



Urteil vom 22. August 2017

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Marcel Zaugg.

Parteien

Spaltag AG,
vertreten durch Dr. iur. Hans J. Rohrer,
Eggmann Stojan Rohrer & Partner,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Umwelt BAFU,
Abteilung Abfall und Rohstoffe,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Geplante Ausfuhr von Abfällen.

Sachverhalt:**A.**

Am 12. Mai 2016 reichte die Sudamin Rohstoff GmbH namens und im Auftrag der Spaltag AG beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) ein Gesuch um Bewilligung für die grenzüberschreitende Verbringung von 7'500 Tonnen Schlämme aus der physikalisch-chemischen Behandlung, die gefährliche Stoffe enthalten, ein. Beabsichtigt war, die Schlämme zur Rückgewinnung von Zink in die Verwertungsanlage der Boleslaw Recycling Sp.z.o.o., 32-332 Bukowno, Polen, zu exportieren. Dort sollten die Schlämme in einem Wälzofen bei einer Temperatur von 1'250 Grad Celsius pyrometallurgisch verarbeitet werden, wobei der Rückstand aus dem Verwertungsprozess (Schlacke) zum Verfüllen einer stillgelegten Mine (Tongrube) verwendet werden sollte (Rekultivierung) bzw. alternativ als Baustoff für den Strassenbau.

B.

Mit Schreiben vom 23. Juni 2016 bestätigte das BAFU den Eingang des Gesuches und forderte die Spaltag AG auf, eine detaillierte chemische Analyse der Schlacke einzureichen, um beurteilen zu können, ob deren Verwendung für die beabsichtigte Landrekultivierung oder als Baustoff im Strassenbau als umweltverträglich nach schweizerischem Recht eingestuft werden könne.

C.

Die geforderte chemische Analyse der Schlacke wurde durch die Sudamin Rohstoff GmbH mit E-Mail vom 4. Juli 2016 eingereicht. Daraufhin verlangte das BAFU mit E-Mail vom 12. Juli 2016 zusätzlich einen Nachweis dafür, dass beim vorgesehenen Ablagerungsort der Schlacke die Anforderungen nach Anhang 2 der Verordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA, SR 814.600) für eine Deponie der Klasse D eingehalten sind oder ein gleichwertiger Schutz besteht.

D.

Nach Einreichung weiterer Unterlagen, einem persönlichen Gespräch am 20. Juli 2016 zwischen dem BAFU und der Sudamin Rohstoff GmbH sowie weiteren Korrespondenzen zwischen den Parteien teilte das BAFU der Spaltag AG mit Schreiben vom 7. November 2016 mit, der Nachweis, dass die Abfälle umweltverträglich und nach dem Stand der Technik entsorgt würden, fehle, weshalb die Ausfuhr nicht bewilligt werden könne. Im gleichen Schreiben räumte das BAFU der Spaltag AG nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme ein und wies sie darauf hin, dass auf ihr Ersuchen hin

ein beschwerdefähiges Exportverbot verfügt werden würde. Mit E-Mail vom 30. November 2016 sowie – nach weiteren Abklärungen – schliesslich mit E-Mail vom 20. Dezember 2016 bat die Spaltag AG um Zustellung einer anfechtbaren Verfügung.

E.

Am 20. Januar 2017 liess das BAFU der Spaltag AG den Entwurf der Verfügung zur Wahrung des rechtlichen Gehörs zur allfälligen Stellungnahme bis 31. Januar 2017 zukommen. Nachdem die Spaltag AG innert Frist keine Stellungnahme einreichte, verfügte das BAFU am 1. Februar 2017, dass die geplante Ausfuhr von Schlämmen aus der physikalisch-chemischen Behandlung, die gefährliche Stoffe enthalten (LVA Code 19 02 05), zur Firma Boleslaw Recycling Sp z.o.o., Kolejowa 37, PL-32-332 Bulkowno, nicht bewilligt werde. Zur Begründung führte das BAFU aus, dass die Rückstände aus der Verwertung der Zinkabfälle basierend auf der gelieferten Analyse den Anforderungen für unverschmutzten Aushub gemäss Anhang 3 Ziff. 1 VVEA nicht entspreche, weshalb die Wiederauffüllung einer Materialentnahmestelle mit diesem Abfall als nicht umweltverträglich beurteilt werde. Der betreffend Rückstand müsse auf einer Deponie entsorgt bzw. abgelagert werden.

