

Az.: 4 B 336/19
3 L 868/19



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der

prozessbevollmächtigt:

- Antragstellerin -
- Beschwerdeführerin -

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch die Landesdirektion Sachsen
Stauffenbergallee 2, 01099 Dresden

- Antragsgegner -
- Beschwerdegegner -

wegen

Rücknahme eines abfallverbringungsberechtigten Zustimmungsbescheids;
Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Pastor und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. John

am 6. April 2020

beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 16. Dezember 2019 - 3 L 868/19 - geändert.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen den Rücknahmebescheid der Landesdirektion Sachsen vom 21. Oktober 2019 wird wiederhergestellt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin ist begründet. Die von ihr dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO grundsätzlich beschränkt ist, rechtfertigen die Änderung des angefochtenen Beschlusses.

I.

- 2 Die Antragstellerin ist ein in Italien eingetragenes Entsorgungsunternehmen. Sie führt grenzüberschreitende Abfallverbringungen von Italien nach Deutschland durch, die dem Verfahren der vorherigen Notifizierung und Zustimmung nach der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 unterliegen. Für die Verbringung von insgesamt 2.500 Tonnen asbesthaltiger Baustoffe und deren Beseitigung auf der Zentraldeponie C..... der W..... mbH legte die Region Lombardei (Regione Lombardia) der Landesdirektion Sachsen (nachfolgend: Landesdirektion) die Notifizierung der Antragstellerin IT 023462 (nachfolgend: Notifizierung) mit dem Antrag auf Zustimmung vor. Die Notifizierung wies in Feld 9 als Abfallerzeuger die Antragstellerin aus; als Ort und Art der Abfallerzeugung wurden „diverse Standorte“ angegeben. Der Notifizierung war eine Anlage III („Angaben zum Abfallerzeuger“)

beigefügt. Dort wird ausgeführt, dass die Antragstellerin den betroffenen Abfall sammelt und in ihrer Anlage (zwischen-)lagert. Die Anlage III zur Notifizierung enthält ferner eine 28 Seiten umfassende Liste der Firmen, die den Abfall erzeugt und zur Anlage der Antragstellerin angeliefert haben, sowie den Hinweis, dass die Pakete bzw. Big Bags mit der Anfallstelle, der Notifizierungsnummer, der Verbringungsnummer und dem (europäischen) Abfallschlüssel gekennzeichnet würden. Hinsichtlich der einzelnen Firmen sei es aber nicht möglich, die Anlieferungsmenge für ein Kalenderjahr vorherzusehen.

- 3 Die Notifizierung enthält keine Eingangsbestätigung der Landesdirektion; die Empfangsbestätigung erfolgte unter dem 25. Juni 2019. Mit Bescheid vom 15. Juli 2019 erteilte die Landesdirektion der Antragstellerin eine vom 15. Juli 2019 bis 14. Juli 2020 befristete Zustimmung, die unter Ziffer II. u. a. mit den folgenden Nebenbestimmungen versehen war:

„1. Die bei einem bestimmten Abfallerzeuger an einem Standort anfallende Menge hat 20 Tonnen gerechnet über den Zeitraum der Notifizierung nicht zu übersteigen. Dabei ist zu beachten, dass der Abfallerzeuger einen bestimmten durch seine Tätigkeit an einem Standort anfallenden Abfall nicht in mehreren Notifizierungen unterschiedlicher Einsammler/Zwischenlager angeben darf.

2. Die Verpackungen sind für den Transport einzeln mit der Notifizierungsnummer, der Transportnummer, den Namen des Abfallerzeugers und des Standortes zu kennzeichnen. Sofern dies wegen einer Verbindung von Abfällen von verschiedenen Abfallerzeugern nicht möglich ist, sind diese so zu kennzeichnen, dass sich aus den Angaben alle möglichen Abfallerzeuger ergeben.“

- 4 Mit Schreiben vom 30. Juli 2019 erhob die Antragstellerin Widerspruch gegen die vorgenannten Nebenbestimmungen des Zustimmungsbescheids, mit dem sie sich gegen die Mengenbeschränkung der Nebenbestimmung II.1 (nachfolgend: Kleinmengenregelung) wandte sowie geltend machte, dass die Nebenbestimmung II.2 gegen das Verbot verstoße, strengere Transportauflagen festzulegen als für ähnliche Verbringungen ausschließlich im Zuständigkeitsbereich der Landesdirektion. Die Auflage sei auch unverhältnismäßig; die dort vorgesehen Angaben ergäben sich - mit Ausnahme der Angabe des „Standortes“ - bereits aus den vorgelegten Dokumenten. Die Antragstellerin gehe davon aus, dass dem Widerspruch aufschiebende Wirkung zukomme und bitte um kurze Bestätigung.

- 5 Die Landesdirektion teilte der Antragstellerin unter dem 2. August 2019 mit, dass nach ihrer Auffassung von der aufschiebenden Wirkung des erhobenen Widerspruchs der Zustimmungsbescheid in Gänze erfasst werde. Bis zur Entscheidung über den Widerspruch sei von Verbringungen auf die Notifizierung abzusehen. Die Antragstellerin hielt an ihrer gegenteiligen Rechtsauffassung fest und beantragte am 5. September 2019 bei dem Verwaltungsgericht Dresden die Feststellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs. In diesem Verfahren erklärte die Antragstellerin, auf die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs zu verzichten und die angefochtenen Nebenbestimmungen einhalten zu wollen. Mit Beschluss vom 14. Januar 2020 - 3 L 696/19 - lehnte das Verwaltungsgericht den Eilantrag ab, weil mit Bescheid der Landesdirektion vom 21. Oktober 2019 der Zustimmungsbescheid vom 15. Juli 2019 mit Wirkung zum 30. Juli 2019 zurückgenommen (Ziffer 1) und die sofortige Vollziehung angeordnet worden sei (Ziffer 2), so dass ein Rechtsschutzinteresse der Antragstellerin nicht mehr bestehe.
- 6 Im Rücknahmebescheid der Landesdirektion vom 21. Oktober 2019 wird ausgeführt, der Zustimmungsbescheid sei rechtswidrig, weil die Antragstellerin nicht notifizierungsberechtigt gewesen sei. Gemäß Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii VO (EG) Nr. 1013/2006 sei Notifizierender ein zugelassener Einsammler, der aus verschiedenen kleinen Mengen derselben Abfallart aus verschiedenen Quellen Abfälle für eine Verbringung zusammengestellt habe, die an einem bestimmten, in der Notifizierung genannten Ort beginnen solle. Halte ein Einsammler diese Verpflichtung nicht ein bzw. gedenke, diese nicht einzuhalten, liege keine Notifizierungsberechtigung vor. Die Antragstellerin habe mit ihrem Widerspruch vom 30. Juli 2019 zu erkennen gegeben, dass sie kein Einsammler sei, womit der Erlass der Zustimmung mit Nebenbestimmungen von Anfang an rechtswidrig sei. Der Einsammler solle nur zur Notifizierung berechtigt sein, wenn die Zahl der Erzeuger so groß und die bei ihnen anfallende Abfallmenge so klein sei, dass es unangemessen wäre, wenn jeder einzelne Erzeuger die Verbringung seine Abfälle gesondert notifizieren müsste. Die Notifizierungsberechtigung könne nicht über den Erlass einer Nebenbestimmung hergestellt werden. Nach Auffassung der Landesdirektion sei ein ausdrückliches Bekenntnis zur Anerkennung der Kleinmengenregelung zwingende Voraussetzung für die Bestätigung der Notifizierungsberechtigung. Der Grund für die Rücknahme des Zustimmungsbescheids liege darin, dass die Landesdirektion ihre Vollzugspraxis auf

Rechtmäßigkeit überprüft habe. Es handle sich um eine Ermessensentscheidung. Die Landesdirektion habe sich zur Rücknahme entschlossen, weil sie in gleichgelagerten Fällen keine Zustimmungsbescheide mehr erlasse. Erst wenn die Notifizierungseigenschaft durch entsprechende schriftliche Erklärung des Einsammlers bestätigt werde, könne ein Zustimmungsbescheid ergehen. Die Entscheidung sei verhältnismäßig. Die Antragstellerin habe aufgrund der Einlegung ihres Widerspruchs kein schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand des Bescheides bzw. auf Ausnutzen der Genehmigung entwickeln können. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolge im öffentlichen Interesse. Es müsse sichergestellt werden, dass die Antragstellerin keine Abfallverbringungen durchführe, weil sie keine Notifizierungsberechtigung habe. Da Widerspruch und Klage gegen den Rücknahmebescheid aufschiebende Wirkung hätten, könne nur durch die Anordnung des Sofortvollzugs verhindert werden, dass Abfallverbringungen durch die Antragstellerin durchgeführt würden. Die Landesdirektion vertrete die Auffassung, dass sich die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs auf den gesamten Verwaltungsakt beziehe und daher die Genehmigung bis zur Entscheidung über den Widerspruch nicht ausgenutzt werden dürfe. Das anhängige Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vor dem Verwaltungsgericht Dresden sei aber noch nicht entschieden, so dass die Landesdirektion zur Sicherstellung der Einhaltung der europarechtlich festgelegten Vorgaben verpflichtet sei, die sofortige Vollziehung anzuordnen. Die Antragstellerin könne jederzeit neue Notifizierungsanträge stellen, wenn sie sich bereit erkläre, die gesetzlichen Anforderungen an die Notifizierungsberechtigung einzuhalten.

