

Thesenpapier des USV e. V. zur Zertifizierung von Erstbehandlungsanlagen nach ElektroG II i. V. m. LAGA M31

Vorwort

Der USV e. V. als größter Sachverständigenverbund im Bereich Verpackungsentsorgung und Produktverantwortung sieht in der Zertifizierung von Erstbehandlungsanlagen ein wesentliches Element zur Begrenzung unkontrollierter Entsorgung und zur technischen Umsetzung der Vorgaben sowohl der Schadstoffentfrachtung als auch der Ressourcenschonung durch die geplante Einführung einer Behandlungsverordnung.

Die umfassende Festlegung von Erstbehandlungsmaßnahmen und der Ausschluss von Teilbehandlungsmöglichkeiten erfordern von der Entsorgungswirtschaft und ebenso von den Zertifizierern ein hohes Maß an Fachkompetenz.

Die nachfolgende Stellungnahme beleuchtet aus sachverständiger Sicht das für eine fachgerechte Zertifizierung erforderliche Wissen und den notwendigen Prüfumfang.

Rechtliche Grundlage

Das ElektroG II regelt nunmehr in § 21 die Zertifizierung von Erstbehandlungsanlagen.

Der Kreis der zertifizierungsberechtigten Sachverständigen bestimmt sich nach § 21 (2) Nr. 1 bis 3 und entspricht damit der bisherigen Regelung des ElektroG I in § 11 (5). Damit ist die Sachverständigen-eignung an eine besondere öffentliche Bestellung oder Zulassung gebunden, die eine Prüfung und wiederkehrende Kontrolle beinhaltet.

Besondere Erwähnung findet in § 21 (3) die bindende Voraussetzung für die Zertifikaterteilung durch

1. die Durchführungsmöglichkeit sämtlicher Erstbehandlungstätigkeiten in der Anlage,
2. die technische Eignung für alle Behandlungsanforderungen nach § 20 (2) und
3. die Verfügbarkeit und Dokumentation der Primärdaten an der Anlage zur Berechnung und zum Nachweis der Verwertungsquoten („Monitoring“)

Gegenüber ElektroG I wurden bloße Teilschritte der Erstbehandlung nicht mehr als zertifizierungsfähig angesehen. Der Umfang der Primärdaten wurde nunmehr in § 22 (3) geregelt.

Trotz mehrfacher Kritik an der bisherigen Regelung des ElektroG I in § 11 (4) wurde dieser Passus erneut in das ElektroG II übernommen: nach § 21 (4) wird eine Behandlungsanlage einer zertifizierten Erstbehandlungsanlage gleichgestellt soweit „die Einhaltung der Anforderungen dieses Gesetzes geprüft und im Zertifikat nach § 56 (3) des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ausgewiesen ist“

Konsequenzen der Gleichstellung EBA und EfB

Im Gegensatz zu den „qualifizierten Sachverständigen“ aufgrund des ElektroG II werden die von den TÜO bzw. Entsorgungsgemeinschaften benannten Sachverständigen/Auditoren von Entsorgungsfachbetrieben

keinem öffentlich rechtlichen Bestellungs- und Zulassungsverfahren mit Prüfung unterzogen. Dies gilt insbesondere für das spezielle Wissen über die Entsorgungsbranche für Elektro- und Elektronikaltgeräte, die speziellen Behandlungsverfahren, die technischen Voraussetzungen nach § 20 und § 22 und die Monitoringdokumentation.

Bereits unter dem ElektroG I zeigen die Erfahrungen, dass Efb-Zertifikate in der Regel anhand der Abfallschlüssel auf Behandlungsanlagen für EAG erweitert wurden, ohne dass die besonderen Anlagenvoraussetzungen und die Behandlungsverfahren zum Beispiel der Schadstoffentfrachtung bewertet wurden. Das Monitoring endet regelmäßig mit einer Darstellung des Betriebstagebuches und der Eingangs- und Ausgangswiegescheine. Die Erfassung der Primärdaten beschränkte sich in vielen Fällen auf die Wiegescheine des eigenen Anlageninputs und -outputs ohne Bezug zu Folgebehandlern/Verwertern.

