Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 5. September 2019[1]

Rechtssache C-642/18

Europäische Kommission
gegen

Königreich Spanien

„Vertragsverletzungsverfahren – Umwelt – Richtlinie 2008/98/EG – Abfälle – Abfallbewirtschaftungspläne –Bewertung und Überarbeitung – Frist – Unterrichtung der Kommission – Autonome Gemeinschaften Balearen und Kanarische Inseln“

I. Einleitung

1. Die Abfallrichtlinie[2] sieht die Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen sowie ihre regelmäßige Bewertung und Überarbeitung vor. Im vorliegenden Verfahren ist zu klären, ob Spanien diese Überarbeitung in zwei Regionen rechtzeitig durchgeführt hat. Dabei kommt es insbesondere darauf an, ob die Überarbeitung innerhalb einer bestimmten Frist abzuschließen ist. Die entsprechende Regelung wurde neu in die Abfallrichtlinie eingeführt und ist in diesem Punkt leider nicht besonders klar gefasst.

II. Rechtlicher Rahmen

2. Art. 28 der Abfallrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen, und enthält Vorgaben für ihren Inhalt:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ihre zuständigen Behörden in Einklang mit den Art. 1, 4, 13 und 16 einen oder mehrere Abfallbewirtschaftungspläne aufstellen.

…

(2) Die Abfallbewirtschaftungspläne beinhalten eine Analyse der aktuellen Situation der Abfallbewirtschaftung in der betreffenden geografischen Einheit sowie die erforderlichen Maßnahmen für eine Verbesserung der umweltverträglichen Vorbereitung zur Wiederverwendung, sowie des Recyclings, der Verwertung und der Beseitigung von Abfall und eine Bewertung, wie der Plan die Erfüllung der Ziele und der Bestimmungen dieser Richtlinie unterstützen wird.

(3) …“

1 Originalsprache: Deutsch.

2 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. 2008, L 312, S. 3) in der Fassung der Richtlinie (EU) 2015/1127 der Kommission vom 10. Juli 2015 (ABl. 2015, L 184, S. 13).

3. Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie regelt die Bewertung und Überarbeitung der Pläne:

„Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Abfallwirtschaftspläne und Abfallvermeidungsprogramme mindestens alle sechs Jahre bewertet und gegebenenfalls – soweit erforderlich, gemäß den Art. 9 und 11 – überarbeitet werden."

4. Die Art. 9 und 11 der Abfallrichtlinie enthalten bestimmte Zielvorgaben für die Abfallvermeidung sowie für die Wiederverwendung und das Recycling.

5. Nach Art. 33 Abs. 1 der Abfallrichtlinie ist die Kommission zu unterrichten:

„Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über die in den Art. 28 und 29 vorgesehenen Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme, sobald sie angenommen sind, sowie über wesentliche Änderungen der Pläne und Programme."

6. Art. 40 Abs. 1 der Abfallrichtlinie enthält die Umsetzungsfrist:

„Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie ab dem 12. Dezember 2010 nachzukommen.

…"

III. Vorverfahren und Klageantrag

7. Am 18. November 2016 forderte die Kommission Spanien auf, sich u. a. zu dem Vorwurf zu äußern, dass in bestimmten spanischen Regionen die Abfallbewirtschaftungspläne nicht fristgerecht überarbeitet worden seien. Nach der Antwort Spaniens richtete die Kommission am 14. Juli 2017 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an diesen Mitgliedstaat, in der sie eine letzte Frist bis zum 14. September 2017 setzte, den von ihr angenommenen Verstoß gegen die Abfallrichtlinie zu beenden. Am 12. Oktober 2018 reichte die Kommission die vorliegende Klage ein.

8. Nachdem sie Teile ihrer ursprünglichen Klage zurückgenommen hat, beantragt die Kommission nunmehr,

– gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV festzustellen, dass das Königreich Spanien

  – dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie verstoßen hat, dass für die Autonomen Gemeinschaften Balearen und Kanarische Inseln die in dieser Richtlinie vorgesehenen Abfallbewirtschaftungspläne nicht überarbeitet worden sind,

  – dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 33 Abs. 1 der Abfallrichtlinie verstoßen hat, dass es die Kommission nicht offiziell über die Überarbeitung der Abfallbewirtschaftungspläne für die Autonomen Gemeinschaften Balearen und Kanarische Inseln informiert hat;

– dem Königreich Spanien die Kosten aufzuerlegen.