- 7 Die Antragstellerin suchte am 25. Oktober 2019 um verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz nach und beantragte, die aufschiebende Wirkung ihres am selben Tag erhobenen Widerspruchs gegen den Rücknahmebescheid der Landesdirektion vom 21. Oktober 2019 wiederherzustellen.
- 8 Das Verwaltungsgericht hat diesen Antrag abgelehnt. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei im Sinne von § 80 Abs. 3 VwGO ausreichend begründet. Die Behörde sei sich des Ausnahmecharakters der Anordnung bewusst gewesen. Dies ergebe sich aus der Nennung von konkreten, auf den Einzelfall bezogenen Gründen, insbesondere dem Hinweis darauf, dass nur mit der Anordnung des Sofortvollzugs verhindert

werden könne, dass ein gegen den Rücknahmebescheid erhobener Widerspruch bzw. eine hiergegen gerichtete Klage aufschiebende Wirkung entfalte und die Antragstellerin - abhängig vom Ausgang des Verfahrens 3 L 696/19 - Abfallverbringungen durchführen könne. Nach summarischer Prüfung seien die Erfolgsaussichten des Widerspruchs der Antragstellerin gegen Ziffer 1 des Rücknahmebescheids offen. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Rücknahme des Zustimmungsbescheids dürften vorgelegen haben. Der Antragsgegner sei davon ausgegangen, dass die Antragstellerin nicht unter den Begriff des Notifizierenden nach Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 falle und die Zustimmung zur Notifizierung nicht hätte erteilt werden dürfen. Diese Auffassung erweise sich jedenfalls nicht als offensichtlich unzutreffend. Die Antragstellerin habe mit ihrem Widerspruch nicht nur erklärt, dass sie sich an die Regelungen der Nebenbestimmungen nicht halten wolle, sondern dass sie sich aufgrund fehlender Einflussnahmemöglichkeiten auf die Abfallerzeuger, bei denen sie die Abfälle einsammle, gehindert sehe, sich daran zu halten. Dies möge zwar zutreffen, Art. 2 Nr. 15 Buchst. a der VO (EG) Nr. 1013/2006 enthalte aber eine „Präferenz“ für den Erzeuger, der immer als Notifizierender in Erscheinung treten könne, wogegen Einsammler, Händler und Makler nur bei Vorliegen besonderer, qualifizierter Voraussetzungen als Notifizierende in Betracht kommen sollten. Der Europäische Gerichtshof habe in der Rechtssache C-215/04 entschieden, dass die bloße Tatsache, dass eine Person ein zugelassener Einsammler sei, ihr nicht die Eigenschaft einer notifizierenden Person bezüglich einer Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen verleihe. Jedoch könne es der Umstand, dass die Zahl der Erzeuger so groß und ihre jeweilige Erzeugung so gering sei, dass es unangemessen wäre, wenn diese Erzeuger die Verbringung der Abfälle individuell notifizieren würden, rechtfertigen, dass der zugelassene Einsammler als die notifizierende Person angesehen werde.

- 9 Die Rechtsauffassung des Antragsgegners, wonach die Antragstellerin nur dann notifizierungsberechtigt sei, wenn bei den jeweiligen Abfallerzeugern, von denen sie Abfälle für eine Verbringung zusammenstelle, jeweils nur geringe Mengen anfielen, sei nachvollziehbar. Anderenfalls wären die jeweiligen Abfallerzeuger selbst zur Notifizierung verpflichtet. Allerdings lege der Antragsgegner nicht dar, auf welche Weise ein zugelassener Einsammler sicherstellen können solle, dass er nur von

„Kleinerzeugern“ Abfälle einsammle. Die Antragstellerin habe jedenfalls mit ihrem Widerspruch gegen die Nebenbestimmung II.1 zum Bescheid vom 15. Juli 2019 ausdrücklich erklärt, dass sie selbst sich hierzu mangels Einflussmöglichkeiten auf die Abfallerzeuger nicht in der Lage sehe.

- 10 Soweit sie später auf die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs verzichtet und erklärt habe, dass sie gewillt sei, die Nebenbestimmung II.1 zu beachten, verhalte sie sich widersprüchlich. Das Rücknahmeermessen sei erkannt und rechtsfehlerfrei ausgeübt, die Jahresfrist des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG sei eingehalten worden. Die öffentlichen Interessen an der Vollziehung des Bescheides überwögen die Interessen der Antragstellerin. Es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Einhaltung der EU-Vorschriften. Der 1. Erwägungsgrund dieser Verordnung bestimme, dass wichtigster und vorrangiger Zweck und Gegenstand dieser Verordnung der Umweltschutz sei; ihre Auswirkungen auf den internationalen Handel seien zweitrangig. Sei eine ordnungsgemäße Abfallverbringung unter Beachtung aller europarechtlicher Vorgaben voraussichtlich nicht gewährleistet, müssten die wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin zurücktreten.
- 11 Die Antragstellerin hat mit der Beschwerde vorgetragen, dass die Begründung der sofortigen Vollziehung im Rücknahmebescheid nicht den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO genüge. Mit den Erwägungen im angegriffenen Beschluss lasse sich die Erfüllung dieser Anforderungen nicht begründen. Soweit der Antragsgegner im Rücknahmebescheid ausgeführt habe, dass die Anordnung der sofortigen Vollziehung erforderlich sei, um weitere Abfallverbringungen der Antragstellerin zu verhindern, möge dies eine einzelfallbezogene Beschreibung der mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung verbundenen Rechtsfolge sein. Es handle sich aber nicht um die von § 80 Abs. 3 VwGO geforderte Angabe eines einzelfallbezogenen Grundes, diese Rechtsfolge eintreten zu lassen. Die Feststellung, dass ein Widerspruch bzw. eine Anfechtungsklage ohne Anordnung der sofortigen Vollziehung aufschiebende Wirkung hätten, werde für sich genommen keiner der mit dem Begründungserfordernis verbundenen Funktionen gerecht. Dies gelte selbst im Hinblick auf die Warnfunktion. Erst wenn mit Blick auf den jeweiligen Einzelfall begründet werde, aus welchem Grund nach Auffassung der Behörde ein öffentliches Interesse daran bestehe, die mit der aufschiebenden Wirkung verbundenen Folgen

nicht eintreten zu lassen, sei dem formellen Begründungserfordernis aus § 80 Abs. 3 VwGO genügt. Die Angabe eines Grundes, warum ein öffentliches Interesse daran bestehen solle, dass die Antragstellerin keine weiteren Verbringungen durchführe, lasse sich weder der Zusammenfassung der Begründung im angegriffenen Beschluss noch den Ausführungen des Antragsgegners im Übrigen entnehmen. Er ergebe sich insbesondere nicht aus dem Hinweis des Verwaltungsgerichts auf die zwischen den Beteiligten geführte Diskussion, ob die Antragstellerin bereits aufgrund ihres Widerspruchs gegen die Nebenbestimmung II.1 in dem Zustimmungsbescheid gehindert sei, Abfallverbringungen durchzuführen.

- 12 Der angegriffene Beschluss sei fehlerhaft, weil das Verwaltungsgericht im Rahmen einer sog. offenen Interessenabwägung ein Überwiegen des öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung gegenüber dem Aussetzungsinteresse der Antragstellerin angenommen habe. Hierauf komme es aber nicht an, weil der streitgegenständliche Rücknahmebescheid offensichtlich materiell rechtswidrig sei. Ein Rücknahmegrund liege vor, wenn der betroffene Verwaltungsakt objektiv rechtswidrig sei. Dies sei der Fall, wenn der Antragstellerin als Einsammler die Zustimmung zur Notifizierung erteilt worden wäre, obwohl die Voraussetzungen des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 bei Erlass des Zustimmungsbescheides nicht vorgelegen hätten. Der angegriffene Beschluss setze bei der Prüfung der materiellen Rechtswidrigkeit der zurückgenommenen Zustimmung nicht bei der Subsumtion unter diese Vorschrift an, sondern folge im Ansatz der Argumentation des Antragsgegners im Rücknahmebescheid, in dem das vermeintliche Fehlen der Notifizierungsberechtigung damit begründet werde, dass die Antragstellerin gegen die Nebenbestimmung II.1 Widerspruch erhoben habe, die nach der ursprünglichen Intention des Antragsgegners die seiner Ansicht nach bestehenden Voraussetzungen für die Notifizierungsbefugnis hätten sicherstellen sollen. Aufgrund dieses Ansatzes des Verwaltungsgerichts finde die zentrale Rechtsfrage, welche Anforderungen sich aus Art. 2 Nr. 15 der VO (EG) Nr. 1013/2006 ergäben, nicht die gebotene Beachtung.
- 13 Die Bezugnahme des angegriffenen Beschlusses auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Pedersen (C-215/04), die noch zu der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 ergangen sei, übergehe, dass die Regelung, zu der dort Stellung genommen worden sei, in der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 durch

abweichende Regelungen ersetzt worden sei. Die Notifizierungsberechtigung der verschiedenen in Art. 2 Nr. 15 Buchst. a der VO (EG) Nr. 1013/2006 genannten Personen hänge zwar teilweise von der Erfüllung einschränkender Voraussetzungen ab, die verschiedenen Notifizierungsberechtigungen stünden bei Vorliegen dieser Voraussetzungen aber gleichrangig nebeneinander. Die Frage, wie Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 auszulegen sei, bilde den Ausgangspunkt der zwischen den Beteiligten geführten Rechtsstreitigkeiten. Die Antragstellerin habe mit ihrem Widerspruch gegen die Nebenbestimmung unter Ziffer II.1 des Zustimmungsbescheids nicht geltend gemacht, unabhängig von den Anforderungen dieser Vorschrift zur Notifizierung berechtigt zu sein, sondern sich allein gegen deren Auslegung durch den Antragsgegner gewandt. Dieser habe den unbestimmten Rechtsbegriff der „kleinen Mengen“ unter unionsrechtlich unzulässigem Rückgriff auf das nationale Recht konkretisiert und den nach Wortlaut und Systematik der Verordnung (EG) Nr. 1013/ 2006 maßgeblichen Bezugspunkt der „kleinen Mengen“ verkannt. Die Anforderungen des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 seien bei der Auslegung des Antragsgegners unerfüllbar, weil sie danach von Verhaltensweisen Dritter abhingen, auf die ein notifizierender Einsammler keinen Einfluss habe. Ob die Festlegung der „kleinen Mengen“ auf 20 Tonnen pro Erzeuger und die Heranziehung der beim jeweiligen Abfallerzeuger anfallenden Menge als Bezugspunkt den Vorgaben des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 entspreche, bleibe im angegriffenen Beschluss gänzlich offen.

