SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER vom 25. September 2003 [1]

1. Mit der vorliegenden Klage nach Artikel 226 EG begehrt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Feststellung, dass die Republik Österreich gegen ihre Verpflichtungen aus folgenden Regelungen verstoßen hat:

— Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle [2] in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 [3] geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 75/442);

— Entscheidung 94/3/EG der Kommission vom 20. Dezember 1993 über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 [4] (im Folgenden: Europäischer Abfallkatalog oder EWC);

— Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle [5] in der durch die Richtlinie 94/31/EG des Rates vom 27. Juni 1994 [6] geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 91/689) und

— Entscheidung 94/904/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 [7] (im Folgenden: Verzeichnis gefährlicher Abfälle oder VGA).

2. Die Kommission ist der Ansicht, dass Österreich nicht alle notwendigen Maßnahmen erlassen hat, um dem Europäischen Abfallkatalog, dem Verzeichnis gefährlicher Abfälle sowie den Anhängen I und II der Richtlinie 91/689 in der geänderten Fassung nachzukommen.

1 — Originalsprache: Französisch.
2 — ABl. L 194, S. 39.
3 — ABl. L 78, S. 32.
4 — ABl. 1994, L 5, S. 15.
5 — ABl. L 377, S. 20.
6 — ABl. L 168, S. 28.
7 — ABl. L 356, S. 14.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Das Gemeinschaftsrecht*

3. Die Richtlinie 75/442 enthält die Gemeinschaftsregelung über die Abfallbeseitigung [8]. Ihre wesentliche Zielsetzung besteht im Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen der Sammlung, Beförderung, Behandlung, Lagerung und Ablagerung von Abfällen [9].

4. Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 bestimmt den Begriff Abfall. Er lautet wie folgt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet ... ‚Abfall': alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.

Die Kommission erstellt nach dem Verfahren des Artikels 18 spätestens zum 1. April 1993 ein Verzeichnis der unter die Abfallgruppen in Anhang I fallenden Abfälle. Dieses Verzeichnis wird regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls nach demselben Verfahren überarbeitet."

5. Artikel 18 der Richtlinie 75/442 in der geänderten Fassung sieht vor:

„Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.

Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit abgegeben, die in Artikel 148 Absatz 2 des Vertrages für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist ...

Die Kommission erlässt die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen.

Stimmen die beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein oder liegt keine Stellung-

8 — Erste Begründungserwägung.
9 — Dritte Begründungserwägung.

nahme vor, so unterbreitet die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit.

...“

6. Die Kommission hat mit der Entscheidung 94/3 die in Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 vorgesehene Liste, nämlich den EWC, aufgestellt. Nummer 5 der Einleitung des Anhangs I dieser Entscheidung sieht vor: „Der [EWC] soll eine Bezugsnomenklatur darstellen, mit der eine gemeinsame Terminologie für die ganze Gemeinschaft festgelegt und der Nutzeffekt der Abfallentsorgung erhöht werden sollen.“

7. Die Richtlinie 91/689 stellt besondere Vorschriften für die Bewirtschaftung der gefährlichen Abfälle auf. Sie soll die Bedingungen für die Entsorgung und Bewirtschaftung der gefährlichen Abfälle verbessern [10]. In der fünften Begründungserwägung dieser Richtlinie heißt es: „Für eine wirksamere Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle in der Gemeinschaft bedarf es einer präzisen und einheitlichen Definition der gefährlichen Abfälle ...“

10 — Zweite und vierte Begründungserwägung.

8. Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 bestimmt den Begriff der gefährlichen Abfälle wie folgt:

„Im Sinne dieser Richtlinie sind ‚gefährliche Abfälle‘:

— Abfälle, die in einem auf den Anhängen I und II der vorliegenden Richtlinie beruhenden Verzeichnis aufgeführt sind, das spätestens sechs Monate vor dem Beginn der Anwendung dieser Richtlinie nach dem Verfahren des Artikels 18 der Richtlinie 75/442/EWG zu erstellen ist. Diese Abfälle müssen eine oder mehrere der in Anhang III aufgeführten Eigenschaften aufweisen ...

— sämtliche sonstigen Abfälle, die nach Auffassung eines Mitgliedstaates eine der in Anhang III aufgezählten Eigenschaften aufweisen. Diese Fälle werden der Kommission mitgeteilt und nach dem Verfahren des Artikels 18 der Richtlinie 75/442/EWG im Hinblick auf eine Anpassung des Verzeichnisses überprüft.“

9. Das Verzeichnis gefährlicher Abfälle (VGA) wurde vom Rat mit der Entscheidung 94/904 erstellt. Nach Nummer 1 der Einleitung des Anhangs dieser Entscheidung erfolgt die genaue Kennung der im VGA aufgeführten verschiedenen Abfallarten durch einen sechsstelligen Zahlencode.