F.

Gegen diese Verfügung des BAFU (nachfolgend: Vorinstanz) vom 1. Februar 2017 erhebt die Spaltag AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 8. März 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Darin beantragt sie die Aufhebung der angefochtenen Verfügung vom 1. Februar 2017 und die Erteilung der beantragten Ausfuhrbewilligung. Eventualiter verlangt sie die Rückweisung der Sache zur Neu beurteilung an die Vorinstanz. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, die im Wälzrohrverfahren entstehende Schlacke weise keine gefährlichen Eigenschaften auf. In einem Entscheid der polnischen Umweltbehörden werde der Boleslaw Recycling Sp.z.o.o. erlaubt, die hier interessierenden Abfälle in der vorgesehenen Grube zu entsorgen. Auch aufgrund der geologischen Gegebenheiten der Grube könne eine umweltschädliche Auswirkung der Endlagerung des ungiftigen Abfalls ausgeschlossen werden.

G.

Mit Vernehmlassung vom 27. April 2017 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Zusammenfassend macht sie darin geltend, der Rückstand aus der Verwertung der Abfälle sei einerseits wegen des hohen Zinkgehalts und andererseits auch wegen dessen Gehalts an Cadmium,

Nickel und Blei als Sonderabfall mit gefährlicher Eigenschaft H13 (Code 19 02 11) einzustufen. Solche Abfälle seien nach Schweizer Recht auf Deponien gemäss Typ C nach Anhang 5 Ziff. 3.1 Bst. e VVEA abzulagern, sofern die Voraussetzungen nach Anhang 5 Ziff. 3.2 bis 3.5 erfüllt seien. Diese Voraussetzungen seien jedoch vorliegend nicht erfüllt. Eine Ablagerung auf einer Typ-D-Deponie sei ebenfalls nicht zulässig. Im Übrigen entspreche der von der Beschwerdeführerin vorgesehene Ablagerungsort auch nicht den Voraussetzungen einer Typ-C-Deponie nach Anhang 2 VVEA.

H.

In ihren Schlussbemerkungen vom 30. Mai 2017 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und Ausführungen fest. Ergänzend macht sie eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots geltend.

I.

Die Vorinstanz bekräftigt in ihrer Stellungnahme vom 30. Juni 2017 ebenfalls ihre bisherigen Standpunkte und bestreitet die geltend gemachte Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit.

J.

Auf die weitergehenden Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit ihrem Anliegen nicht durchgedrungen. Sie ist als Adressatin der angefochtenen Verfügungen sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist daher einzutreten.

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht stellt den rechtserheblichen Sachverhalt, unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien (Art. 13 VwVG), von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die Parteianträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen werden indes nur geprüft, wenn hierzu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebender Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4979/2014 vom 18. Februar 2015 E. 3.1 m.H.).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings namentlich dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn – wie hier – die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen durch die fachkundige Vorinstanz voraussetzt. In solchen Fällen weicht es nicht ohne Not bzw. zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab. Voraussetzung ist dabei allerdings, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachver-

halts bestehen und die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte bzw. alle berührten Interessen ermittelte und beurteilte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm (vgl. zum Ganzen BGE 136 I 184 E. 2.2.1; 135 II 296 E. 4.4.3; 133 II 35 E. 3; BVGE 2013/9 E. 3.9; 2011/11 E. 3.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5990/2014 vom 9. Juni 2015 E. 2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.87 und 2.89 mit zahlreichen Hinweisen).

3.

