

Zweite Verordnung zur Fortentwicklung der abfallrechtlichen Überwachung

BR-Drucksache 477/16

Artikel 1 – Entsorgungsfachbetriebeverordnung (EfbV)

Die Fortentwicklung der abfallrechtlichen Überwachung soll in erster Linie dazu dienen, die Qualität von Entsorgungsleistungen zu stärken. Darüber hinaus soll sie dazu beitragen, die Kreislaufwirtschaft zu fördern sowie den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen zu sichern.

Der BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e. V. unterstützt ausdrücklich diese, mit der Fortentwicklung verfolgten, Ziele und begrüßt, dass dazu an dem bewährten Instrument des Entsorgungsfachbetriebes (Efb) festgehalten wird und dieses sogar ausgebaut wird. Eine Schärfung des Profils von Entsorgungsfachbetrieben erhöht den Stellenwert des Efb-Zertifikates, was die im BDE organisierten Unternehmen vom Grundsatz her befürworten.

Der vorgelegte Regierungsentwurf enthält in Artikel 1 jedoch einige Anforderungen, die überzogen sind und zu einem unnötigen Mehraufwand in der betrieblichen Praxis führen, der dem intendierten Zweck der Qualitätsstärkung und Kreislaufwirtschaftsförderung nicht dienlich ist. Der BDE spricht sich daher für folgende Änderungen im anstehenden parlamentarischen Verfahren aus:

Ein „Einheitszertifikat“ ist nicht praktikabel und es erhöht administrative Kosten ohne Qualitätsgewinn

Änderungsvorschlag:

Streichung des Zertifikatsvordrucks in Anlage 3 und stattdessen ausschließliche Festlegung von Mindestinhalten

Begründung:

Zukünftig soll es ein Entsorgungsfachbetriebe register geben, in das die Efb-Zertifikate eingestellt werden (vgl. § 28 EfbV-Entwurf). Sicherlich mag dies bei einigen Akteuren dazu führen, gleichzeitig über einen einheitlichen Vordruck dieser Zertifikate nachzudenken, zwingend notwendig ist das mit Einführung eines elektronischen Registers jedoch nicht. Eine Übermittlung und Veröffentlichung der Zertifikate, für die in der Verordnung selbstverständlich Mindestinhalte vorgegeben werden sollten, kann unseres Erachtens auch über das übliche pdf-Format erfolgen. Oder es müsste eine Schnittstelle definiert werden, die das Importieren von Daten aus bestehenden Systemen und Datenbanken ermöglicht, ergänzt um das Hochladen von anliegenden pdf-Zertifikaten. Dieses hätte mehrere Vorteile:



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

1. Technische Überwachungsorganisationen (TÜO) und Entsorgungsgemeinschaften (ESG), die ein seit Jahren etabliertes und funktionierendes System an Datenermittlung und interner Erfassung aufgebaut haben, müssten dieses nicht kostenintensiv umstellen, sondern sie könnten ihre Datenbanken und Softwaresysteme unverändert weiter nutzen.
2. Es würden keine zusätzlichen Kosten entstehen für die Unternehmen, die das Efb-Zertifikat anstreben bzw. hierüber bereits verfügen. Die Höhe der Kosten einer Zertifikatsumstellung kann derzeit nicht genau beziffert werden, da nicht konkretisiert ist, wie das zukünftige Register aufgebaut sein und mit welchen Eingabemasken oder Datenschnittstellen gearbeitet werden wird. Kosten für eine Softwareanpassung, für Zeit, die ggf. für manuelle Eingaben in externe Datensysteme benötigt wird, etc. bewegen sich aktuell in einer Blackbox, sie müssten aber definitiv von den Unternehmen bezahlt werden, die Entsorgungsfachbetrieb sein möchten. Hiermit werden u. E. kontraproduktive Anreize gesetzt, die zudem unnötig sind, denn bei den TÜO und ESG gibt es funktionierende Systeme, die genutzt werden können.
3. Die TÜO und ESG haben die Möglichkeit, je nach Unternehmen und Tätigkeit, individuell Schwerpunkte zu setzen und die Zertifikate entsprechend auszugestalten.