B — *Das österreichische Recht*

10. Im österreichischen Recht findet sich die allgemeine Regelung der Abfallbewirtschaftung im Bundesgesetz über die Vermeidung und Behandlung von Abfällen (Abfallwirtschaftsgesetz) vom 6. Juni 1990 [11] [12].

11. § 2 Absatz 5 dieses Gesetzes in der 1998 bekannt gemachten Fassung [13] bestimmt, dass der Minister für Umwelt, Jugend und Familie festzulegen hat, welche Abfälle als gefährlich gelten. In dieser Bestimmung heißt es, dass der Minister zu diesem Zweck bestimmte ÖNORMEN für verbindlich erklären kann. Bei den ÖNORMEN handelt es sich um Normen, die vom österreichischen Normungsinstitut festgelegt werden.

12. Der österreichische Abfallkatalog findet sich in ÖNORM S 2100 vom 1. September 1997 [14]. Dieser Text, der als solcher nicht verbindlich ist, enthält das Verzeichnis der gewöhnlichen und das Verzeichnis der gefährlichen Abfälle. Unstreitig stuft die ÖNORM S 2100 diese Abfälle nach einer anderen Methode ein, als sie im Europäischen Abfallkatalog und im Verzeichnis gefährlicher Abfallstoffe verwendet wird.

13. Im August 1997 erließ der Minister für Umwelt, Jugend und Familie die Verordnung über die Festsetzung von gefährlichen Abfällen und Problemstoffen (Festsetzungsverordnung 1997, im Folgenden: FV 1997) [15].

14. Nach § 3 Absatz 1 dieser Verordnung galten die Abfälle der ÖNORM S 2100, die in Anlage I dieser Verordnung enthalten waren, als gefährliche Abfälle. § 3 Absatz 2 der Verordnung von 1997 sah jedoch eine Änderung dieser Liste mit Wirkung vom 1. Juli 2000 vor. Er bestimmte:

„Mit 1. Juli 2000 gelten jene Abfälle als gefährlich, die [vom VGA] erfasst sind. Der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie wird dieses Verzeichnis vor dem 1. Juli 2000 im Bundesgesetzblatt kundmachen."

11 — BGBl. Nr. 325/1990.

12 — Dieses Gesetz wurde 2002 ersetzt durch das Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftsgesetz 2002) (BGBl. Nr. 102/2002). Diese neue Regelung ist jedoch für die Prüfung des Rechtsstreits unerheblich, da sie nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist erlassen wurde.

13 — BGBl. Nr. 151/1998.

14 — Dieser Text wurde dem Gerichtshof von Österreich mit Schriftsatz vom 4. April 2003 übermittelt.

15 — BGBl. Nr. 227/1997.

15. Am 30. Juni 2000, dem Tag vor dem Inkrafttreten der letztgenannten Bestimmung, erließ der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die Verordnung zur Änderung der Festsetzungsverordnung 1997[16] (im Folgenden: FV 2000). Mit dieser Verordnung wurde § 3 Absatz 2 der FV 1997 aufgehoben und eine neue Bestimmung eingeführt, wonach die geänderte FV 1997 der Umsetzung der Richtlinie 91/689 und des Verzeichnisses gefährlicher Abfälle dient.

II — Vorverfahren

16. Da die Kommission der Ansicht war, dass die österreichische Regelung keine ordnungsgemäße Umsetzung des EWC, des VGA sowie der Richtlinien 91/689 und 75/442 darstelle, übersandte sie Österreich am 14. Juli 1999 ein Mahnschreiben.

17. Die österreichische Regierung führte in ihrem Antwortschreiben vom 8. Oktober 1999 u. a. aus, dass der EWC, das VGA sowie die Anhänge I und II der Richtlinie 91/689 durch die ÖNORM S 2100 und die FV 1997 ordnungsgemäß umgesetzt worden seien. Sie wiederholte diese Ansicht in einem Schreiben vom 2. November 2000 in Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission vom 27. Juli 2000.

18. Die Kommission hat daraufhin am 4. Mai 2001 die vorliegende Klage erhoben.

III — Vorbringen der Parteien

19. Im Rahmen dieser Klage erhebt die Kommission drei Rügen gegen Österreich[17].

20. Die Kommission rügt, erstens, dass Österreich den EWC nicht in das nationale Recht umgesetzt habe. Nach Artikel 249 Absatz 4 EG sei die Entscheidung über die Aufstellung des EWC für diejenigen verbindlich, die sie bezeichne, nämlich die Mitgliedstaaten. Der EWC solle ferner nach Nummer 5 seiner Einleitung eine in der gesamten Gemeinschaft geltende gemeinsame Nomenklatur und Terminologie einführen. Eine nationale Anwendung des

16 — BGBl. Nr. 178/2000.

