen über die Menge an notifizierten, eingeführten, ausgeführten und durch das Hoheitsgebiet des Landes durchgeführten Abfällen sind weder ausreichend noch zuverlässig und schaffen somit Voraussetzungen für unwirksame und unwirtschaftliche Verwaltungsentscheidungen in Bezug auf grenzüberschreitende Abfallverbringungen.

Weder Format und Inhalt der Register noch das Verfahren zur Übermittlung, Eingabe und Aktualisierung von Daten sind reguliert. Dies führt dazu, dass keine Garantie in Bezug auf Menge und Qualität der in diesen Registern enthaltenen Informationen besteht.

Die Voraussetzungen für die Umsetzung von Maßnahmen zur Durchsetzung der Verordnung wurden geschaffen. Es werden Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle grenzüberschreitender Abfallverbringungen durchgeführt. Aufgrund des Mangels an ausreichendem Sachverstand außerhalb des MOEW und der unzureichenden Menge und Qualität der gesammelten Informationen ist eine wirksame Durchsetzung der Verordnung nicht garantiert.

### **Empfehlungen**

1. Die funktionellen Merkmale der Direktion für Abfallwirtschaft und Bodenschutz und die Aufgabenbeschreibungen der für grenzüberschreitende Abfallverbringungen zuständigen Fachleute sollten entsprechend der 2009 verabschiedeten Geschäftsordnung des MOEW auf den neuesten Stand gebracht werden.

2. Die Notwendigkeit einer Schulung sämtlicher Organe und Personen, die mit der Durchführung von grenzüberschreitenden Kontrollen betraut sind, sollte geprüft und entsprechende Schulungen angeboten werden.
3. Akten über ausgestellte Notifizierungen sollten organisiert und gemäß den Anweisungen des MOEW für die Aufbewahrung von Unterlagen geführt werden.
4. Format und Inhalt der Register sowie die zur Übermittlung, Eingabe und Aktualisierung von Daten verwendete Technologie sollten standardisiert werden.
5. Die derzeitige uneinheitliche Vorgehensweise bei der Anwendung bzw. Nicht-Anwendung von verwaltungsrechtlichen Zwangsmaßnahmen sollte analysiert werden, um eine einheitliche Reaktion der Ordnungsbehörden im Falle einer Feststellung illegaler Abfallverbringungen zu entwickeln.
6. Es sollte ein Verfahren zur Regelung der wechselseitigen Beziehungen zwischen den zuständigen Behörden und den Ordnungsbehörden bei der Durchsetzung der Verordnung und des Abfallbewirtschaftungsgesetzes entwickelt werden.
7. Es sollten Vorschriften und Verfahren in Bezug auf Art, Menge und Qualität der von den verschiedenen Behörden zu erfassenden Informationen über grenzüberschreitende Abfallverbringungen festgelegt werden.

#### **Reaktion der staatlichen Stellen**

Es wurde eine Folgeprüfung durchgeführt, um zu prüfen, ob die Empfehlungen umgesetzt wurden. Das Ministerium für Umwelt und Wasser hatte vier Empfehlungen (Nr. 1, 3, 4 und 5) umgesetzt. Die Umsetzung von drei Empfehlungen (Nr. 2, 6 und 7) war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen.

### **Griechenland**

**Prüfungstitel:** Die Umsetzung der EWSR in Griechenland zwischen 2008 und 2010.

**Veröffentlichungsdatum:** September 2012.

**Website:** [www.elsyn.gr](http://www.elsyn.gr) (auf Griechisch verfügbar).

#### **Ziel**

Festzustellen, ob und inwieweit die zuständigen Behörden im oben genannten Zeitraum die EWSR-Anforderungen erfüllten.

#### **Umfang**

- Evaluierung der nationalen Strategien und Tätigkeiten in Bezug auf die Durchsetzung der EWSR;
- Ergebnisse und Wirkung der Durchsetzung der EWSR durch die zuständigen Behörden in Griechenland;
- Schwächen und Herausforderungen der Umsetzungspraxis;
- Evaluierung der einschlägigen Informationssysteme und der Berichterstattung der zuständigen Behörden im Rahmen der EWSR sowie des Rechtsrahmens zur Sanktionierung von Verstößen gegen die EWSR.

Die Prüfung wurde im Zeitraum zwischen Juni 2011 und April 2012 durchgeführt.

**Geprüfte Behörden:** Die Abteilung für Umweltplanung und die Umweltinspektoren des Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimawandel, Zollämter, die Polizei (Straßenverkehrspolizei), das nationale Statistikamt, Staatsanwaltschaften, Straf- und Verwaltungsgerichte.

### Wichtigste Feststellungen

Das Prüfungsteam stellte fest, dass die nationalen Rechtsvorschriften im Allgemeinen der EWSR entsprechen. Eine zuständige Behörde (das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimawandel) wurde benannt und Notifizierungsverfahren wurden eingeführt. Stichprobenartige Kontrollen wurden von Umweltinspektoren, Zoll und Polizei durchgeführt, obwohl die Sanktionen für Verstöße gegen die EWSR nicht speziell an Abfallverbringungen angepasst wurden.

