

Konrad Schampera*

Abfallverbringung aus Deutschland nach Polen – ausgewählte Fragestellungen

Die Verbringung von Abfällen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten ist eine gängige Praxis. Auf der Ebene des EU-Rechts wurden in dieser Hinsicht harmonisierte Vorschriften eingeführt. Der grundlegende Rechtsakt zur Regelung der grenzüberschreitenden Abfallverbringung ist die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen¹. Obwohl die europäischen Regelungen zur Abfallverbringung schon lange in Kraft sind, gibt es in der Praxis immer noch viele Probleme im Zusammenhang mit der Verbringung von Abfällen aus Deutschland nach Polen. Dies ist zum Teil das Ergebnis der vom EU-Gesetzgeber gewählten Regelungsmethode – obwohl die Mitgliedstaaten an die Grundsätze der auf der Ebene des EU-Rechts eingeführten Verordnung gebunden sind, spezifiziert jeder von ihnen diese Grundsätze im Rahmen seiner eigenen internen Gesetzgebung weiter, was eigentlich die Verordnung selbst verlangt. Folglich müssen bei der Planung einer Abfallverbringung aus einem Mitgliedstaat in einen anderen sowohl die Vorschriften des Versandstaates als auch die des Empfängerstaates berücksichtigt werden. Die Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland auf diesem Gebiet ist ein Thema von großer praktischer Bedeutung, schon allein deshalb, weil in den letzten Jahren die Menge der aus Deutschland nach Polen verbrachten Abfälle allmählich zugenommen hat. Daher sollten deutsche Unternehmer, die mit polnischen Unternehmern bei der Verbringung von Abfällen aus Deutschland nach Polen zusammenarbeiten wollen, besonders auf die in den polnischen Vorschriften enthaltenen Regelungen achten.

I. Rechtsgrundlagen und Grundsätze für die grenzüberschreitende Abfallverbringung

Die Verordnung sieht zwei grundlegende Verfahren für die Verbringung von Abfällen innerhalb der EU vor: das Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung und das Informationsverfahren.

Das in Art. 18 der Verordnung festgelegte *Informationsverfahren* gilt in erster Linie für Abfälle der sog. „Grünen Liste“ (Anhänge III, IIIA und IIIB der Verordnung), die zur Verwertung bestimmt sind. Angesichts der Art dieser Abfälle ist es nicht erforderlich, für jede Verbringung eine vorherige Zustimmung der Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten einzuholen. Es genügen ein Vertrag zwischen der Person, die die Verbringung veranlasst, und dem Empfänger sowie die Einhaltung vereinfachter Verfahrensvorschriften, wonach den zu verbringenden Abfällen das in Anhang VII der Verordnung aufgeführte Dokument beizufügen ist, das von der Person, die die Verbringung veranlasst, von der Verwertungsanlage und anschließend dem Empfänger unterzeichnet wurde.

Dem Verfahren der *vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung* unterliegt die Verbringung aller Abfälle, die zur Beseitigung bestimmt sind (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung).²

Bei Abfällen, die zur Verwertung bestimmt sind, ist die vorherige schriftliche Notifizierung und Zustimmung erforderlich für:

1. in Anhang IV aufgeführte Abfälle, einschließlich u.a. der in den Anhängen II und VIII des Basler Übereinkommens aufgeführten Abfälle (die sog. Gelbe Abfallliste);
2. in Anhang IVA aufgeführte Abfälle;
3. nicht als Einzeleintrag in Anhang III, IIIB, IV oder IVA eingestufte Abfälle (z.B. Abfälle unter dem Code 19 12 10 – alternativer Brennstoff);
4. nicht als Einzeleintrag in Anhang III, III B, IV oder IVA eingestufte Abfallgemische, sofern sie nicht in Anhang IIIA aufgeführt sind.