Der im Regierungsentwurf vorgelegte Vordruck (in Anlage 3) enthält zudem Schwächen, auf die wir nur beispielhaft eingehen. Die Beispiele sollen jedoch zeigen, dass eine grundlegende Überarbeitung erforderlich ist. Der Vordruck ist für die Praxis untauglich und erschwert die Lesbarkeit bzw. Prüfung, ob ein Betrieb für eine bestimmte abfallwirtschaftliche Tätigkeit für eine Abfallart zertifiziert ist. Zur Stärkung der Qualität trägt nur bei, dass zum Zertifikat Mindestinhalte vorgegeben werden, nicht aber, in welche Form diese gehören. Letzteres erzeugt lediglich Aufwand ohne Qualitätsgewinn.

- Vordruck für das Zertifikat, Nr. 1 »Name und Anschrift der Zertifizierungsorganisation«: Aus welchen Gründen ist unter Punkt 1.3 der Staat anzugeben? Gibt es auch internationale TÜO/ESG'en, die im Ausland ansässig sind und den Entsorgungsfachbetrieb zertifizieren?
- Vordruck für das Zertifikat, Nr. 3 »Angaben zum Zertifikat«: Die Punkte 3.4, 3.5 und 3.6 sind unklar. Die Summe welcher Anlagen ist unter 3.4 gemeint? Konkretisiert sich diese Angabe dann in der Anlage zum Zertifikat unter Punkt 1.1? Insbesondere für Konzerne ist die unter Punkt 3.4 geforderte Angabe untauglich, denn was ist beispielsweise auszufüllen bei einem Hauptstandort mit 23 Betriebsstandorten und jeweils mindestens 4 Anlagen? Die Zahl $23 * 4 = 92$? Die gleichen Schwierigkeiten sehen wir auch mit Bezug auf eine Eingabe in die Punkte 3.5 und 3.6. Hier sollte zudem jeweils der Begriff „nur“ gestrichen werden. Weiterhin bitten wir, die Relevanz von Punkt 3.2 zu prüfen. Wir halten die Angabe im Zertifikat, ob es sich um eine erstmalige Zertifizierung oder um eine Folgezertifizierung handelt, für nicht entscheidend.
- Vordruck für das Zertifikat, Nr. 4 »Name und Anschrift des Entsorgungsfachbetriebes (Hauptsitz)«: Es fehlt die Möglichkeit der Berücksichtigung von Individualitätsmerkmalen des Zertifikatinhabers wie z. B. die mögliche Einbindung eines Firmenlogos. Die Urkunde, die sich die Unternehmen am Standort an die Wand hängen, wirkt ansonsten wie ein bloßes Formblatt. Weiterhin halten wir die unter Punkt 4.4. geforderte Angabe zum Handels-, Vereins- oder Genossenschaftsregister für unnötig auf einem Zertifikatsdeckblatt.



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

- Anlage zum Zertifikat, Nr. 2 »Zertifizierte Tätigkeit«: Die genannten und anzukreuzenden Nummern sollten nochmals mit den Begrifflichkeiten des § 28 der Nachweisverordnung abgestimmt werden, spricht man doch bundesweit in der Regel von Entsorgernummern und nicht von Nummern für Lagern, Behandeln, manchmal jedoch auch von Entsorgernummern für Verwerten oder Beseitigen. Überdies gibt es je nach Bundesland und Tätigkeits- bzw. Anlagenumfang unterschiedliche Regelungen für diese Nummern. Es gibt Standorte, die nur eine gemeinsame Betriebsnummer (für Erzeuger, Beförderer, Entsorgernummer) haben, es gibt Standorte, die haben jeweils eine separate Erzeuger- und Entsorgernummer für den kompletten Standort, es gibt Standorte, die haben für jedes Anlagenteil (z. B. Zwischenlager und Behandlungsanlagen) jeweils eine separate Erzeuger- und Entsorgernummer, letztere u. U. noch aufgeteilt in Verwerter- oder Beseitigernummer. All dies je nach Bundesland und zuständiger Behörde. Es ist außerordentlich schwierig, die gänzlich unterschiedlichen Handhabungen der Bundesländer in ein uniformes Ankreuzformblatt pressen zu wollen. Auch das spricht gegen ein verpflichtendes „Einheitszertifikat“

Punkte 2.1.2 und 2.2.2 – seit wann ist von Relevanz, ob das Sammeln und Befördern auch weltweit erfolgt? Dieses sollte komplett gestrichen werden.

Punkt 2.5.1 – auch wenn im Kreislaufwirtschaftspaket der EU hieran derzeit gearbeitet wird, liegen momentan keine Definitionen vor für „vorbereitendes Verfahren“ oder „abschließendes Verfahren“. Es sollten keine nicht definierten Begriffe genutzt werden.