- 14 Die „kleinen Mengen“ in Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 seien als unionsrechtlicher Begriff EU-einheitlich zu bestimmen; dies gelte auch für die Frage nach dem Bezugspunkt für die „kleinen Mengen“. Da die Regelung keinen ausdrücklichen Verweis auf das nationale Recht enthalte, sei der Rückgriff auf die deutsche Nachweisverordnung unzulässig. Einen behördlichen Beurteilungsspielraum sehe die Regelung ebenfalls nicht vor; dies folge insbesondere auch nicht aus der Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs.
- 15 Die vom Antragsgegner unter Verletzung von Auslegungsgrundsätzen des Unionsrechts aus dem deutschen Nachweisrecht abgeleitete Menge von 20 Tonnen erweise sich im Ergebnis auch als zu niedrig. Bei den notifizierungsgegenständlichen

Abfällen handle es sich um Baustellenabfälle, bei denen die Mengengrenze deutlich höher anzusetzen sei. Im abfallrechtlichen Schrifttum würden insoweit Mengen von bis zu 100 Tonnen noch als klein i. S. v. Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/ 2006 angesehen. Nach der Behördenpraxis anderer Bundesländer würden sogar bis zu 2.500 Tonnen pro Abfallerzeuger als „kleine Mengen“ i. S. v. Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 akzeptiert. Hiermit sowie mit der Frage, was der Bezugspunkt für die kleinen Mengen sei, habe sich das Verwaltungsgericht nicht auseinandergesetzt. Entgegen der Ansicht des Antragsgegners komme es nicht darauf an, ob die von einem einzelnen Abfallerzeuger stammende, auf mehrere Verbringungen verteilte Menge gleichartiger Abfälle insgesamt klein sei, sondern maßgeblich sei, ob die Mengen, aus denen der Einsammler den einzelnen Transport zusammenstelle, für sich genommen klein seien. Dies folge schon aus dem Wortlaut des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006. Unter „einer Verbringung“ sei nach dem Sprachgebrauch der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 der einzelne grenzüberschreitende Abfalltransport zu verstehen. Die einzelnen Transporte würden durch die Sammelnotifizierung nicht zu einer einzelnen, einheitlichen Verbringung verbunden. Die Wahl des einzelnen Verbringungs Vorgangs als Bezugspunkt für die kleinen Mengen sei auch systemkonform, weil der Regelfall der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 die Einzelnotifizierung sei, wogegen die Sammelnotifizierung nach Art. 13 der VO (EG) Nr. 1013/2006 regelungstechnisch die Ausnahme bilde. Bei einer Sammelnotifizierung könne das Vorliegen einer kleinen Menge nicht im Notifizierungsverfahren geprüft werden, die Einhaltung dieses Erfordernisses könne jedoch über Nebenbestimmungen sichergestellt werden. Die Antragstellerin sei bereit, eine zutreffend konkretisierte Mengenbegrenzung einzuhalten.

- 16 Für die Verneinung der Notifizierungsberechtigung der Antragstellerin fehle es an einer tauglichen Tatsachengrundlage. Vom Widerspruch der Antragstellerin gegen die Nebenbestimmung II.1 könne nicht auf eine fehlende Notifizierungsberechtigung geschlossen werden. Die Argumentation des Antragsgegners, die Rücknahme des Zustimmungsbescheids mit dem Widerspruch der Antragstellerin gegen einzelne Nebenbestimmungen zu begründen, sei bereits im Ansatz rechtsstaatlich nicht tragfähig. Der Bürger müsse ihn belastende Verwaltungsentscheidungen nicht einfach hinnehmen, sondern könne diese in gesetzlich geregelten Verfahren vor Behörden und

Gerichten prüfen lassen. Er gebe damit auch nicht zu erkennen, dass er die angegriffene Verwaltungsentscheidung nicht befolgen werde, wenn sein Rechtsbehelf im Ergebnis ohne Erfolg bleibe. Soweit das Gesetz dem Bürger eine aufschiebende Wirkung zubillige und dieser sich darauf berufe, verhalte er sich rechtmäßig. Der Antragsgegner stelle die Antragstellerin dagegen vor die Wahl, entweder die von ihm aus Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 abgeleiteten Anforderungen widerspruchslös zu akzeptieren oder die Zustimmung nicht zu erhalten.

- 17 Im Falle einer fehlenden Notifizierungsbefugnis habe die Behörde zwei Handlungsoptionen: Sie könne entweder nach Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c i. V. m. Art. 11 und 12 der VO (EG) Nr. 1013/2006 einen Einwand erheben und die Zustimmung verweigern, oder nach Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b i. V. m. Art. 10 der VO (EG) Nr. 1013/2006 die Zustimmung unter Auflagen erteilen. Die letztgenannte Alternative sei nicht mit einer Reduzierung der materiell-rechtlichen Anforderungen verbunden, sondern dadurch gerechtfertigt, dass die im Zeitpunkt der Entscheidung der Behörde noch nicht vorliegende Notifizierungsvoraussetzung nachträglich hergestellt und das Hindernis für die Zustimmungserteilung beseitigt werde. Daraus folge zwingend, dass die Zustimmung nicht aus den gleichen Gründen zurückgenommen werden könne; Art. 9 Abs. 8 Buchst. b der VO (EG) Nr. 1013/2006 sehe selbst für den Fall der Nichterfüllung der Auflage keine Rücknahme, sondern einen Widerruf vor. Die vom Antragsgegner sowie in dem angegriffenen Beschluss vorgenommene Subjektivierung der Anforderungen des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 sei abzulehnen. Dessen Voraussetzungen müssten vorliegen, ohne dass es auf die innere Einstellung des Notifizierenden hierzu ankomme. Der Antragstellerin fehle auch nicht der Wille, sich an die gesetzlichen Anforderungen der Verordnung Nr. 1013/2006 zu halten, sondern sie vertrete hierzu eine andere Rechtsauffassung als der Antragsgegner.

- 18 Der Rücknahmebescheid sei auch ermessensfehlerhaft. Zu den tragenden Ermessenserwägungen des Antragsgegners gehöre, dass die Antragstellerin aufgrund der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs ohnehin auf diese Notifizierung keine Abfälle verbringen dürfe und ihr dies auch spätestens aufgrund des Schreibens vom 2. August 2019 bekannt sei. Diese Erwägung sei fehlerhaft, weil es bei der Frage,

ob die Antragstellerin auf den Bestand des Zustimmungsbescheids vertrauen konnte, nicht auf die aufschiebende Wirkung ankomme. Die Antragstellerin sei durch die aufschiebende Wirkung ihres isolierten Anfechtungswiderspruchs, die spätestens seit dem mit Schreiben vom 30. September 2019 erklärten Verzicht nicht mehr bestanden habe, auch nicht an der Durchführung von Abfallverbringungen gehindert. Die entgegenstehende Annahme des Antragsgegners sei falsch. Der Verzicht sei auch nicht wegen Rechtsmissbrauchs unwirksam. Ein weiterer Ermessensfehler sei darin zu sehen, dass der Antragsgegner entscheidungstragend darauf abgestellt habe, die Antragstellerin könne jederzeit neue Notifizierungsanträge stellen, wenn sie sich bereit erkläre, die gesetzlichen Anforderungen an die Notifizierungsberechtigung einzuhalten. Einer solchen schriftlichen Bestätigung komme ersichtlich die Funktion zu, die Antragstellerin daran zu hindern, die Rechtmäßigkeit der vom Antragsgegner gestellten Anforderungen nachträglich in einem Widerspruchs- oder Klageverfahren prüfen zu lassen. Die Antragstellerin dürfe aber - unabhängig davon, ob sie in der Sache Recht habe oder nicht - nicht darauf verwiesen werden, auf den ihr zustehenden Rechtsschutz zu verzichten, um neue Notifizierungen erlangen zu können.

- 19 Der Antragsgegner hat erwidert, die Entscheidung des Verwaltungsgerichts sei im Ergebnis nicht zu beanstanden. Dieses sei zutreffend davon ausgegangen, dass die Anordnung des Sofortvollzugs formell rechtmäßig sei. Nach der gebotenen Interessenabwägung überwiege das Vollzugsinteresse, da die Rücknahme rechtmäßig sei. Der Antragstellerin fehle die Notifizierungsberechtigung. Dies führe zur Rechtswidrigkeit der zurückgenommenen Zustimmung vom 15. Juli 2019. Das Verwaltungsgericht habe sich durchaus mit Art. 2 Nr. 15 der VO (EG) Nr. 1013/2006 beschäftigt, nur nicht mit der Frage, die die Antragstellerin geklärt haben wolle. Auf diese Frage, welche konkrete Menge noch als „klein“ i. S. d. Kleinmengenregelung verstanden werden könne, sei es nicht mehr entscheidungserheblich angekommen. Das Verwaltungsgericht habe zutreffend darauf abgestellt, dass die Antragstellerin - wie aus ihrem Widerspruch ersichtlich sei - nicht nur nicht gewillt sei, die Kleinmengenregelung einzuhalten, sondern sich hierzu auch ganz grundsätzlich nicht in der Lage sehe. Mit den tragenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts, die Antragstellerin sei zu einer Kontrolle der Kleinmengenregelung nicht in der Lage, habe sich die Beschwerde nicht auseinandergesetzt. Das Verwaltungsgericht sei in seiner Entscheidung nicht von einem Rangverhältnis der einzelnen

Notifizierungstatbestände zu Gunsten des Abfallerzeugers ausgegangen, sondern lediglich von einer Präferenz. In Bezug auf die Auslegung des Begriffs der „kleinen Mengen“ handle es sich bei diesem um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen sich der Verordnungsgeber bewusst bedient habe, um den einzelnen Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum zu gewähren. Die Antragstellerin habe nicht vorgetragen, dass die Auslegung des Antragsgegners nicht mit unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar wäre. Nur weil sich eine ähnliche Regelung in etwas anderem Zusammenhang auch in nationalen Vorschriften finde, müsse sie nicht zwingend falsch sein. Auch aus unionsrechtlicher Sicht könne eine kleine Menge nur eine kleine Menge sein und jedenfalls nicht die von der Antragstellerin zur Notifizierung beantragten 2.500 Tonnen. Soweit die Antragstellerin vortrage, dass die vom Antragsgegner abgeleitete Mengenbegrenzung bei den streitgegenständlichen Baustellenabfällen zu niedrig sei, überzeuge dies nicht. Erzeuger, bei denen größere Mengen einer bestimmten Fraktion anfielen, könnten diese selbst verbringen. Der Verweis der Antragstellerin auf eine vorgeblich andere Verwaltungspraxis anderer Bundesländer sei nicht glaubhaft gemacht.

