

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Basler Übereinkommen

Kurzfassung

Das BMLFUW war bemüht, die Ziele des internationalen Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung bestmöglich im nationalen Bereich umzusetzen. Das BMLFUW stand dabei im Spannungsfeld zu Regelungen auf europäischer Ebene.

Bei der Dokumentation und Erfassung entscheidungs- und abwicklungsrelevanter Daten war Verbesserungsbedarf festzustellen. Der Vollzug der Meldeverpflichtungen war noch nicht rechtskonform.

Die Umsetzung des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung erfolgte durch Gemeinschaftsrecht, das durch nationales Recht ergänzt wird. Verschiedene Abfallklassifizierungssysteme erfordern ein komplexes und aufwendiges Verfahren. Der RH stellte in den Bereichen Entsorgungsautarkie und Ökopunkte für Abfalltransporte Spannungsfelder zwischen den bestehenden Regelungen fest.

Die Erfassung der für die Abfallverbringung erforderlichen Meldungen im BMLFUW war mangelhaft. Die beim BMLFUW geführte Verbringungsdatenbank, die alle entscheidungs- und abwicklungsrelevanten Daten der grenzüberschreitenden Abfallverbringung enthalten sollte, war fehlerhaft und als Controllinginstrument nicht geeignet. Das gesetzlich vorgesehene elektronische Register befand sich erst im Konzeptstadium.

Das BMLFUW akzeptierte teilweise befristete und bedingte Bankgarantien als Sicherheitsleistung; bei Abfallverbringungen im Zwischenlandsverkehr (Verkehr, der aus Österreich über ein anderes Hoheitsgebiet wieder nach Österreich fließt, zB „Deutsches Eck“) verzichtete es auf eine Sicherheitsleistung.

Das BMLFUW führte keine Strafdatenbank, obwohl eine solche zur ordnungsgemäßen Vollziehung des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 erforderlich ist.

Kenndaten zum Basler Übereinkommen

Rechtsgrundlagen

Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (Basler Übereinkommen), BGBl Nr 229/1993

Verordnung 93/259/EWG des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (EG-VerbringungsV)

Abfallwirtschaftsgesetz 2002, BGBl I Nr 102/2002

Verfahren	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Anzahl					
Export	185	204	181	174	216	228
Import	127	145	170	174	222	211
Transit	318	378	399	342	281	306
Summe	630	727	750	690	719	745
	in Tonnen					
Export	93 722	137 446	191 151	200 259	239 245	181 011
Import	75 615	84 464	94 809	109 538	209 631	76 487
Transit	51 761	71 958	203 559	280 126	296 698	208 381
Summe	221 098	293 868	489 519	589 923	745 574	465 879

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2003 die Gebarung des BMLFUW hinsichtlich der Umsetzung und Vollziehung des Basler Übereinkommens. Zu dem im Oktober 2003 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMLFUW im Dezember 2003 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete im Februar 2004 seine Gegenäußerung.

Ziele des Basler Übereinkommens

Umweltgerechte
Abfallwirtschaft

2.1 Die Ziele des Basler Übereinkommens sind, grenzüberschreitende Abfallverbringungen zu minimieren, die umweltgerechte Behandlung von Abfällen im Zuge solcher Verbringungen zu gewährleisten, die Abfallerzeugung im Inland auf ein Mindestmaß zu reduzieren sowie eine umweltgerechte Verwertung und Entsorgung unvermeidbarer Abfälle im Inland sicherzustellen.

Österreich ratifizierte dieses internationale Abkommen 1993. Die für die Umsetzung des Übereinkommens wesentlichsten Rechtsvorschriften sind die EG-VerbringungsV und die ergänzenden Bestimmungen im Abfallwirtschaftsgesetz 2002.