Es ist nicht zu erwarten, dass sich hieran etwas ändert, wenn vom Vollzug nicht klare Vorgaben zu Umfang und Qualität der Zertifikate und Berichte gemacht und kontrolliert werden. Hierzu wird auf die bereits 2008 fertiggestellte UBA-Studie „Rechtliche und fachliche Grundlagen zum ElektroG, Teil 1: Anforderungen an die Zertifizierung der Erstbehandler nach ElektroG“ hingewiesen.¹

Es ist in jedem Fall sicherzustellen, dass Entsorgungsfachbetriebe, die zugleich als Erstbehandler zertifiziert werden, von „Auditoren“ geprüft werden, die nachweislich die gleiche Qualifikation wie ein öffentlich bestellter Sachverständiger für Elektrogeräteentsorgung oder ein Umweltgutachter für den Bereich „Anhang I Abschnitt E Artikel 38 der Verordnung (EG) Nr. 1893/2006“ nachweisen können.

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf unsere USV-Stellungnahme zum Verordnungsentwurf für Entsorgungsfachbetriebe und Abfallbeauftragte vom 20.08.2015, s. beigefügte Anlage 1.

Anforderungen an die Zertifizierung von Erstbehandlungsanlagen

Grundsätzlich können keine Anlagen mehr zertifiziert werden, die nicht sämtliche Tätigkeiten einer Erstbehandlung durchführen *können*. Es ist also zu prüfen, ob die Durchführung aller Erstbehandlungstätigkeiten *möglich* ist. Diese Formulierung des Gesetzes könnte dazu verleiten, wiederum Anlagen zu zertifizieren, die die Erstbehandlungstätigkeiten zwar nicht durchführen, aber *durchführen könnten* (z. B. manueller Ausbau bestimmter Bauteile). Um diese Interpretation zu verhindern, müssen alle folgenden Tätigkeitsmerkmale auch auf ihre tatsächliche Durchführung geprüft werden, vgl. § 20 (2):

- Entfernen aller Flüssigkeiten
- Selektive Behandlung entsprechend Anlage 4 ElektroG II

Dabei ist zu beachten, dass die Efb-Prüfung eine andere Zielsetzung verfolgt als die Zertifizierung der Erstbehandlungsanlage. Während erstere sich auf die ordnungsgemäße Betriebsführung konzentriert, zielt die EBA-Zertifizierung auf die technische Eignung der Anlage zur Behandlung im Sinne des ElektroG, insbesondere Anlage 4 und das sog. Monitoring (Dokumentation bis zur Endverwertung).

Im bereits zitierten UBA-Text 12/08 liegt eine tabellarische Gegenüberstellung der Prüfinhalte von Efb und EBA und eine Darstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede vor. Das Forschungsvorhaben entwickelte einen Prüflleitfaden und gab detaillierte Empfehlungen für die Sachverständigen- bzw. Auditorenausbildung, die noch heute als gültig angesehen werden können.

¹ Bilitewski, B.; Meyer, T.; Rhein, H.-B.: UBA-Texte 12/08: „Rechtliche und fachliche Grundlagen zum ElektroG, Teil 1: Anforderungen an die Zertifizierung der Erstbehandler nach ElektroG“

Qualifikation der Sachverständigen

Die Gleichstellung von EBA- und Efb-Sachverständigen war mit Beschluss der 14. APV-Sitzung vor dem Hintergrund einer „besonderen Berücksichtigung der erforderlichen Fachkundenachweise gem. Ziffer II, 1.6 der Vollzugshilfe Entsorgungsfachbetriebe“ (LAGA M36 vom 19.05.2005) erfolgt.

Dort wird neben der Zuverlässigkeit und Unabhängigkeit der Nachweis einer Fachkunde gefordert, der den Nachweis einer „ausreichenden Fachkenntnis der im Anhang zur EfbV genannten Bereiche“ ebenso einschließt, wie die Fachkunde für „speziell geregelte Bereiche, die mit der Zertifizierung zum Entsorgungsfachbetrieb rechtlich verbunden sind“.

