



Anja Schäfer

Die Grundstrukturen des polnischen Abfallrechts

Eine Untersuchung unter besonderer
Berücksichtigung der Umsetzung
gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben



PETER LANG

KAPITEL 1: Einleitung

A. Untersuchungsgegenstand und Gang der Untersuchung

Den Gegenstand dieser Arbeit bildet eine Analyse der Umgestaltung des polnischen Abfallrechts zu Beginn des 21. Jahrhunderts unter besonderer Beachtung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben. Im Mittelpunkt steht dabei die Entwicklung von der ersten Regelung im Gesetz über die Gestaltung und den Schutz der Umwelt¹ aus dem Jahr 1980 bis zum Abfallgesetz² aus dem Jahr 2001. Darüber hinaus werden weitere, den Umgang mit Abfällen betreffende Gesetze wie das Gesetz über die Sauberkeit und Ordnung in Gemeinden,³ das Gesetz über den Umgang mit Verpackungen und Verpackungsabfällen,⁴ das Produktabgaben-⁵ und das Abfallverbringungs-⁶ sowie zahlreiche untergesetzliche Vorschriften näher analysiert und systematisch eingeordnet.

Die Darstellung des polnischen Abfallrechts muss dabei stets den engen Zusammenhang zum allgemeinen Teil des Umweltrechts im Blick behalten. Im Zuge der EU-Beitrittsvorbereitung wurde das Umweltrecht in Polen mit dem Erlass des Umweltschutzgesetzes⁷ neu kodifiziert. Damit verfügt Polen seit dem 1. Oktober 2001 über ein zentrales umweltgesetzliches Regelwerk. Die für das allgemeine Verständnis bedeutenden und die Anwendung abfallrechtlicher Vorschriften beeinflussenden Regelungselemente des Umweltschutzgesetzes werden dafür vorab im zweiten Kapitel vorgestellt.

Ziel der genannten Regelungen des polnischen Gesetzgebers ist seit etwa einem Jahrzehnt nicht zuletzt die vollständige Transformation gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben in das nationale Recht. Folglich werden die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, die das polnische Abfallrecht direkt (in Form der EG-Abfallverbringungsverordnung⁸) oder indirekt (in Form abfallrechtlicher Richtlinien der EG) beeinflussen, im dritten Kapitel unter eingehender Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes erläutert. Dabei steht die EG-Abfallrahmenrichtlinie,⁹ welche die größten Auswirkungen auf das polnische Abfallrecht hat, im Mittelpunkt.

¹ Gesetz vom 31. 1. 1980, in Kraft am 1. 9. 1980, Dz. U. Nr. 3, Pos. 6 [kurz: Umweltschutzgesetz bzw. USG (1980)].

² Gesetz vom 27. 4. 2001, in Kraft am 1. 10. 2001, Dz. U. Nr. 62, Pos. 628 [kurz: USG].

³ Gesetz vom 13. 9. 1996, in Kraft am 1. 1. 1997, Dz. U. Nr. 132, Pos. 622 [kurz: Kommunalabfallgesetz bzw. KABfG].

⁴ Gesetz vom 11. 5. 2001, in Kraft am 1. 1. 2002, Dz. U. Nr. 63, Pos. 638 [kurz: Verpackungsgesetz bzw. VerpackG].

⁵ Gesetz über die Pflichten der Unternehmer zur Bewirtschaftung bestimmter Abfälle, zur Zahlung der Produktabgabe und zum Batteriepfand vom 11. 5. 2001, in Kraft am 1. 1. 2002, Dz. U. Nr. 63, Pos. 639 [kurz: ProdabgG].

⁶ Gesetz vom 29. 6. 2007, in Kraft am 12. 7. 2007, Dz. U. Nr. 124, Pos. 859 [kurz: AbfVerbrG].

⁷ Gesetz vom 27. 4. 2001, in Kraft am 1. 10. 2001, Dz. U. Nr. 62, Pos. 627 [kurz: AbfG].

⁸ Verordnung 1013/2006/EG vom 14. 6. 2006, ABl L 190, S. 1.