3.1 Nach Art. 30f Abs. 2 Bst. c des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG, SR 814.01) und Art. 15 Abs. 1 der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA, SR 814.610) dürfen Abfälle, deren Entsorgung besondere Massnahmen erfordert (Sonderabfälle), nur mit einer Bewilligung der Vorinstanz ausgeführt werden. Sonderabfälle sind sodann im Abfallverzeichnis in Anhang 1 der Verordnung vom 18. Oktober 2005 des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen (LVA, SR 814.610.1) als solche explizit bezeichnet (vgl. Art. 3 Bst. c VVEA).

Gemäss dem Abfallverzeichnis in Anhang 1 LVA fallen Schlämme aus der physikalisch-chemischen Behandlung, die gefährliche Stoffe enthalten, unter den Code 19 02 05 und gelten als Sonderabfälle. Die Beschwerdeführerin stellt denn auch nicht in Abrede, dass es sich bei den zu exportierenden Schlämmen um Sonderabfälle handelt. Die Bewilligungspflicht für die Ausfuhr der vorliegend in Frage stehenden Abfälle ist insofern unbestritten. Strittig ist hingegen, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Ausfuhrbewilligung zu Recht verweigerte oder nicht.

3.2 Die Ausfuhrbewilligung wird erteilt, wenn u.a. Gewähr für eine umweltverträgliche Entsorgung der Abfälle besteht und diese dem Stand der Technik entspricht (Art. 30f Abs. 3 USG; Art. 17 Bst. b VeVA). Dabei obliegt die Beweislast dem Exporteur, vorliegend also der Beschwerdeführerin, denn nach Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210), der als allgemeiner Rechtsgrundsatz in analoger Weise auch im öffentlichen Recht Anwendung findet, hat jene Partei die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen, die aus dem zu beweisenden Umstand Rechte zu ihren Gunsten ableitet (URSULA BRUNNER, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., 2004, Art. 30f N 24; BGE 121 II 273

E. 3c/aa; 112 Ib 65 E. 3). Die Umweltverträglichkeit in internationalen Verhältnissen beurteilt sich nach schweizerischen Massstäben. Gleichzeitig sind auch die im Empfängerstaat geltenden Vorschriften zu beachten und hat der dortige Staat seine Zustimmung zu erteilen. Darüber hinaus entfaltet das Recht des Empfängerstaates keine unmittelbaren Auswirkungen auf das schweizerische Recht (URSULA BRUNNER, a.a.O., Art. 30f N 24; BGE 131 II 271 E. 6.3.2; 120 Ib 97 E. 4c). Das Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (SR 0.814.05) hält in Art. 4 Abs. 8 und 10 sodann fest, dass der Staat, in welchem die Abfälle erzeugt werden, die Verpflichtungen, wonach Abfälle umweltgerecht zu behandeln sind, nicht auf den Einfuhrstaat übertragen darf. Art. 4 Abs. 11 des erwähnten Übereinkommens bestimmt zudem, dass ein Vertragsstaat nicht daran gehindert ist, zusätzliche Anforderungen aufzustellen, die mit dem Übereinkommen im Einklang stehen und den Regeln des Völkerrechts entsprechen, um die menschliche Gesundheit und die Umwelt besser zu schützen.

Aus dem Gesagten folgt, dass die Umweltverträglichkeit der Entsorgung der Abfälle vorliegend nach schweizerischem Recht zu beurteilen ist. Die Einhaltung der geltenden Vorschriften in Polen sowie der Umstand, dass die polnischen Behörden der Boleslaw Recycling Sp.z.o.o. die Entsorgung von Abfällen der vorliegend interessierenden Art in der vorgesehenen Mine erlauben bzw. dieser als Endlager Unbedenklichkeit attestieren, genügt deshalb zur Erteilung einer Ausfuhrbewilligung nicht. Die entsprechenden Vorbringen der Beschwerdeführerin sind folglich unbehelflich. Vielmehr müssen in Bezug auf die Umweltverträglichkeit der Entsorgung der Abfälle auch die Anforderungen nach schweizerischem Recht erfüllt sein, was nachfolgend zu prüfen ist. Wie erwähnt obliegt die Beweislast hierfür der Beschwerdeführerin.