Ersteres ist z. B. regelmäßig durch eine Fachkenntnisbescheinigung nach § 8 UAG erfüllt, während letzteres mit den Kenntnissen über die Anforderungen des ElektroG an die EAG-Behandlung gleichzusetzen ist.

Die Praxis der vergangenen Jahre hat leider gezeigt, dass hier erhebliche Defizite bestehen. Deren Ursachen können in folgenden Zusammenhängen gesehen werden:

- der weitgehend autonomen Ernennung von Efb-Sachverständigen durch TÜO und Entsorgungsgemeinschaften,
- dem Fehlen einer schriftlichen und mündlichen Prüfung wie bei Sachverständigen nach § 36 GewO,
- dem Fehlen einer zentralen Zulassungsstelle und
- den mangelnden Kontrollmöglichkeiten der Zertifizierungspraxis und der Sachverständigen, aber auch der real fehlenden Beschränkung von Sachverständigen auf bestimmte Entsorgungsbereiche/Fachgebiete.

Hierzu sei nochmals auf die USV-Stellungnahme in der Anlage verwiesen.

Wir fragen uns, wo denn die Qualifizierung der Sachverständigen im Rahmen der TÜOs und Entsorgungsgemeinschaften für EAG-Erstbehandlungsanlagen stattfindet und künftig stattfinden soll, wenn gleichzeitig Mitglieder des USV bundesweit nach Qualifizierungsmaßnahmen für die entsprechenden Nachweise zur Sachverständigenzulassung suchen – und keine finden.

Empfehlungen

Die vorgenannten Punkte verstehen sich als ein Thesenpapier des USV e. V. und stellen keine abschließende Stellungnahme dar. Dennoch lassen sich u.E. bereits heute aufgrund der Erfahrung der vergangenen Jahre folgende Empfehlungen formulieren.

- Wenn sich schon die Gleichstellung von EBA und Efb aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht mehr verhindern läßt, dann sollten wenigstens die Voraussetzungen der Prüferqualifikation, die Prüfinhalte und Prüftiefe nachweislich aufeinander abgestimmt sein.
- LAGA M31 könnte hierzu die Bedingungen formulieren und die Prüfinhalte noch spezifischer als bisher festlegen.
- Das Abwarten auf eine Efb-Verordnung erscheint uns zu vage und läßt insbesondere keine Details in Richtung EAG-Behandlung erwarten.
- Die Länder sollten sich auf eine zentrale Zulassungsstelle und Registrierung aller ElektroG-Sachverständigen einigen; nötigenfalls könnte diese Stelle ja mit der jeweiligen LAGA-GS „wandern“.
- Die Sachverständigen sollten in einen Fachkreis zur Gestaltung einer Behandlungsverordnung zwingend eingebunden werden, um auch die Überprüfbarkeit der Anforderungen z. B. über Effizienz- und Quotenziele sicherzustellen.

- Vor dem Hintergrund eines möglichen Zertifizierungsmissbrauchs muss eine Regelung zum Zertifikatsentzug verankert werden. Dies impliziert sogleich den Abschluss eines Überwachungsvertrages, der auch eine Regelung beinhalten muss, dass während eines Gültigkeitszeitraumes eines laufenden Zertifikates kein Wechsel des Zertifizierers erfolgen darf.

Sarstedt, den 01.12.2015

Anlage 1:

Stellungnahme des USV e. V. im Rahmen der Anhörung beteiligter Kreise zum Arbeitsentwurf vom 24.07.2015 einer Zweiten Verordnung zur Fortentwicklung der abfallrechtlichen Überwachung

Vorwort

Der USV e. V. als gemeinnütziger Verein zur Förderung und Fortentwicklung der Regelungen zur Produktverantwortung möchte sich zunächst für die Gelegenheit zu einer Stellungnahme bedanken und seine grundsätzliche Übereinstimmung mit den Zielen der vorgelegten Verordnungsentwürfe zur Neuregelung der Entsorgungsfachbetriebe und Abfallbeauftragten bekunden.