- Anlage zum Zertifikat, Nr. 3 »Beschreibung der abfallwirtschaftlichen Tätigkeit [...]«: Hier sollte es ausreichend sein, die Ziffern der 4. BImSchV anzugeben anstelle umfangreicher Fließtexte.
- Anlage zum Zertifikat, Nr. 4 »Abfallarten nach dem Anhang zur AVV«: Die Ausweisung der Abfallbezeichnung in Textform neben der Abfallschlüsselnummer bläht u. E. das Zertifikat unnötigerweise hinsichtlich der Seitenzahl auf. Bei einem Positivkatalog von mehreren hundert Abfallschlüsseln kann man sich den Umfang der Seitenzahl vorstellen. Das trägt nicht zur Übersichtlichkeit der Urkunde bei. Überdies ist es so, dass Entsorgungsstandorte mit mehreren genehmigten Anlagenteilen u. U. hierfür separate genehmigte Abfallkataloge haben, die nicht immer deckungsgleich sein müssen. Berücksichtigt man hier die Vorgabe, dass für jede zertifizierte Tätigkeit eine eigene Zertifikatsanlage auszufüllen ist und multipliziert dies noch mit der unter Nr. 3 der Anlage genannten Vorgabe, dass bei mehreren Anlagen an einem Standort eine eigene Anlage pro Anlage auszufüllen ist, dann ist die daraus resultierende Seitenzahl, aus der ein Zertifikat bestehen kann, dem Zertifikatnutzer nicht mehr vermittelbar. Dies trägt nicht zur Übersichtlichkeit bei. Auf die Ausschreibung der Abfallbezeichnung (Spalte 2) sollte daher komplett verzichtet werden. Die Angabe der Abfallschlüssel reicht u. E. aus und jedes Unternehmen, das mit Abfällen umgeht, hat ohnehin Zugriff auf die Regelwerke, der die Abfallbezeichnungen zu entnehmen sind.



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Die Termine für ein Efb-Audit sind nicht dazu gedacht, gleichzeitig eine allgemeine Überwachung nach § 47 KrWG durchzuführen

Änderungsvorschlag:

Streichung von § 22 Abs. 3

Begründung:

Überwachungsbehörden nehmen auch heute schon im Rahmen der allgemeinen Überwachung nach § 47 KrWG Vor-Ort-Termine wahr. Für uns ist nicht ersichtlich, weshalb diese Termine mit dem freiwilligen Zertifizierungsverfahren kombiniert werden sollten und lehnen es strikt ab, dass dieses mit Verweis auf § 47 nun legitimiert werden soll.

Nicht geklärt sind beispielsweise die Konsequenzen aus einer solchen Überwachung für den Betreiber. Es ist theoretisch möglich, dass es zu einer Aberkennung des/der eingesetzten Sachverständigen kommt, womit das Auditverfahren unterbrochen würde. Das könnte zur Nichterteilung eines Folgezertifikates führen, was eine erhebliche Beeinträchtigung des Betriebes zur Folge hat, von etwaigen Bußgeld- und Strafverfahren abgesehen. Die Wahl der Stichprobe bei einem solchen Audit ist sehr individuell. Wenn Behörden das Audit erstmalig begleiten, kennen sie den Betrieb und die Prozesse nicht, erst recht nicht die Stichprobe(n) der vorangegangenen Jahre. Die Auditdauer verlängert sich dadurch erheblich, die Kostensteigerungen geben die TÜO/ESG an den Kunden weiter.

Ebenso ist nicht klar, welche Ergebnisse solche Überprüfungen für die Störfallinspektion oder IED-Begehung haben. Es wird alles doppelt und dreifach geprüft, ohne die Prüftiefe oder den Prüfumfang zu berücksichtigen. Eine Harmonisierung der behördlichen Überwachung sollte stattdessen stärkere Beachtung finden, beispielsweise im Kontext der Durchführung von Umweltinspektionen oder bei den Überwachungen gem. BImSchG oder NachwV, um unnötige, zeit- und kostenintensive Doppelprüfungen zu vermeiden.