Die Notifizierung wird vom Unternehmer eingereicht, der die Verbringung veranlasst. Der Notifizierende kann zusätzlichen Pflichten nach dem Recht des Heimatstaates unterliegen (d.h. nach deutschem Recht, wenn die Person, die die Verbringung veranlasst, ein deutscher Unternehmer ist). Die Notifizierung ist gemäß den als Anhang I der Verordnung beigefügten Vorlagen bei der zuständigen Behörde im Versandstaat einzureichen. Das Verfahren umfasst auch die Überprüfung der Notifizierung durch die zuständige Behörde am Bestimmungsort (die hierfür zuständige polnische Behörde, wenn Polen Empfängerstaat ist, ist der Generalinspektor für Umweltschutz, im Folgenden polnisch abgekürzt: „GIOŚ“). Wenn der Abfall nach Polen verbracht werden soll, umfasst das Verfahren zur Erteilung der Zustim-

* SDZLEGAL Schindhelm, Wrocław, Polen.

1 ABl. EU.L.2006.190.1, im Folgenden: Verordnung.

2 Zu beachten ist jedoch: Seit September 2018 besteht in Polen ein vollständiges Verbot der Einfuhr von Abfällen zur Beseitigung sowie von gemischten Siedlungsabfällen und Abfällen aus der Verarbeitung von Siedlungsabfällen, mit Ausnahme von getrennt gesammelten *Abfällen*, die zum Recycling bestimmt sind; dieses Verbot wurde durch das Gesetz über die internationale Verbringung von Abfällen vom 29. Juni 2007 (d.h. GBl.2020.1792) eingeführt und stützt sich auf Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a) der Verordnung

mung auch die Kontrolle der Anlage des Empfängers (außer bei Anlagen, die eine vorläufige Genehmigung haben).

Zu betonen ist, dass die Durchsetzung der Bestimmungen der Verordnung und die Sicherstellung ihrer Wirksamkeit den EU-Mitgliedstaaten überlassen bleibt:

Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften für Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und treffen alle erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Anwendung. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. (...) Die Mitgliedstaaten sehen im Zuge der Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Verordnung unter anderem Kontrollen von Anlagen und Unternehmen gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2006/12/EG und die stichprobenartige Kontrolle von Verbringungen von Abfällen oder der damit verbundenen Verwertung oder Beseitigung vor (Art. 50 Abs. 1 und 2 der Verordnung).

Demnach wird die Kontrolle über die ordnungsgemäße Durchführung der Verordnung von den einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage nationaler gesetzlicher Bestimmungen ausgeübt. Diese Kontrolle erstreckt sich dabei sowohl auf die an der Verbringung beteiligten Personen als auch auf die eigentliche Transportphase der grenzüberschreitenden Verbringung. Die oben genannten Regelungen wurden in die polnische Rechtsordnung durch das Gesetz über die internationale Verbringung von Abfällen vom 29. Juni 2007³ aufgenommen; es gelten jedoch auch andere Vorschriften, insbesondere solche, die die Befugnisse und Zuständigkeiten von Behörden wie der Aufsichtsbehörde für Umweltschutz⁴, der Aufsichtsbehörde für Straßentransport⁵, des Grenzschutzes⁶ und der Nationalen Finanzverwaltung⁷ zur Durchführung von Kontrollen in Bezug auf die grenzüberschreitende Abfallverbringung regeln.

Es ist auch anzumerken, dass die Kontrollbehörden ihre Tätigkeit in letzter Zeit erheblich intensiviert haben, sodass die Kontrollen der transportierten Abfälle sehr häufig sind. Daher sollten deutsche Unternehmer, die grenzüberschreitende Abfalltransporte nach Polen durchführen wollen, die hohe Wahrscheinlichkeit berücksichtigen, dass die nach Polen gesendeten Abfalltransporte regelmäßig von polnischen Behörden kontrolliert werden.

II. Risiken und Empfehlungen bei der Abfallverbringung aus Deutschland nach Polen

Es ist zu empfehlen, bei der Planung einer grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen nach Polen den folgenden Punkten besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Zunächst ist es notwendig, die *Glaubwürdigkeit des potenziellen Geschäftspartners* in Polen im Detail zu überprüfen, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der Umweltschutzbestimmungen und den Besitz der erforderlichen Genehmigungen. Dies ist im Rahmen des Verfahrens der

vorherigen Notifizierung und Zustimmung besonders wichtig, weil Verstöße seitens des geplanten Abfallempfängers dazu führen können, dass die zuständige Behörde (GIOŚ) Einwände gegen die geplante Verbringung erhebt und somit die Zustimmung zur Verbringung von Abfällen nach Polen verweigert.