Das Prüfungsteam vermerkte das Fehlen eines strategischen Plans für die Umsetzung und Durchsetzung der EWSR sowie das begrenzte Maß an Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden bei der Umsetzung der Ziele der Verordnung. Was Letzteres anbelangt, gab es jedoch zwei Ausnahmen: die Einrichtung einer Beratungsstelle zur Unterstützung der Zollbeamten während ihrer Kontrollen und Inspektionen im Rahmen der EWSR und die Erstellung eines Muster-„Autopsieberichts“, den Umweltinspektoren bei EWSR-Kontrollen verwenden können.

Es gibt keinen wirksamen Mechanismus zur Überwachung der Durchsetzung von gegen Täter verhängten Sanktionen oder die Einhaltung von EWSR-Verfahren durch die Täter, da kein einheitliches Informations- und Kommunikationssystem existiert.

Die Existenz zweier verschiedener Code-Systeme (EWSR/Basel-Codes und die von den Beamten verwendeten internationalen Zollcodes), die Unzuverlässigkeit der von den nationalen Behörden bereitgestellten Abfalldaten sowie der Mangel an gut ausgebildetem Personal und angemessenen Finanzmitteln und Ausrüstung zur Durchführung von Kontrollen sind allesamt Faktoren, die die Wirksamkeit der Durchsetzung der EWSR beeinträchtigen.

### Empfehlungen

1. Es sollte ein gemeinsamer Ausschuss aus Vertretern der Ordnungsbehörden eingesetzt werden. Dieser Ausschuss sollte mit folgenden Aufgaben betraut werden: a) Entwicklung und regelmäßige Aktualisierung einer mehrjährigen risikobasierten Strategie sowie jährlicher Prüfungspläne zur Durchsetzung der EWSR, b) Erstellung ausführlicher Leitlinien und Prüfungshandbücher für Kontrolleure und c) Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Durchsetzungsmaßnahmen (insbesondere von Kontrollen).
2. Die zuständigen Behörden sollten ihre Zusammenarbeit verbessern und Erfahrungen und Kenntnisse über Durchsetzungsmaßnahmen austauschen, um empfehlenswerte Praktiken zu entwickeln.
3. Jede zuständige Behörde sollte zudem ein vollständig integriertes Informationssystem entwickeln, das mit den Informationssystemen anderer Ordnungsbehörden vernetzt ist, sodass alle relevanten Daten zugänglich gemacht werden.
4. Einige Zollämter sollten ausschließlich mit der Kontrolle von Abfallverbringungen aus Nicht-EU-Ländern oder in Nicht-EU-Länder beauftragt werden, um die Überwachung und wirksame Kontrolle dieser Art von Verbringungen zu verbessern.

### Reaktion der staatlichen Stellen

Die Behörden stimmten den Bemerkungen des Prüfungsteams im Allgemeinen zu und erhoben keine ernsthaften Einwände. Was die Verstärkung der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Behörden anbelangt, argumentierten die Zollämter, dass

gemäß den nationalen Rechtsvorschriften ausschließlich die für die Durchführung der EWSR-Notifizierungsverfahren zuständige Behörde die Initiative ergreifen könne.

## Ungarn

**Prüfungstitel:** Prüfung der Durchsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung.

**Veröffentlichungsdatum:** Mai 2012.

**Website:** [www.asz.hu](http://www.asz.hu) (auf Ungarisch und Englisch).

### Ziel

Das Hauptziel der Prüfung bestand in der Beurteilung der Frage, ob die zur Überwachung und Kontrolle von grenzüberschreitenden Abfallverbringungen eingerichteten institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Umsetzung den Anforderungen der europäischen Abfallverbringungsverordnung (EWSR) entsprechen.

### Umfang

Schwerpunkte der Prüfung waren rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, Ressourcen, Kontrollen, der Austausch von Informationen auf nationaler wie internationaler Ebene und das Sanktionssystem.

**Prüfungszeitraum:** 2008-2010. Die Prüfung vor Ort fand zwischen dem 28. Oktober und 12. Dezember 2011 statt.

Geprüfte Stellen: im Rahmen der EWSR benannte nationale Organisationen, d. h. die zuständige Behörde, das Aufsichtsorgan der zuständigen Behörde, die Zollbehörde sowie zwei lokale Stellen an den EU-Zollgrenzen.

### Wichtigste Feststellungen

Um die Anforderungen der EWSR zu erfüllen, haben die ungarischen Behörden Mechanismen zur Überwachung und Kontrolle von grenzüberschreitenden Abfallverbringungen eingerichtet. Überwachung und Kontrolle der Abfallverbringungen wurden jedoch noch nicht in vollständiger Übereinstimmung mit der EWSR und ihren Zielen umgesetzt. Es gab Abweichungen in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Behörden, den Austausch von Daten und Information sowie die detaillierte Regelung von Kontrollverfahren und die Harmonisierung der Vorschriften über Güter und Abfälle. Diese Praxis trug nicht zur Vermeidung illegaler Verbringungen bei. Der Schwerpunkt lag auf der Aufdeckung illegaler Verbringungen.

Die Regierung hat vorausschauend gehandelt, indem sie nach der Prüfung 2011 begann, Maßnahmen zur Harmonisierung der gesetzlichen Regelungen in den Bereichen Zoll, Polizei und Umweltschutz - einschließlich der Regelungen über Abfallverbringungen und die Finanzverwaltung - sowie zur Entwicklung und Aktualisierung detaillierter Verfahrensregeln zu ergreifen. Es wurden mehr Prüfungen, spezielle Schulungskurse und Ausbildungsmaßnahmen durchgeführt.