9. Das Königreich Spanien beantragt in der Gegenerwiderung,

– die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet zurückzuweisen und

– der Europäischen Kommission die Kosten aufzuerlegen.

10. Die Beteiligten haben sich schriftlich geäußert.

IV. Rechtliche Würdigung

11. Meiner Meinung nach ist die Klage unzulässig, da die Kommission, wie ich sogleich darlegen werde, Spanien zu früh aufgefordert hat, zum Vorwurf der verspäteten Überarbeitung von Abfallbewirtschaftungsplänen Stellung zu nehmen. Anschließend werde ich mich daher nur noch hilfsweise dazu äußern, ob die Klage begründet wäre, wenn der Gerichtshof sie dennoch zuließe.

A. Zur Zulässigkeit

12. Zwar beantragt Spanien in der Gegenerwiderung, die Klage als unzulässig zurückzuweisen, doch es fehlt jede Begründung für diesen Antrag.

13. Darüber hinaus wäre er gemäß Art. 127 der Verfahrensordnung verspätet. Danach sind neue Klage- und Verteidigungsgründe im Laufe des Verfahrens unzulässig, es sei denn, sie werden auf rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte gestützt, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Solche Gesichtspunkte sind jedoch nicht ersichtlich.

14. Gleichwohl kann der Gerichtshof Zweifel an der Zulässigkeit der Klage von Amts wegen prüfen.[3] Vorliegend ergeben sich solche Zweifel aus dem Zeitpunkt der Übermittlung des Schreibens vom 18. November 2016, mit dem die Kommission Spanien gemäß Art. 258 AEUV aufgefordert hat, sich zu den streitgegenständlichen Vorwürfen im Zusammenhang mit der Überarbeitung von Abfallbewirtschaftungsplänen zu äußern.

15. Wie der Gerichtshof entschieden hat, setzt die Versendung eines Aufforderungsschreibens voraus, dass die Kommission einen bereits begangenen Verstoß des betreffenden Mitgliedstaats gegen eine Verpflichtung geltend macht.[4] Die Gelegenheit zur Äußerung ist für den betroffenen Mitgliedstaat – selbst wenn er keinen Gebrauch von ihr machen möchte – eine vom AEU-Vertrag gewollte wesentliche Garantie. Dass sie geboten wird, ist eine wesentliche Formvoraussetzung der Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens auf Feststellung einer Pflichtverletzung eines Mitgliedstaats. Ein Aufforderungsschreiben kann daher insbesondere nicht die Nichtumsetzung einer Richtlinie betreffen, deren Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen ist.[5] Gleiches gilt, wenn die Kommission die Verletzung einer andersartigen Verpflichtung geltend macht, die innerhalb einer bestimmten Frist erfüllt werden muss.[6] Falls die Kommission das Aufforderungsschreiben vor Ablauf dieser Frist an einen Mitgliedstaat richtet, ist es unwirksam. Eine auf eine derartige verfrühte Aufforderung gestützte Klage nach Art. 258 AEUV wäre wegen eines fehlerhaften Vorverfahrens unzulässig.[7]

16. Art. 28 Abs. 1 der Abfallrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen. Gemäß Art. 40 setzen sie die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie ab dem 12. Dezember 2010 nachzukommen. Und nach Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass die Abfallwirtschaftspläne und Abfallvermeidungsprogramme mindestens alle sechs Jahre bewertet und gegebenenfalls überarbeitet werden.

3 Urteile vom 31. März 1992, Kommission/Italien (C-362/90, EU:C:1992:158, Rn. 8), vom 14. Januar 2010, Kommission/Tschechische Republik (C-343/08, EU:C:2010:14), und vom 22. September 2016, Kommission/Tschechische Republik (C-525/14, EU:C:2016:714, Rn. 14).