Der USV e. V. begrüßt insbesondere die Klarstellung einzelner Anforderungen gerade auch, um den Spielraum für Missbrauch einzuengen und – wie im Bereich der Abfallbeauftragten – konkrete Zuständigkeiten und Ansprechpartner zu definieren.

Angesichts unzureichender gesetzlicher Anforderungen an die Qualifikation und Kontrolle der Auditoren bei Efb-Zertifizierungen hat sich gerade dieser Bereich zunehmend von dem Ziel eines betrieblichen Gütesiegels entfernt. Es sei schon an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass wir die großzügigen Übergangsregelungen nicht für geeignet ansehen, hier auch nach außen erkennbar einen klaren Schnitt gegenüber der bisherigen Praxis zu vollziehen.

Im Einzelnen möchten wir aus unserer Sicht folgende Anregungen und Hinweise geben:

Artikel 1 – Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe

§ 5 Betriebstagebuch u. a.

§ 11 (3) ElektroG I [= § 21 (2) ElektroG II] sieht die Zertifizierung von Erstbehandlungsanlagen insbesondere hinsichtlich einer umfassenden Dokumentation des Verbleibs der Abfälle bis zur Endverwertung/Beseitigung vor („Mengenstromdokumentation“), die weit über die Darstellung des Anlagenoutputs eines Betriebstagebuches hinausgeht. Bereits im Zusammenhang mit der Umsetzung des ElektroG I wurde durch die Praxis der Bundesländer eine Zertifizierung als Entsorgungsfachbetrieb „für Elektroaltgeräte“ nach § 11 (4) ElektroG I [= § 21 (4) ElektroG II] der vorgenannten Zertifizierung von Erstbehandlungsanlagen nach § 11 (3) ElektroG I gleichgestellt. In der Praxis hat dies dazu geführt, dass Erstbehandlungsanlagen fast ausschließlich durch Auditoren nach EfbV und nicht durch Sachverständige nach ElektroG zertifiziert wurden. Dabei zeigt die Erfahrung auch nach Angaben der Bundesländer, dass hierbei die geforderte Mengenstromnachweisführung und Dokumentation regelmäßig auf die Anforderungen des „Betriebstagebuches“ (Anlagenoutput anstatt Verbleib) beschränkt wurden. Bei der Auswertung von Zertifikaten entsteht i. Allg. der Eindruck, dass die Ergänzung um Abfallschlüssel der EAG als lediglich formal betrachtet wird und die Zusatzanforderungen aufgrund des ElektroG nur unzureichend beachtet werden.

Der vorliegende Entwurf ist aus unserer Sicht nicht geeignet, die besonderen Anforderungen an einzelne Abfälle aufgrund von Rechtsverordnungen einzubinden, soweit zum Beispiel die Gleichstellung zwischen Erstbehandlungsanlagen und Entsorgungsfachbetrieben für EAG bestehen bleiben soll.

§ 9 Fachkunde des Inhabers und der verantwortlichen Personen

Leider sind für die Fachkunde in Verbindung mit Anlage 1 nur Rahmenbedingungen festgelegt, die nicht einmal erkennen lassen, ob eine ein- oder mehrtägige Schulung erforderlich ist. Als Nachweis scheint auch eine bloße Teilnahme auszureichen. Die Bundesländer müssten zudem ermächtigt werden, im Rahmen der Lehrgangsanerkennung auch Anforderungen an die Qualität der Dozenten festzulegen. Irritierend ist, dass für wesentlich geringere Aufgabenfelder zum Teil höhere Fach- bzw. Sachkundeanforderungen gestellt werden. So werden für Betreiber von Abscheider-Anlagen nicht nur Sachkundennachweise mit theoretischem Vortrag sondern explizite Unterweisung am jeweiligen Anlagentyp gefordert. Hier stellt sich die Frage, inwieweit eine theoretische Schulung nicht durch eine persönliche (Über)prüfung in/an der eigenen Anlage, gegebenenfalls in Verbindung mit einer entsprechenden Zertifizierung, umfassen sollte.