### Empfehlung

Im Hinblick auf Kontrollen von Abfallverbringungen auf der Grundlage unterschiedlicher Gesichtspunkte (gefährlich, nicht gefährlich; innerhalb oder außerhalb des EU-Zollgebiets; per Straße oder Schiene) sollten die geltenden

Kooperationsabkommen zwischen sämtlichen benannten Behörden überarbeitet werden, um die Zusammenarbeit zu stärken, und es sollte ein koordiniertes Protokoll entwickelt werden.

#### **Reaktion der staatlichen Stellen**

Gemäß dem Gesetz über den ungarischen Rechnungshof waren die geprüften Stellen verpflichtet, Aktionspläne zur Umsetzung der Prüfungsfeststellungen, die weiterer Maßnahmen bedurften, zu erstellen. Das Zollamt und die zuständige Behörde erarbeiteten die entsprechenden Aktionspläne, welche die ungarische ORKB im Rahmen einer Ex-post-Prüfung prüfen kann.

### **Irland**

**Prüfungstitel:** Untersuchung der Durchsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung.

**Veröffentlichungsdatum:** Noch nicht veröffentlicht.

**Website:** Die Untersuchung wird unter [www.audgen.irlgov.ie](http://www.audgen.irlgov.ie) verfügbar sein.

#### **Ziel**

Zu untersuchen, inwieweit Irland die Bestimmungen der EU-Abfallverbringungsverordnung (EWSR) erfüllt.

#### **Umfang**

Schwerpunkte der Prüfung waren die Umsetzung und Durchsetzung der EWSR durch das National Transfrontier Shipment Office (NTSFO), das nationale Amt für grenzüberschreitende Verbringungen. Das NTSFO wurde 2007 vom Dublin City Council, dem Stadtrat von Dublin, (der nationalen zuständigen Behörde für Irland) geschaffen und trägt die Gesamtverantwortung für die Durchsetzung der EWSR.

#### **Wichtigste Feststellungen**

Der Dublin City Council beauftragt derzeit ein privates Unternehmen mit der Durchführung der Durchsetzungsaufgaben. Zu diesen Aufgaben zählen die Durchführung von Kontrollen von Einfuhren, Ausfuhren, Abfallanlagen, Händlern und Maklern.

Die zuständige Behörde verabschiedet zwar einen Jahresplan mit den geplanten Durchsetzungsmaßnahmen für das kommende Jahr, allerdings existiert keine Durchsetzungsstrategie, in der die strategische Ausrichtung des NTSFO über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren festgelegt wird.

Sämtliche von dem Privatunternehmen gemäß dem Jahresplan durchgeführten Kontrollen von Ein- und Ausfuhren erfolgen nicht zielgerichtet, sondern stichprobenartig.

Das NTSFO verfügt über Informationen zum Stand der ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen, also beispielsweise zur Anzahl der durchgeführten Kontrollen und Untersuchungen. Darüber hinaus werden Anzahl und Art der aufgedeckten Verstöße dokumentiert, Informationen zu Menge und Art der betreffenden Abfälle sind hingegen nicht ohne Weiteres verfügbar. Dies macht es schwierig, Berichte über die Wirksamkeit der Maßnahmen zu erstellen.

Die von dem Privatunternehmen für die Aufzeichnung von Informationen über die Durchsetzung verwendete NTFSO-Datenbank ist nicht mit den anderen vom NTFSO verwendeten IT-Systemen vernetzt.

### **Reaktion der staatlichen Stellen**

Der Bericht ist noch nicht fertiggestellt. Ein endgültiger Berichtsentwurf samt Empfehlungen wird dem irischen Ministerium für Umwelt, Gemeinschaft und Kommunalverwaltung vorgelegt werden, um spezifische Antworten in Bezug auf die einzelnen Empfehlungen zu erhalten. Die Antworten des Ministeriums werden in den endgültigen Bericht aufgenommen.

## **Niederlande**

**Prüfungstitel:** Durchsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung (EWSR).

**Veröffentlichungsdatum:** 4. Oktober 2012.

**Website:** [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) (auf Niederländisch und Englisch).

### **Ziel**

Das Hauptziel besteht darin, die Durchsetzung der EWSR zu verbessern, indem Informationen über die Strategien und die Leistung der teilnehmenden Länder im Bereich der Durchsetzung (in Bezug auf Ergebnisse und das Erreichen der gewünschten Wirkung) bereitgestellt werden.

### **Umfang**

Schwerpunkt der Prüfung war die ordnungsgemäße Durchsetzung der EWSR durch die zuständige Behörde der Niederlande, also die Umweltaufsichtsbehörde und deren Partner (vor allem Zoll und Polizei). Die Verfolgung von Verstößen wurde ebenfalls geprüft.

**Prüfungszeitraum:** 2008-2011.

### **Wichtigste Feststellungen**

Dem Ministerium für Infrastruktur und Umwelt stehen nur sehr wenige Informationen über die Wirkung der Durchsetzungsaktivitäten zur Verfügung. Für einen Großteil der Abfallströme wissen die Partner im Bereich der Durchsetzung (die niederländische Schifffahrtsaufsicht, der Zoll und die Polizei) nicht genau, wie sich die Durchsetzung auf die Einhaltung der EWSR auswirkt. Es ist daher nicht mit Sicherheit zu sagen, ob die Durchsetzung der EWSR zu einer Abhaltung illegaler Abfallströme führt. Dies liegt teilweise daran, dass illegale Ströme schwer auszumachen sind, und teilweise auch an Schwächen in den IT-Systemen der Partner. So lassen sich beispielsweise mit dem Computersystem, das der Zoll verwendet, keine Einhaltungsquoten berechnen.