Nach diesen Bestimmungen ist grundsätzlich jede grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen notifizierungspflichtig. Dabei sind je nach Abfallart (gefährlicher oder nicht gefährlicher Abfall), Behandlungsart (Beseitigung oder Verwertung) und Bestimmungsort (innerhalb oder außerhalb der EU) unterschiedliche Verfahren anzuwenden. Notifizierende Behörde in Österreich ist das BMLFUW; es hat über jede Notifikation bescheidmäßig abzusprechen.

2.2 Nach Ansicht des RH ist das Basler Übereinkommen im Sinne einer nachhaltigen, umweltgerechten Abfallwirtschaft von besonderer Bedeutung.

Abfallschlüssel für
verwertbare Abfälle

3.1 Die EG-VerbringungsV enthält in ihren Anhängen eine Reihe zum Teil unterschiedlicher Abfallklassifizierungssysteme, die aus verschiedenen multilateralen und supranationalen Übereinkommen stammen (Basler Übereinkommen, OECD-Drei-Listensystem¹⁾, European Waste Catalogue²⁾). Da die Liste der im Sinne des Basler Übereinkommens gefährlichen und nicht gefährlichen Abfälle mit den anderen Systemen nicht kompatibel ist, wurden alle Systeme einschließlich ihrer Anwendungsregeln in die EG-VerbringungsV aufgenommen.

¹⁾ Das Drei-Listensystem der OECD (Organization for Economic Cooperation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) sieht je nach Gefährlichkeit der verwertbaren Abfälle unterschiedliche Kontrollmechanismen vor. Die Abfälle werden dabei in eine gelbe, grüne oder rote Liste übernommen.

²⁾ Abfallverzeichnis der EU, 2000/532/EG

Ziele des Basler Übereinkommens

3.2 Wenngleich die OECD mittlerweile ihr Abfallklassifizierungssystem vereinfacht und dem Basler Übereinkommen angepasst hat, werden die verbleibenden zwei Systeme nach wie vor zu Doppelgleisigkeiten führen. Die im Zuge der Verfahren aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen vorzunehmenden Abfallklassifizierungen nach unterschiedlichen, miteinander nicht kompatiblen Systemen stellen sich als aufwendig dar.

Zielkonflikte

4.1 Nach der EG-VerbringungsV ist ein integriertes Netz von Beseitigungsanlagen zu errichten, damit die Gemeinschaft insgesamt sowie jeder einzelne Mitgliedstaat die Entsorgungsautarkie erreichen kann. Dabei muss es möglich sein, die Abfälle in der nächstgelegenen geeigneten Entsorgungsanlage zu beseitigen (Prinzip der Nähe). Dazu sind von den Mitgliedstaaten Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen; eine europaweit koordinierte und verbindliche Planung bestand allerdings nicht.

Um die nationale Entsorgungsautarkie erreichen zu können, sah die EG-VerbringungsV vor, dass die Mitgliedstaaten generelle Verbringungsverbote für Abfälle erlassen bzw gegen einzelne geplante Verbringungen begründete Einwendungen erheben können. Trotz dieser Möglichkeit bewilligte das BMLFUW Anträge auf Export von Abfällen zur Beseitigung, wodurch das im Basler Übereinkommen formulierte Ziel der Erhaltung der Entsorgungsautarkie in den Hintergrund trat.

4.2 Die Erreichung einer auch wirtschaftlich tragfähigen Entsorgungsautarkie im Bereich der Abfallbeseitigung setzt eine entsprechende Planung auf Gemeinschaftsebene voraus. Solange eine solche verbindliche europaweit koordinierte Planung nicht vorliegt, sollte Österreich um eine nationale Entsorgungsautarkie bemüht sein.

Ökopunkte für Abfalltransporte

5.1 Das Zielsystem des Basler Übereinkommens ist auf eine Minimierung grenzüberschreitender Abfallverbringungen ausgerichtet. Für die Beförderung von Müll und Fäkalien im Transitverkehr sind keine Ökopunkte* zu entrichten. Unter diese Befreiung fallen auch eine Reihe gefährlicher Abfälle.

* Gemäß Art 11 des EU-Beitrittsvertrages-Akte-Protokoll Nr 9 benötigte bis 31. Dezember 2003 jeder Lkw im Transitverkehr durch Österreich eine Ökopunkteanzahl.