4 Beschluss vom 13. September 2000, Kommission/Niederlande (C-341/97, EU:C:2000:434, Rn. 18), sowie Urteile vom 15. Februar 2001, Kommission/Frankreich (C-230/99, EU:C:2001:100, Rn. 32), vom 27. Oktober 2005, Kommission/Luxemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, Rn. 7), und vom 21. Juli 2016, Kommission/Rumänien (C-104/15, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:581, Rn. 35).

5 Urteile vom 27. Oktober 2005, Kommission/Luxemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, Rn. 7), und vom 21. Juli 2016, Kommission/Rumänien (C-104/15, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:581, Rn. 35).

6 In diesem Sinne Urteil vom 21. Juli 2016, Kommission/Rumänien (C-104/15, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:581, Rn. 36).

7 Urteil vom 27. Oktober 2005, Kommission/Luxemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, Rn. 8).

17. Daher waren die Abfallbewirtschaftungspläne erstmalig bis zum 12. Dezember 2010 zu erstellen. Die Frist des Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie, deren Versäumnis die Kommission geltend macht, endete folglich (frühestens [8]) sechs Jahre später, am 12. Dezember 2016.

18. Die Kommission hat Spanien aber bereits einige Wochen zuvor, am 18. November 2016, aufgefordert, sich zu dem Vorwurf zu äußern, dass in bestimmten spanischen Regionen die Abfallbewirtschaftungspläne nicht fristgerecht überarbeitet worden seien.

19. Zwar endete die von der Kommission gesetzte Frist zur Äußerung erst nach dem 12. Dezember 2016, nämlich am 18. Januar 2017.[9] Das Vorverfahren des Art. 258 AEUV setzt jedoch voraus, dass der Mitgliedstaat bereits gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat. Daher kann ihn die Kommission nicht gewissermaßen auf Vorrat in Erwartung eines künftigen Verstoßes zur Äußerung auffordern. Im Übrigen wäre nicht auszuschließen, dass eine solche Vorratsaufforderung die Verteidigungsrechte des Mitgliedstaats beeinträchtigt und zu Unklarheiten im Hinblick auf die Erfüllung der Verfahrensvoraussetzungen führt.

20. Die Klage kann somit nicht auf das Aufforderungsschreiben vom 18. November 2016 gestützt werden. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Kommission Spanien nach Ablauf der Frist des Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie nochmals aufgefordert hat, sich zu äußern.

21. Folglich ist die Klage unzulässig.

22. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass der Gerichtshof meine Auffassung zur Zulässigkeit der Klage nicht teilt oder sie zumindest nicht aufgreift, etwa weil sich die Parteien nicht zur verfrühten Aufforderung zur Stellungnahme geäußert haben.

23. Daher werde ich nachfolgend hilfsweise die Begründetheit der Klage untersuchen.

B. Hilfsweise: zur Begründetheit der Klage

24. Nach Ansicht der Kommission hat Spanien dadurch gegen seine Verpflichtung aus Art. 30 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 1 der Abfallrichtlinie verstoßen, dass es die Abfallbewirtschaftungspläne der Autonomen Gemeinschaften Balearen und Kanarische Inseln nicht gemäß den Vorgaben dieser Richtlinie, d. h. innerhalb von sechs Jahren nach Ablauf der Umsetzungsfrist, überarbeitet und diese Überarbeitung der Kommission mitgeteilt hat.

1. Zur Überarbeitung von Abfallbewirtschaftungsplänen

25. Gemäß Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass die Abfallwirtschaftspläne mindestens alle sechs Jahre bewertet und gegebenenfalls überarbeitet werden.

26. Die Kommission und Spanien stimmen darin überein, dass die Autonomen Gemeinschaften Balearen und Kanarische Inseln ihre Abfallbewirtschaftungspläne tatsächlich überarbeiten, diese Verfahren aber bis zum Abschluss des schriftlichen Verfahrens noch nicht abgeschlossen haben.