4.

4.1 Nach Ansicht der Beschwerdeführerin würden die zu exportierenden Schlämme nach Durchführung des Verwertungsverfahrens (pyrometallurgische Verarbeitung in einem Wälzofen) – einem Verfahren, welches in der Schweiz nicht angewandt werde – bei der Boleslaw Recycling Sp.z.o.o., 32-332 Bukowno, Polen, keine gefährlichen Eigenschaften mehr aufweisen, weshalb die daraus entstehenden Rückstände (Schlacke) wie vorgesehen zum Verfüllen der stillgelegten Mine (Tongrube) verwendet werden könnten. Der Schlacke werde in Polen der in der Schweiz unbekannt

Code 10 05 80, welcher zu den nicht gefährlichen Abfällen gehöre, zugewiesen. Von Sonderabfall gemäss Code 19 02 11 (gefährliche Eigenschaft H13), wovon die Vorinstanz ausgehe, könne nach der Bearbeitung im Wälzrohrverfahren keine Rede mehr sein. Unter Berücksichtigung der Prozessherkunft seien die Abfälle aus der thermischen Zinkmetallurgie richtigerweise unter den Code 10 05 01 ("Schlacken [Erst- und Zweitschmelze]") zu subsumieren. Solche Abfälle dürften auch in der Schweiz als "nicht gefährliche Abfälle" zur Landkultivierung verwendet werden.

4.2 Die Vorinstanz macht hingegen geltend, dass gemäss dem Abfallverzeichnis in Anhang 1 LVA Abfälle aus der physikalisch-chemischen Behandlung von Abfällen im Abfallverzeichnis dem Kapitel 19 02 zuzuordnen seien. Der Schlacke weist sie sodann den Code 19 02 11 zu. Im konkreten Fall sei der Rückstand aus der Verwertung einerseits wegen des hohen Zinkgehalts (22'700 mg/kg) als Sonderabfall einzustufen, andererseits auch wegen dessen Gehalts an Cadmium (26mg/kg), Nickel (1'230 mg/kg) und Blei (1'900 mg/kg). Diese Werte seien allesamt nicht nur höher als die Grenzwerte gemäss Anhang 3 Ziff. 1 VVEA, sondern überstiegen, abgesehen von Blei, auch die weitaus höheren Grenzwerte nach Anhang 5 Ziff. 5.2 Bst. a VVEA, weshalb die Schlacke als Sonderabfall mit gefährlicher Eigenschaft H13 einzustufen sei. Diese Qualifizierung stütze sich auf die von der Beschwerdeführerin selber eingereichte chemische Analyse der Schlacke vom 1. Juli 2016. Da die Schlacke den Anforderungen an unverschmutzten Aushub gemäss Anhang 3 Ziff. 1 VVEA nicht genüge, könne die geplante Wiederauffüllung einer Materialentnahmestelle mit diesem Abfall nicht als umweltverträglich beurteilt werden, weshalb nur eine Ablagerung bzw. Entsorgung auf einer Deponie in Frage komme. Im Übrigen sei auch eine Wiederauffüllung (Rekultivierung) von Materialentnahmestellen mit Abfällen mit dem Code 10 05 01 in der Schweiz verboten, da Art. 19 Abs. 1 VVEA eine solche ausschliesslich mit Aushub- und Ausbruchmaterial, das die Anforderungen nach Anhang 3 Ziff. 1 VVEA erfülle, zulasse.