In erster Linie sollte jedoch darauf geachtet werden, dass *Abfälle, die grenzüberschreitend nach Polen verbracht werden sollen, mit den Dokumenten (eingeholte Zustimmung zur Verbringung oder Anhang VII der Verordnung) übereinstimmen*, um nicht dem Vorwurf der illegalen Abfallverbringung ausgesetzt zu sein. Zu diesem Zweck ist es notwendig, *wirksame Maßnahmen zur Überprüfung der auf Fahrzeuge geladenen Abfälle* zu treffen. Zu beachten ist, dass die polnischen Kontrollbehörden sich nicht nur auf die Begleitunterlagen für die Abfallverbringung stützen, sondern auch im Detail prüfen, ob der Abfall mit den Dokumenten übereinstimmt, und ggf. Laboranalysen durchführen und Gutachten erstellen lassen (insbesondere bei Abfällen, bei denen der Verdacht besteht, dass es sich um Siedlungsabfälle, gefährliche Abfälle oder kontaminierte Abfälle handelt, kann der Transport für viele Wochen zurückgehalten werden kann, was erhebliche Kosten verursacht).

Es ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere die Inspektoren der Aufsichtsbehörde für Umweltschutz als Fachbehörde für den Umweltschutz mit weitreichenden Kontrollbefugnissen ausgestattet sind, darunter insbesondere der Befugnis, die morphologische Zusammensetzung von Abfällen auf der Grundlage von Expertenwissen zu bestimmen. Zu beachten ist jedoch, dass die polnischen Vorschriften den Begriff „Expertenwissen“ in diesem Fall nicht spezifizieren. Dies bedeutet in der Praxis, dass im Voraus angenommen wird, dass jeder Inspektor der Aufsichtsbehörde für Umweltschutz, der die Kontrolle durchführt, über Expertenwissen verfügt. Nicht einmal das Gesetz, das die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde für Umweltschutz regelt, bestimmt die Grundsätze der Bewertung der morphologischen Zusammensetzung von Abfällen auf der Grundlage des Expertenwissens des Inspektors. Die praktischen Folgen der mangelnden Präzision der polnischen Vorschriften in dieser Hinsicht dergestalt, dass selbst eine oberflächliche visuelle Beurteilung der Zusammensetzung und Art des Abfalls durch einen Inspektor als auf Expertenwissen beruhend behandelt wird. Infolgedessen behandeln andere Behörden eine solche Beurteilung oft als entscheidend in Bezug auf die Art des Abfalls, unabhängig davon, welche Kontrolltätigkeiten der Inspektor tatsächlich durchgeführt hat. Denn die Feststellungen der Inspektoren der Aufsichtsbehörde für

3 GBl.2020.1792, im Folgenden: Gesetz.

4 Poln.: Inspekcja Ochrony Środowiska.

5 Poln.: Inspekcja Transportu Drogowego.

6 Poln.: Straż Graniczna.

7 Poln.: Krajowa Administracja Skarbowa.

Umweltschutz werden – in Hinsicht auf ihren spezialisierten Charakter – auch in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren respektiert. Wichtig ist auch, dass gemäß der Verordnung das Verfahren zur Rückführung von Abfällen in den Versandstaat im Falle einer illegalen Verbringung recht vereinfacht ist und der Standpunkt der Behörde des Staates, in dem die illegale Verbringung entdeckt wurde, insoweit von Bedeutung ist. Gemäß Art. 24 Abs. 2 der Verordnung *darf sich* nämlich „keine zuständige Behörde der Rückfuhr von illegal verbrachten Abfällen widersetzen“. Darüber hinaus enthält die Verordnung auch einen Mechanismus zur Klärung von Streitigkeiten zwischen Behörden über die Einstufung verbrachter Abfälle. Artikel 28 der Verordnung bestimmt diesbezüglich wie folgt:

1. Können die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort kein Einvernehmen über die Unterscheidung zwischen Abfällen und Nichtabfällen erzielen, **so wird das betreffende Material als Abfälle behandelt**. Das Recht des Bestimmungslandes, das verbrachte Material nach seinem Eintreffen gemäß seinen nationalen Rechtsvorschriften zu behandeln, bleibt hiervon unberührt, sofern diese Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht oder dem Völkerrecht vereinbar sind.
2. Können die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort kein Einvernehmen darüber erzielen, ob notifizierte Abfälle als in Anhang III, IIIA, IIIB oder IV aufgeführte Abfälle einzustufen sind, **so werden die betreffenden Abfälle als in Anhang IV aufgeführte Abfälle angesehen**. (...) Die Absätze 1 bis 3 gelten nur für die Zwecke dieser Verordnung; die Rechte der Beteiligten zur gerichtlichen Klärung etwaiger diesbezüglicher Streitigkeiten bleiben hiervon unberührt.

Wenn also die polnischen Behörden – nach dem Wortlaut der Verordnung – die Art der aus Deutschland nach Polen verbrachten Abfälle abweichend einstufen würden (indem sie z.B. die Auffassung vertreten, dass das Informationsverfahren und Anhang VII für die Verbringung nicht ausreichend war, sondern dass die vorherige Zustimmung der zuständigen Behörden eingeholt werden musste), hätten die deutschen Behörden faktisch keinen Grund, die Rückführung der Abfälle nach Deutschland zu beanstanden, selbst wenn sie mit der von den polnischen Behörden vorgenommenen Einstufung der Abfälle nicht einverstanden wären. Vorsichtshalber schreibt die Verordnung in einer solchen Situation eine strengere Einstufung des Abfalls vor, die die Zustimmungspflicht begründet.

Sollte sich bei einer Kontrolle der Ladung in Polen die Einschätzung eines Inspektors über die Beschaffenheit der Abfälle als ungünstig erweisen und das deutsche Unternehmen, das die Abfälle versandt hat, mit dieser Einschätzung nicht einverstanden sein, ist es notwendig, *alle verfügbaren rechtlichen Mittel einzusetzen*, um die tatsächliche Beschaffenheit der verbrachten Abfälle festzustellen. Dies gilt sowohl für Verfahren, die in Polen von den polnischen Behör-

den durchgeführt werden (wobei darauf hinzuweisen ist, dass das deutsche Unternehmen nicht in allen solchen Verfahren Partei sein wird), als auch für Verfahren, die von den deutschen Behörden im Zusammenhang mit der Rückführung der streitigen Abfallladung nach Deutschland als Versandstaat angestrengt werden. Von zentraler Bedeutung ist daher, dass alle am Transport von Abfällen Beteiligten von Anfang an aktiv am Verfahren teilnehmen und notwendige Beweisanträge stellen, weil schon die ersten Handlungen im Rahmen der Abfalltransportkontrolle entscheidend für den späteren Verlauf des Verfahrens sind.

In dieser Hinsicht ist es auch sehr wichtig, eine detaillierte, unparteiische Untersuchung der Art von Abfällen sicherzustellen, die nach der Beanstandung durch die polnischen Behörden nach Deutschland zurückgeführt wurden. Eine solche Untersuchung sollte von einem unabhängigen, akkreditierten Labor oder einer zertifizierten Prüfstelle durchgeführt werden, die nach deutschem Recht bestimmte Voraussetzungen erfüllen, damit ihre Prüfergebnisse als zuverlässig und ausschlaggebend angesehen werden können. Nicht zuletzt muss sichergestellt sein, dass auch die *Probenahme der zu untersuchenden Abfälle* in einer Weise erfolgt, die den Anforderungen an die Unparteilichkeit und Zuverlässigkeit nach deutschem Recht genügt.