Die Informationen über die Funktionsweise des EWSR-Systems insgesamt sind begrenzt. Es gibt Hinweise darauf, dass das System der von Einfuhrländern ausgestellten Empfangs- und Verarbeitungsbestätigungen nicht ordnungsgemäß funktioniert. Das Ministerium weiß nicht mit letzter Sicherheit, ob das Unternehmen, das die Bestätigung ausstellt, auch tatsächlich das Unternehmen ist, das den Abfall verarbeitet. Da keine Informationen über dieses letzte Glied der Kette vorliegen, hat der Minister kein klares Bild darüber, ob die Ziele der EWSR erreicht wurden.



In drei von zehn Fällen entscheidet sich die Staatsanwaltschaft gegen eine strafrechtliche Verfolgung von Verstößen. Dieser Prozentsatz liegt weitaus höher als das behördeninterne Ziel, nicht mehr als 10 % der Anklagen im Umweltbereich fallen zu lassen. Das Prüfungsteam konnte keine Erklärung für diesen hohen Anteil an nicht verfolgten Fällen finden und ist besorgt, dass dies entweder bedeutet, dass Zuwiderhandlungen gegen die EWSR straflos bleiben oder dass Zeit mit der Erstellung offizieller Berichte zu Fällen ohne Aussicht auf Erfolg verschwendet wird.

### **Empfehlungen**

1. Der Staatssekretär für Infrastruktur und Umwelt und der Staatssekretär für Finanzen sollten gemeinsam das Informationsmanagement verbessern, um ein klares Bild von der Wirkung der Durchsetzung und einzelner Durchsetzungsinstrumente zu erhalten.
2. Der Minister für Infrastruktur und Umwelt sollte Kenntnisse über die Funktionsweise des EWSR-Systems insgesamt erlangen. Die niederländische Schifffahrtsaufsicht kann diesbezüglich Untersuchungen anstellen, indem sie stichprobenartig die Plausibilität von Empfangs- und Verarbeitungsbestätigungen überprüft.
3. Der Minister für Sicherheit und Justiz sollte die Gründe dafür untersuchen, weshalb bei Verstößen gegen die EWSR relativ häufig entschieden wird, keine Strafverfolgung aufzunehmen, und nach Möglichkeiten suchen, diesen Anteil an nicht verfolgten Fällen zu verringern. Zudem sollte die Staatsanwaltschaft den Zoll und die niederländische Polizeibehörde besser über den Ausgang von EWSR-Fällen informieren, damit sie diese Informationen bei der Erstellung neuer offizieller Berichte berücksichtigen können.

### **Reaktion der staatlichen Stellen**

Die Staatssekretäre für Infrastruktur und Umwelt und für Finanzen stimmen den Empfehlungen des Prüfungsteams in Bezug auf das Informationsmanagement zu. Der Staatssekretär für Infrastruktur und Umwelt und der Minister für Sicherheit und Justiz sind der Meinung, dass durch das Inspectieview-System und Systemänderungen beim Zoll umfangreichere Informationen über die Wirkung der Durchsetzung erfasst werden können.

Der Staatssekretär für Infrastruktur und Umwelt beabsichtigt nicht, der Empfehlung des Prüfungsteams nachzukommen und den Informationsstand über die Funktionsweise des Abfallsystems insgesamt zu verbessern. Er verweist darauf, dass bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Durchsetzungsaktivitäten ergriffen worden seien, wie etwa die Einführung von Inspectieview, die Übertragung von Aufgaben von der Agentschap NL auf die niederländische Schifffahrtsaufsicht und die Erstellung einer Studie durch das Strategische Umweltzentrum. Das Prüfungsteam weist auf die Gefahr hin, dass diese Einzelmaßnahmen möglicherweise kein kohärentes Gesamtbild liefern können.

Der Minister für Sicherheit und Justiz teilt die Besorgnis des Prüfungsteams über den hohen Anteil an nicht verfolgten Verstößen gegen die EWSR. Die Gründe dafür werden derzeit von der Staatsanwaltschaft untersucht, deren Feststellungen zur Verbesserung der Strafverfolgung verwendet werden sollen.

## Norwegen

**Prüfungstitel:** Untersuchung der Obersten Rechnungskontrollbehörde zur Behandlung gefährlicher Abfälle. Dokument 3:7 (2011-2012).

**Veröffentlichungsdatum:** 31. Januar 2012.

Website: <http://www.riksrevisjonen.no/en/Reports/Pages/hazardouswaste.aspx>

### Ziel

Die Arbeit der Behörden zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Behandlung von gefährlichen Abfällen zu bewerten.