8 Dazu nachfolgend, Nrn. 31 ff.

9 S. 8 des Aufforderungsschreibens, Anhang I zur Klage.

a) Zur Notwendigkeit einer Überarbeitung

27. Spanien erkennt an, dass die Abfallbewirtschaftungspläne alle sechs Jahre bewertet werden müssen. Es vertritt jedoch die Auffassung, dass eine Änderung der Pläne nur notwendig sei, wenn die bestehenden Pläne den Anforderungen nicht mehr genügten. Dies sei aber nicht der Fall.

28. Die Kommission hält dem Vorbringen Spaniens zutreffend entgegen, dass die Abfallbewirtschaftungspläne nach Art. 28 Abs. 2 der Abfallrichtlinie eine Analyse der Situation der Abfallbewirtschaftung enthalten müssen. Mit Ausnahme der französischen Fassung halten alle Sprachfassungen der Richtlinie ausdrücklich fest, dass es sich um eine *aktuelle* Bewertung handeln muss. Und die Verpflichtung, die Pläne *mindestens* alle sechs Jahre zu bewerten, zeigt, dass sechs Jahre alte Analysen nicht ohne Weiteres als aktuell anerkannt werden können. Selbst wenn sich bei der Bewertung zeigen sollte, dass sich die Situation nicht geändert hat, so bedürfte dies doch einer ausdrücklichen Feststellung. Zumindest diese Feststellung müsste dergestalt mit dem Abfallbewirtschaftungsplan verbunden werden, dass die fortdauernde Aktualität der Analyse bei der Lektüre des Plans deutlich wird. Ob dies im Wege einer ausdrücklichen Änderung des Plans geschieht oder in anderer Form, etwa dadurch, dass dem Plan ein Bewertungsbericht beigefügt wird, können die Mitgliedstaaten entscheiden. Gleichwohl liegt darin die in jedem Fall nötige Mindestüberarbeitung des Plans.

29. Im vorliegenden Fall hat Spanien der Kommission darüber hinausgehend schon im Vorverfahren mitgeteilt, dass die Abfallbewirtschaftungspläne der Balearen gerade überarbeitet würden[10] und die Kanarischen Inseln einen Abfallbewirtschaftungsplan erstellen würden.[11] Dieses Vorbringen hat Spanien im Lauf des Verfahrens beibehalten.

30. Da nicht angenommen werden kann, dass diese Regionen ihre Pläne ändern, obwohl dies nicht nötig wäre, hat Spanien zumindest implizit zugestanden, dass die Abfallbewirtschaftungspläne dieser beiden Regionen einer Überarbeitung bedürfen.

b) Zur Frist für die Überarbeitung

31. In der Gegenerwiderung ergänzt Spanien jedoch sein rechtliches Vorbringen um die Erwägung, dass die Pläne zwar nach sechs Jahren bewertet werden müssten, aber keine Frist für den Abschluss dieser Bewertung und etwaige Änderungen bestehe.

32. Zunächst ist anzumerken, dass dieses Vorbringen verspätet ist, weil Spanien es erstmals in der Gegenerwiderung eingeführt hat.[12] In der Klagebeantwortung ging Spanien hingegen noch davon aus, dass die Frist auch für die Überarbeitung gilt.[13]

33. In jedem Fall ist das Vorbringen letztlich auch in der Sache nicht überzeugend.

i) Wortlaut

34. So liegt es nach einigen Sprachfassungen des Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie zwar tatsächlich nahe, die Frist von sechs Jahren ausschließlich auf die Bewertung zu beziehen, während die Überarbeitung nicht zwingend dieser Frist unterliegt. Dies folgt grammatikalisch aus der Reihenfolge der Begriffe etwa im Französischen („que les programmes de prévention des déchets soient évalués au moins tous les six ans et révisés, s'il y a lieu"), Englischen („the waste management plans and waste

10 Siehe Anhang II zur Klageschrift, S. 23 ff.

11 Siehe Anhang II zur Klageschrift, S. 30 ff.

12 Siehe oben, Nr. 13.

13 Rn. 19.

prevention programmes are evaluated at least every sixth year and revised as appropriate“), Italienischen („i piani di gestione e i programmi di prevenzione dei rifiuti siano valutati almeno ogni sei anni e, se opportuno, riesaminati“) und Spanischen („los planes de gestión de residuos y los programas de prevención de residuos se evalúen, como mínimo, cada seis años y se revisen en la forma apropiada“).