- 5.2 Der RH wies auf das Spannungsverhältnis zwischen den bestehenden Regelungen hin, die einerseits eine Minimierung von Abfalltransporten als Ziel festlegen, andererseits durch Ausnahmen von der Ökopunktpflicht diese gleichsam fördern.

Vollzug des Basler Übereinkommens

Meldungen

- 6.1 Für jede Abfallverbringung sind drei Meldungen vorgesehen. Drei Arbeitstage vor dem tatsächlichen Transport hat die notifizierende Person dies mittels Versand-/Begleitschein dem BMLFUW zu melden (Transportmeldung). Der Empfänger des verbrachten Abfalls hat binnen dreier Arbeitstage die Übernahme (Eingangsmeldung) und spätestens 180 Tage nach diesem Zeitpunkt die Verwertung bzw Beseitigung zu bestätigen (Verwertungsmeldung). Die Verletzung der Meldepflicht stellt einen Verwaltungsstraftatbestand dar. Dennoch fehlten laut Auswertung der Verbringungsdatenbank durch den RH für das Jahr 2000 mehr als ein Drittel der erforderlichen Meldungen; nur ein Fünftel der Einzeltransporte wies alle drei erforderlichen Meldungen auf. Viele Meldungen erfolgten auch verspätet.
- 6.2 Der RH bemängelte, dass seitens des BMLFUW zu wenig auf die rechtzeitige und vollständige Einreichung der Meldungen geachtet worden war. Somit war der Vollzug der Meldeverpflichtungen noch nicht rechtskonform.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden sämtliche Meldungen nachgefordert werden, die als Beleg für die erfolgte Verwertung oder Beseitigung der grenzüberschreitend verbrachten Abfälle erforderlich seien. Aufgrund des Personalmangels könne es aber vorkommen, dass die Eingangsmeldungen nur in Ausnahmefällen nachgefordert würden.*

Vollzug des Basler Übereinkommens

Verbringungsdatenbank

- 7.1** Das BMLFUW erfasste die im Rahmen der grenzüberschreitenden Abfallverbringung entscheidungs- und abwicklungsrelevanten Daten in einer Verbringungsdatenbank. Der RH stellte fest, dass diese Datenbank fehlerhaft und als Controllinginstrument nicht geeignet war.

Das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 sieht die Einrichtung eines elektronischen Registers vor, das einerseits die Doppelerfassung der Daten (beim Unternehmen und bei der Behörde) vermeiden und andererseits eine weitgehend automatisierte Bearbeitung und Reaktion der Behörde ermöglichen soll. Dieses elektronische Register befand sich erst im Konzeptstadium.

- 7.2** Der RH bemängelte, dass die fehlerhafte Datenerfassung die Übersicht über den Verfahrensstand erschwerte und keine Anpassungen der Verbringungsdatenbank vorgenommen wurden, um sie als Controllinginstrument nutzen zu können. Er empfahl, die Entwicklung des elektronischen Registers voranzutreiben und bis zur Fertigstellung für eine sorgfältigere Datenerfassung zu sorgen.

Mengenangaben

- 8.1** Die drei Arbeitstage vor der Abfahrt zu erstattenden Transportmeldungen unterschieden sich regelmäßig hinsichtlich der angegebenen Mengen von den Verwertungsmeldungen. Ursache für diese Differenzen war, dass die Unternehmer die Menge der zu transportierenden Abfälle schätzten bzw die mögliche Zuladung des Transportmittels angaben; es war ihnen nämlich oft nicht möglich, bereits drei Tage vor dem tatsächlichen Transport die genaue Menge bzw das genaue Gewicht der Fuhre zu ermitteln.

- 8.2** Der RH empfahl, das in den Begleitpapieren eingetragene tatsächliche Transportgewicht erst im Zuge der Eingangsmeldung in der Verbringungsdatenbank zu erfassen.