§ 22 Jährliche Überprüfung

Die vorgeschlagenen Maßnahmen, obwohl sie auch zur erheblichen Erhöhung der Zertifizierungskosten beitragen, sind dennoch als sinnvoll anzusehen:

1. Schriftlich festgelegter Überwachungsplan
2. Jährliche Überprüfung nicht ohne Vor-Ort-Termin, optional weitere Ortstermine
3. Mindestens alle 3 Jahre Begleitprüfung durch weiteren Sachverständigen
4. Unangekündigte Prüfungen in maximal 2-Jahresabstand
5. Wechsel des Sachverständigen nach 5 Jahren durchgängiger Prüfung

Die Punkte 3 und 4 sollten aus Sicht des USV e. V. jedoch nochmals zugunsten einer anderen Schwerpunktsetzung auf die Auditorenüberwachung (Monitoring) überdacht werden:

- Analog zu akkreditierten Zertifizierungsverfahren sollten die Auditoren/Sachverständigen alle drei Jahre einem Monitoring unterzogen werden, d. h. einem Überwachungsverfahren alle drei Jahre je Sachverständigem und nicht jedes Verfahren alle 3 Jahre.
- Die Begleitprüfung durch einen anderen Sachverständigen kann im Rahmen eines Monitorings ein geeignetes Mittel darstellen, sollte aber schon aus Kostengründen nicht als ein für sich funktionierendes Kontrollinstrument angesehen und als Regelfall eingeführt werden.
- Unangekündigte Prüfungen sollten sich nur auf Stichproben aus dem Gesamtprüfumfang beziehen (z. B. Input-/Outputdokumentation, Abfalllager, Betriebstagebuch u. Ä.), da anderenfalls eine zusätzliche Zertifizierungsprüfung durchgeführt, dokumentiert und bezahlt werden muss. Auch ist nicht sichergestellt, dass die Prüfunterlagen an der Betriebsstätte vollständig vorliegen und die notwendigen Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

In § 22 Abs. 3 bedarf es dringend einer Klarstellung, dass „zuständige Behörde“ diejenige Behörde für die Zulassung der TÜO/Entsorgungsgemeinschaft ist und nicht die für den Betrieb zuständige Aufsichtsbehörde. Während also gegen eine regelmäßige, möglichst planbare Begleitkontrolle der Zulassungsbehörde der Überwachungsorganisation nichts einzuwenden ist, muss eine Begleitung der Zertifizierung gerade auch wegen der Freiwilligkeit des Betriebes durch die für den Betrieb zuständige Aufsichtsbehörde strikt abgelehnt werden. Dies könnte nicht nur die Unabhängigkeit der Prüfung, sondern auch die Vertragsbeziehung Efb/Zertifizierer nachhaltig gefährden. Die explizite Kopplung zwischen § 47 KrWG und der Teilnahme an den jährlichen Vor-Ort-Prüfungen im Rahmen der Efb-Zertifizierung ist entschieden abzulehnen.

§ 23 Überwachungsbericht

Die Vorgabe eines verbindlichen Berichtsumfanges wird sehr begrüßt, und der USV e. V. behält sich eine Stellungnahme zu den noch nicht vorgelegten Inhalten (Anlage 2) vor.

§§ 24, 25 in Verbindung mit Anlage 3: Zertifikatsumfang

Unbeschadet des § 24 Abs. 2 sollte die Zertifikatsvorlage nach Anlage 3 dahingehend geändert werden, dass, wie in bisherigen Zertifikaten durchweg üblich, die zugelassene Kombination aus Abfallarten, Standorten und Tätigkeiten über eine Kombinationstabelle dargestellt werden sollten, die einen schnellen Überblick zulässt.

In der Anlage 3 ist eine Beschreibung der Anlage sowie der Anlagentechnik vorgesehen. Zwecks Vergleichbarkeit empfiehlt der USV e. V. einen Katalog in Frage kommender uniformer Beschreibungen und evtl. einen Bezug auf die ersten beiden Ziffern des Anhangs der 4. BImSchV, um unnötige „Prosatexte“ zu vermeiden.

Es fehlt die z. B. für den Leser/ Nutzer des Zertifikates nicht unwichtige Entsorgernummer.