- 20 Nicht überzeugend sei auch der Vortrag der Antragstellerin, wonach Bezugspunkt der kleinen Mengen die einzelne Verbringung sei. Ein Abfallerzeuger dürfe dann Abfall in unbeschränkter Höhe durch einen Einsammler verbringen lassen, wenn der Einsammler sie nur auf genügend einzelne Lkw-Transporte verteile. Dass dieses Ergebnis vom Verordnungsgeber nicht gewollt sei, liege auf der Hand. Nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 sei Bezugspunkt der kleinen Mengen nicht die einzelne Verbringung, sondern eine bestimmte Abfallart aus verschiedenen Quellen. Aus dem Gesamtvolumen der so gesammelten kleinen Mengen stelle der Einsammler dann die einzelne Verbringung zusammen. Der Wille des Verordnungsgebers gehe insoweit - durch den „Klammerzusatz“ - noch deutlicher aus der englischen „Ursprungsfassung“ hervor. Dafür, dass die Verordnung vom Regelfall der Notifizierung einer einzelnen Verbringung ausgehe und die Sammelnotifizierung die Ausnahme bilden solle, fänden sich keine Anhaltspunkte. Das Gegenteil werde durch die Realität widerspiegelt, denn die Sammelnotifizierung stelle die Regel dar. Der Antragsgegner teile die Rechtsauffassung der Antragstellerin, dass bei einer Sammelnotifizierung die einzelnen Transporte nicht zu einer einzelnen, einheitlichen Verbringung verbunden

seien. Auf diese Frage komme es aber nicht an, da Bezugspunkt der kleinen Mengen nicht die einzelne Verbringung sei. Zumindest bei einer Verbringung per Lkw über Land ergebe sich schon aus dem Transportvolumen eines Lkw von ca. 20 Tonnen, dass ausschließlich kleine Mengen verbracht würden. Die Festlegung kleiner Mengen wäre demzufolge weitestgehend inhaltsleer, und es sei nicht anzunehmen, dass dies vom Verordnungsgeber so gewollt sei. Es sei auch mit dem Verordnungszweck nicht vereinbar. Diese sehe grundsätzlich vor, dass der Abfallerzeuger selbst die Notifizierung für eine Abfallverbringung beantragen müsse, und mache davon in Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 nur eine Ausnahme für den Fall, dass die Anzahl der Erzeuger so groß und die jeweils anfallende Menge pro Erzeuger so klein sei, dass eine Notifizierung jedes einzelnen Erzeugers unangemessen wäre. Der Antragsgegner sei der Auffassung, dass ein Abfallerzeuger, der mehr als eine Lkw-Ladung Abfall erzeuge, selbst ein Notifizierungsverfahren durchzuführen habe. Ein Einsammler dürfe von einem Abfallerzeuger während des Gültigkeitszeitraums der Notifizierung nur 20 Tonnen pro Abfallerzeuger und Anfallstelle verbringen. Wann die Abfälle angefallen seien, spiele keine Rolle.

- 21 Die Notifizierungsberechtigung könne auch nicht in ausreichender Weise durch die Aufnahme von Nebenbestimmungen sichergestellt werden, da es dem Antragsgegner als Zustimmungsbehörde dann nicht möglich wäre, zum Zeitpunkt des Erlasses des Zustimmungsbescheids zu erkennen, ob ein Bescheid rechtmäßig oder rechtswidrig sei. Dies zeige der hier streitige Fall, weshalb der Antragsgegner seine Verwaltungspraxis umgestellt habe und von den Antragstellern nunmehr verlange, dass sie vor Erlass des Zustimmungsbescheids eine Erklärung unterzeichneten, dass sie sich an die Kleinmengenregelung hielten. Erst durch den Widerspruch der Antragstellerin habe der Antragsgegner erkannt, dass das System, mit dem Erlass als Nebenbestimmung die Notifizierungsberechtigung sicherzustellen, nicht funktionstüchtig sei und zu Rechtsunsicherheiten führe. Die Antragstellerin verkenne insoweit auch, dass es nicht primär um die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der in der konkreten Notifizierung (gemeint ist: dem konkreten Zustimmungsbescheid) enthaltenen Nebenbestimmungen gehe, sondern ausschließlich darum, ob die Antragstellerin die materiellen Voraussetzungen als Notifizierende erfülle. Vorliegend habe sich im Nachhinein herausgestellt, dass die Antragstellerin nicht

notifizierungsberechtigt gewesen sei, so dass der Zustimmungsbescheid von Anfang an rechtswidrig gewesen sei.

22 Der Antragsgegner habe auch sein Ermessen korrekt ausgeübt. Nach Auffassung des Antragsgegners habe die Antragstellerin aufgrund der Einlegung des Widerspruchs von dem Zustimmungsbescheid keinen Gebrauch mehr machen können. Auf die Notifizierung hätten keine Abfallverbringungen mehr erfolgen dürfen. Ein Rechtsbehelf gegen einzelne Nebenbestimmungen eines ansonsten begünstigenden Verwaltungsakts führe zu einer Suspendierung des gesamten Verwaltungsakts. Dies müsse jedenfalls und besonders dann gelten, wenn die Nebenbestimmungen mit dem „Rest“ des Verwaltungsakts in einem untrennbaren, inneren Zusammenhang stünden und nur durch die Nebenbestimmung überhaupt eine rechtmäßige Verwaltungsentscheidung vorliege. In einem solchen Fall dürfe sich ein Antragsteller nicht dadurch einen vorläufigen Vorteil verschaffen, indem er einfach einen Rechtsbehelf einlege, da er sonst, wenn auch nur vorläufig, mehr erhalte, als er in der Sache überhaupt erlangen könne. Es widerspreche in diesen Fällen offensichtlich dem Zweck des Verwaltungsakts, wenn nicht auch die Belastung sofort wirksam würde. Dies sei insbesondere dann unhaltbar, wenn - wie vorliegend bei einer Überschreitung der mengenmäßigen Beschränkung - durch eine Ausnutzung des begünstigenden Verwaltungsakts ohne Einhaltung der Nebenbestimmungen unumkehrbare Umstände geschaffen würden und der rechtswidrige Zustand einträte, den die Behörde durch die Beifügung der Nebenbestimmungen habe verhindern wollen. Vorliegend modifizierten die Nebenbestimmungen den Regelungsgehalt des Verwaltungsakts und seien daher untrennbar mit diesem verknüpft. Ohne diese Regelungen wäre der Verwaltungsakt nicht mehr rechtmäßig, die Zustimmung des Antragsgegners wäre ohne die Bedingung der Mengenbeschränkung nicht erteilt worden. Diese Verknüpfung sei auch bei objektiver Betrachtungsweise erkennbar. Die aufschiebende Wirkung habe sich deshalb auf den gesamten Verwaltungsakt bezogen.

23 Die Antragstellerin habe auch nicht wirksam auf die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs verzichten können, da diese ohne weitere Voraussetzungen eintrete und insbesondere nicht vom Willen des Rechtsbehelfsführers abhängig sei. Zutreffend sei das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass das öffentliche Interesse an der Vollziehung das private Aussetzungsinteresse der Antragstellerin überwiege. Das

Verwaltungsgericht habe zutreffend das Vorliegen gewichtiger Gründe angenommen, die die sofortige Vollziehung der Rücknahme begründeten. Entgegen den Ausführungen der Antragstellerin handle es sich bei der Regelung in Art. 2 Nr. 15 der VO (EG) Nr. 1013/2006 nicht um eine rein formale Anforderung an die Person. Bei der Verbringung durch einen Einsammler steige die Gefahr, dass die Abfälle aus nicht mehr nachvollziehbaren Quellen stammten und damit gleichzeitig die Gefahr der Verschleierung illegaler Abfallverbringung. Die auch von der Verordnung geforderte effektive Kontrolle und die Möglichkeit für die Behörden, alle für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erforderlichen Maßnahmen treffen zu können, werde damit erschwert. Die Antragstellerin habe dagegen keine Interessen dargelegt, die im Rahmen der Interessenabwägung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren zu berücksichtigen wären. Allein eine mögliche Rechtswidrigkeit des Rücknahmebescheids sei hierfür nicht ausreichend, da diese auch in einem Klageverfahren geprüft werden könne.

- 24 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten (2 Bände) sowie den in elektronischer Form vorgelegten Verwaltungsvorgang des Antragsgegners verwiesen, die Gegenstand der Entscheidungsfindung gewesen sind.

II.

- 25 Die zulässige Beschwerde ist begründet.

- 26 Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen den Rücknahmebescheid der Landesdirektion Sachsen vom 21. Oktober 2019 zu Unrecht abgelehnt. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung durch den Antragsgegner ist zwar formell rechtmäßig (1.). Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist vorliegend aber geboten, weil der Widerspruch der Antragstellerin voraussichtlich Erfolg haben wird und sie von der Vollziehung des voraussichtlich rechtswidrigen Rücknahmebescheids zu verschonen ist (2.). Der Widerspruch der Antragstellerin gegen die Nebenbestimmungen II.1 und II.2 des Zustimmungsbescheids entfaltet

allein hinsichtlich dieser Nebenbestimmungen aufschiebende Wirkung, da eine isolierte Aufhebbarkeit nicht offenkundig von vorneherein ausscheidet (3.).