Die Begleitung im Rahmen des Efb-Audits wäre u. E. maximal statthaft, wenn die begleitenden Behördenvertreter und -vertreterinnen lizenzierte Auditoren oder Sachverständige wären. Mindestens sollte ein Nachweis nach ISO 19011 gefordert werden. Parallel sollte die Behörde verpflichtet werden, eigene Überwachungsberichte anzufertigen, die mit der Verantwortlichkeit des begleitenden Fachbeamten einhergehen müssen. Die Entsorgungswirtschaft fordert von den Zulassungs- und Überwachungsbehörden eine gleiche Qualitäts- und Überwachungsmatrix, wie die Behörden es den TÜO/ESG abverlangen.



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Die Vorprüfung vor einer beabsichtigten Zertifizierung ist zeit- und kostenintensiv und ohne Mehrwert für das Unternehmen

Änderungsvorschlag:

Streiche § 11 Abs. 5, § 12 Abs. 1 Satz 3 sowie Abs. 2 Nr. 2, § 15 Abs. 1, § 16 Abs. 2 Satz 2

Hintergrund:

Eine Pflicht zur Vorprüfung (ein so genanntes Phase-1-Audit) ist neu in die EfbV aufgenommen worden. Die TÜO darf ohne Vorprüfung – mit positivem Ergebnis – keinen Überwachungsvertrag abschließen, der, wie bisher, der Zustimmung der Behörde bedarf. Dazu werden der Zustimmungsbehörde und der Überwachungsbehörde die Ergebnisse der Vorprüfung mitgeteilt (§ 11 Abs. 5 und § 12 Abs. 1 EfbV-Entwurf). Auch gibt es keine Mitgliedschaft in der ESG mehr ohne positive Vorprüfung. Die Ergebnisse sind der Anerkennungsbehörde vorzulegen, die diese dann der Überwachungsbehörde übermittelt (§ 15 Abs. 1). Für die Anerkennung einer neuen ESG muss die ESG die Ergebnisse der Vorprüfung an die Überwachungsbehörde übersenden (§ 16 Abs. 2).

Begründung:

Bei den Unternehmen erzeugt diese Vorprüfung zusätzliche Kosten, die unnötig sind, da es sich in der Regel doch um solche Standorte handelt, die, aufgrund ihrer Anwartschaft zum Efb, keine unausräumbaren Beanstandungen aufweisen. Hier wird ein zusätzlicher behördlicher Schritt eingebaut, der zulasten der Unternehmen geht, die eine Qualitätsverbesserung anstreben. Um eine Zahl zu nennen: In der Praxis der ISO-Zertifizierungen hat das Phase-1-Audit zu einem Mehraufwand von ca. 2 000 Euro pro Standort geführt, was wirklich vermieden werden könnte.

Für überzogen halten wir auch, dass die Ergebnisse der Vorprüfung an die Überwachungsbehörde übersandt werden. Schließlich ist die Vorprüfung nur eine Vorprüfung, keine finale Abnahme, obwohl der Prüfumfang vergleichbar ist. Der Weg zwischen Kontaktaufnahme, Interessensbekundung und zuletzt Zertifikat ist ein Prozess, der selbstverständlich auch mit Erkenntnisgewinn bei den Unternehmen einhergeht. Hier sollten wir keine unnötigen Hürden einbauen, das Efb-Zertifikat anzustreben, indem direkt mit dem Einschalten der Überwachungsbehörde „gedroht“ wird.

Die Vorprüfung vor einer beabsichtigten Zertifizierung ist zeit- und kostenintensiv, ohne Mehrwert, und verlängert den Zeitraum für eine beabsichtigte Zertifikatserlangung. Wir lehnen sie daher ab.



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Weitere Punkte, die aus Sicht des BDE einer Anpassung bedürfen:

A) Änderungsvorschlag zu zusätzlichen unangekündigten Vor-Ort-Terminen

Streiche § 22 Abs. 2 Satz 3.

Ändere § 22 Abs. 2 Satz 4 wie folgt (Ergänzungen fett und kursiv):

„Der Zeitrahmen für die Vor-Ort-Termine ist so zu bemessen, dass eine sachgerechte Überprüfung **wesentlicher operativer, auf den unmittelbaren Umgang mit Abfällen bezogener Tätigkeiten** des Betriebes sichergestellt ist.“

Hintergrund:

Gemäß § 22 Abs. 2 müssen TÜO und ESG ein System zusätzlicher unangekündigter Vor-Ort-Termine entwickeln und diese Termine entsprechend dem System durchführen.