### Umfang

Eine der vier Hauptfragen, denen nachgegangen wurde, lautete: "Inwieweit haben die Behörden Kontrolle über die Ausfuhr gefährlicher Abfälle?" Die Verantwortung für die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Behandlung von gefährlichen Abfällen trägt das Umweltministerium. Das norwegische Zentralamt für Klima und Umweltverschmutzung ist für die Bearbeitung von Anträgen für die Ausfuhr von gefährlichen Abfällen verantwortlich und übernimmt Überwachungsaufgaben. Die norwegische Zoll- und Abgabendirektion ist die zuständige Grenzkontrollbehörde.

Die Prüfung wurde im Zeitraum zwischen Mai 2010 und Juni 2011 durchgeführt.

### Wichtigste Feststellungen

Den offiziellen Statistiken zufolge exportierte Norwegen 15 % der 2009 überantworteten gefährlichen Abfälle und die Zahl der Ausfuhren nimmt zu. Das norwegische Zentralamt für Klima und Umweltverschmutzung führt ordnungsgemäße Kontrollen der Anträge für Abfallausfuhren durch. Allerdings erhält das Zentralamt nicht in allen Fällen eine Bestätigung, dass die Abfälle entsprechend dem Antrag behandelt wurden. Darüber hinaus haben die Behörden kein klares Bild von den Wiederausfuhren aus den Ländern, in welche die Abfälle ursprünglich ausgeführt wurden. Somit besteht das Risiko, dass norwegische Abfälle letztendlich in Länder gelangen, die nicht über die Kapazitäten für deren ordnungsgemäße Behandlung verfügen. Daher besteht auch die Möglichkeit, dass die tatsächlichen Ausfuhrmengen in den Statistiken unterschätzt und irreführende Informationen über die Bestimmungsorte von aus Norwegen ausgeführten Abfällen gegeben werden.

Im Zuge seiner Kontrollen hat das norwegische Zentralamt für Klima und Umweltverschmutzung mehrere Fälle ermittelt, in denen Abfälle, insbesondere Elektro-Altgeräte und Altfahrzeuge, illegal ausgeführt wurden. Gemäß der EWSR müssen die Behörden eines Landes für die Ausfuhr von Erzeugnissen oder reinen Abfallfraktionen zur Verwertung in einem EU-Land keine Genehmigung ausstellen. Einige Arten von gefährlichen Abfällen werden illegal als Erzeugnisse oder Reiffraktionen zur Verwertung ausgeführt, wodurch die mit einer Ausfuhr-genehmigung verbundenen Anforderungen umgangen werden.

Norwegen ist zur Überwachung von grenzüberschreitenden Abfallverbringungen verpflichtet. Obwohl das norwegische Zentralamt für Klima und Umweltverschmutzung begonnen hat, mit den Zollbehörden zusammenzuarbeiten, wurden bislang nur wenige Überwachungsmaßnahmen zur Aufdeckung illegaler Ausfuhren von gefährlichen Abfällen durchgeführt und noch keine geeigneten systematischen Verfahren zur Ermittlung versuchter illegaler Ausfuhren eingeführt. Darüber hinaus

stehen den Behörden wenige Sanktionen zur Ahndung illegaler Ausführen gefährlicher Abfälle zur Verfügung. Dementsprechend halten die Behörden Überwachungsmaßnahmen für nicht zweckmäßig.

### Reaktion der staatlichen Stellen

Das Umweltministerium hat mit der Ausarbeitung einer Strategie begonnen, die sich mit verschiedenen Abfallarten, einschließlich gefährlichen Abfällen, befasst. Eine Änderung des Immissionsschutzgesetzes wurde vorgeschlagen, um mögliche Sanktionen für illegale Aus- und Einführen von Abfällen zu verschärfen.

## Polen

**Prüfungstitel:** Durchführung ausgewählter Bestimmungen der EU-Abfallverbringungsverordnung.

**Veröffentlichungsdatum:** Januar 2013.

**Website:** [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl) (auf Polnisch verfügbar).

### Ziel

Ziel der Prüfung war es, zu bewerten, inwieweit die staatlichen Verwaltungsorgane ihren Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, im Folgenden EU-Abfallverbringungsverordnung (EWSR), nachkommen.

### Umfang

Im Rahmen der Prüfung wurden die folgenden Aspekte untersucht:

- die Anpassung der polnischen Rechtsvorschriften an die Anforderungen der EWSR;
- die Sicherstellung der Ausstattung der für die Umsetzung der EWSR zuständigen Verwaltungsorgane, im Folgenden "Dienststellen", mit angemessenen personellen und technischen Ressourcen;
- das Funktionieren dieser Dienststellen in Bezug auf Planung, die Ausstellung von Genehmigungen und die Überwachung und Kontrolle von Abfallverbringungen, einschließlich der Vermeidung illegaler Abfallverbringungen;
- die nationale und internationale Zusammenarbeit zwischen den für die Umsetzung der EWSR zuständigen Dienststellen.

Im Rahmen der Prüfung wurden zwischen dem 6. März und dem 13. Juni 2012 neun für die Umsetzung der EWSR zuständige Organisationseinheiten geprüft: das Hauptinspektorat für Umweltschutz, das Finanzministerium (dem der Zolldienst untersteht), der Hauptstelle des Grenzschutzes, die Umweltschutzinspektorate zweier Woiwodschaften, zwei Zollämter und zwei regionale Einheiten des Grenzschutzes.