§ 28 Entsorgungsfachbetriebsregister

Ein Register aller Entsorgungsfachbetriebe unter Veröffentlichung der Zertifikate ist auf jeden Fall zu begrüßen.

Strikt abzulehnen ist aber die unaufgeforderte regelmäßige Übermittlung des Prüfberichtes an die zuständige Behörde; dies soll wohl heißen: an die für die Überwachung des Betriebes zuständige Behörde. Da es sich beim EfB um eine freiwillige Maßnahme handelt und der Bericht auch Betriebsgeheimnisse enthalten kann, sollte die behördliche Berichtsvorlage durch den Sachverständigen solchen Einzelfällen mit konkreten Verdachtsmomenten und damit auf Anforderung vorbehalten bleiben.

Erst recht muss ausgeschlossen werden, dass die Länder gemäß § 28 Abs. 2 die Zertifizierungsberichte in einem Register der Öffentlichkeit zugänglich machen.

Werden die berechtigten Schutzinteressen der Betriebe nicht beachtet, so besteht die Gefahr, dass künftig alle kritischen Passagen in den Berichten gestrichen werden und der Dokumentationscharakter des Zertifizierungsberichtes über den aktuell geprüften Zustand verloren geht.

§ 30 Übergangsvorschriften

Wie bereits erwähnt, halten wir die Übergangsvorschriften für zu weich, um das Ziel, nunmehr den Fachbetrieb als Gütenachweis anzusehen, mit den neuen Vorgaben auch zu erreichen und den Unterschied zum bisherigen Vorgehen zu verdeutlichen.

Anlage 1: Lehrgangsinhalte

Die Aufzählung enthält zu wenige Vorgaben über den Umfang und die Tiefe der Lehrgangsinhalte. Auch wird nicht definiert, was unter „Kenntnissen“ zu verstehen ist und inwieweit diese auch praktische Kenntnisse einbinden bzw. auch die Qualifikation für spezielle Betriebe vermitteln (Elektroaltgeräteverwerter, Altölaufbereiter, Schredderbetriebe usw. usf.).

Artikel 2 – Verordnung über Abfallbeauftragte

§ 2 Pflicht zur Bestellung

Die Erweiterung des Pflichtenkreises zur Bestellung von Abfallbeauftragten wird nicht zuletzt deshalb begrüßt, weil hierdurch auch für Dritte erkennbare Zuständigkeiten (kompetente Ansprechpartner) in den Betrieben geschaffen werden.

Aus Sicht des USV e. V. ist aber der Verzicht des § 2 Nr. 2, auch entsprechende Betriebe öffentlich rechtlicher Entsorgungsträger mit deren Sammelstellen und Wertstoffhöfen etc. einzubeziehen, entschieden zu kritisieren. Gerade die öffentlichen Sammelstellen zeigen immer wieder Qualifikationsmängel und einen nicht sachgerechten Umgang, die sich insoweit nicht von Mängeln in der Privatwirtschaft unterscheiden, für die aber mit dem Entsorgungsfachbetrieb ein eigenes Anforderungsprofil zur ordnungsgemäßen Betriebsführung und Prüfung entwickelt wurden.

Der USV e. V. fordert deshalb auch die Aufnahme der Betreiber öffentlich rechtlicher Sammelstellen in den Katalog der Verpflichteten für die Bestellung von Abfallbeauftragten. Die zum Teil eigene Zuständigkeit der Kommunalbehörden im Bereich abfallbehördlicher Überwachung kann kein Grund sein, die grundsätzlich korrekte Umsetzung der Vorschriften a priori zu unterstellen. Die Praxis beweist, dass oftmals das Gegenteil der Fall ist, zumal nicht eine privatwirtschaftliche Haftung sondern ein Gebührenhaushalt für die Folgen unsachgemäßen Umgangs aufkommen muss.

§ 10 Übergangsvorschriften und Anlage 1 Lehrgangsinhalte

Es wird auf die Kritik zu den Lehrgangsinhalten und den Übergangsvorschriften in Artikel 1 verwiesen.

Sarstedt, den 20.08.2015