- 8.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass die Versand-/Begleitformulare vollständig und der Wahrheit entsprechend – somit einschließlich der Menge bzw des Gewichts – auszufüllen wären. Daher werde die bisher geübte Praxis, geschätzte Mengenangaben zu tolerieren, beibehalten.*

- 8.4** Der RH entgegnete, dass die vorweg bekannt gegebenen, geschätzten Mengen jedenfalls durch die Angabe der tatsächlich transportierten Mengen in den Begleitpapieren und in der Verbringungsdatenbank ergänzt werden müssten.

Sicherheitsleistung

- 9.1** Für jede Verbringung von Abfällen, die unter den Geltungsbereich der EG-VerbringungsV fällt, ist die Hinterlegung einer Sicherheitsleistung (Geld oder Bankgarantie) oder der Nachweis einer Versicherung erforderlich. Diese muss die Kosten einer allenfalls erforderlichen Rückführung einschließlich der Beseitigung oder Verwertung der betreffenden Abfälle decken.

Da in Einzelfällen die Garantieerklärungen an Bedingungen seitens der Kreditinstitute geknüpft waren oder mit der formalen Beendigung des Verfahrens endeten, stand der Behörde kein taugliches Sanktionsmittel zur nachträglichen Einforderung von Verwertungsmeldungen oder sonstigen Unterlagen zur Verfügung. Bei Abfallverbringungen im Zwischenauslandsverkehr* verzichtete das BMLFUW überhaupt auf eine Sicherheitsleistung.

* Verkehr, der aus Österreich über ein anderes Hoheitsgebiet wieder nach Österreich fließt, zB „Deutsches Eck“.

- 9.2** Der RH empfahl, nur mehr unbefristete und ohne Bedingungen abgegebene Garantieerklärungen als Sicherheitsleistungen zu akzeptieren. Weiters sollten auch bei Abfalltransporten im Zwischenauslandsverkehr entsprechende Sicherheitsleistungen verlangt werden.
- 9.3** *Das BMLFUW sagte dies zu.*

Verträge zur umweltgerechten Entsorgung

- 10.1** Bei den im Zuge der Notifizierung vorzulegenden Verträgen zur umweltgerechten Entsorgung von Abfällen fehlten wesentliche Bestandteile wie kaufmännische Belange bzw wurde diesbezüglich auf gesonderte Vereinbarungen verwiesen. Teilweise war auch die ausdrückliche Bedingung, dass die Gültigkeit des Vertrages von der Erteilung der behördlichen Bewilligung zur Abfallverbringung abhängig sei, nicht vorhanden.
- 10.2** Nach Ansicht des RH kann die Beurteilung der zivilrechtlichen Absicherung einer Abfallverbringung nur anhand des vollständig vorliegenden Vertragswerks erfolgen. Er empfahl, nur mehr vollständige und mit entsprechenden Bedingungen versehene Vertragswerke zu akzeptieren.
- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW hätte es immer auf die in der EG-VerbringungsV bzw im Abfallwirtschaftsgesetz 2002 geforderten Vertragsbestandteile geachtet.*

Vollzug des Basler Übereinkommens

Altlastenbeitrag — Mitteilung an das BMF

10.4 Der RH entgegnete, dass die Verträge nicht nur die in diesen Bestimmungen aufgelisteten Elemente, sondern auch alle wesentlichen Merkmale wie Preis, Menge, Termine, Pönalen ua zu enthalten haben.

11.1 Nach dem Altlastensanierungsgesetz unterliegt unter anderem das Befördern von Abfällen zur langfristigen Ablagerung außerhalb des Bundesgebietes der Altlastenbeitragspflicht. Das BMLFUW hat zu Kontrollzwecken in solchen Fällen dem BMF die zur Erhebung der Altlastenbeiträge notwendigen Daten zu übermitteln. Dazu zählt auch die Einstufung in die Deponietype, aus der sich die Beitragshöhe ergibt.