### Wichtigste Feststellungen

In Polen wurden die Vorschriften für die Umsetzung der EWSR mit dem Gesetz vom 29. Juni 2007 über internationale Abfallverbringungen (IAV), im Folgenden "Gesetz über IAV", und seinen sieben Durchführungsvorschriften festgelegt. In diesen nationalen Rechtsvorschriften werden organisatorische Aspekte und Verfahrensfragen im Hinblick auf die Umsetzung der EWSR beschrieben, die Höhe der Sanktionen bei Verstößen gegen Verpflichtungen in Bezug auf internationale Abfallverbringungen festgelegt und eine Reihe von Abfallprodukten aufgelistet, die nicht zur Entsorgung nach Polen eingeführt werden dürfen.

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes über IAV ist die nach Artikel 53 der Verordnung für die Durchsetzung der EWSR zuständige Behörde das Hauptinspektorat für Umweltschutz. Dieses ist insbesondere für Abfallein- und -ausfuhren sowie die Durchfuhr von Abfällen durch das Hoheitsgebiet des Landes zuständig.

Der Leiter der Zollbehörde, der Hauptkommandant des Grenzschutzes, der Hauptinspektor für den Straßenverkehr und die Umweltschutzinspektoren der Woiwodschaften sind für die Überwachung internationaler Abfallverbringungen, im Folgenden "IAV", zuständig.

Zwischen 2008 und 2011 wurden insgesamt mehr als 5 Millionen Tonnen Abfall nach Polen eingeführt, aus Polen ausgeführt oder durch polnisches Hoheitsgebiet verbracht. Abfallverbringungen - die Einhaltung der Genehmigungen und die Beachtung anderer Entscheidungen des Hauptinspektorats für Umweltschutz in Bezug auf IAV wurden nicht angemessen überwacht.

Schwierigkeiten traten bei von Grenzschutz und Zollbehörden durchgeführten Kontrollen von Abfalltransporten sowie bei von den Umweltschutzinspektoren durchgeführten Kontrollen der Abfallverwertung und -entsorgung auf. Diese Schwierigkeiten sind auf einen Mangel an Informationen über internationale Abfallverbringungen und uneinheitliche Vorgehensweisen der für die Durchsetzung der EWSR zuständigen Dienststellen bei der Vermeidung illegaler Verbringungen zurückzuführen.

Zwischen den genannten Dienststellen gab es keinen umfassenden und schnellen Austausch von Informationen, etwa über durch das Hauptinspektorat für Umweltschutz ausgestellte IAV-Genehmigungen, durchgeführte Abfallverbringungen und festgestellte illegale Verbringungen. Die IAV-Datenbanken der Zollbehörde und des Grenzschutzes arbeiteten unabhängig voneinander als interne Systeme und wurden - oftmals mit Verzögerungen - mit Daten des Hauptinspektorats für Umweltschutz gespeist.

Das vom Hauptinspektorat für Umweltschutz geführte Register der IAV-Notifizierungen und -Entscheidungen war unvollständig. 2011 wurde beim Hauptinspektorat für Umweltschutz eine neue Datenbank eingerichtet, in die seit 2012 Daten eingespeist werden.

Entscheidungen des Hauptinspektorats für Umweltschutz bei der Einstufung nach Polen eingeführter beschädigter Fahrzeuge als Abfälle oder Güter ergingen, ohne dass zuvor ausreichende Nachweise gesammelt wurden. Einige dieser Entscheidungen basierten auf einer Bewertung des technischen Zustands der Fahrzeuge und von den Fahrzeugbesitzern gemachten Angaben zu deren Wertverlust.

Die Oberste Rechnungskontrollbehörde Polens erhob keinerlei Einwände, weder, was die Zusammenarbeit zwischen den geprüften Stellen bei Kontrollen von internationalen Abfallverbringungen betraf, noch in Bezug auf die Berichterstattung an die Europäische Kommission durch den Hauptinspektor für Umweltschutz.

### **Empfehlungen**

Zusätzlich zu den Empfehlungen, die den Leitern der geprüften Stellen nach den Prüfungen in den Stellungnahmen unterbreitet wurden, sprach die Oberste Rechnungskontrollbehörde die folgenden allgemeinen Empfehlungen aus:

1. Umweltminister: das Hauptinspektorat für Umweltschutz bei der Ausführung seiner Aufgaben im Zusammenhang mit IAV wirksam überwachen, beispielsweise durch regelmäßige Prüfungen;
2. Hauptinspektorat für Umweltschutz, unter anderem: Antragstellern rechtzeitig Bestätigungen über ordnungsgemäß abgeschlossene Notifizierungen von beabsichtigten IAV senden und rechtzeitig Genehmigungen für IAV ausstellen; den zuständigen Behörden unverzüglich Kopien der ausgestellten Genehmigungen und ergangenen Entscheidungen im Zusammenhang mit der betreffenden Abfallverbringung zukommen lassen; den für die Überwachung der IAV zuständigen Dienststellen Online-Zugang zur IAV-Datenbank gewähren; interne Revisionen von IAV-Aufgaben durchführen;
3. Umweltschutzinspektoren der Woiwodschaften: interne Revisionen in Bezug auf Aufgaben im Zusammenhang mit der Überwachung von IAV durchführen.

Die genannten Empfehlungen wurden im nationalen Bericht über die Prüfungsfeststellungen vorgelegt.

#### **Reaktion der staatlichen Stellen**

Die geprüften staatlichen Stellen erhoben keine Einwände gegen die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Prüfungsteams und ergriffen Maßnahmen zur Umsetzung der ausgesprochenen Empfehlungen.