Begründung:

Unangekündigte Vor-Ort-Termine machen immer nur in Einzelfällen bzw. bedarfsbezogen Sinn. TÜO und ESG jetzt verpflichtet zu wollen, über die gesamte Unternehmenslandschaft ein System unangekündigter Vor-Ort-Termine stülpen zu müssen, ist unsinnig und „bestraft“ mehrheitlich solche Unternehmen, die sich entsprechend der Efb-Vorgaben vorbildlich verhalten. Ein pauschaliertes und systematisiertes System unangekündigter Vor-Ort-Termine lehnen wir aus verschiedenen Gründen ab: Zunächst kann ein gesamtes Efb-Spektrum unangekündigt gar nicht überprüft werden. Weiterhin ist möglich, dass wichtige Ansprechpartner nicht anzutreffen sind oder sie anderweitig gebunden sind. Dennoch binden diese zusätzlichen Prüftermine personelle Kapazitäten, sie sind kostenintensiv und laufen i. d. R. ins Leere. Ist beispielsweise ein zuständiger Sachbearbeiter, der die Unterlagen führt, nicht anwesend, kann der falsche Eindruck erweckt werden, dass die Dokumentation nicht vollständig oder mangelhaft ist. Damit wird nun zusätzlicher und unnötiger Verwaltungsaufwand produziert. Weiterhin bitten wir zu beachten, dass durch das Vorhandensein von Umweltinspektionen bereits Kontrollen stattfinden, so dass zusätzliche Termine weitere zeit- und kostenintensive Doppelprüfungen darstellen. Davon sollte, wenn kein begründeter Verdacht vorliegt, abgesehen werden. Zielführender wäre ein System der Qualitätskontrolle der TÜO/ESG, verbunden mit einem Risikomanagement, welcher Prüfer bzw. welche Prüferin deutlich häufiger Abweichungen schreibt als ein anderer Akteur.

Mit der Ergänzung in Satz 4 wird klargestellt, dass es sich nicht um einen vollumfänglichen Audittermin handelt, sondern dass das Hauptaugenmerk der Überprüfung auf den tatsächlichen Umgang mit Abfällen ausgerichtet ist und einen wesentlich geringeren organisatorischen und zeitlichen Aufwand im überprüften Betrieb auslöst.



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

B) Änderungsvorschlag zum Mindestinhalt von Überwachungsberichten

Anlage 2 bedarf einer Anpassung bzw. Kürzung.

Begründung:

In Anlage 2 werden nun erstmalig Mindestinhalte für einen Überwachungsbericht festgelegt. Unser Gesamteindruck ist, dass die Mindestinhalte noch deutlich zu umfangreich sind und z. T. auch praxisfern. Der Ordnungsgeber scheint hier alle möglichen Informationen in dem Bericht vereinen zu wollen, die die EfbV hergibt, um eine vollumfängliche Beschreibung der Aktivitäten eines Standortes zu erhalten. U. E. ist es jedoch nicht Aufgabe des Efb-Berichtes, eine vollumfängliche Komplettbeschreibung eines Standortes vorzunehmen. Aufzeigen möchten wir die überzogenen Anforderungen insbesondere an den folgenden Punkten der Anlage 2:

5. e), 6. a) und 7. a)

Hier sollte klargestellt werden, dass die Dienstanschrift gemeint ist und nicht die privaten Daten der Betriebsbeauftragten, Inhaber sowie der für die Leitung und Beaufsichtigung des Betriebes verantwortlichen Personen.

8. a)

Angaben von Personalauswahlverfahren sind interne Angelegenheiten, die nichts in einem Bericht zu suchen haben.

8. d)

§ 10 Abs. 2 Satz 2 spricht von schriftlichen oder elektronischen Einarbeitungsplänen; das sollte harmonisiert und angepasst werden.

10. c)

Die Angabe von Telefonnummern von Geschäftsführung und Leitungspersonal im Überwachungsbericht lehnen wir ab. Die Daten stehen der TÜO/ESG zur Verfügung, was ausreichend ist.

13.

Wenn sämtliche beauftragte Dritte mit Name, Anschrift, Efb-Nachweis, ggf. Umfang der Beauftragung etc. vermerkt werden müssen, sollte berücksichtigt werden, dass dies schnell sehr umfangreich werden kann und u. U. auch mehrere hundert beauftragte Dritte betreffen kann. Das halten wir für zu aufwändig und praxisfern.

Berlin, den 27.09.2016

Ansprechpartnerin:

Dr.-Ing. Annette Ochs

ochs@bde.de

Tel.: +49 30 590 03 35-55