35. Diese Fassungen könnte man insbesondere dahin gehend verstehen, dass eine Überarbeitung erfolgen muss, wenn *und sobald* sie erforderlich ist. Sowohl die Notwendigkeit als auch der Zeitpunkt der Überarbeitung wären dann jeweils im Einzelfall anhand der Ergebnisse der Bewertung zu beurteilen.

36. Allerdings stehen diese Sprachfassungen einer Anwendung der Frist von sechs Jahren auf die Überarbeitung auch nicht entgegen. Die Regelung lässt sich nämlich auch dahin gehend verstehen, dass die Mitgliedstaaten die Pläne mindestens alle sechs Jahre bewerten und – falls notwendig – innerhalb dieser Frist auch überarbeiten müssen.[14] Eine solche Auslegung wäre nur ausgeschlossen, wenn für die etwaige Überarbeitung ausdrücklich eine andere Frist festgelegt worden wäre.[15]

37. Tatsächlich entspricht die deutsche Fassung des Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie eher dieser zweiten Auslegung. Dort wird die Frist nämlich den beiden Schritten vorangestellt („die Abfallwirtschaftspläne und Abfallvermeidungsprogramme [werden] mindestens alle sechs Jahre bewertet und gegebenenfalls – … – überarbeitet“). Allerdings ist auch dieser Bezug grammatikalisch nicht zwingend gefasst. Es wäre auch möglich, die Frist ausschließlich auf den ersten Schritt zu beziehen.

38. Daher ist für die Auslegung dieser Bestimmung der wirkliche Willen ihres Urhebers zu identifizieren,[16] indem man insbesondere ihren Kontext und Zweck untersucht,[17] sowie ihre Entstehung.[18]

ii) Entstehung der Regelung

39. Die Entstehung von Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie zeigt vor allem, dass die Mitgliedstaaten eine Verpflichtung vermeiden wollten, die Abfallbewirtschaftungspläne regelmäßig und unabhängig von den tatsächlichen Bedürfnissen überarbeiten zu müssen.

40. Die Kommission hatte nämlich vorgeschlagen, dass die Abfallbewirtschaftungspläne mindestens alle fünf Jahre überarbeitet werden.[19] Der Rat hat diesen Vorschlag um die Bewertung sowie die Klarstellung ergänzt, dass die Pläne nur soweit erforderlich überarbeitet würden. Dabei wurde die Frist auf sechs Jahre verlängert.[20]

14 So auch Spanien in Rn. 19 der Klagebeantwortung.

15 Illustrativ Urteil vom 2. Mai 2002, Kommission/Frankreich (C-292/99, EU:C:2002:276, Rn. 41).

16 Urteile vom 12. November 1969, Stauder (29/69, EU:C:1969:57, Rn. 3), vom 3. Oktober 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, Rn. 22), und vom 4. Februar 2016, C & J Clark International und Puma (C-659/13 und C-34/14, EU:C:2016:74, Rn. 122).

17 Urteile vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, Rn. 14), vom 23. November 2016, Bayer CropScience und Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890, Rn. 84), und vom 8. Juni 2017, Sharda Europe (C-293/16, EU:C:2017:430, Rn. 21).

18 Urteile vom 22. Oktober 2009, Zurita García und Choque Cabrera (C-261/08 und C-348/08, EU:C:2009:648, Rn. 57), und vom 3. Oktober 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, Rn. 27).

19 Art. 26 Abs. 1 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle (KOM[2005] 667 endgültig).

20 Art. 27 des Gemeinsamen Standpunkts (EG) Nr. 4/2008, vom Rat festgelegt am 20. Dezember 2007 im Hinblick auf die Annahme der Richtlinie 2008/…/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom … über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. 2008, C 71E, S. 16). Siehe bereits Art. 26b des Entwurfs vom 11. Mai 2007 (Ratsdokument 9475/07, S. 32).

