ERGÄNZENDER SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-2/90 *

1. Mit Beschluß vom 2. Mai 1991 hat der Gerichtshof gemäß Artikel 61 der Verfahrensordnung in der vorliegenden Rechtssache die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung angeordnet, da er es für erforderlich hielt, die Parteien des Rechtsstreits sowie die übrigen Mitgliedstaaten und Organe zur Einstufung eines auf nicht wiederverwendbare und nicht rückführbare Abfälle bezogenen Vorgangs anzuhören.

2. Der Gerichtshof hat außerdem die Parteien des Rechtsstreits sowie die übrigen Mitgliedstaaten und Organe gebeten, schriftlich zu folgender Frage Stellung zu nehmen:

Gelten die Vertragsvorschriften über den freien Warenverkehr für den Verkehr mit nicht wiederverwendbaren und nicht rückführbaren Abfällen ohne Handelswert oder gelten die Vertragsvorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr für Handelsgeschäfte über die Beseitigung, die Ablagerung oder die Vernichtung solcher Abfälle?

3. In Beantwortung dieser Frage haben schriftliche Erklärungen eingereicht am 5. Juni 1991 die belgische Regierung, vertreten durch R. Hoebaer als Bevollmächtigten, und am 6. Juni 1991 die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Condou-Durande und X. Lewis als Bevollmächtigte.

4. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat dem Gerichtshof mit Schreiben vom 5. Juni 1991 mitgeteilt, der Rat habe zu dieser Frage keine Erklärungen abzugeben, da es sich um ein Vorlageverfahren handelt, in dem keiner seiner Rechtsakte in Frage stehe.

Erklärungen der belgischen Regierung

5. Die belgische Regierung macht geltend, daß nicht wiederverwendbaren und nicht rückführbaren Abfällen kein Wert zukomme und sie deshalb nicht am Wirtschaftskreislauf aus Herstellung, Be- oder Verarbeitung und Verbrauch teilnähmen. Ein die Beseitigung solcher Abfälle betreffender Vorgang sei nur eine Dienstleistung.

6. So sei für die Mehrwertsteuer nur der Vorgang des Abholens von wertlosen Abfällen als Dienstleistung steuerpflichtig, während die Mehrwertsteuer, wenn den Abfällen ein Wert zukomme, nicht nur auf die Dienstleistung, sondern auch auf die Abfälle erhoben werde.

7. Waren seien Gegenstände, die auf den Markt gebracht worden seien; dazu müsse der Gegenstand einen Verkehrswert haben. Nicht wiederverwendbare Abfälle seien wertlose Gegenstände und könnten deshalb nicht auf den Markt gebracht werden; ein Handelsgeschäft, das in der Beseitigung nicht wiederverwendbarer Abfälle bestehe,

* Verfahrenssprache: Französisch.

bewirke nicht, daß die Abfälle auf den Markt gebracht würden.

8. Diese Auffassung werde durch die Definition des Warenbegriffs bestätigt, die der Gerichtshof in seinem Urteil vom 10. Dezember 1968 (Kommission/Italien, a. a. O.) gegeben habe. Ein Handelsgeschäft könne sehr wohl einen Gegenstand betreffen, der keine Ware sei. Damit ein Gegenstand, auf den sich ein Handelsvorgang beziehe, als Ware betrachtet werden könne, müsse er einen Wert haben. Dieser Wert, nämlich der Umstand, daß der Gegenstand im Sinne der Definition des Gerichtshofes einen „Geldwert" habe, verleihe diesem die Eigenschaften einer Ware.

9. Die belgische Regierung kommt zu dem Ergebnis, daß Handelsgeschäfte, die die Beseitigung, die Ablagerung oder die Vernichtung von nicht wiederverwendbaren oder nicht rückführbaren Abfällen beträfen, Dienstleistungsvorgänge seien, die unter die Vertragsvorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr fielen.