4.3 Nach der Legaldefinition von Art. 7 Abs. 6^{bis} erster Satz USG kommen als Endstufen der Entsorgung allein die Verwertung oder die Ablagerung in Frage, wobei das Umweltschutzgesetz eine Ablagerung nur auf einer Deponie erlaubt (Art. 30e Abs. 1 USG). Art. 30 Abs. 2 USG normiert als Grundsatz, dass Abfälle soweit möglich verwertet werden müssen. Eine Wiederauffüllung von Materialentnahmestellen ist nach Art. 19 Abs. 1 Bst. c VVEA ausschliesslich mit Aushub- und Ausbruchmaterial, das die Anforderungen nach Anhang 3 Ziff. 1 erfüllt (unverschmutztes Aushub- und Ausbruchma-

terial), zulässig. Nach Anhang 3 Ziff. 1 Bst. c VVEA ist Aushub- und Ausbruchmaterial gemäss Art. 19 Abs. 1 VVEA zu verwerten, wenn die in ihm enthaltenen Stoffe bestimmte Grenzwerte nicht überschreiten oder eine Überschreitung nicht auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführen ist. Nach der genannten Bestimmung liegen die Grenzwerte für Blei bei 50 mg/kg, für Cadmium bei 1 mg/kg, für Nickel bei 50 mg/kg und für Zink bei 150 mg/kg.

4.4 Gemäss der bei den Akten befindlichen chemischen Analyse der Schlacke vom 1. Juli 2016 enthält diese einen Gehalt an Zink von 22'700 mg/kg, an Cadmium von 26 mg/kg, an Nickel von 1'230 mg/kg und an Blei von 1'900 mg/kg. Die Richtigkeit dieser Analyse wird von der Beschwerdeführerin nicht bestritten, weshalb darauf abzustellen ist. Ohnehin wurde sie von der Beschwerdeführerin, welcher zudem die Beweislast für eine umweltverträgliche Entsorgung der Abfälle obliegt, selbst eingereicht. Die erwähnten Schwermetallkonzentrationen in der Schlacke überschreiten allesamt die in Anhang 3 Ziff. 1 VVEA festgesetzten Grenzwerte. Dass die Überschreitung der Grenzwerte nicht auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführen ist, wird sodann von der Beschwerdeführerin nicht behauptet und ergibt sich auch nicht aus den Akten. Die Schlacke erfüllt deshalb die Anforderungen an unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial im Sinne von Art. 19 Abs. 1 VVEA nicht. Daraus folgt, dass eine Verwertung dieser Abfälle zur Wiederauffüllung einer Materialentnahmestelle mangels Umweltverträglichkeit nicht statthaft ist. Nach Angaben der Beschwerdeführerin, welche sich auf den von ihr eingereichten Entscheid der polnischen Umweltschutzbehörde vom 22. Januar 2015 stützt, handelt es sich bei der Tongrube, in welcher die Abfälle entsorgt werden sollen, um eine stillgelegte Mine, in der schwefelfreie Zinkerze abgebaut wurde, und damit um eine Materialentnahmestelle. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin kann folglich die von ihr vorgesehene Verwertung der Schlacke zum Verfüllen dieser stillgelegten Mine nicht als umweltverträglich angesehen werden. Die Schlacke ist vielmehr auf einer Deponie abzulagern.

4.5 Nicht von Relevanz für die Beurteilung der Zulässigkeit der Verwertung zur Wiederauffüllung einer Materialentnahmestelle ist der konkrete Code gemäss dem Abfallverzeichnis in Anhang 1 LVA sowie die von der Vorinstanz vorgenommene Qualifizierung als "Sonderabfall mit gefährlicher Eigenschaft H13". Unabhängig davon, ob man der Schlacke den Code 10 05 01, wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht, oder den von der Vorinstanz verwendeten Code 19 02 11 zuweist, kann sie nicht als unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial im Sinne von Art. 19 Abs. 1

VVEA qualifiziert werden. Entscheidend dafür ist einzig die Frage, ob die Anforderungen nach Anhang 3 Ziff. 1 VVEA erfüllt sind. Wie aufgezeigt wurde, ist dies nicht der Fall, weshalb die von der Beschwerdeführerin beabsichtigte Rekultivierung nicht als zulässig erachtet werden kann.