17 — Ursprünglich erhob die Kommission noch weitere Rügen gegen die Republik Österreich. Sie machte geltend, diese habe bestimmte Stoffe vom Geltungsbereich der Richtlinie 75/442 ausgenommen und es unterlassen, Anhang I dieser Richtlinie umzusetzen. Die Kommission hat diese Rügen jedoch in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich fallen gelassen, so dass diese Schlussanträge auf die drei von der Kommission aufrechterhaltenen Rügen beschränkt werden können.

EWC sei daher erforderlich, um den Nutzeffekt der gemeinschaftlichen Abfallpolitik sicherzustellen.

21. Die Kommission ist, zweitens, der Ansicht, Österreich habe das VGA nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt. Das VGA sei in der Definition des Begriffes „gefährliche Abfälle" im Sinne der Richtlinie 91/689 enthalten; nach der fünften Begründungserwägung dieser Richtlinie sei eine präzise und einheitliche Definition der „gefährlichen Abfälle" in der Gemeinschaft erforderlich. Die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des VGA müssten der auf Gemeinschaftsebene festgelegten Systematik präzise folgen.

22. Das VGA sei jedoch im österreichischen Recht niemals verwendet worden. Denn § 3 Absatz 2 der FV 1997, der den Rückgriff auf das VGA ab 1. Juli 2000 vorgesehen habe, sei am Tag vor seinem Inkrafttreten durch die FV 2000 aufgehoben worden.

23. Die Kommission rügt, drittens, dass Österreich die Anhänge I und II der Richtlinie 91/689 nicht umgesetzt habe. Die Mitgliedstaaten seien verpflichtet, die Richtlinie 91/689 insgesamt, einschließlich der in Rede stehenden Anhänge, umzusetzen.

24. Die Republik Österreich tritt diesen Rügen entgegen.

25. Zur ersten Rüge macht die österreichische Regierung geltend, es sei nicht notwendig, den EWC in das nationale Recht umzusetzen. Diese Regelung sei nicht verbindlich und kein Teil der Definition von „Abfall" im Sinne der Richtlinie 75/442 in der geänderten Fassung. Zudem seien die im EWC genannten Abfälle auch in der ÖNORM S 2100 enthalten, so dass der EWC tatsächlich umgesetzt worden sei. Das nationale Abfallverzeichnis (die ÖNORM S 2100) sei detaillierter und wirksamer als der EWC, da es die Abfälle anhand ihrer Eigenschaften und nicht anhand ihrer Herkunft einstufe.

26. In Bezug auf die zweite Rüge führt die österreichische Regierung aus, sie sei nach dem Gemeinschaftsrecht nicht verpflichtet, das VGA *wörtlich* zu übernehmen. Nach Artikel 249 Absatz 3 EG seien die Richtlinien für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, nicht jedoch hinsichtlich der Form und der Mittel. Im vorliegenden Fall werde das von der Richtlinie 91/689 in der geänderten Fassung vorgeschriebene Ziel erreicht, da die ÖNORM S 2100 und die FV 1997 das VGA inhaltlich umgesetzt hätten.

27. Ferner sei mit § 3 Absatz 2 der FV 1997 bezweckt worden, die österreichische Klassifizierung (geregelt in § 3 Absatz 1 und in Anlage I dieser Verordnung) aufzuheben, um die Gemeinschaftsnomenklatur (den EWC) zu übernehmen. Diese Bestimmung sei jedoch 2000 aufgehoben worden, da Österreich die Fortschritte bei der Überarbeitung des EWC als unzureichend erachtet habe.

28. Das österreichische Verzeichnis der gefährlichen Abfälle sei nämlich genauer, strenger und geeigneter als der EWC, da er die Abfälle anhand ihrer Eigenschaften und nicht anhand ihrer Herkunft einstufe. Eine Übernahme des EWC beim gegenwärtigen Stand bedeute eine erhebliche Senkung der Umweltstandards in Österreich. Ferner stelle das österreichische Abfallverzeichnis keine Beeinträchtigung des Binnenmarktes dar, da die österreichischen Behörden die Koordinierung der (Abfall-) Codes, die auf nationaler Ebene, und der Codes, die auf Gemeinschaftsebene verwendet würden, vornähmen.