Erklärungen der Kommission

10. Die Kommission vertritt die Ansicht, daß der Verkehr mit nicht wiederverwendbaren und nicht rückführbaren Abfällen ohne Handelswert aus den folgenden Gründen unter die Bestimmungen der Artikel 30 bis 36 EWG-Vertrag über den freien Warenverkehr falle.

11. Auf der Grundlage der vom Gerichtshof im Urteil vom 10. Dezember 1968 (Kommission/Italien, a. a. O.) aufgestellten Definition des Warenbegriffs stehe es zweifelsfrei fest, daß wiederverwendbare und rückführbare Abfälle Erzeugnisse seien, die einen Geldwert hätten und deshalb Gegenstand von Handelsgeschäften sein könnten.

12. Doch habe der Gerichtshof bereits die Möglichkeit verworfen, aus der Unterscheidung zwischen rückführbaren Abfällen und nicht rückführbaren bzw. nicht wiederverwendbaren Abfällen rechtliche Folgen abzuleiten. Im Urteil vom 12. Mai 1987 in den Rechtssachen 372/85 bis 374/85 (Slg. 1987, 2141, Randnr. 7) habe der Gerichtshof auf den weiten Geltungsbereich der Richtlinie 75/442 verwiesen; im Urteil vom 28. März 1990 (Vessoso und Zanetti, a. a. O.) habe er entschieden, daß „der Begriff ‚Abfälle' ... Stoffe und Gegenstände erfaßt, die zur wirtschaftlichen Wiederverwendung geeignet sind".

13. Der Gerichtshof habe also Wert darauf gelegt, Gegenstände oder Stoffe, deren sich der Besitzer entledigt, unabhängig von dessen Absicht, die betreffenden Gegenstände rückzuführen oder wiederzuverwenden, derselben rechtlichen Regelung zu unterwerfen. So stelle die Eigenschaft eines Gegenstands als rückführbar oder nicht rückführbar, die von der Absicht ihres Besitzers abhänge, einen psychologischen oder subjektiven Gesichtspunkt dar, der die objektiven Eigenschaften des Gegenstands unberührt lasse. Es sei deshalb folgerichtig, allgemein den Verkehr mit Abfällen, die dieselben objektiven Eigenschaften aufwiesen, denselben Vertragsvorschriften zu unterwerfen, nämlich denjenigen über den freien Warenverkehr.

14. Die Kommission macht außerdem geltend, daß die Unterscheidung zwischen wiederverwendbaren und nicht wiederverwendbaren bzw. nicht rückführbaren Abfällen schwierig sei.

15. Die Rückführung verursache nämlich wie jedes industrielle Verfahren Kosten, die je nach der Art der Stoffe unterschiedlich hoch sein könnten. So könne ein Stoff zwar technisch rückführbar, seine Rückführung jedoch wirtschaftlich uninteressant sein. Die Rückführbarkeit eines Gegenstands könne

also in weitem Maße von veränderlichen wirtschaftlichen Faktoren sowie von technischen Faktoren abhängen, die sich ständig fortentwickelten. Sie hänge außerdem von den Kosten alternativer Methoden ab, mittels deren ein Besitzer sich des fraglichen Gegenstands entledigen könne.

16. Die Kommission führt dazu Papier, Karton und Glas als Beispiele an; diese Stoffe seien grundsätzlich rückführbar, doch könnten sie unter Umständen nicht rückgeführt werden, da in einem bestimmten Gebiet kein Sammel- und Bearbeitungsnetz zur Rückführung existiere. Die Rückführungsquote dieser Erzeugnisse hänge in beträchtlichem Maße vom jeweiligen Zeitpunkt und vom jeweiligen Mitgliedstaat ab.

17. Außerdem macht die Kommission geltend, daß diese Unterscheidung, soweit sie möglich sei, anhand von subjektiven Kriterien getroffen werde, die weitgehend von der Eigenart des betreffenden Gegenstands losgelöst seien und den vom Gerichtshof anerkannten Kriterien zuwiderliefen.