41. Es lässt sich zwar nicht ausschließen, dass der Rat gleichzeitig beabsichtigte, eine etwaige Überarbeitung von jeglicher Befristung zu befreien, , doch dies lässt sich auch nicht zwingend feststellen. Ebenso ist es vorstellbar, dass die Verlängerung der Frist auf sechs Jahre darauf abzielte, ausreichend Zeit für die Durchführung *beider* Schritte vorzusehen, nämlich der Bewertung und der Überarbeitung.

iii) Kontext und Zweck

42. Sowohl der Kontext als auch der Zweck der Überarbeitung von Abfallbewirtschaftungsplänen sprechen dafür, die angegebene Frist von sechs Jahren auch auf die Überarbeitung zu beziehen.

43. Zumindest die Bewertung soll nämlich *mindestens* alle sechs Jahre stattfinden. Das impliziert, dass die Bewertung der Pläne auch in kürzeren Abständen durchgeführt werden muss, wenn sich das als notwendig erweist. Daher bezeichnet die Frist den äußeren Rahmen für die Bewertung, der insbesondere nicht dadurch überschritten werden darf, dass die Bewertung zwar innerhalb der Frist eingeleitet, aber erst später abgeschlossen wird, wie Spanien vorträgt.

44. Wenn sich nun aber aus der Bewertung die Notwendigkeit einer Überarbeitung ergibt, wäre es nicht sinnvoll, diese keiner Frist zu unterwerfen. Denn ohne eine Frist wäre zu befürchten, dass eine im Prinzip notwendige Überarbeitung überhaupt nicht oder nur verzögert verwirklicht wird. Die praktische Wirkung von Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie und das hohe Umweltschutzniveau im Sinne von Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 37 der Charta und Art. 191 Abs. 2 AEUV wären nicht mehr gewährleistet.

45. Auch die Annahme einer unausgesprochenen Verpflichtung, die Pläne innerhalb einer angemessenen Frist zu überarbeiten, könnte die Wirksamkeit von Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie nicht ausreichend sicherstellen.[21] Denn eine solche „angemessene Frist“ wäre mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden. Vor einer entsprechenden Feststellung des Gerichtshofs wäre unklar, ob die Frist überhaupt existiert, und in der Folge müsste in jedem Einzelfall geklärt werden, welche Frist angemessen wäre. Zwar hat der Gerichtshof eine solche ungeschriebene Frist bereits angenommen, doch handelte es sich dabei jeweils um einen Notbehelf, weil überhaupt keine Frist vorgesehen war.[22] Im vorliegenden Fall wäre es dagegen sehr wohl mit dem Wortlaut der Regelung vereinbar, die angegebene Frist von sechs Jahren auf die Überarbeitung zu erstrecken.[23]

46. Dagegen spricht auch nicht, dass die Überarbeitung eines Plans zwangsläufig Zeit in Anspruch nimmt. Es trifft zwar zu, dass es unmöglich ist, einen Plan zum Ablauf der Frist zu überarbeiten, wenn man zu diesem Zeitpunkt erst die Bewertung abschließt. Aber diesem Problem kann man begegnen, indem man die Bewertung so rechtzeitig durchführt, dass anschließend genug Zeit für eine etwaige Überarbeitung verbleibt.

47. Eine entsprechende Organisation der Anwendung von Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie sollte den zuständigen Stellen auch ohne größere Schwierigkeiten möglich sein. Denn sie sollten die Ergebnisse der Bewertung und damit die Notwendigkeit einer Überarbeitung aufgrund ihrer praktischen Erfahrungen bei der Abfallbewirtschaftung relativ weitreichend antizipieren können. Dies zeigen im Übrigen auch die von Spanien mitgeteilten Informationen zur Lage in den beiden streitgegenständlichen Regionen. Dort war offenbar von Anfang an klar, dass die Bewertung in eine Überarbeitung münden würde.[24]

21 In diesem Sinne Urteil vom 26. Juni 2003, Kommission/Frankreich (C-233/00, EU:C:2003:371, Rn. 116 und 117).

22 Urteile vom 2. Juni 2005, Kommission/Irland (C-282/02, EU:C:2005:334, Rn. 31 und 33), und vom 25. März 2010, Kommission/Spanien (C-392/08, EU:C:2010:164, Rn. 21).