### **Slowenien**

**Prüfungstitel:** Grenzüberschreitende Abfallverbringungen

**Veröffentlichungsdatum:** September 2013.

**Website:** <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/uvod?openForm>

#### **Ziel**

Im Rahmen der nationalen Prüfung sollte festgestellt werden, ob

- die zuständigen Behörden eine umfassende und aktualisierte Datenbank über grenzüberschreitende Abfallströme und Abfallverbringungen eingerichtet haben;
- die zuständigen Behörden ein effizientes System zur Überprüfung und Kontrolle von Abfallverbringungen aufgebaut haben.

#### **Umfang**

Die Prüfung bezog sich auf die Umsetzung und Durchsetzung der EWSR, die Schaffung einer Datenbank, die Überwachung grenzüberschreitender Abfallströme und Abfallverbringungen sowie die Wirksamkeit von Kontrollen von Abfallverbringungen, die im Zeitraum zwischen 2009 und 2011 durchgeführt wurden. Die nationale Prüfung wurde im Jahr 2012 durchgeführt.

#### **Wichtigste Feststellungen**

Die Prüfung ergab, dass keine umfassenden und zuverlässigen Informationen über grenzüberschreitende Abfallströme verfügbar waren. Obwohl es Informationen über genehmigungspflichtige Abfallverbringungen gibt, sind keine zuverlässigen Angaben über Verbringungen von Abfällen der grünen Liste verfügbar. Die zuständigen Behörden haben keine umfassenden Informationen über Recycling- und Entsorgungsanlagen, weshalb es schwierig ist, EWSR-basierte Verfahren durchzuführen und Sloweniens Autarkie in Bezug auf die Ausfuhr von Abfällen zur Entsorgung zu

gewährleisten. Die Daten zu Recycling und Entsorgung sind fragwürdig, da verschiedene Quellen unterschiedliche Zahlen angeben und die Daten oftmals nicht miteinander kompatibel sind. Das Prüfungsteam bat um einen vollständigen Überblick über Sloweniens Entsorgungs- und Verwertungsanlagen, um feststellen zu können, ob die Hauptziele der EWSR erreicht wurden.

Bei der EWSR handelt es sich um eine sehr komplexe Verordnung, die anspruchsvolle und zeitaufwendige Verfahren erfordert. Das Prüfungsteam stellte Verzögerungen bei der Berichterstattung an die Europäische Kommission fest, die auf einen Mangel an kompetenten Mitarbeitern zurückzuführen sind, die in der Lage sind, die erforderlichen Pflichten zu erfüllen und eine aktualisierte Datenbank über Verbringungen zu unterhalten. Das Prüfungsteam ersuchte die zuständigen Behörden, eine gründliche Analyse aller im Rahmen der EWSR erforderlichen Aufgaben durchzuführen und die für die Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren erforderliche Anzahl an Mitarbeitern zu ermitteln und einzustellen.

Dem Prüfungsteam zufolge verfügt Slowenien über ein sehr starres System zur Sanktionierung von Verstößen gegen die EWSR. Die verhängten Sanktionen hängen nicht von der Menge des illegal verbrachten Abfalls ab, weshalb ein höheres Risiko besteht, dass große Abfallmengen illegal verbracht werden. Das Prüfungsteam schlug vor, die Sanktionssysteme anderer Länder zu analysieren und ein System mit einer größeren präventiven Wirkung einzuführen.

2012 wurden erheblich mehr illegale Verbringungen ermittelt als in den Jahren 2009 bis 2011. Dieser Anstieg ist auf eine zielgerichtete, umfassendere und stärker risikobasierte Vorgehensweise bei der Planung von Kontrollen zurückzuführen. Die Zusammenarbeit und der Austausch grundlegender Informationen zwischen den zuständigen Behörden sind jedoch, beispielsweise in Bezug auf ausgestellte Genehmigungen oder durchgeführte Verbringungen sowie die Ergebnisse von untersuchten Fällen, nach wie vor unzureichend. Das Prüfungsteam empfahl daher die Einrichtung eines dauerhaften Systems zum Austausch aller maßgeblichen Informationen sowie die Schaffung einer gemeinsamen Datenbank, um den zuständigen Behörden Zugang zu allen erforderlichen Informationen zu geben.

#### **Reaktion der staatlichen Stellen**

Die geprüften Stellen sind aufgefordert, innerhalb von 90 Tagen nach Veröffentlichung des Abschlussberichts einen Bericht vorzulegen, in dem die geplanten Korrekturmaßnahmen dargelegt sind.

## Abkürzungsverzeichnis

AEO	Authorised Economic Operator (Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter)
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EU	Europäische Union
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions (Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden)
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
EWSR	European Waste Shipment Regulation (EU-Abfallverbringungsverordnung)
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (Netz der Europäischen Union zur Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts)
INECE	International Network for Environmental Compliance and Enforcement (Internationales Netz für die Einhaltung und Durch- setzung von Umweltvorschriften)
KA	Kontaktausschuss
NTFSO	National Transfrontier Shipment Office (Nationales Amt für grenz- überschreitende Verbringungen) (Irland)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
TFS	Transfrontier Shipment of Waste (Grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen)
WZO	Weltzollorganisation



## Literaturverzeichnis

Algemene Rekenkamer (Oberste Rechnungskontrollbehörde der Niederlande) (2012). Enforcement of European Waste Shipment Regulation (Durchsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung).