29. In Bezug auf die dritte Rüge vertritt die österreichische Regierung die Ansicht, dass die Anhänge I und II der Richtlinie 91/689 nicht in nationales Recht umgesetzt werden müssten; diese Anhänge sollten im Rahmen des Verfahrens über die Einführung des EWC verwendet werden, brauchten jedoch nicht in das nationale Recht der Mitgliedstaaten einzugehen.

30. Die österreichische Regierung beantragt daher, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

IV — Würdigung

31. Die ersten beiden Rügen der Kommission werfen gleichartige Fragen auf, die sich auf den Ermessensspielraum, der den Mitgliedstaaten bei der Befolgung des EWC und des VGA zusteht, und auf die Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftskataloge beziehen. Ich werde sie daher gemeinsam prüfen und sodann zur dritten Rüge, betreffend die Nichtumsetzung der Anhänge I und II der Richtlinie 91/689, übergehen.

A — *Zu den ersten beiden Rügen (Nichtumsetzung des EWC und des VGA)*

32. Unstreitig entsprechen die österreichischen Abfallkataloge nicht dem EWC und dem VGA. Die ÖNORM S 2100 und die FV 1997 stufen die Abfälle anhand ihrer Eigenschaften und ihrer Zusammensetzung

ein, während die Gemeinschaftskataloge die Abfälle anhand ihrer Herkunft einstufen [18]. Die österreichischen Verzeichnisse weichen somit von der auf Gemeinschaftsebene festgelegten Nomenklatur und Klassifizierung ab.

33. Meines Erachtens ergibt sich die Begründetheit der ersten beiden Rügen aus dem Wesen der in Rede stehenden Rechtsakte.

34. Denn im vorliegenden Fall beziehen sich diese Rügen nicht auf die unterbliebene Umsetzung einer Gemeinschaftsrichtlinie. Die Kommission begehrt die Feststellung, dass Österreich „Entscheidungen" im Sinne von Artikel 249 Absatz 4 EG nicht ordnungsgemäß umgesetzt habe. Bekanntlich sind nämlich der EWC und das VGA Entscheidungen (der Kommission und des Rates), die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind.

35. Nach Artikel 249 Absatz 4 EG ist die Entscheidung „in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet". Im Unterschied zur Richtlinie, die nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ist [19], ist die Entscheidung mit allen ihren Bestimmungen zu beachten. Sie verbietet damit jede unvollständige oder selektive Anwendung [20], so dass die Mitgliedstaaten, die ihre Adressaten sind, ihr vollständig nachkommen müssen. Den Mitgliedstaaten bleibt nur die Wahl der Rechtsform der Umsetzung der Entscheidung in das nationale Recht [21].

36. Daher verfügten entgegen der Ansicht der Republik Österreich die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des EWC und des VGA über kein Ermessen.

37. Freilich kann der Gerichtshof nach der Rechtsprechung einen Rechtsakt der Gemeinschaft umqualifizieren. Der Gerichtshof ist nämlich der Ansicht, dass das wahre Wesen eines Rechtsakts sich nicht nur aus der Qualifikation, die ihm derjenige bei-

18 — In der mündlichen Verhandlung hat die österreichische Regierung diesen Unterschied anhand der Kategorie 30103 des EWC, „Späne, Abschnitte, Verschnitt von Holz, Spanplatten und Furniere", erläutert. Sie hat erklärt, dass diese Kategorie wegen ihrer Allgemeinheit sowohl mechanisch behandelte Holzabfälle als auch chemisch behandelte Holzabfälle enthalten könne. Im Gemeinschaftsschema gehörten diese beiden Arten Abfälle der gleichen Kategorie an, da ihre Herkunft die gleiche sei (Holzabfälle). Im österreichischen System hingegen gehörten diese beiden Arten von Abfällen verschiedenen Kategorien an, da ihre Eigenschaften und ihre Zusammensetzung unterschiedlich seien.

19 — Artikel 249 Absatz 3 EG.

20 — Vgl. in Bezug auf die Verordnung, die ebenfalls „in allen ihren Teilen verbindlich" ist, Urteil vom 7. Februar 1973 in der Rechtssache 39/72 (Kommission/Italien, Slg. 1973, 101, Randnr. 20).