- 27 1. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung in Ziffer 2 des Rücknahmebescheids vom 21. Oktober 2019 genügt den allein verfahrensrechtlichen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO. Nach dieser Vorschrift obliegt der Behörde grundsätzlich die formelle Pflicht, das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes schriftlich zu begründen. Diese Begründungspflicht soll zum einen der Behörde den Ausnahmecharakter der Vollziehungsanordnung bewusst machen und dient zum anderen der Information des Bescheidadressaten, der anhand der Begründung die Erfolgsaussichten seiner Rechtsschutzmöglichkeiten abschätzen können soll; darüber hinaus soll die Begründungspflicht dem Gericht die Erwägungen der Verwaltungsbehörde, die zur Anordnung der sofortigen Vollziehung geführt haben, nachvollziehbar machen (SächsOVG, Beschl. v. 14. November 2014 - 2 B 229/14 -, juris Rn. 5). An den Inhalt der für die Anordnung des Sofortvollzugs gegebenen Begründung sind keine zu hohen Anforderungen zu stellen. Es genügt allerdings nicht, wenn das öffentliche Interesse mit formelhaften Formulierungen oder mit der Wiedergabe des Wortlauts der Ermächtigungsnorm begründet wird (Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 80 Rn. 97 f.; Schoch, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Juli 2019, § 80 Rn. 248; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 80 Rn. 84; jeweils m. w. N. zur Rechtsprechung).
- 28 Der Antragsgegner hat den Sofortvollzug des verfahrensgegenständlichen Rücknahmebescheids nicht nur floskelhaft begründet, sondern einzelfallbezogene Erwägungen angestellt. Unter Ziffer II.3 des Bescheids wird ausgeführt, dass sichergestellt werden müsse, dass die Antragstellerin keine Abfallverbringungen auf der Grundlage der streitgegenständlichen Notifizierung (gemeint ist: Zustimmung) mehr durchführe, da sie keine Notifizierungsberechtigung mehr habe. Die Anordnung des Sofortvollzugs sei erforderlich, um dieses Ziel zu erreichen, da nur so verhindert werden könne, dass ein gegen den Rücknahmebescheid erhobener Widerspruch bzw. eine hiergegen gerichtete Klage aufschiebende Wirkung entfalte und deshalb weitere Abfallverbringungen durchgeführt würden. Dies sei auch abhängig von dem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vor dem Verwaltungsgericht, über das

noch nicht entschieden worden sei. Der Antragsgegner sei zur Sicherstellung der Einhaltung der europarechtlich festgelegten Vorgaben verpflichtet, die sofortige Vollziehung anzuordnen. Der Antragstellerin werde durch die Anordnung des Sofortvollzugs nicht die Grundlage ihrer Geschäftstätigkeit entzogen und sie könne jederzeit neue Notifizierungsanträge (gemeint ist: Anträge auf Zustimmung zu Notifizierungen) stellen, sofern sie sich bereit erkläre, die gesetzlichen Anforderungen an die Notifizierungsberechtigung einzuhalten. Diese Ausführungen - auf deren inhaltliche Richtigkeit es nicht ankommt (Senatsbeschl. v. 8. Januar 2018 - 4 B 102/17 -, juris Rn. 5; Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 55) - stellen eine dem verfahrensrechtlichen Erfordernis des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO genügende Begründung dar.

- 29 2. Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen den Rücknahmebescheid ist vorliegend geboten, weil der Widerspruch voraussichtlich Erfolg haben wird und sie daher von der Vollziehung des voraussichtlich rechtswidrigen Rücknahmebescheids zu verschonen ist. Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs im Fall einer - wie hier - Anordnung der sofortigen Vollziehung durch die Behörde nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO ganz oder teilweise wiederherstellen. In diesem Verfahren entscheidet das Gericht auf der Grundlage einer eigenen Abwägung des vom Antragsgegner geltend gemachten öffentlichen Vollzugsinteresses mit dem privaten Suspensivinteresse der Antragstellerin. Für die Entscheidung kommt es regelmäßig auf die Erfolgsaussichten des eingelegten Rechtsbehelfs an, dessen aufschiebende Wirkung angeordnet oder wiederhergestellt werden soll (Senatsbeschl. v. 3. Juli 2018 - 4 B 335/17 -, juris Rn. 11; BVerwG, Beschl. v. 19. Dezember 2014 - 7 VR 5.14 -, juris Rn. 9; Hoppe, in: Eyermann a. a. O. Rn. 89 m. w. N.; a. A. Schoch, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Juli 2019, § 80 Rn. 378 f.). Da sich der Rücknahmebescheid voraussichtlich als rechtswidrig erweist, ist dem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stattzugeben, weil an der Ausnutzung rechtswidriger Verwaltungsakte grundsätzlich kein öffentliches Interesse besteht und der Antragstellerin ein Abwarten der Entscheidung in der Hauptsache nicht zuzumuten ist. Soweit der Antragsgegner in der Beschwerdeerwiderung die Auffassung vertreten hat, dass die Antragstellerin ein über die behauptete Rechtswidrigkeit des Bescheids hinausgehendes

„Aussetzungsinteresse“ darlegen müsse, weist der Senat darauf hin, dass eine Abwägung der betroffenen Interessen ohne Betrachtung der Erfolgsaussichten des eingelegten Rechtsbehelfs erst dann vorzunehmen ist, wenn sich Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts bei überschlägiger Prüfung nicht beurteilen lassen. Der Entscheidung des Gesetzgebers, dass dem Rechtsbehelf grundsätzlich aufschiebende Wirkung zukommt, wäre dabei erhebliches Gewicht beizumessen. Ein solcher Fall liegt indessen nicht vor, weil der Rücknahmebescheid voraussichtlich rechtswidrig ist und ein öffentliches Interesse an seinem Vollzug nicht besteht.

30 Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann gemäß § 48 Abs. 1 VwVfG i. V. m. § 1 Satz 1 SächsVwVfZG ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden, ein begünstigender Verwaltungsakt nur unter den Einschränkungen aus § 48 Abs. 2 bis 4 VwVfG. Der Zustimmungsbescheid vom 15. Juli 2019 dürfte jedoch objektiv rechtmäßig sein. Anhaltspunkte dafür, dass die Antragstellerin die Voraussetzungen für einen Notifizierenden nach Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 nicht erfüllt, liegen nicht vor. Der Antragsgegner hat den unionsrechtlichen unbestimmten Rechtsbegriff der „kleinen Mengen“ in dieser Vorschrift bezogen auf die Notifizierung IT 023462 der Antragstellerin fehlerhaft ausgelegt (a). Der Rechtmäßigkeit des zurückgenommenen Zustimmungsbescheids steht nicht entgegen, dass die diesem beigefügte, von der Antragstellerin mit dem Widerspruch isoliert angefochtene Nebenbestimmung II.1 voraussichtlich rechtswidrig ist, weil es hierfür an einer Rechtsgrundlage fehlen dürfte. Ob die von der Antragstellerin ebenfalls isoliert angefochtene Nebenbestimmung II.2 sich voraussichtlich als rechtswidrig erweist, bleibt offen (b). Der Antragsgegner hat auch das ihm für die Rücknahme des Zustimmungsbescheids eröffnete Ermessen fehlerhaft ausgeübt (c), sodass sich der Rücknahmebescheid voraussichtlich als rechtswidrig erweist.

31 a) Der Rücknahmebescheid der Landesdirektion vom 21. Oktober 2019 dürfte rechtswidrig sein, weil er mit dem Zustimmungsbescheid vom 15. Juli 2019 einen objektiv voraussichtlich rechtmäßigen Bescheid zurücknimmt. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Antragstellerin die Voraussetzungen des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO

(EG) Nr. 1013/2006 nicht erfüllt. Dem Umstand, dass die Antragstellerin im Zustimmungsbescheid unter Ziffer I.3 fehlerhaft als Abfallbesitzer (vgl. Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. vi der VO [EG] Nr. 1013/2006) und nicht als Einsammler bezeichnet wird, kommt dabei keine Bedeutung zu, weil die Auslegung des Bescheids nach §§ 133, 157 BGB entsprechend ergibt, dass die Landesdirektion die Antragstellerin zutreffend als Einsammler angesehen hat. Dies folgt insbesondere aus Ziffer I.4 des Zustimmungsbescheids, in der als Abfallerzeuger nicht die Antragstellerin, sondern „unterschiedliche Bauunternehmen“ bezeichnet werden. Die Rechtmäßigkeit des Zustimmungsbescheids bedingt damit - wovon auch die Beteiligten übereinstimmend ausgehen -, dass die Antragstellerin die Voraussetzungen des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/ 2006 erfüllen muss.

32 Entgegen der Ansicht des Antragsgegners lässt sich die Frage, ob die Voraussetzungen der Vorschrift erfüllt sind, nicht mit dem Hinweis auf einen fehlenden Willen der Antragstellerin zu deren Einhaltung verneinen. Abgesehen davon, dass sich dem Widerspruch der Antragstellerin insbesondere gegen die in der Nebenbestimmung II.1 des Zustimmungsbescheids enthaltene „Kleinmengenregelung“ nicht ihr Wille entnehmen lässt, die Voraussetzungen des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 nicht einhalten zu wollen, sondern lediglich ihre Rechtsauffassung, dass die vom Antragsgegner vorgenommene Auslegung des objektiven Tatbestandsmerkmals „kleine Mengen“ der Vorschrift unzutreffend sei, enthält Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 ersichtlich kein subjektives Tatbestandsmerkmal, so dass es allein darauf ankommt, ob die Notifizierung IT 023462 der Antragstellerin objektiv die Voraussetzungen des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 erfüllt.