18. Die Unterscheidung zwischen Rückführbarkeit und Nichtrückführbarkeit eines Gegenstands hänge nämlich grundsätzlich von der Bestimmung dieses Gegenstands ab, die auf dem Willen seines Besitzers beruhe. So entscheide ein subjektiver oder psychologischer Gesichtspunkt über die Bestimmung des Gegenstands.

19. Der Gerichtshof habe eine auf subjektive Kriterien der vom Besitzer gewählten Bestimmung des Gegenstands gestützte Unterscheidung danach, ob ein Gegenstand dem freien Warenverkehr unterliege oder nicht, abgelehnt und habe zu verstehen gegeben, daß der Verkehr mit Gegenständen unabhängig davon, ob diese dazu bestimmt seien, in den Wirtschaftskreislauf einzutreten oder ihn über den Verbrauch zu verlassen, den Vorschriften über den freien Warenverkehr unterliege (Urteile vom 10. November 1982 in der Rechtssache 261/81, Rau, Slg. 1982, 3961, und vom 7. März 1990 in der Rechtssache C-362/88, GB-Inno-BM, Slg. 1990, I-667).

20. Der Gerichtshof mache also die auf einen Gegenstand anwendbare rechtliche Regelung von dessen Beschaffenheit abhängig und nicht von der von ihrem Besitzer gewählten Bestimmung. Daraus lasse sich folgern, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Vertragsvorschriften über den freien Warenverkehr anwendbar seien, wenn ein Gegenstand dazu bestimmt sei, aus dem Wirtschaftskreislauf auszuscheiden, wobei unerheblich sei, ob dies aufgrund des Verbrauchs durch den Besitzer oder aufgrund der Vernichtung des Gegenstands geschehe, wenn der Besitzer der Ansicht sei, daß dieser für ihn keinen Wert mehr habe.

21. Die Kommission bezieht sich sodann auf die vom Gerichtshof im Urteil vom 10. Dezember 1968 (Kommission/Italien, a. a. O.) gegebene Definition und macht geltend, daß selbst die nicht wiederverwendbaren Abfälle als solche unter den Warenbegriff des Artikels 30 EWG-Vertrag fielen, da sie Gegenstand eines Transportvorgangs, einer Behandlung oder eines Beseitigungsvorgangs sein könnten, die Handelsgeschäfte darstellten. Es falle schwer, Abfälle pauschal als „ohne Handelswert" zu qualifizieren, da ein Gegenstand, der für eine bestimmte Person ohne Wert sei, für eine andere einen Handelswert haben könne.

22. Die vorstehend angeführte Definition sei nicht die einzige, die der Gerichtshof gegeben habe. So könnten nach dem Urteil vom 11. Juli 1985 in den Rechtssachen 60/84 und 61/84 (Cinéthèque, Slg. 1985, 2605, Randnr. 10) „die Arbeiten zur Herstellung von Videokassetten nicht als

‚Dienstleistungen' im Sinne des EWG-Vertrags qualifiziert werden ..., da die Leistungen des Herstellers derartiger Erzeugnisse unmittelbar zur Herstellung eines körperlichen Gegenstands führen, der im übrigen in den Gemeinsamen Zolltarif eingereiht ist ..."

23. Der Gerichtshof habe also in der Einreihung in den Gemeinsamen Zolltarif einen Hinweis darauf gesehen, daß es sich um Waren im Sinne des Titels I des Vertrages handele. Die Kommission macht geltend, daß Abfälle mehrmals in der Zollnomenklatur aufgeführt seien, insbesondere in Kapitel 23 „Rückstände und Abfälle der Lebensmittelindustrie; zubereitetes Futter", Verordnung (EWG) Nr. 2472/90 der Kommission vom 31. Juli 1990 zur Änderung des Anhangs I der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. L 247. Die Nomenklatur unterscheide nicht zwischen rückführbaren und nicht rückführbaren Abfällen.