21 — Isaac, G., und Blanquet, M., *Droit communautaire général*, 8. Auflage, Armand Colin, Dalloz, Paris, 2001, S. 146. Zu den Merkmalen der verschiedenen Rechtsakte der Gemeinschaft siehe auch Louis, J.-V., Vandersanden, G., Waelbroeck, D., und Waelbroeck, M., *Commentaire J. Megret, Le droit de la CEE, volume 10, La Cour de justice, les actes des institutions*, 2. Auflage, Université de Bruxelles, Brüssel, 1993, S. 479 ff.; Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 3. Auflage, De Boeck Université, Brüssel, 2001, S. 293 ff., sowie Hartley, T., *The foundations of European Community Law*, 4. Auflage, Oxford University Press, New York, 1998, S. 99 ff.

misst, der ihn erlassen hat[22], oder aus den Modalitäten seines Erlasses ergeben kann[23]. Sind etwa die Bestimmungen einer Verordnung keine generellen Rechtsakte, so sind sie als Bündel von individuellen Entscheidungen zu betrachten[24]. Ebenso ist eine Entscheidung, die Rechtswirkungen für allgemein und abstrakt umschriebene Personengruppen erzeugt, trotz ihrer Bezeichnung als „Entscheidung" als genereller Rechtsakt einzustufen[25]. Schließlich kann der Gerichtshof prüfen, ob eine Richtlinie im Sinne von Artikel 249 Absatz 3 EG eine spezifische Vorschrift enthält, die den Charakter einer individuellen Entscheidung hat[26].

38. Im vorliegenden Fall bestreitet die österreichische Regierung nicht, dass der EWC und das VGA echte Entscheidungen darstellen. Zu keinem Zeitpunkt im Verfahren ist die Ansicht vertreten worden, die Einstufung der in Rede stehenden Rechtsakte sei falsch.

39. Überdies bin ich der Ansicht, dass der EWC und das VGA nicht die Merkmale einer „Richtlinie" im Sinne von Artikel 249 Absatz 3 EG aufweisen.

40. Zum einen war die Entscheidung, den EWC und das VGA in Form einer Entscheidung zu erlassen, eine überlegte Entscheidung des Gemeinschaftsgesetzgebers. Denn bekanntlich war in der Richtlinie 75/442 ursprünglich die Erstellung eines gemeinschaftlichen Abfallkatalogs nicht vorgesehen. Artikel 1 Buchstabe a dieser Richtlinie beschränkte sich darauf, den Begriff Abfälle als „alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich der Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss" zu definieren. Bei der Änderung der Richtlinie 75/442 im Jahre 1991 war der Rat der Ansicht, dass „eine gemeinsame Terminologie und eine Definition der Abfälle erforderlich" seien[27]. Der EWC wurde daher zu dem Zweck erlassen „eine Bezugsnomenklatur dar[zu]stellen, mit der eine gemeinsame Terminologie für die ganze Gemeinschaft festgelegt" wird[28].

41. Dementsprechend heißt es in der fünften Begründungserwägung der Richtlinie 91/689: „Für eine wirksamere Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle in der Gemeinschaft bedarf es einer präzisen und einheitlichen Definition der gefährlichen Abfälle." Der EWC soll also auch eine einheitliche Definition des Begriffes der gefährlichen Abfälle in der Gemeinschaft geben.

42. Daher ist offenkundig, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber den EWC und das VGA nicht in Form von Richtlinien erlassen konnte. Wäre den Mitgliedstaaten eine gewisse Freiheit in Bezug auf Form und

22 — Vgl. insbes. Urteile vom 14. Dezember 1962 in den Rechtssachen 16/62 und 17/62 (Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes u. a./Rat, Slg. 1962, 963, 999) und vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, „AETR", Slg. 1971, 263, Randnrn. 38 ff.).

23 — Vgl. insbes. Urteil vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 307/81 (Alusuisse Italia/Rat und Kommission, Slg. 1982, 3463, Randnr. 13).

24 — Urteil vom 13. Mai 1971 in den Rechtssachen 41/70 bis 44/70 (International Fruit Company u. a./Kommission, Slg. 1971, 411, Randnrn. 16 bis 21).

25 — Urteil des Gerichts vom 27. Juni 2001 in der Rechtssache T-166/99 (Andres de Dios u. a./Rat, Slg. 2001, II-1857, Randnrn. 35 bis 44).

26 — Beschluss vom 23. November 1995 in der Rechtssache C-10/95 P (Asocarne/Rat, Slg. 1995, I-4149, Randnrn. 28 bis 31).

27 — Richtlinie 91/156 (dritte Begründungserwägung).

28 — Einleitung des Anhangs des EWC (Nr. 5).

Mittel überlassen worden, so wäre dies offensichtlich den Zielen der Gemeinschaftskataloge zuwidergelaufen, mit denen eine gemeinsame Definition und Nomenklatur der (gefährlichen) Abfälle in der Gemeinschaft eingeführt werden sollte. Mit der Verwendung der Rechtsform der Entscheidung hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber somit bewusst dafür entschieden, den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu beseitigen.