Europäische Kommission, GD Steuern und Zollunion (2010). Eine Untersuchung von der Rolle des Zollwesens in der Durchsetzung der EU-Umweltschutzgesetze und Best Practice davon.

Europäische Kommission (2010). Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft und der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen - Entstehung, Behandlung und grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle und anderer Abfälle in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 2007-2009. Brüssel, COM(2012) 448 final.

Europäische Kommission (2013). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen. Brüssel, COM(2013) 516 final.

Europäischer Rechnungshof (EuRH) (2012). Wurden die Verfahren zur Erstellung zuverlässiger und glaubwürdiger europäischer Statistiken von der Kommission und Eurostat verbessert? EuRH-Sonderbericht Nr. 12/2012, EuRH, Luxemburg.

Europäische Umweltagentur (EUA) (2012). Movements of waste across the EU's internal and external borders (Verbringung von Abfällen über die Binnen- und Außengrenzen der EU hinweg). EUA-Bericht Nr. 7/2012, EUA, Kopenhagen.

Eurostat (2011). Europa in Zahlen - Eurostat-Jahrbuch 2011. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Impel-TFS (2006). Threat assessment project (Projekt zur Gefahrenabschätzung).

IMPEL (2011). IMPEL-TFS Enforcement Actions II (IMPEL-TFS-Durchsetzungsaktionen II), Abschließender Projektbericht Oktober 2008 - Februar 2011 (Bericht Nr. 2011/18).

Oberste Rechnungskontrollbehörde Bulgariens (2012). Audit report no. 0300001411 on performance audit on the effective enforcement of European waste shipment regulation covering the period 01.01.2007 - 31.12.2010 (Prüfungsbericht Nr. 0300001411 über die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Durchsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung im Zeitraum vom 1.1.2007 - 31.7.2010).

Oberste Rechnungskontrollbehörde Griechenlands (2012). Die Umsetzung der EWSR in Griechenland zwischen 2008 und 2010 (auf Griechisch verfügbar).

Oberste Rechnungskontrollbehörde Irlands (2013). Noch nicht veröffentlicht.

Oberste Rechnungskontrollbehörde Polens (NIK) (2013). Execution of chosen rules of the EU regulation on shipment of waste (Die Durchführung ausgewählter Bestimmungen der EU-Abfallverbringungsverordnung).

Oberste Rechnungskontrollbehörde Sloweniens (2013). Noch nicht veröffentlicht.

Oberste Rechnungskontrollbehörde Ungarns (2012). Audit on the enforcement of EU Regulations on Waste shipments (Prüfung der Durchsetzung der EU-Abfallverbringungsverordnung).

O'Laoire Russell Associates (2011). Untersuchung der Rolle des Zollwesens bei der Durchsetzung der EU-Umweltschutzgesetze und bewährte Verfahren. Auftraggeber: Generaldirektion Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission (Dienstleistungsvertrag TAXUD/2009/DE/321).

Riksrevisjonen (Oberste Rechnungskontrollbehörde Norwegens) (2012). The Office of the Auditor General's investigation into the management of hazardous waste. (Untersuchung der Behandlung gefährlicher Abfälle durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde). Dokument 3:7 (2011-2012).

Sekretariat des Basler Übereinkommens (2011). Where are weee in Africa? Findings from the Basel Convention E-waste Africa Programme (Elektro- und Elektronik-Altgeräte in Afrika - Ergebnisse des Programms E-waste Africa des Basler Übereinkommens).

VROM-Inspektion (2010). Handhaving van de EVOA bij de export van kunststofafval in 2009 (Durchsetzung der EWSR bei der Ausfuhr von Kunststoffabfällen im Jahr 2009), Den Haag.

Weltzollorganisation (WZO) (2009). Operation Demeter, Zusammenfassung. Brüssel, WZO.

**Teilnehmende Oberste  
Rechnungskontrollbehörden**

Bulgarien  
Oberste Rechnungskontrollbehörde  
Bulgariens

Griechenland  
Oberste Rechnungskontrollbehörde  
Griechenlands

Ungarn  
Oberste Rechnungskontrollbehörde Ungarns

Irland  
Oberste Rechnungskontrollbehörde Irlands

Niederlande  
Oberste Rechnungskontrollbehörde der  
Niederlande

Norwegen  
Oberste Rechnungskontrollbehörde  
Norwegens

Polen  
Oberste Rechnungskontrollbehörde Polens

Slowenien  
Oberste Rechnungskontrollbehörde  
Sloweniens

Die koordinierte Prüfung wurde auf einen vom  
Kontaktausschuss der Präsidenten der ORKB  
der EU gefassten Beschluss hin eingeleitet  
und in enger Zusammenarbeit mit der  
EUROSAI-Arbeitsgruppe für Umweltprüfung  
durchgeführt.

**Kontakt**

Algemene Rekenkamer  
Abteilung Kommunikation  
Postfach 20015  
2500 EA Den Haag  
Niederlande  
telefon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

**Umschlag**

Gestaltung: Corps Ontwerpers, Den Haag  
Foto: Oberste Rechnungskontrollbehörde  
Sloweniens

Den Haag, Dezember 2013