33 Der Rechtmäßigkeit des Zustimmungsbescheids steht auch nicht entgegen, dass der Antragstellerin im Hinblick auf das Tatbestandsmerkmal der „kleinen Mengen“ die Notifizierungsberechtigung fehlen könnte. Der Antragsgegner hat den unionsrechtlichen unbestimmten Rechtsbegriff der „kleinen Mengen“ in Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 bei der Anwendung auf die Notifizierung IT 023462 fehlerhaft konkretisiert. Die Vorschrift setzt für die Notifizierung einer Verbringung durch Einsammler voraus, dass Abfälle aus

verschiedenen „kleinen Mengen“ derselben Abfallart aus verschiedenen Quellen zusammengestellt worden sind.

34 Soweit der Antragsgegner in der Beschwerdeerwiderung die Auffassung vertreten hat, der europäische Verordnungsgeber habe den Mitgliedstaaten einen „Beurteilungsspielraum“ bei der Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „kleinen Mengen“ in Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 einräumen wollen, ist hierfür nichts ersichtlich. Der Europäische Gerichtshof geht - worauf die Antragstellerin zutreffend hingewiesen hat - in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass eine Bestimmung des Unionsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten muss, die unter Berücksichtigung ihres Kontexts und des mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgten Ziels gefunden werden muss (EuGH, Urt. v. 13. September 2018 - C-369/17 -, juris Rn. 36 m. w. N.). Bei der danach vorzunehmenden Konkretisierung des unionsrechtlichen Begriffs der „kleinen Mengen“ in Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 steht dem Antragsgegner auch kein behördlicher Beurteilungsspielraum zu, sondern diese unterliegt vollumfänglich der Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte. Anhaltspunkte für das Bestehen eines behördlichen Letztentscheidungsrechts (vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 25. November 2015 - 6 C 39.14 - BVerwGE 153, 265 Rn. 23 = juris Rn. 23) liegen offensichtlich nicht vor. Der Senat geht vor diesem Hintergrund davon aus, dass der Antragsgegner in der Begründung des Zustimmungsbescheids (Ziffer III.2) mit dem Hinweis auf die in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NachwV enthaltene Menge von 20 Tonnen Abfall des gleichen Abfallschlüssels pro Abfallerzeuger am jeweiligen Standort und Kalenderjahr („in Anlehnung an die deutsche Nachweisverordnung“) die von ihm bei der Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs angestellten Überlegungen, die zu dem Ergebnis 20 Tonnen geführt haben, lediglich nachvollziehbar machen wollte.

35 Die Auslegung der Vorschrift nach Wortlaut und grammatischem Bezug ergibt, dass sich der Begriff der „kleinen Mengen“ auf „eine Verbringung“ bezieht. Soweit der Antragsgegner vorgetragen hat, der Bezugspunkt der „kleinen Mengen“ sei nicht die einzelne Verbringung, sondern eine bestimmte Abfallart aus verschiedenen Quellen,

und sich dies noch deutlicher aus der englischen „Ursprungsfassung“ ergebe, vermag der Senat dem nicht zu folgen. Art. 2 Nr. 15 der VO (EG) Nr. 1013/2006 enthält die Legaldefinition des „Notifizierenden“ und nimmt in Buchst. a Satz 1 auf den Fall der Verbringung bzw. die Absicht, „eine Verbringung von Abfällen durchzuführen oder durchführen zu lassen“ Bezug. Die Verbringung ist auch zentrales Element der Regelung in Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006, denn diese bezieht sich auf den zugelassenen Einsammler, der Abfälle für eine Verbringung zusammengestellt hat. Die Zusammensetzung dieser Abfälle wird durch die weiteren Tatbestandsmerkmale beschrieben, d. h. die Abfälle müssen sich aus verschiedenen (im Sinne von mehreren: „plusieurs“ [frz.], „diversas“ [span.], „diverse“ [niederl.]) kleinen Mengen zusammensetzen, derselben Abfallart angehören und aus verschiedenen (im Sinne von unterschiedlichen: „différentes“ [frz.], „distintas“ [span.], „verschillende“ [niederl.]) Quellen stammen. Nichts anderes ergibt sich aus den - allesamt authentischen - anderen Textfassungen, die der Senat zum Vergleich herangezogen hat. Die englische Fassung dürfte die Auffassung des Antragsgegners nicht stützen, sondern ihr vielmehr entgegenstehen, weil der dort mit Kommata abgegrenzte Relativsatz deutlich macht, dass es um den Einsammler geht, der die Verbringung zusammengestellt hat, und der Einschub die Eigenschaften der Abfälle für diese Verbringung definiert („a licensed collector who, from various small quantities of the same type of waste collected from a variety of sources, has assembled the shipment [which is to start from a single notified location]“). Dies gilt gleichermaßen für die spanische („un recogedor autorizado que, a partir de diversas pequeñas cantidades del mismo tipo de residuos recogidos de distintas procedencias, haya agrupado el traslado [que se iniciará a partir de un lugar notificado único]“), portugiesische („um agente de recolha autorizado que, a partir de várias pequenas quantidades do mesmo tipo de resíduos recolhidos numa grande variedade de fontes, tenha reunido os resíduos para fins de transferência, [que deverá ter início a partir de um único local notificado]“) und noch deutlicher für die französische („un collecteur agréé qui a réuni plusieurs petites quantités de déchets appartenant au même type de déchets et provenant de sources différentes aux fins du transfert [qui a un point de départ notifié unique]“), italienische („un raccoglitore abilitato che ha formato, riunendo vari piccoli quantitativi di rifiuti dello stesso tipo e provenienti da fonti diverse, la spedizione [in partenza da un'unica località notificata]“) sowie die niederländische Sprachfassung („een vergunde inzamelaar die de overbrenging [— die

zal aanvangen vanaf één locatie waarvan kennisgeving is gedaan —] uit diverse kleine hoeveelheden van eenzelfde soort afvalstoffen uit verschillende bronnen heeft samengesteld“). Die Verbringung ist ihrerseits in Art. 2 Nr. 34 der VO (EG) Nr. 1013/2006 definiert als „Transport von zur Verwertung oder Beseitigung bestimmten Abfällen, der erfolgt oder erfolgen soll“, so dass alles dafür spricht, dass die „kleinen Mengen“ in Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 auf die Zusammensetzung jedes einzelnen Transports anzuwenden sind.

36 Die systematische Auslegung der Verordnung bestätigt dieses Ergebnis. Ausgangspunkt ihrer Regelungen ist auch hinsichtlich der Sammelnotifizierung (Art. 13 der VO [EG] Nr. 1013/2006) die - dort ausdrücklich so bezeichnete - einzelne Verbringung, wobei eine Sammelnotifizierung mehrerer Verbringungen unter den in Art. 13 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1013/2006 genannten Bedingungen möglich ist. Der Hinweis des Antragsgegners, dass in der Realität die Sammelnotifizierung die Regel und die Notifizierung einer einzelnen Verbringung die Ausnahme sei, ist in diesem Zusammenhang unbehelflich, da Gegenstand der systematischen Auslegung die Regelungstechnik des Ordnungsgebers, und nicht das praktische Verhältnis von Regel und Ausnahme ist.

37 Die Voraussetzung der „kleinen Mengen“ läuft - entgegen der Ansicht des Antragsgegners - auch nicht leer, wenn sie auf die einzelne Verbringung bezogen wird. Zwar trifft es zu, dass im Falle einer Verbringung mit dem Lkw und einer Gesamtmenge von ca. 20 Tonnen Abfall pro Transport nahezu jede Teilmenge hiervon den Begriff der „kleinen Menge“ erfüllen wird. Der Anwendungsbereich der Bestimmung in Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 ist aber nicht auf die Verbringung mit dem Lkw beschränkt, sondern auf jeden Transport i. S. v. Art. 2 Nr. 33 der VO (EG) Nr. 1013/2006 anzuwenden, d. h. insbesondere auch auf die Beförderung von Abfällen auf der Schiene, auf dem Seeweg oder auf Binnengewässern, bei denen sich ersichtlich sehr viel höhere Gesamtmengen an Abfall für eine einzelne Verbringung ergeben können.

38 Die Anwendung des Begriffs der „kleinen Mengen“ in Bezug auf die einzelne Verbringung steht auch erkennbar mit dem Verordnungszweck im Einklang. Die

Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Auslegung des Art. 2 Buchst. g der VO (EWG) Nr. 259/93 - der Vorläuferregelung zu Art. 2 Nr. 15 Buchst. a der VO (EG) Nr. 1013/ 2006 - durch den Europäischen Gerichtshof in der Rechtssache Pedersen (EuGH, Urt. v. 16. Februar 2006 - C-215/04) sind offensichtlich nicht zielführend, weil die dort in Bezug genommene Wendung „wenn dies nicht möglich ist“ in Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 nicht mehr enthalten ist. Auch der Antragsgegner hat eingeräumt, dass das in der Vorgängerregelung noch enthaltene Rangverhältnis, wonach die Notifizierung durch den Einsammler nur dann erfolgen konnte, wenn diese dem Abfallerzeuger nicht möglich war, nicht mehr besteht, so dass sich dem Senat nicht erschließt, weshalb der Verordnungsgeber trotz der Aufgabe dieses Rangverhältnisses weiterhin davon ausgegangen sein sollte, dass vorrangig der Abfallerzeuger selbst die Notifizierung beantragen müsse. Soweit der Antragsgegner ausgeführt hat, dass bei der Verbringung durch einen Einsammler die Gefahr steige, dass die Abfälle aus letztlich nicht mehr nachvollziehbaren Quellen stammten, ergibt sich hieraus nicht, warum dies zu einem Bezug der „kleinen Mengen“ auf den gesamten Notifizierungszeitraum führen sollte.