43. Zum anderen bestätigt die Prüfung des Inhalts der Gemeinschaftskataloge, dass diese echte „Entscheidungen" im Sinne von Artikel 249 EG darstellen. Der EWC und das VGA führen die verschiedenen Gruppen von Abfällen genau und detailliert auf. Im Übrigen reihen sie sie nach einer bestimmten Ordnung und einer bestimmten Methode ein, die im Wesentlichen auf der Herkunft der Abfälle beruhen.

44. Daher verfügte die Republik Österreich bei der Umsetzung des EWC und des VGA über keinen Ermessensspielraum. Sie war verpflichtet, die Gemeinschaftskataloge vollständig und präzise in nationales Recht umzusetzen.

45. Dieses Ergebnis wird im Übrigen bestätigt durch das Urteil vom 15. Januar 2002, Kommission/Luxemburg [29]. In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof festgestellt, dass das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, dass es eine vom EWC abweichende rein luxemburgische Abfallnomenklatur eingeführt hatte.

46. Die Republik Österreich tritt dem entgegen, indem sie den Wert der Gemeinschaftskataloge in Frage stellt. Sie bringt zahlreiche Argumente vor, um darzutun, dass die österreichischen Verzeichnisse genauer, strenger und wirksamer als die Gemeinschaftskataloge seien.

47. Rechtlich betrachtet, kann diesem Vorbringen meines Erachtens nicht gefolgt werden.

48. Denn nach ständiger Rechtsprechung unterscheidet das Rechtsschutzsystem des EG-Vertrags zwischen den in den Artikeln 226 EG und 227 EG vorgesehenen Klagen, die auf die Feststellung gerichtet sind, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, und den in den Artikeln 230 EG und 232 EG vorgesehenen Klagen, mit denen die Rechtmäßigkeit von Handlungen oder Unterlassungen der Gemeinschaftsorgane überprüft werden soll. Diese Klagemöglichkeiten haben unterschiedliche Zwecke und unterliegen unterschiedlichen Voraussetzungen. Ein Mitgliedstaat kann sich daher zur Verteidigung gegenüber einer auf die Nichtumsetzung einer Richtlinie gestützten Vertragsverlet-

29 — C-196/01, Slg. 2002, I-569.

zungsklage nicht auf die Rechtswidrigkeit dieser Richtlinie berufen [30]. Er kann sich auch gegenüber einer auf die Nichtdurchführung einer an ihn gerichteten Entscheidung gestützten Vertragsverletzungsklage nicht mit Erfolg auf die Rechtswidrigkeit dieser Entscheidung berufen [31]. Der Gerichtshof hat entschieden, dass etwas anderes nur dann gelten könnte, wenn der fragliche Rechtsakt mit besonders schweren und offensichtlichen Fehlern behaftet wäre, so dass er als inexistenter Rechtsakt qualifiziert werden könnte [32].

49. Diese Rechtsprechung beruht auf dem Grundsatz, dass eine Entscheidung oder Richtlinie der Gemeinschaftsorgane, die von ihrem Adressaten nicht innerhalb der Frist des Artikels 230 EG angefochten wurde, diesem gegenüber bestandskräftig wird [33].

50. Zwar wurden der EWC und das VGA vor dem Beitritt der Republik Österreich zur Europäischen Union erlassen. Österreich hatte also nicht die Möglichkeit, die Gültigkeit der Gemeinschaftskataloge gemäß Artikel 230 EG anzufechten.

51. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dem Vorbringen der Republik Österreich zu folgen wäre.

52. Denn Artikel 2 der Akte über den Beitritt der Republik Österreich zur Europäischen Union [34] bestimmt: „Ab dem Beitritt sind die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich und gelten in diesen Staaten nach Maßgabe der genannten Verträge und dieser Akte." Ferner sieht Artikel 10 der Beitrittsakte vor: „Für die Anwendung der ursprünglichen Verträge und der Rechtsakte der Organe gelten vorübergehend die in dieser Akte vorgesehenen abweichenden Bestimmungen."

53. Daraus ergibt sich, dass die Beitrittsakte vom Grundsatz der sofortigen und vollständigen Anwendung der Bestimmun-

30 — Vgl. insbes. Urteile vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-74/91 (Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-5437, Randnr. 10), vom 25. April 2002 in der Rechtssache C-52/00 (Kommission/Frankreich, Slg. 2002, I-3827, Randnr. 28) und vom 25. April 2002 in der Rechtssache C-154/00 (Kommission/Griechenland, Slg. 2002, I-3879, Randnr. 28).