Gleichzeitig ist zu beachten, dass ein deutscher Unternehmer, der eine grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen nach Polen veranlasst, auch nach polnischem Recht haftbar gemacht werden kann, wenn die Ordnungsmäßigkeit der Verbringung beanstandet wird. Nach den Bestimmungen des polnischen Gesetzes über den Straßentransport vom 6.9.2001 ist nicht auszuschließen, dass auch gegen einen deutschen Unternehmer, der eine grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen notifiziert, nach polnischen Vorschriften ein Bußgeld verhängt werden kann. In der Praxis der polnischen Behörden werden solche Bußgeldverfahren eingeleitet und durchgeführt. Gemäß Art. 92a Abs. 1 des Gesetzes über den Straßentransport wird ein Unternehmen, das den Straßentransport oder andere mit diesem Transport verbundene Tätigkeiten unter Verletzung der Pflichten oder Bedingungen des Straßentransports durchführt, mit einer Geldstrafe belegt. Die Geldstrafe für den Transport von Abfällen ohne die erforderliche Zustimmung beträgt 12.000 PLN für jeden Verstoß. Als Unternehmen, das andere mit dem Transport verbundene Tätigkeiten durchführt, wird dabei auch der Absender der Ladung angesehen (einschließlich eines ausländischen Unternehmens), wenn er einen Einfluss auf den Verstoß hatte. Es ist jedoch wichtig zu beachten, dass bei Beanstandung einer Abfallbeförderung das vorgenannte *Bußgeld nur für transportbezogene Verstöße gilt*, während die *Haftung für illegale Abfallverbringung aus Sicht der Bestimmungen der Verordnung eine separate Frage bleibt*. Wird ein Verstoß gegen die Verordnung festgestellt, so ist die nach der Verordnung zuständige Behörde befugt, entsprechende Sanktionen gegen den Unternehmer zu verhängen. Es ist jedoch anzumer-

ken, dass ein deutscher Unternehmer als Notifizierender einer Abfallverbringung im Lichte der Verordnung der deutschen Gerichtsbarkeit unterliegt, was bedeutet, dass etwaige Bußgelder oder Gebühren für eine illegale Verbringung von Abfällen, für die er verantwortlich wäre, ihm grundsätzlich von den zuständigen deutschen Behörden auferlegt werden könnten.

III. Fazit

In Anbetracht der obigen Ausführungen ist zu beachten, dass die Vorschriften für die grenzüberschreitende Abfallverbringung zwar auf EU-Ebene harmonisiert sind, aber jeder Mitgliedstaat in dieser Hinsicht seine eigenen spezifischen Vorschriften und seine eigenen Kontrollbehörden hat, sowohl bei der Durchfuhr (insbesondere außerhalb der EU-Grenzen) als auch bei der Annahme von Abfällen. Die polnischen Erfahrungen der letzten Jahre lassen darauf schließen, dass Kontrollen der Einhaltung der Verordnung viel häufiger und detaillierter durchgeführt werden; daher ist bei der Planung einer grenzüberschreitenden Abfallverbringung nach Polen eine entsprechende Vorbereitung zu empfehlen, der eine Analyse der EU-Vorschriften und der

gesetzlichen Bestimmungen jedes Landes, in das die Abfälle transportiert werden sollen, insbesondere der polnischen Vorschriften, vorausgeht.

Zu beachten ist auch, dass in der gegenwärtigen Situation die polnische Behörde GIOŚ, die Verfahren nach Kontrollen in ganz Polen durchführt, deutlich überlastet ist, insbesondere während der COVID-19-Pandemie, was sich in einer längeren Dauer vieler Tätigkeiten niederschlägt. Deshalb ist es heute schwierig, die Dauer des gesamten Verfahrens mit Beteiligung der GIOŚ abzuschätzen. Es besteht daher ein reales Risiko, dass bei Feststellung von Verstößen während der Abfalltransportkontrollen, das Zurückhalten des Fahrzeugs verlängert wird und Unternehmer neben finanziellen Strafen auch Verluste durch die Ausfallzeit des Fahrzeugs und im Zusammenhang mit den Kosten für die Aufbewahrung des Fahrzeugs, manchmal für viele Wochen, erleiden. Die polnischen Vorschriften sehen zwar Regelungen, die helfen, diese Schwierigkeiten schneller zu beenden – das Fahrzeug kann gegen Kautionsfreigegeben und der Abfall bis zum Abschluss des Verfahrens gelagert werden –, es bedarf jedoch einer Initiative seitens des Unternehmers, der entsprechende Erklärungen, Garantien und Anträge stellen muss, um die Erleichterungen in Anspruch nehmen zu können.