⁹ Richtlinie 2006/12/EG vom 5. 4. 2006, ABl L 114, S. 9.

Das vierte Kapitel widmet sich dem polnischen Abfallgesetz. Nach einer Einleitung (A.) sowie Erläuterungen zum tatsächlichen (B.) und historischen Hintergrund werden die einzelnen Abschnitte des Gesetzes (C.) dargestellt. Neben dem Regelungsumfang (I.) erörtert die Arbeit die wesentlichen Begriffsbestimmungen (II.) und die Abfallhierarchie von Vermeidung, Verwertung und Beseitigung (III.). Sie enthält Ausführungen zu den, mittlerweile auch in Polen eingeführten Abfallwirtschaftsplänen (IV.), zur Zuständigkeit der Behörden (V.) und den Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane (VI.). Zudem wird auf die gesetzlichen Vorgaben zur Abfallerzeugung (VII.), zur Abfallentsorgung (VIII.) und auf Registrierungs- und Nachweispflichten (IX.) eingegangen. Die Vorschriften über die thermische Behandlung von Abfällen (X.) und über die in Polen bislang noch immer vorherrschende Deponierung von Abfällen (XI.) werden eingehend dargestellt. Dagegen wurde auf Erläuterungen zu besonderen Abfallarten durchgehend verzichtet.¹⁰

Das Kommunalabfallgesetz, das zum Umgang mit Siedlungsabfällen in Polen ergangen ist, wird im fünften Kapitel behandelt. Neben einer Einleitung (A.) und einem Abriss der historischen Entwicklung (B.) werden die Aufgaben der Gemeinden (C.), die Pflichten der Grundstückseigentümer (D.), die Vorgaben für die Genehmigung kommunaler Dienstleistungen (F.) sowie die Entsorgung kommunaler Abwässer (G.) erläutert. Die Probleme der kommunalen Abfallwirtschaft werden in einem eigenen Abschnitt (H.) angesprochen.

Das sechste Kapitel mit der Darstellung des Verpackungs- und Produktabgabengesetzes rundet die Darstellung des polnischen Abfallrechts ab. Da die Verbringung von Abfällen aus Deutschland nach Polen in der Zukunft an Bedeutung zunehmen wird, enthält das siebte Kapitel Erläuterungen zum im vergangenen Jahr vom polnischen Gesetzgeber beschlossenen Abfallverbringungs-gesetz. Am Ende der Arbeit stehen eine abschließende Würdigung mit Ausblick und eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

B. Das deutsche Interesse am polnischen Abfallrecht

Das Interesse der deutschen Umweltrechtswissenschaft an der Rechtsvergleichung mit Polen ist seit dem Beitritt des Landes zur Europäischen Union mit Wirkung zum 1. Mai 2004 merklich gestiegen. Dies zeigt sich auch darin, dass neben dem bereits seit 2004 vorliegenden Übersetzungsband polnischer Verwaltungsgesetze und der polnischen Verfassung¹¹ im Jahr 2007 eine ausführliche Darstellung zahlreicher polnischer Umweltrechtsgesetze unter dem Titel „Polnisches Umweltrecht“¹² erschienen ist. Darüber hinaus sind in den letzten Jahren in Deutschland zahlreiche, mitunter auch rechtsvergleichende Publikationen zum polnischen Umweltrecht erschienen, die vielfach auch Ausführungen zum polnischen Abfallrecht

¹⁰ Ausführlicher hierzu *Bukowski*, S. 128 ff.; *Duczmal*, in: Jerzmański, Art. 38 ff. AbfG, S. 287 ff.; *Radecki*, Art. 38 ff. AbfG, S. 255 ff.

¹¹ *Gosda/Tomiczek/Bußmann*, S. 3 ff.

¹² *Knopp/Peine/Boć/Nowacki*, S. 1 ff.

enthalten.¹³ Dagegen fehlt bislang eine eingehende und systematische Darstellung des aktuellen polnischen Abfallrechts in deutscher Sprache, die sowohl für die deutsche Umweltrechtswissenschaft als auch die Praxis (Unternehmen, Kanzleien und Behörden) in Deutschland von Interesse ist. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden, die im Anhang auch die wichtigsten polnischen Gesetze in deutscher Übersetzung enthält.¹⁴

Die deutsche Entsorgungswirtschaft blickt mit Interesse auf die – nach Ablauf aller Übergangsfristen – eintretende Öffnung des polnischen Abfallmarktes, da der Anteil deutscher Unternehmen am polnischen Abfallmarkt im Jahr 2004 bereits mehr als 20 Prozent betrug.¹⁵ Umweltverbände und Kommunen befürchten dagegen für den Fall einer Abfallverbringung nach Polen die Entsorgung auf einem niedrigeren als vom nationalen Gesetzgeber vorgesehenen Umweltschutzniveau. Nur mit Schwierigkeiten zu entsorgende Abfälle aus Deutschland könnten auf polnische Deponien verbracht werden, für die noch immer vergleichsweise niedrige Schutzstandards gelten. Auf diese Weise könnten weitere Altlasten entstehen, welche zukünftig mit Geldern der EU saniert werden müssten. Andererseits besteht auch die Besorgnis, dass Abfälle aus Polen, z. B. wegen des in den nächsten Jahren dort noch immer vorhandenen Mangels an Verbrennungs- und Deponiekapazitäten, im Rahmen einer „Scheinverwertung“ deutschen Verwertungsbetrieben zugeführt werden.¹⁶

Die zügige Übernahme der EG-Umweltstandards in den neuen Mitgliedstaaten verschafft der Umweltindustrie neue Absatzmärkte.¹⁷ Von dem großen Investitionsbedarf Polens im Umweltbereich profitieren auch deutsche Unternehmen, was sich positiv auf die deutsche Wirtschaft auswirkt. Dies betrifft neben dem Export technischer Anlagen insbesondere die Weitergabe von Know-how in der Abfallberatung, dem Abfallmanagement oder der effizienten Einsammlung und Behandlung von Abfällen.¹⁸ Das Interesse am Umweltrecht Polens lässt sich jedoch nicht allein mit wirtschaftlichen Erwägungen begründen. Die Europäische Gemeinschaft strebt gem. Art. 2 EGV auch ein hohes Maß an Umweltschutz und eine verbesserte Umweltqualität an. Unter diesem Aspekt besteht auch ein ökologisch begründetes Interesse des Auslandes und der EU insgesamt, dass die Transformation eines ehemals sozialistischen Rechtssystems auch im Umweltbereich (weiter) erfolgreich verläuft und Polen zu den anderen europäischen Staaten – wie etwa Deutschland – „aufholt“.

¹³ Vgl. z. B. die Dissertation von *Schürmann*; die Tagungsbände von *Klett/Schink/Schnurer*; von *Koch/Schürmann*, von *Lowitzsch/Knebel*; die Ausführungen von *Haladyi*, NuR 2004, S. 292 ff.; *Harlacz*, EurUP 2004, S. 238 ff.; *Knopp*, NuR 2007, S. 594 ff.; *Lowitzsch/Schürmann*, WiRO 2001, S. 1 ff.; *Mildner/Radcke*, EurUP 2005, S. 16 ff.; *Peine/Radcke*, EurUP 2007, S. 79 ff., 212 ff.; *Rakoczy*, EurUP 2005, S. 12 ff.; *Schürmann*, in: *Bull*, S. 70 ff.; *ders./Sommer*, EurUP 2006, S. 331 ff.

¹⁴ Siehe dazu im Anhang, S. 299 ff.

¹⁵ EUWID 47/2004, S. 5.

¹⁶ *Fischer*, in: *Klett/Schink/Schnurer*, S. 71 (72 f.); *Schürmann*, S. 22.

¹⁷ *Homeyer/Carius*, ZfU 2000, S. 337 (342).

¹⁸ Siehe *Gäde-Butzlaff*, in: *Klett/Schink/Schnurer*, S. 79 ff.