31 — Vgl. insbes. Urteile vom 30. Juni 1988 in der Rechtssache 226/87 (Kommission/Griechenland, Slg. 1988, 3611, Randnrn. 13 und 14), vom 10. Juni 1993 in der Rechtssache C-183/91 (Kommission/Griechenland, Slg. 1993, I-3131, Randnr. 10), vom 27. Juni 2000 in der Rechtssache C-404/97 (Kommission/Portugal, Slg. 2000, I-4897, Randnrn. 34 und 35), vom 22. März 2001 in der Rechtssache C-261/99 (Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-2537, Randnrn. 18 und 19) und vom 13. Dezember 2001 in der Rechtssache C-1/00 (Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-9989, Randnr. 100).

32 — Vgl. insbes. Urteile vom 30. Juni 1988 (Kommission/Griechenland, Randnrn. 15 und 16) und Kommission/Deutschland (Randnr. 11).

33 — Siehe als neueres Beispiel einer ständigen Rechtsprechung Urteil vom 22. Oktober 2002 in der Rechtssache C-241/01 (National Farmers' Union, Slg. 2002, I-9079, Randnr. 34 m. w. N.).

34 — Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 1994, C 241, S. 21) in der durch den Beschluss 95/1/EG, Euratom, EGKS des Rates vom 1. Januar 1995 zur Anpassung der Dokumente betreffend den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union (ABl. L 1, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Beitrittsakte).

gen des Gemeinschaftsrechts auf die neuen Mitgliedstaaten ausgeht und dass Ausnahmen von diesem Grundsatz nur insoweit zulässig sind, als sie in den Übergangsbestimmungen dieser Akte ausdrücklich erwähnt sind [35].

54. In Bezug auf die Richtlinien und die Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane sieht Artikel 168 der Beitrittsakte im Übrigen vor: „Sofern in der Liste des Anhangs XIX oder in anderen Bestimmungen dieser Akte nicht eine Frist vorgesehen ist, setzen die neuen Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen in Kraft, um den Richtlinien und Entscheidungen im Sinne des Artikels 189 des EG-Vertrags [jetzt Artikel 249 EG] ... nachzukommen."

55. Im vorliegenden Fall steht jedoch fest, dass keine Bestimmung der Beitrittsakte die Republik Österreich dazu ermächtigt, von den Verpflichtungen aus dem EWC und der VGA abzuweichen. Die Beitrittsakte ermächtigt sie ebenso wenig, von den Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/442 oder aus der Richtlinie 91/689 abzuweichen.

56. Daher bin ich der Ansicht, dass die österreichische Regierung die Rechtmäßigkeit des EWC und der VGA im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht mit Erfolg anfechten kann. Diese Rechtsakte sind Bestandteil des Acquis communautaire, so dass die Republik Österreich verpflichtet war, sie vollständig anzuwenden [36].

57. Der Gerichtshof hat in der mündlichen Verhandlung auch die Frage nach der Koexistenz der Verzeichnisse im nationalen Recht aufgeworfen. Er hat die Kommission gefragt, ob ihres Erachtens die ordnungsgemäße Anwendung des EWC und der VGA bedeute, dass die Republik Österreich die nationalen Verzeichnisse aufhebe, oder ob dieser Mitgliedstaat diese Verzeichnisse parallel zu den Gemeinschaftskatalogen weiter anwenden könne.

58. Meines Erachtens kann der Republik Österreich nicht gestattet werden, gleichzeitig beide Arten von Verzeichnissen anzuwenden. Denn nach ständiger Rechtsprechung haben die Mitgliedstaaten ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit zu erfüllen, die notwendig sind, um den Erfordernissen des Grundsatzes der Rechtssicherheit zu genügen [37]. Dabei spielt es keine Rolle, dass die einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unmittelbar anwendbar sind und sich der Einzelne

35 — Vgl. entsprechend Urteil vom 9. Dezember 1982 in der Rechtssache 258/81 (Metallurgiki Halyps/Kommission, Slg. 1982, 4261, Randnrn. 7 und 8).

36 — Vgl. in diesem Sinne in einem anderen Zusammenhang Urteile vom 16. Februar 1982 in den Rechtssachen 39/81, 43/81, 85/81 und 88/81 (Halyvourgiki und Helleniki Halyvourgia/Kommission, Slg. 1982, 593, Randnrn. 9 bis 12), Metallurgiki Halyps/Kommission (Randnrn. 3 bis 14) und vom 13. Oktober 1992 in den Rechtssachen C-63/90 und C-67/90 (Portugal und Spanien/Rat, Slg. 1992, I-5073, Randnrn. 31 bis 34).