23 Vgl. Urteil vom 26. Juni 2003, Kommission/Frankreich (C-233/00, EU:C:2003:371, Rn. 118).

24 Siehe Nachweise in Fn. 10 und 11.

48. Schließlich ist bei der Auslegung von Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie zu berücksichtigen, dass es nicht um Verpflichtungen geht, die unmittelbar gegenüber Privaten zur Anwendung kommen. Vielmehr müssen die Mitgliedstaaten, die im Rat am Erlass der Abfallrichtlinie beteiligt waren, die Abfallbewirtschaftungspläne bewerten und überarbeiten. Daher ist es gerechtfertigt, eine mehrdeutige Regelung so auszulegen, dass ihre praktische Wirksamkeit gewährleistet wird.

49. Folglich ist Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie entgegen der Auffassung Spaniens dahin gehend auszulegen, dass die Mitgliedstaaten die Pläne mindestens alle sechs Jahre bewerten und – falls notwendig – innerhalb dieser Frist auch überarbeiten müssen. Dies ist im vorliegenden Fall nicht geschehen.

50. Wenn der Gerichtshof die Klage zulässt, wäre dem ersten Teilantrag daher stattzugeben.

2. Zur Mitteilung von überarbeiteten Plänen an die Kommission

51. Der zweite Teilantrag der Klage, festzustellen, dass Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 33 Abs. 1 der Abfallrichtlinie verstoßen hat, dass es die Kommission nicht offiziell über die Überarbeitung der Abfallbewirtschaftungspläne für die Autonomen Gemeinschaften Balearen und Kanarische Inseln informiert hat, wäre hingegen zurückzuweisen. Spanien beruft sich nämlich zutreffend darauf, dass es nach Art. 33 Abs. 1 der Abfallrichtlinie die Kommission nur über wesentliche Änderungen der Abfallbewirtschaftungspläne unterrichten muss. Die Kommission hat jedoch nicht dargelegt, dass die Überarbeitung der Pläne dieser beiden Regionen zwingend zu wesentlichen Änderungen führt.

V. Kosten

52. Wenn der Gerichtshof meiner Auffassung zur Zulässigkeit der Klage folgt, trägt die Kommission nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrungsordnung die Kosten des Verfahrens, da Spanien einen entsprechenden Antrag gestellt hat.

53. Hält er die Klage dagegen für zulässig und folgt meinen hilfsweise gemachten Ausführungen, so wäre die Kostenentscheidung komplizierter. Beide Parteien obsiegen teilweise und unterliegen daher auch teilweise. Soweit die Kommission die Klage zurückgenommen hat, ist dies zwar zum Teil darauf zurückzuführen, dass Spanien die Abfallbewirtschaftungspläne bestimmter Regionen verspätet überarbeitet hat, im Hinblick auf die ursprünglich gerügte Verletzung von Art. 28 Abs. 1 der Abfallrichtlinie aber auch darauf, dass die Kommission die ihr vorliegenden älteren Abfallbewirtschaftungspläne inhaltlich nicht geprüft hat. Daher sollten beide Parteien in diesem Fall nach Art. 138 Abs. 3 Satz 1 der Verfahrungsordnung ihre eigenen Kosten tragen.

VI. Ergebnis

54. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Die Klage wird als unzulässig zurückgewiesen.

2) Die Europäische Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

55. Wenn der Gerichtshof die Klage jedoch zulässt, so sollte er ihr zumindest teilweise stattgeben:

1) Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 30 Abs. 1 der Abfallrichtlinie verstoßen, dass die Abfallbewirtschaftungspläne der Autonomen Gemeinschaften Balearen und Kanarische Inseln nicht gemäß den Vorgaben dieser Richtlinie, d. h. innerhalb von sechs Jahren nach Ablauf der Umsetzungsfrist, überarbeitet worden sind.

2) Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3) Die Europäische Kommission und das Königreich Spanien tragen jeweils ihre eigenen Kosten.