24. Die Kommission bezieht sich in diesem Zusammenhang auf das Urteil vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83 (ADBHU, Slg. 1985, 531) und macht geltend, daß der Gerichtshof zur Beseitigung bestimmte Altöle als Waren qualifiziert habe.

25. Die Kommission weist außerdem darauf hin, daß auch dann, wenn nicht wiederverwendbare Abfälle Gegenstand von Dienstleistungen seien, dieser Umstand nicht dazu führe, daß die Abfälle als solche den Vertragsvorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr unterfielen. Der Umstand, daß die Behandlung und Beseitigung dieser Abfälle eine Dienstleistung im Sinne von Artikel 59 EWG-Vertrag darstelle, habe nicht zur Folge, daß der Verkehr mit Abfällen in den Anwendungsbereich dieser Vorschrift falle. Die Kommission bezieht sich in diesem Hinblick auf den „subsidiären" Charakter des Dienstleistungsbegriffs im Sinne des Artikels 60 EWG-Vertrag und auf die strikte Anwendung dieses Grundsatzes in der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 30. April 1991 in der Rechtssache C-239/90, Boscher, Slg. 1991, I-2023).

26. Zuletzt weist die Kommission darauf hin, daß ihre Haltung mit dem Ergebnis übereinstimme, zu dem der Supreme Court der Vereinigten Staaten in einem Rechtsstreit gekommen sei, der dem vorliegenden entspreche. In seinem Urteil vom 23. Juni 1978 (City of Philadelphia/New Jersey, 437 U. S. 617; S. Ct. 2531; 1978 U. S. LEXIS 37) habe der Supreme Court festgestellt, daß selbst Abfällen ohne Wert der verfassungsrechtliche Schutz des zwischenstaatlichen Handels zukomme. Um den Zufluß von Abfällen nach New York zu verhindern, hatte nämlich der Staat New Jersey die Ablagerung von Abfällen aus anderen Staaten auf Deponien in seinem Gebiet verboten. Der Gerichtshof habe eindeutig entschieden, daß Abfälle aller Art „Handelsartikel" seien und deshalb frei verkehrsfähig sein müßten.

Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

27. Mit dem Beschluß vom 2. Mai 1991 hat der Gerichtshof außerdem die belgische Regierung gebeten, schriftlich zu erläutern, ob die von der Verordnung der wallonischen Regionalverwaltung vom 19. März 1987 über das Einbringen bestimmter Abfälle in Deponien in der Region Wallonien verbotenen Vorgänge rückführbare oder nicht rückführbare Abfälle beträfen.

28. Die belgische Regierung hat auf diese Frage wie folgt geantwortet:

„Die Verordnung der wallonischen Regionalverwaltung vom 19. März 1987 verbietet

die Zwischenlagerung, Ablagerung oder Ableitung in Abfallagerstätten, -zwischenlagerstätten und -deponien, die nach dem Dekret vom 5. Juli 1985 über Abfälle oder dem Gesetz vom 22. Juli 1974 über giftige Abfälle genehmigungspflichtig sind; ausgenommen sind Lagerplätze, die einer Anlage zur Vernichtung, Neutralisierung und Beseitigung giftiger Abfälle angeschlossen sind.

Mit dieser Formulierung sind in Wirklichkeit nur die kontrollierten und vorübergehend eingerichteten Lagerplätze gemeint. Die Regelung der Genehmigung von Deponien ist in der Verordnung der Verwaltung vom 23. Juli 1987 und diejenige für vorübergehend eingerichtete Lagerplätze in der Allgemeinen Arbeitsschutzverordnung (Artikel 16) enthalten. Die Verwaltungspraxis in bezug auf giftige Abfälle habe immer in einem Einbringungsverbot bestanden.