4.6 Im Übrigen ist die von der Vorinstanz vorgenommene Qualifizierung der Schlacke als "Sonderabfall mit gefährlicher Eigenschaft H13" sowie die Zuweisung des Codes 19 02 11 nicht zu beanstanden. Wie schon ausgeführt, weicht das Bundesverwaltungsgericht bei der Beurteilung von Fachfragen nicht ohne Not bzw. zwingende Gründen von der Beurteilung der fachkundigen Vorinstanz ab, sofern die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen wurden. Zunächst ist zu bemerken, dass sich das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 12. Mai 2016 um Bewilligung für die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen explizit auf "Schlämme aus der physikalisch-chemischen Behandlung, die gefährliche Stoffe enthalten", bezog. Im Notifizierungsformular ordnete die Beschwerdeführerin diese Abfälle sodann selbst unter dem Code 19 02 05 ein. Gemäss dem Abfallverzeichnis in Anhang 1 LVA werden "Abfälle aus der physikalisch-chemischen Behandlung von Abfällen" dem Kapitel 19 02 zugeordnet, wobei "Schlämme aus der physikalisch-chemischen Behandlung, die gefährliche Stoffe enthalten", den Code 19 02 05 erhalten. Dem Rückstand aus dem Verwertungsprozess (Schlacke) wies die Vorinstanz sodann den Code 19 02 11 zu, worunter nach dem Abfallverzeichnis "sonstige Abfälle, die gefährliche Stoffe enthalten", fallen. Solche Abfälle sind im Abfallverzeichnis explizit als Sonderabfälle gekennzeichnet. Die Vorinstanz stützte sich bei ihrem Entscheid auf die chemische Analyse der Schlacke vom 1. Juli 2016. Daraus geht hervor, dass der Gehalt an Zink, Cadmium und Nickel nicht nur die Grenzwerte nach Anhang 3 Ziff. 1 VVEA für unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial überschreitet, sondern auch die höheren Grenzwerte für auf einer Deponie Typ E zugelassene Abfälle nach Anhang 5 Ziff. 5.2 Bst. a VVEA (zu den Deponietypen vgl. nachfolgend E. 5.3). Aufgrund dieser erheblichen Schwermetallkonzentrationen erachtet die Vorinstanz das Kriterium der gefährlichen Eigenschaft H13 (Stoffe, die auf irgendeine Weise nach der Entsorgung andere Substanzen erzeugen können) gemäss Anhang 3 des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung als erfüllt. Indem sich die fachkundige Vorinstanz für die rechtliche Einordnung der Schlacke auf die chemische Analyse vom 1. Juli 2016 und auf die darin festgestellten Schwermetallkonzentrationen

stützte, liess sie sich von sachlichen Kriterien leiten. Für das Bundesverwaltungsgericht besteht daher kein Grund, von dieser Beurteilung abzuweichen. Die Beschwerdeführerin vermag denn auch nicht aufzuzeigen, weshalb die Abfälle trotz der festgestellten Schwermetallkonzentrationen und des Umstandes, dass es sich bei den auszuführenden Schlämmen selbst nach ihrer Ansicht um Sonderabfälle aus der physikalisch-chemischen Behandlung, die gefährliche Stoffe enthalten, handelt (Code 19 02 05), nach dem Verwertungsprozess unter den Code 10 05 01 gemäss Abfallverzeichnis zu subsumieren sein sollten.

5.

Nachdem somit feststeht, dass die Schlacke auf einer Deponie abzulagern ist, gilt es zu prüfen, ob die stillgelegte Mine, in welcher die Abfälle schlussendlich entsorgt werden sollen, die Anforderungen an eine Deponie für Abfälle der entsprechenden Art erfüllt.