- 39 Dies zu Grunde gelegt, ist die vom Antragsgegner in der Nebenbestimmung II.1 vorgenommene Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriff der „kleinen Mengen“ i. S. v. Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 rechtsfehlerhaft, soweit sie die Mengenbestimmung mit 20 Tonnen Abfall pro Abfallerzeuger und Anfallstelle auf den Zeitraum der Notifizierung bezogen hat. Die Notifizierung IT 023462 der Antragstellerin ist eine Sammelnotifizierung und deckt insgesamt 96 Verbringungen ab (vgl. Art. 13 Abs. 1 der VO [EG] Nr. 1013/2006). Anhaltspunkte dafür, dass die Antragstellerin die einzelnen Verbringungen nicht so zusammenstellen wird, dass die Voraussetzungen des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 nicht eingehalten werden, sind selbst dann nicht ersichtlich, wenn mit der Antragstellerin davon ausgegangen würde, dass eine „kleine Menge“ im Sinne dieser Vorschrift mit 20 Tonnen Abfall zu bemessen sei. Denn die Sammelnotifizierung IT 023462 der Antragstellerin umfasst eine Menge von zusammen 2.500 Tonnen Abfall, die sich auf 96 Verbringungen verteilen, so dass sich für jeden einzelnen Transport eine Gesamtmenge von ca. 26 Tonnen Abfall ergibt. Da diese Gesamtmenge des Transports sich gemäß Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 auf mehrere „kleine Mengen“ derselben Abfallart aus

unterschiedlichen Quellen verteilen muss, und die von der Antragstellerin vorgelegte Liste der Abfallerzeuger insgesamt 28 Seiten umfasst, dürfte es dieser nicht schwerfallen, die zu verbringende Menge eines einzelnen Abfallerzeugers jeweils auf höchstens 20 Tonnen zu begrenzen.

40 b) Der Rechtmäßigkeit des Zustimmungsbescheids steht auch nicht entgegen, dass seine Nebenbestimmung II.1 rechtswidrig sein dürfte. Der Wegfall dieser Nebenbestimmung führt nicht zu einer materiellen Rechtswidrigkeit des Zustimmungsbescheids. Denn dies setzte - wovon der Antragsgegner ausgegangen ist - voraus, dass der Zustimmungsbescheid mit der vorgenannten, von der Antragstellerin mit ihrem Widerspruch isoliert angefochtenen Nebenbestimmung in einem für seine Rechtmäßigkeit untrennbaren Zusammenhang stünde. Das ist jedoch nicht der Fall, insbesondere stellt die Nebenbestimmung II.1 nicht die Notifizierungsberechtigung der Antragstellerin sicher, sondern konkretisiert lediglich einen unbestimmten Rechtsbegriff, zu deren Einhaltung die Antragstellerin auch ohne diese Konkretisierung verpflichtet ist. Der Wegfall einer Nebenbestimmung, die einen unbestimmten Rechtsbegriff konkretisiert, mag den Vollzug des Verwaltungsakts erschweren, sie berührt aber nicht dessen materielle Rechtmäßigkeit.

41 Die Nebenbestimmung II.1 ist voraussichtlich rechtswidrig, weil es hierfür an einer Rechtsgrundlage fehlen dürfte. Der Zustimmungsbescheid stellt in Bezug auf die notifizierten Verbringungen eine mit Auflagen nach Art. 10 der VO (EG) Nr. 1013/2006 verbundene Zustimmung (Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der VO [EG] Nr. 1013/2006) dar. Diese Auflagen können sich gemäß Art. 10 Abs. 1 Satz 2 der VO (EG) Nr. 1013/2006 auf einen oder mehrere der in Artikel 11 oder Artikel 12 der Verordnung aufgeführten Gründe stützen. Da die vorliegend notifizierten Verbringungen zu einer Ablagerung der Abfälle in oder auf dem Boden führen sollen, liegt eine Beseitigung i. S. v. Art. 2 Nr. 4 der VO (EG) Nr. 1013/2006 vor (vgl. Art. 1 Abs. 1 Buchst. e i. V. m. Anhang II A [D 1] der RL 2006/12/EG), so dass Auflagen auf Art. 11 der VO (EG) Nr. 1013/ 2006 zu stützen sind.

42 Das ist hinsichtlich der Nebenbestimmung II.1 offensichtlich nicht der Fall. Der Antragsgegner hat ausgeführt, die Nebenbestimmung bezwecke die Notifizierungsberechtigung der Antragstellerin sicherzustellen und ziele auf die

Einhaltung der Voraussetzung in Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006, wonach zugelassene Einsammler aus verschiedenen kleinen Mengen derselben Abfallart aus verschiedenen Quellen Abfälle für eine Verbringung zusammenstellen müssten. Die Sicherstellung der Voraussetzungen der Notifizierungsberechtigung ist in Art. 11 der VO (EG) Nr. 1013/2006 jedoch nicht als „Einwand“ vorgesehen, den der Antragsgegner zum Anlass nehmen könnte, seine Zustimmung mit einer Auflage zu verbinden. Art. 11 der VO (EG) enthält Einwände, die sich auf den Notifizierenden beziehen (Abs. 1 Buchst. c und d), auf die Antragstellerin aber ersichtlich nicht zutreffen und vom Antragsgegner auch nicht geltend gemacht worden sind. Das bedeutet nicht, dass die Antragstellerin die Voraussetzungen des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a der VO (EG) Nr. 1013/2006 nicht einhalten müsste, sondern dass der Antragsgegner die Notifizierungsberechtigung der Antragstellerin nicht zum Gegenstand einer Auflage der Verbringung nach Art. 10 der VO (EG) Nr. 1013/2006 machen kann.

- 43 Dies gilt grundsätzlich sinngemäß auch für die ebenfalls auf Art. 10 der VO (EG) Nr. 1013/2006 gestützte Nebenbestimmung II.2. Diese zielt, wie auch die Nebenbestimmung II.1, auf die Übermittlung weiterer Informationen zu den Abfallerzeugern und der jeweiligen Anfall- bzw. Baustelle. Abgesehen davon, dass die Antragstellerin mit der Anlage III zur Notifizierung bereits detaillierte Angaben über die (Erst-)Erzeuger der Abfälle gemacht sowie darauf hingewiesen hat, dass die Pakete bzw. Big Bags zum Nachweis der Herkunft mit Hinweisen zum Herstellungsort des Erzeugers/der Sanierungsfirma, der Notifizierungsnummer, der Verbringungsnummer und des Abfallschlüssels versehen werden, hätte der Antragsgegner, sofern er weitere Angaben für erforderlich gehalten hat, die Antragstellerin gemäß Art. 8 Abs. 1 Sätze 1 und 2 der VO (EG) Nr. 1013/2006 innerhalb von drei Werktagen nach Eingang der Notifizierung um diese Informationen und Unterlagen ersuchen können, da er gemäß Art. 4 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Anhang II Teil 3 Nr. 14 der VO (EG) Nr. 1013/2006 von der Antragstellerin als Notifizierender alle Informationen verlangen kann, die für die Beurteilung der Notifizierung nach der Verordnung und den nationalen Rechtsvorschriften sachdienlich sind. Die Landesdirektion hätte nach dem - auf der Notifizierung nicht dokumentierten - Eingang der Notifizierung die über den Erlass der Nebenbestimmung begehrten Informationen und Unterlagen innerhalb von drei Werktagen (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 der

VO [EG] Nr. 1013/2006) bei der Antragstellerin anfordern und die übrigen zuständigen Behörden (die Region Lombardei sowie das schweizerische Bundesamt für Umwelt) unterrichten müssen. Ein solches Ersuchen ist unterblieben, und die Landesdirektion hat mit der unter dem 25. Juni 2019 ausgestellten Empfangsbestätigung gemäß Art. 8 Abs. 2 Satz 1 der VO (EG) Nr. 1013/2006 als zuständige Behörde am Bestimmungsort zum Ausdruck gebracht, dass die Notifizierung gemäß Art. 4 Abs. 2 Nr. 3 der VO (EG) Nr. 1013/2006 ordnungsgemäß abgeschlossen wurde und alle verlangten Informationen und Unterlagen bereitgestellt worden waren. In der Anforderung weiterer Informationen und Unterlagen über den Erlass der Nebenbestimmung II.2 im Zustimmungsbescheid vom 15. Juli 2019 könnte daher grundsätzlich eine rechtswidrige Umgehung der unionsrechtlichen Verfahrensvorschriften zu sehen sein.

44 Allerdings handelt es sich bei der Notifizierung IT 023462, die insgesamt 96 Verbringungen erfasst, um eine Sammelnotifizierung nach Art. 13 der VO (EG) Nr. 1013/ 2006, so dass der Antragsgegner gemäß Art. 13 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1013/2006 seine Zustimmung von der späteren Vorlage zusätzlicher Informationen und Unterlagen gemäß Art. 4 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 der VO (EG) Nr. 1013/2006 abhängig machen konnte. Die Antragstellerin hat hierzu zum einen auf die bereits angekündigten Kennzeichnungen der Pakete und Big Bags verwiesen und darüber hinaus geltend gemacht, dass die mit der Nebenbestimmung II.2 verfügten Transportauflagen strenger seien als Auflagen für ähnliche Verbringungen, die ausschließlich im Zuständigkeitsbereich der Landesdirektion durchgeführt werden, und damit gegen Art. 10 Abs. 2 Satz 2 der VO (EG) Nr. 1013/2006 verstießen. Das liegt auch nach Ansicht des Senats nahe, bedarf im vorliegenden Verfahren aber keiner Klärung.

45 c) Die Ermessensausübung des Antragsgegners bei der Rücknahme des Zustimmungsbescheids ist rechtsfehlerhaft erfolgt. Ein Ermessensfehlgebrauch folgt aus der im Rahmen der Ermessensausübung angestellte Erwägung des Antragsgegners, die Antragstellerin habe aufgrund der Einlegung ihres Widerspruchs kein schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand des Bescheides bzw. auf Ausnutzen der Genehmigung entwickeln können. Der Antragsgegner erkennt insoweit sowohl, dass die Antragstellerin nicht den Zustimmungsbescheid, sondern lediglich die diesem

beigefügten Nebenbestimmungen II.1 und II.2 angefochten hat, als auch den Umstand, dass der Widerspruch gegen die Nebenbestimmungen die Antragstellerin nicht gehindert hätte, von der Genehmigung Gebrauch zu machen, da ihr Widerspruch insoweit aufschiebende Wirkung hat (dazu unten 3.). Die Ermessenserwägung, die Antragstellerin könne jederzeit die Zustimmung zu Notifizierungen betragen, sofern sie sich der Rechtsauffassung des Antragsgegners im Hinblick auf die Auslegung der Voraussetzungen des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 beuge, ist sachwidrig.