Sowohl die endgültige als auch die vorläufige Ablagerung von ‚Erzeugnissen sowie Neben- und Folgeerzeugnissen eines industriellen Verfahrens, die in einem anderen Herstellungsverfahren rückgeführt oder verwendet werden' (Artikel 3 des Dekrets vom 5. Juli 1985) war nie der vorstehend genannten Genehmigungsregelung unterworfen, sondern der Regelung für die in der Allgemeinen Arbeitsschutzverordnung aufgeführten Unternehmen.

Die Verordnung vom 19. März 1987 betrifft also nicht die ‚sekundären Rohstoffe', sondern die nicht wiederverwendbaren oder nicht rückführbaren Abfälle bzw. solche, die nicht tatsächlich wiederverwendet oder rückgeführt werden."

29. Außerdem hat der Gerichtshof die Kommission aufgefordert, ihn schriftlich über möglicherweise in Vorbereitung befindliche gesetzgeberische Maßnahmen der Gemeinschaft in bezug auf die grenzüberschreitende Verbringung sowie die Zwischenlagerung, Ableitung oder Ablagerung von ungefährlichen, jedoch nicht rückführbaren Abfällen zu unterrichten und ihm mitzuteilen, ob sie Maßnahmen vorzuschlagen beabsichtige, die auf die Beschränkung grenzüberschreitender Transporte von ungefährlichen, jedoch nicht rückführbaren Abfällen zielten.

30. Die Kommission hat wie folgt geantwortet:

„1. Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Gemeinschaft (ABl. 1990, C 289, S. 9)

Dieser Vorschlag soll die von der Richtlinie 84/631/EWG des Rates vom 6. Dezember 1984 geschaffene Gemeinschaftsregelung zur Überwachung und Kontrolle — in der Gemeinschaft — der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle ersetzen.

Diese Reform wird für erforderlich erachtet, um zum einen die von der Gemeinschaft im Rahmen der Unterzeichnung der Baseler Konvention vom 22. März 1989 und des Abkommens von Lomé vom 15. Dezember 1989 (Lomé IV) eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen und zum anderen die von der Kommission vorgeschlagenen Grundsätze einer Gemeinschaftsstrategie für die Abfallbewirtschaftung umzusetzen, denen der Rat in seiner Entschließung vom 7. Mai 1990 über die Abfallpolitik (ABl. C 122, S. 2) zugestimmt hat.

Dieser Vorschlag umfaßt alle Arten von Abfällen. Er sieht jedoch Ausnahmen vor, die bestimmte Arten von nicht verseuchten, zur Verwertung bestimmten Abfällen betreffen.

Der Vorschlag unterscheidet zwischen dem Verkehr mit Abfällen innerhalb der Gemeinschaft einerseits und der Ausfuhr aus der Gemeinschaft, der Einfuhr in die Gemeinschaft sowie der Durchfuhr durch die Gemeinschaft.

Der Verkehr mit Abfällen innerhalb der Gemeinschaft geschieht auf der Grundlage der Grundsätze zur Abschaffung der inneren Grenzen im Hinblick auf die Schaffung des Binnenmarktes und nach den Leitlinien der Gemeinschaftsstrategie zur Abfallbewirtschaftung.

Diese Leitlinien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Verringerung der vom Verkehr mit Abfällen, insbesondere der Beförderung und der Beseitigung, ausgehenden Gefahren für die Umwelt, und zwar durch die Anwendung des Grundsatzes der Abfallentsorgung in der nächstgelegenen geeigneten Anlage unter Einsatz optimaler Technologien, die ein hohes Schutzniveau sicherstellen. Dazu sieht der Vorschlag für die zur Beseitigung bestimmten Abfälle ein Kontrollsystem vor, das auf der Pflicht beruht, jegliche Verbringung bei den zuständigen Behörden zu notifizieren, selbst wenn nur ein einziger Mitgliedstaat betroffen ist. Jede Verbringung, die den Zuständigkeitsbereich einer Behörde überschreitet und einen anderen Zuständigkeitsbereich innerhalb der Gemeinschaft berührt, wird von den betroffenen zuständigen Behörden anhand gemeinschaftlicher und objektiver Kriterien beurteilt, nämlich den Kriterien der ökologisch vertretbaren Bewirtschaftung und der Entsorgungsnähe.