11.2 Der RH bemängelte, dass diese Meldungen an das BMF nicht lückenlos erfolgten bzw keine Einstufung in die Deponietype enthielten. Er regte an, dem BMF einen Zugang zur Verbringungsdatenbank zu ermöglichen, wodurch die Vorbereitung abgabenrechtlicher Überprüfungen entsprechend unterstützt werden könnte.

11.3 *Das BMLFUW teilte mit, dass es die fehlenden Meldungen nachgereicht und in Hinkunft eine laufende Übermittlung der relevanten Daten an das BMF sichergestellt habe.*

11.4 Der RH nahm dies zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass nach wie vor die Einstufung in die Deponietypen fehlt.

Kontrolle

Dokumentation

12.1 Eine Verbringung von Abfällen ist zu untersagen, wenn die notifizierende Person oder der Empfänger mindestens zweimal wegen einer illegalen Verbringung von Abfällen bestraft worden ist. Dazu hatten die Zollorgane die im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit festgestellten Übertretungen dem BMLFUW bekannt zu geben. Eine analoge Regelung für die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes besteht nicht.

Gemäß einer Weisung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom Oktober 2002 haben die Landeshauptleute dafür Sorge zu tragen, dass dem BMLFUW über den Ausgang der Strafverfahren aller Anzeigen wegen Verstößen gegen das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 berichtet wird. Tatsächlich verfügte das BMLFUW nur über eine unvollständige Aufstellung von Anzeigen und daraus resultierenden Verfahrensausgängen, die nur händisch auswertbar war.

12.2 Der RH bemängelte, dass das BMLFUW keine Strafdatenbank führte, obwohl eine solche zur ordnungsgemäßen Vollziehung des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 erforderlich ist. Weiters lagen nur lückenhafte Aufzeichnungen in einer für die Erstellung effizienter Auswertungen untauglichen Form vor. Er empfahl, eine Strafdatenbank zu führen, die sämtliche Bestrafungen wegen illegaler Verbringungen enthält, sowie die Kontrollorgane und Landeshauptleute wiederholt an ihre Meldepflicht zu erinnern.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW würde nunmehr eine einer effizienten Auswertung zugängliche Liste über Verwaltungsstrafen, die im Zusammenhang mit illegalen Abfallverbringungen verhängt wurden, geführt. Weiters seien die Landeshauptleute wiederholt auf die Einhaltung der Weisung betreffend die Berichte über den Ausgang der Strafverfahren hingewiesen worden.*

Zugriff der Kontrollorgane auf die Verbringungsdatenbank

13.1 Die vom BMLFUW geführte Verbringungsdatenbank enthält Angaben, die für die Durchführung effizienter Kontrollen erforderlich sind. Die kontrollierenden Organe der Zollwache* hatten jedoch keinen Zugriff auf diese Datenbank.

* Die Auflösung des Wachkörpers Zollwache erfolgte mit 30. April 2004.

13.2 Der RH regte an, den kontrollierenden Organen einen Online-Zugriff auf eine aktuelle Verbringungsdatenbank zu ermöglichen.

13.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW werde die Einführung des elektronischen Registers den kontrollierenden Organen einen Zugriff auf die für sie relevanten Daten ermöglichen.*

**Schluss-
bemerkungen**

14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Das BMLFUW sollte die Erfassung von Daten in der Verbringungsdatenbank sorgfältiger vornehmen und die Entwicklung des elektronischen Registers vorantreiben.

(2) Künftig wären nur mehr unbefristete und ohne Bedingungen abgegebene Bankgarantien als Sicherheitsleistung zu akzeptieren. Weiters sollte auch bei Abfalltransporten im Zwischenauslandsverkehr nicht auf Sicherheitsleistungen verzichtet werden.

(3) Das BMLFUW sollte eine Strafdatenbank führen, die sämtliche Bestrafungen wegen illegaler Verbringungen enthält.

(4) Dem BMF und den kontrollierenden Organen sollte ein Online-Zugriff auf eine aktuelle Verbringungsdatenbank ermöglicht werden.