46 3. Der Widerspruch der Antragstellerin gegen die Nebenbestimmungen II.1 und II.2 des Zustimmungsbescheids entfaltet allein hinsichtlich dieser Nebenbestimmungen aufschiebende Wirkung, da eine isolierte Aufhebbarkeit nicht offenkundig von vorneherein ausscheidet.

47 Entgegen der Ansicht des Antragsgegners hat der Widerspruch der Antragstellerin gegen die Nebenbestimmungen II.1 und II.2 des Zustimmungsbescheids nicht zur Folge, dass eine aufschiebende Wirkung hinsichtlich des Zustimmungsbescheids insgesamt eingetreten wäre. Die Antragstellerin hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die aufschiebende Wirkung gemäß § 80 Abs. 1 VwGO nur belastende Verwaltungsakte erfasst (vgl. statt aller Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 14) und der Zustimmungsbescheid vom 15. Juli 2019 einen die Antragstellerin begünstigenden Verwaltungsakt darstellt. Der Antragsgegner missversteht auch die in der Beschwerdeerwiderung von ihm zitierte Kommentarliteratur (Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 18; Redeker/v. Oertzen, VwGO, 16. Aufl. 2014, § 80 Rn. 8; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl. 2018, § 80 Rn. 47 [zur h. M.]); diese geht für den Fall, dass eine Nebenbestimmung mit dem „Rest“ des Verwaltungsakts in einem untrennbaren inneren Zusammenhang steht, nicht davon aus, dass der begünstigende Verwaltungsakt durch den Widerspruch gegen die Nebenbestimmung insgesamt suspendiert wird (so nur W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke a. a. O. Rn. 48, der in Fn. 86 ausdrücklich auf die entgegenstehende h. M. hinweist), sondern dass dieser Widerspruch auch hinsichtlich der Nebenbestimmung keine aufschiebende Wirkung entfaltet. Die sich im vorliegenden Fall stellende Frage, ob einem Widerspruch gegen eine belastende Nebenbestimmung zu einem begünstigenden Verwaltungsakt

aufschiebende Wirkung nach § 80 Abs. 1 VwGO zukommt, mit der Folge, dass von der Begünstigung vorläufig ohne Beachtung der Nebenbestimmung Gebrauch gemacht werden kann, beantwortet sich nach Auffassung des Senats nicht anders als die Frage, ob die isolierte Anfechtung einer Nebenbestimmung zulässig ist (vgl. hierzu SächsOVG, Urt. v. 10. Oktober 2012 - 1 A 389/12 -, juris Rn. 26; OVG NRW, Urt. v. 16. April 2018 - 4 A 589/15 -, juris Rn. 24; NdsOVG, Urt. v. 14. März 2013 - 12 LC 153/11 -, juris Rn. 51).

48 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der sich der Senat anschließt, ist die Frage, ob eine Nebenbestimmung isoliert aufgehoben werden und die Genehmigung damit ohne die Nebenbestimmung sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann, eine Frage der Begründetheit des mit der isolierten Anfechtungsklage verfolgten Aufhebungsbegehrens. Die isolierte Anfechtungsklage ist nur dann unzulässig, wenn eine isolierte Aufhebbarkeit der angefochtenen Nebenbestimmung offenkundig von vornherein ausscheidet (vgl. BVerwG, Urt. v. 17. Oktober 2012 - 4 C 5.11 -, BVerwGE 144, 341, 342 = juris Rn. 5; Urt. v. 22. November 2000 - 11 C 2.00 -; BVerwGE 112, 221, 224 = juris Rn. 25; krit. hierzu Happ, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 42 Rn. 49 f.). Das ist vorliegend nicht der Fall. Entgegen der Ansicht des Antragsgegners liegt ein untrennbarer innerer Zusammenhang zwischen dem die Antragstellerin begünstigenden Zustimmungsbescheid und den diesem beigefügten belastenden Nebenbestimmungen II.1 und II.2, die eine isolierte Aufhebbarkeit offenkundig von vornherein ausscheiden ließe, schon deshalb nicht vor, weil die Antragstellerin insbesondere auch ohne die Nebenbestimmung II.1 verpflichtet wäre, die Voraussetzungen des Art. 2 Nr. 15 Buchst. a Satz 2 Ziff. iii der VO (EG) Nr. 1013/2006 einzuhalten.

49 Entgegen der Auffassung des Antragsgegners führt die Annahme der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen die Nebenbestimmungen II.1 und II.2 nicht automatisch dazu, dass die Antragstellerin „mehr erhielte“ als ihr die Behörde hatte zusprechen wollen. Abgesehen davon, dass der Suspensiveffekt stets dazu führt, dass eine von der Behörde angeordnete Belastung vorläufig keine Wirksamkeit entfaltet, bestand für den Antragsgegner - wie er ausweislich der Beschwerdeerwiderung auch erkannt hat - die Möglichkeit, auf der Grundlage von §

80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung der mit dem Widerspruch angefochtenen Nebenbestimmungen anzuordnen. Die Antragstellerin hätte dann auf der Grundlage des Zustimmungsbescheids vom 15. Juli 2019 ohne die Einhaltung der angefochtenen Nebenbestimmungen keine legalen Verbringungen durchführen können. Es hätte auch keiner Rücknahme des Zustimmungsbescheids durch den Antragsgegner bedurft, für die ebenfalls eine Anordnung der sofortigen Vollziehung erforderlich war, um legale Verbringungen der Antragstellerin auf der Grundlage des Zustimmungsbescheids zu verhindern. Die Antragstellerin hätte in der Folge um vorläufigen Rechtsschutz nachsuchen können. Die Entscheidung, ob die Antragstellerin vorläufig ohne die Beachtung der Nebenbestimmungen II.1. und II.2 Verbringungen hätte vornehmen dürfen, und damit vorläufig mehr erhalten hätte, als die Behörde ihr hatte zusprechen wollen, wäre von den Verwaltungsgerichten zu treffen gewesen.

50 Offen bleiben kann, ob die Antragstellerin auf die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs wirksam verzichten konnte, um so - unter (vorläufiger) Beachtung der angefochtenen Nebenbestimmungen - auf der Grundlage ihrer Notifizierung und des hierzu ergangenen Zustimmungsbescheids Verbringungen vornehmen zu können. Eines solchen Verzichts bedurfte es vorliegend nicht, da der Widerspruch der Antragstellerin selbst dann, wenn von einem untrennbaren Zusammenhang zwischen der Begünstigung im Zustimmungsbescheid und der hierzu ergangenen belastenden Nebenbestimmungen ausgegangen würde, lediglich dazu geführt hätte, dass dem Widerspruch insgesamt keine aufschiebende Wirkung zugekommen wäre. Die Frage eines Verzichts auf die aufschiebende Wirkung stellt sich im System des § 80 VwGO nicht, da ein Widerspruchsführer grundsätzlich nicht gehindert ist, sich trotz eingetretener aufschiebender Wirkung vorsorglich an ihn belastende Anordnungen zu halten, ohne dass ihm schon deshalb das Rechtsschutzinteresse abgesprochen oder widersprüchliches Verhalten vorgeworfen werden könnte.

51 Ginge man dagegen mit dem Antragsgegner davon aus, dass aufgrund des Widerspruchs der Antragstellerin der Zustimmungsbescheid insgesamt suspendiert wäre, setzte die Wirksamkeit des Verzichts auf die aufschiebende Wirkung zwar eine entsprechende Dispositionsbefugnis der Antragstellerin voraus (vgl. für begünstigende Verwaltungsakte BVerwG, Urt. v. 17. November 2016 - 6 C 36.15 -, BVerwGE 156,

283 Rn. 14 = juris Rn. 14). Die erforderliche Befugnis des Berechtigten, über den Bestand des Rechts zu verfügen, kann auch ohne ausdrückliche Regelung ausgeschlossen sein, soweit dem Verzicht öffentliche Interessen entgegenstehen (BVerwG, Urt. v. 25. Februar 2009 - 6 C 25.08 -, juris Rn. 18). In Bezug auf die von § 80 Abs. 1 VwGO vorgesehene aufschiebende Wirkung des Widerspruchs spräche dann zwar vieles für die Auffassung des Antragsgegners, dass ein Widerspruchsführer aus Gründen der Rechtssicherheit nicht wirksam auf diese verzichten kann. Allerdings führte dies dazu, dass die Antragstellerin von dem Zustimmungsbescheid auch unter vorläufiger Beachtung der angefochtenen Nebenbestimmungen nur hätte Gebrauch machen können, wenn sie den Widerspruch zurückgenommen und sich damit der Möglichkeit einer rechtlichen Überprüfung begeben hätte. Ein solches Ergebnis dürfte im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht zu rechtfertigen sein, so dass der Verzicht auf die aufschiebende Wirkung die einzige Möglichkeit für die Antragstellerin dargestellt hätte, von dem Zustimmungsbescheid jedenfalls vorläufig in der Form Gebrauch zu machen, wie er von dem Antragsgegner erlassen worden ist. Auf die zwischen den Beteiligten streitige Frage, ob die Antragstellerin zu der Einhaltung der angefochtenen Nebenbestimmungen überhaupt in der Lage gewesen wäre, käme es dagegen nicht an, denn diese beträfe nicht die formelle, sondern die materielle Rechtmäßigkeit einer durchgeführten Verbringung.

- 52 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 53 Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG. Der Senat hat sich hierbei an der Festsetzung des Verwaltungsgerichts für das erstinstanzliche Verfahren orientiert, gegen die von den Beteiligten keine Einwände erhoben worden sind.
- 54 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).