Bei ihrer Beurteilung berücksichtigt die zuständige Behörde des Versandortes und/oder des Bestimmungsortes alle einschlägigen Umstände, wie die geographische Lage, die Art der Abfälle, die wirtschaftlichen Gesichtspunkte der Transaktion — zur Vermeidung von willkürlichen Wettbewerbsverzerrungen —, die Kapazität und Verfügbarkeit der vorgesehenen Anlage oder aufgrund von Gemeinschaftspflichten erstellter Programme oder Pläne.

Die Verbringung kann erst erfolgen, nachdem der notifizierenden Person von der zuständigen Behörde am Bestimmungsort die Genehmigung dazu erteilt wurde.

Für Abfälle, die zur Verwertung bestimmt sind, ist eine flexiblere Regelung vorgesehen.

Die Voraussetzungen für die Ausfuhr von Abfällen aus der Gemeinschaft und für ihre Einfuhr in die Gemeinschaft stellen eine Umsetzung der Vorschriften und Verpflichtungen dar, die sich aus der Baseler Konvention und dem Abkommen von Lomé IV ergeben.

2. Erlaß einer Richtlinie über Abfälle durch den Rat

Am 18. März 1991 hat der Rat die Richtlinie 91/156/EWG zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle (ABl. L 78, S. 32) erlassen. Diese Richtlinie verpflichtet in Artikel 5 die Mitgliedstaaten, im Hinblick auf die Beseitigung von Abfällen in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, wenn sich dies als notwendig oder zweckmäßig erweist, Maßnahmen zu treffen, um ein integriertes und angemessenes Netz von Beseitigungsanlagen zu errichten, die den derzeit modernsten, keine übermäßig hohen Kosten verursachenden Technologien Rechnung tragen.

Das Ziel der Schaffung eines solchen Netzes liegt darin, der Gemeinschaft insgesamt zu erlauben, die Entsorgungsautarkie zu erreichen, und es jedem einzelnen Mitgliedstaat zu ermöglichen, diese Autarkie anzustreben, wobei die geographischen Gegebenheiten oder der Bedarf an besonderen Anlagen für bestimmte Abfallarten berücksichtigt werden.

Dieses Netz muß es darüber hinaus gestatten, daß die Abfälle in einer der am nächsten gelegenen geeigneten Entsorgungsanlagen unter Einsatz von Methoden und Technologien beseitigt werden, die am geeignetsten sind, um ein hohes Niveau des Gesundheits- und Umweltschutzes zu gewährleisten.

Diese Richtlinie orientiert sich im Hinblick auf die Beseitigung an der Strategie für die Abfallbewirtschaftung, nämlich der Abfallbeseitigung in einer der am nächsten gelegenen geeigneten Entsorgungsanlagen, und der ökologisch vernünftigen Abfallbewirtschaftung. Der Grundsatz der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Errichtung eines integrierten und angemessenen Netzes erstreckt sich auf die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen, die in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten und der Kommission zu erfolgen hat.

3. Vorschlag einer Richtlinie über das Einbringen von Abfällen in Deponien

Dieser Vorschlag bezweckt die Harmonisierung von Umweltschutzvorschriften und technischen Normen über das Einbringen von Abfällen in Deponien, wobei ein hohes Umweltschutz erreicht werden sowie Wettbewerbsverzerrungen und die Beseitigung von Abfällen in kostengünstigen Einrichtungen an Orten mit geringem Umweltschutzniveau vermieden werden sollen."

C. N. Kakouris
Berichterstatter