37 — Vgl. insbes. Urteile vom 19. Mai 1999 in der Rechtssache C-225/97 (Kommission/Frankreich, Slg. 1999, I-3011, Randnr. 37), vom 17. Mai 2001 in der Rechtssache C-159/99 (Kommission/Italien, Slg. 2001, I-4007, Randnr. 32) und vom 20. Juni 2002 in der Rechtssache C-313/99 (Mulligan u. a., Slg. 2002, I-5719, Randnr. 47).

mithin vor Gericht gegenüber einem säumigen Mitgliedstaat auf sie berufen kann [38].

59. Die gleichzeitige Anwendung der Gemeinschafts- und der nationalen Verzeichnisse, die auf unterschiedlichen Einreihungsmethoden beruhen, würden zwangsläufig Verwirrung und Unsicherheit über das anwendbare Recht schaffen. Die betroffenen Personen und die zuständigen Behörden wären nicht mehr in der Lage, genau zu bestimmen, ob sie die Gemeinschaftskataloge oder die nationalen Verzeichnisse anzuwenden haben.

60. Ferner möchte ich daran erinnern, dass der Gerichtshof es bereits im erwähnten Urteil Kommission/Luxemburg ausgeschlossen hat, dass ein Mitgliedstaat gleichzeitig beide Arten von Verzeichnissen anwenden kann. In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof entschieden, dass das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, dass es gleichzeitig mit dem EWC ein von diesem abweichendes rein luxemburgisches Abfallverzeichnis erstellt hatte.

61. Daher ist meines Erachtens den ersten beiden Rügen der Kommission stattzugeben. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, festzustellen, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 249 Absatz 4 EG und den erwähnten Entscheidungen verstoßen hat, dass sie es unterlassen hat, alle erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um dem EWC und der VGA nachzukommen.

B — *Zur dritten Rüge (Nichtumsetzung der Anhänge I und II der Richtlinie 91/689 in der geänderten Fassung)*

62. Mit ihrer dritten Rüge wirft die Kommission Österreich vor, die Anhänge I und II der Richtlinie 91/689 in der geänderten Fassung nicht umgesetzt zu haben. Auf diese Anhänge nimmt Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 Bezug [39]; sie führen die Gruppen gefährlicher Abfälle auf, die durch ihre Eigenschaften oder durch die Tätigkeit gekennzeichnet sind, bei der sie angefallen sind (Anhang I), sowie die Bestandteile, die die Abfälle des Anhangs IB zu gefährlichen Abfällen machen, sofern diese Abfälle die in Anhang III genannten Eigenschaften aufweisen (Anhang II).

63. Die österreichische Regierung bestreitet nicht, dass diese beiden Anhänge nicht in nationales Recht umgesetzt worden sind. Sie vertritt die Ansicht, diese beiden Anhänge seien dazu bestimmt gewesen, im Verfahren über die Aufstellung des VGA verwendet zu werden, müssten jedoch nicht in das nationale Recht der Mitgliedstaaten übernommen werden.

38 — Vgl. insbes. Urteile vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-208/90 (Emmott, Slg. 1991, I-4269, Randnrn. 20 und 21) und vom 18. Januar 2001 in der Rechtssache C-162/99 (Kommission/Italien, Slg. 2001, I-541, Randnr. 22).

39 — Nr. 8 dieser Schlussanträge.

64. Meines Erachtens hat diese Ansicht keine rechtliche Grundlage. Denn weder die Richtlinie 91/689 noch die Beitrittsakte enthalten eine Bestimmung, die die Anhänge I und II von der Verpflichtung zur Umsetzung mit der Begründung ausnimmt, dass sie zum Verfahren über die Aufstellung des VGA gehörten. Vielmehr sind diese Anhänge Bestandteil der Richtlinie 91/689 und müssen daher gemäß Artikel 10 dieser Richtlinie und Artikel 249 Absatz 3 EG umgesetzt werden.

65. Daher ist die dritte Rüge der Kommission ebenfalls begründet.

V — Entscheidungsvorschlag

66. Nach allem schlage ich daher dem Gerichtshof vor, der Klage der Kommission stattzugeben und wie folgt zu entscheiden:

1. Die Republik Österreich hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 249 Absätze 3 und 4 EG sowie aus den Entscheidungen 94/3/EG der Kommission vom 20. Dezember 1993 über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und 94/904/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle sowie aus den Anhängen I und II der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle in der durch die Richtlinie 94/31/EG des Rates vom 27. Juni 1994 geänderten Fassung verstoßen, dass sie es unterlassen hat, die für die Durchführung dieser Entscheidungen und Richtlinien erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen.

2. Die Republik Österreich trägt die Kosten des Verfahrens.