5.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich einerseits darauf, dass die polnischen Umweltschutzbehörden der ehemaligen Zinkerzmine als Endlager Unbedenklichkeit attestieren. Andererseits hält sie dafür, dass aufgrund der geologischen Gegebenheiten der Grube eine umweltschädliche Auswirkung der Endlagerung ausgeschlossen werden könne. So liege die Grube über der triassischen grundwasserführenden Schicht. Das Wasser in der Grube eigne sich nicht als Trinkwasser. Unter der triassischen Schicht befinde sich ein undurchdringlicher permischer Untergrund und darunter in grösster und mit üblichen Mitteln nicht mehr erreichbarer Tiefe eine devonische Schicht.

5.2 Demgegenüber vertritt die Vorinstanz den Standpunkt, dass Abfälle der vorliegenden Art nach Schweizer Recht auf Deponien gemäss Typ C nach Anhang 5 Ziff. 3.1 Bst. e VVEA abzulagern seien, sofern die Voraussetzungen nach Anhang 5 Ziff. 3.2 bis 3.5 erfüllt seien. Diese Voraussetzungen seien jedoch vorliegend nicht erfüllt. Auch eine Ablagerung auf einer Typ-D-Deponie sei nicht zulässig. Im Übrigen entspreche der von der Beschwerdeführerin vorgesehene Ablagerungsort auch nicht den Voraussetzungen einer Typ-C-Deponie nach Anhang 2 VVEA, da weder eine ausreichende Abdichtung noch eine genügende Entwässerung vorgesehen sei.

5.3 Als Deponien gelten Abfallanlagen, in denen Abfälle kontrolliert abgelagert werden (Art. 3 Bst. k VVEA). Die Abfallverordnung (VVEA) legt zudem einen numerus clausus der Deponietypen fest und unterscheidet je nach Art der abzulagernden Abfälle zwischen Typ A bis Typ E (Art. 35

VVEA). Anhang 5 Ziff. 1-5 VVEA bestimmt sodann für jeden Deponietyp u.a. anhand von Grenzwerten bestimmter Stoffe die zugelassenen Abfälle, wobei die zulässige Verunreinigung der abzulagernden Abfälle von Typ A bis Typ E ansteigt. Die Einhaltung der Anforderungen nach Anhang 5 Ziff. 1-5 müssen vom Inhaber der Abfälle nachgewiesen werden (Anhang 5 Ziff. 6 VVEA). Die jeweiligen Anforderungen an Standort und Bauwerk der einzelnen Deponien sind sodann in Anhang 2 VVEA geregelt. Daraus ergibt sich, dass Deponien der Typen C, D und E u.a. an Basis und Flanken über Abdichtungen verfügen müssen, die während dem Betrieb und bis zum Ende der Nachsorgephase verhindern, dass Abwasser versickern kann und die ermöglichen, dass Abwasser gesammelt werden kann (Anhang 2 Ziff. 2.2.1 VVEA). Nach Anhang 2 Ziff. 2.4.4 VVEA müssen Deponien der Typen C, D und E zudem über Anlagen zur Entwässerung aus bestimmten, in Bst. a-c der genannten Norm näher bezeichneten Elementen verfügen.

5.4

5.4.1 Es wurde bereits ausgeführt, dass sich die Umweltverträglichkeit der Entsorgung der Abfälle nach schweizerischem Recht beurteilt. Dass die polnischen Umweltbehörden der ehemaligen Zinkmine als Endlager Unbedenklichkeit attestieren, genügt deshalb zur Erteilung einer Ausfuhrbewilligung nicht. Vielmehr müssen auch die Vorgaben nach schweizerischem Recht erfüllt sein.

5.4.2 Nach Anhang 5 Ziff. 1 Bst. a VVEA darf u.a. Aushub- und Ausbruchmaterial, das die Anforderungen nach Anhang 3 Ziff. 1 erfüllt, auf einer Deponie Typ A abgelagert werden. Dass die Schlacke diese Anforderungen nicht erfüllt, wurde bereits dargelegt. Sodann kann die Schlacke auch nicht unter die weiteren in Anhang 5 Ziff. 1 Bst. b-d VVEA aufgeführten Abfälle subsumiert werden, weshalb eine Entsorgung auf einer Deponie des Typs A ausser Betracht fällt. Dasselbe gilt für eine Deponie des Typs B. Die Schlacke gehört nicht zu den in Anhang 5 Ziff. 2.1 und 2.2 aufgeführten Abfällen und gemäss der chemischen Analyse vom 1. Juli 2016 überschreiten die bereits erwähnten Schwermetallgehalte die in Anhang 5 Ziff. 2.3 VVEA festgesetzten Grenzwerte. Eine Ablagerung auf einer Deponie Typ C wäre hingegen grundsätzlich möglich, sofern die Anforderungen nach Anhang 3 Ziff. 3.2-3.5 VVEA – insbesondere die Eluatwerte – erfüllt wären (vgl. Anhang 3 Ziff. 3.1 VVEA). Die Vorinstanz erachtet diese jedoch nicht als gegeben. Ob dies zutreffend ist, lässt sich den Akten nicht entnehmen,

kann jedoch offen gelassen werden. Aus den Akten geht nämlich klar hervor, dass die stillgelegte Zinkerzmine, in welcher die Abfälle abgelagert werden sollen, über kein Entwässerungssystem verfügt und somit die Anforderungen nach Anhang 2 Ziff. 2.4.4 VVEA an eine Deponie des Typ C, D oder E nicht erfüllt. Ebenfalls fehlt ein Nachweis dafür, dass die Mine über eine den Vorgaben von Anhang 2 Ziff. 2.2.1 VVEA genügende Abdichtung verfügt. Die Beschwerdeführerin vermag insofern die Gleichwertigkeit des von ihr vorgesehenen Ablagerungsortes mit einer Deponie des Typs C, D oder E nach Anhang 2 VVEA nicht nachzuweisen. Entsprechend besteht keine Gewähr für eine umweltverträgliche Entsorgung der Abfälle, weshalb die Vorinstanz die Ausfuhrbewilligung zur Recht verweigerte.

6.

An diesem Ergebnis vermag auch die Berufung der Beschwerdeführerin auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit nach Art. 8 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 7. Oktober 1983 (BV, SR 101) nichts zu ändern. Dass die Vorinstanz am 18. Mai 2017 der Beschwerdeführerin eine Bewilligung zur Ausfuhr vergleichbarer pyrometallurgischer Schlämme zur Harz-Metall GmbH in Goslar, Deutschland, deren Verwertungsanlage mit dem gleichen Prozessverfahren wie die Boleslaw Recycling Sp.z.o.o. arbeitet, erteilte, stellt entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin keine Verletzung der Rechtsgleichheit dar. Wie die Beschwerdeführerin selbst ausführt, werden die aus dem Verwertungsprozess resultierenden Rückstände dort auf einer Deponie vom Typ DK-1 abgelagert und nicht in einer stillgelegten Zinkmine wie bei der Boleslaw Recycling Sp.z.o.o. Gemäss Vorinstanz entspricht eine solche Deponie Typ DK-1 in Deutschland hinsichtlich ihres technischen Schutzstandards einer Deponie Typ C nach Anhang 2 VVEA. Diese Einordnung wird von der Beschwerdeführerin nicht beanstandet. Für die ungleiche Behandlung der beiden Gesuche bestanden somit sachliche Gründe, weshalb eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit zu verneinen ist. Im Übrigen ist die Schwermetallkonzentration des auf der Deponie der Harz-Metall GmbH abzulagernden Abfalls nicht bekannt, weshalb eine zulässige Ungleichbehandlung auch aus diesem Grund nicht ausgeschlossen werden kann.

7.

Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Vorinstanz die geplante Ausfuhr der Abfälle zu Recht nicht bewilligte, da keine Gewähr für eine umweltverträgliche Entsorgung der Abfälle besteht. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

8.

Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 VwVG). Diese sind auf Fr. 2'000.-- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Der von der Beschwerdeführerin einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

Angesichts ihres Unterliegens hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Dasselbe gilt für die obsiegende Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. Q021-1166; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Marcel Zaugg

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: