Verkehr gemäß Artikel 30 des Vertrages grundsätzlich nicht verhindert werden darf, doch ist diese Richtlinie nicht darauf gerichtet, den freien Verkehr von Abfällen zu verwirklichen; sie führt vielmehr den in Artikel 130r Absatz 2 des Vertrages für die Umweltpolitik der Gemeinschaft aufgestellten Grundsatz durch, daß Umweltbeeinträchtigungen nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind. Demgemäß konnte die Richtlinie rechtsgültig auf der Grundlage von Artikel 130s des Vertrages allein erlassen werden.

Der Umstand, daß sich einige Bestimmungen der Richtlinie auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken, genügt für eine Anwendung des Artikels 100a des Vertrages nicht. Der Rückgriff auf diese Vorschrift ist nämlich nicht gerechtfertigt, wenn der zu erlassende Rechtsakt nur nebenbei eine Harmonisierung der Marktbedingungen innerhalb der Gemeinschaft bewirkt.

3. Nach Artikel 37 Absatz 3 der EWG-Satzung des Gerichtshofes können mit den aufgrund des Beitritts gestellten Anträgen nur die Anträge einer Partei unterstützt werden. Diese Voraussetzung ist dann nicht erfüllt, wenn die Anträge des Streithelfers von den angeblich unterstützten Anträgen der die Nichtigkeit eines Rechtsakts insgesamt beantragenden Partei abweichen, indem sie nur auf die Nichtigerklärung einer der Bestimmungen des angefochtenen Rechtsakts aus völlig anderen Gründen, als sie die genannte Partei für ihren Antrag angeführt hat, gerichtet sind.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-155/91*

I — Sachverhalt

1. Das Tätigwerden der Gemeinschaft im Abfallbereich geht auf das mit der Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 (ABl. C 112, S. 1) verabschiedete Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz zurück. Dieses sah u. a. Aktionen im Zusammenhang mit Industrieabfällen und Verbrauchsrückständen vor. Auf der Grundlage der Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag erließ der Rat am 15. Juli 1975 die Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle (ABl. L 194, S. 39).

Unter Berücksichtigung der bei der Durchführung dieser Richtlinie in den Mitglied-

* Verfahrenssprache: Französisch.

staaten gemachten Erfahrungen legte die Kommission dem Rat am 16. August 1988 einen Vorschlag für eine auf Artikel 100a EWG-Vertrag gestützte Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 75/442 vor (ABl. C 295, S. 3). Am 25. Mai 1989 billigte das Europäische Parlament den Vorschlag der Kommission mit einer Reihe von Textänderungen (ABl. C 158, S. 232). Am 23. November 1989 änderte die Kommission unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Parlaments ihren Vorschlag (ABl. C 326, S. 6). Nachdem der Rat eine „Gemeinsame Ausrichtung" festgelegt hatte, konsultierte er das Parlament mit Schreiben vom 9. Juli 1990 zur Angemessenheit der Wahl des Artikels 130s EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage für die geplante Richtlinie. In einer Entschließung vom 22. Februar 1991 stellte das Parlament die Angemessenheit der vom Rat vorgeschlagenen Rechtsgrundlage in Frage und vertrat die Ansicht, daß die Richtlinie auf Artikel 100a EWG-Vertrag zu stützen sei (ABl. C 72, S. 232). Am 18. März 1991 erließ der Rat die Richtlinie 91/156/EWG zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle (ABl. L 78, S. 32), in der er Artikel 130s anstelle des von der Kommission vorgeschlagenen Artikels 100a EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage wählte.

2. Die streitige Richtlinie enthält in Artikel 1 eine Aufstellung gemeinsamer Definitionen bestimmter Grundbegriffe, einschließlich der Begriffe „Abfall", „Beseitigung" und „Verwertung". Artikel 2 definiert sodann den Geltungsbereich der Richtlinie unter Hinweis darauf, daß zur Regelung der Bewirtschaftung bestimmter Abfallgruppen Einzelrichtlinien erlassen werden können.

Nach Artikel 3 treffen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, um in erster Linie die Verhütung oder Verringerung der Erzeugung von Abfällen und ihrer Gefährlichkeit und in zweiter Linie die Verwertung der Abfälle oder deren Nutzung zur Gewinnung von Energie zu fördern.

Nach Artikel 4 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne daß die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne daß Verfahren oder Methoden verwendet werden, die die Umwelt schädigen können. Die Mitgliedstaaten ergreifen ferner die erforderlichen Maßnahmen, um eine unkontrollierte Ablagerung oder Ableitung von Abfällen und deren unkontrollierte Beseitigung zu verbieten.

Nach Artikel 5 Absatz 1 treffen die Mitgliedstaaten — in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, wenn sich dies als notwendig oder zweckmäßig erweist — Maßnahmen, um ein integriertes und angemessenes Netz von Beseitigungsanlagen zu errichten, die den derzeit modernsten keine übermäßig hohen Kosten verursachenden Technologien Rechnung tragen. Dieses Netz muß es der Gemeinschaft insgesamt erlauben, die Entsorgungsautarkie zu erreichen, und es jedem einzelnen Mitgliedstaat ermöglichen, diese Autarkie anzustreben, wobei die geographischen Gegebenheiten oder der Bedarf an besonderen Anlagen für bestimmte Abfallarten berücksichtigt werden. Nach Artikel 5 Absatz 2 muß es dieses Netz 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.

Nach Artikel 7 müssen die zuständigen Behörden zur Verwirklichung der Ziele der Artikel 3, 4 und 5 einen oder mehrere Abfallbewirtschaftungspläne erstellen. Hierbei arbeiten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls mit den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen. Sie übermitteln die Pläne der Kommission. Die Mitgliedstaaten können die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um das Verbringen von Abfällen, das ihren Abfallbewirtschaftungsplänen nicht entspricht, zu unterbinden. Sie teilen der Kommission und den Mitgliedstaaten derartige Maßnahmen mit.

Außerdem sind die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie verpflichtet, alle Anlagen oder Unternehmen, die Abfälle behandeln — einschließlich der Verwertung — einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen; sie müssen jedoch die Befreiung von dieser Genehmigungspflicht unter bestimmten Voraussetzungen für die Anlagen zulassen, die die Beseitigung ihrer eigenen Abfälle sicherstellen oder die Abfälle verwerten (Artikel 9 bis 11). Die Anlagen, die gewerbsmäßig Abfälle einsammeln oder befördern, müssen zumindest bei den zuständigen Behörden gemeldet sein, und alle Anlagen werden regelmäßig überprüft (Artikel 13); demgegenüber brauchen nur die Beseitigungs- oder Verwertungsunternehmen ein Register über die Menge, die Art und den Ursprung der Abfälle sowie andere Einzelheiten ihrer Tätigkeit zu führen (Artikel 14).

Artikel 18 sieht vor, daß die Kommission bei bestimmten Durchführungsmaßnahmen von einem Ausschuß unterstützt wird, der dem Verfahren III Variante a des Beschlusses 87/373/EWG des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 197, S. 33) entspricht.

Schließlich enthält die Richtlinie Anhänge über die Abfallgruppen und die Beseitigungs- und Verwertungsverfahren.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Klage der Kommission ist am 11. Juni 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

2. Mit Beschlüssen vom 30. September und 5. November 1991 hat der Gerichtshof das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates und das Europäische Parlament als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

3. Die *Kommission* beantragt,

— die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle für nichtig zu erklären;

— festzustellen, daß die Bestimmungen dieser Richtlinie bis zum Erlaß einer Richtlinie durch den Rat nach Maßgabe des Urteils des Gerichtshofes in der vorliegenden Rechtssache fortgelten;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

Das *Europäische Parlament* beantragt als Streithelfer,

— die Richtlinie 91/156/EWG zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle für nichtig zu erklären, da sie auf eine unzutreffende Rechtsgrundlage gestützt worden ist;

— Artikel 18 zu Artikel 1 der Richtlinie 91/156 für nichtig zu erklären, da das darin vorgesehene Verfahren des Regelungsausschusses gegen den EWG-Vertrag verstößt;

— dem Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

Der *Rat* beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Das *Königreich Spanien* beantragt als Streithelfer,

— die Klage der Kommission auf Nichtigerklärung der Richtlinie 91/156 abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten, einschließlich der Kosten des Streithelfers, aufzuerlegen.

4. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

III — Vorbringen der Parteien

1. Die *Kommission* macht für ihre Klage einen Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften des EWG-Vertrags geltend, da die Richtlinie 91/156 auf Artikel 130s anstatt auf Artikel 100a EWG-Vertrag gestützt worden sei.

Hierzu weist sie darauf hin, daß der Rat nach Artikel 100a auf Vorschlag der Kommission, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses mit qualifizierter Mehrheit, nach Artikel 130s dagegen auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig entscheide. Der Streit über die Rechtsgrundlage habe daher nicht nur formelle Bedeutung, da die Artikel 100a und 130s die Willensbildung des Rates und die Mitwirkung des Parlaments am Entscheidungsprozeß jeweils unterschiedlich regelten.

a) Kriterien zur Bestimmung der Rechtsgrundlage einer Gemeinschaftshandlung

Hierzu macht die Kommission geltend, nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 29. März 1990 in der Rechtssache C-62/88, Griechenland/Rat, Slg. 1990, I-1527, Randnr. 13, und sog. Titandioxid-Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89, Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10) müsse sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen. Somit sei für die Wahl

der Rechtsgrundlage nicht der Hauptzweck eines Rechtsakts — ein Kriterium, dessen Beurteilung stets von subjektiven Erwägungen abhängig sei —, sondern vor allem der Gegenstand oder, anders ausgedrückt, der Inhalt und die Wirkungen des Rechtsakts im Hinblick auf die spezifische Ausgestaltung der betreffenden Bestimmungen des EWG-Vertrags bestimmend. Daher gehe es nicht darum, den Hauptzweck der streitigen Richtlinie zu ermitteln.

b) Verhältnis zwischen Artikel 100a und Artikel 130s

Nach Auffassung der Kommission bezweckt Artikel 100a, der Gemeinschaft ein angemessenes und wirksames Instrument zur Erreichung des Zwecks des Artikels 8a an die Hand zu geben. So lege er neben besonderen Verfahrensbestimmungen spezifische materielle Voraussetzungen für die zu diesem Zweck durchzuführende Harmonisierung der Rechtsvorschriften fest:

— Die Harmonisierung einzelstaatlicher Bestimmungen über bestimmte nichtwirtschaftliche Erfordernisse, die gegebenenfalls die Aufrechterhaltung von Hindernissen für den Handel zwischen Mitgliedstaaten rechtfertigen oder Wettbewerbsverzerrungen schaffen könnten, sei auf hohem Niveau durchzuführen; als zu diesen Erfordernissen gehörend seien insbesondere diejenigen des Umweltschutzes angeführt (Absatz 3);

— die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, strengere Normen anzuwenden, seien beschränkt, um zu gewährleisten, daß das Funktionieren des Binnenmarktes nicht gefährdet werde; so müßten die nationalen Bestimmungen „wichtigen" Erfordernissen entsprechen, und sie unterlägen einem Verfahren der Kontrolle durch die Kommission und gegebenenfalls den Gerichtshof (Absatz 4).

Artikel 100a trete wegen seiner ausgeglichenen Regelung, die es ermögliche, die beiden Ziele Umweltschutz und Errichtung des Binnenmarktes miteinander zu vereinbaren, an die Stelle des Artikels 100 und eventuell der Artikel 100 und 235, auf die der Rat die fraglichen Rechtsvorschriften vor dem Inkrafttreten der Einheitlichen Akte gestützt habe. Die ausdrückliche Bezugnahme auf den Umweltschutz in Artikel 100a Absatz 3 stelle im übrigen nur eine konkrete und verstärkte Ausprägung des in Artikel 130r Absatz 2 übernommenen allgemeinen Grundsatzes dar, daß alle Maßnahmen der Gemeinschaft den Erfordernissen des Umweltschutzes entsprechen müßten, um eine wirksame Anwendung dieses Grundsatzes zu gewährleisten.

Dagegen bezwecke Artikel 130s, der Gemeinschaft eine ausdrückliche, subsidiäre Zuständigkeit für jedes andere Tätigwerden einzuräumen, das zu der auf Gemeinschaftsebene zu betreibenden Umweltpolitik gehöre. Dies gehe bereits offenkundig aus dem Wortlaut dieser Vorschrift hervor. Anstatt den Rat zu verpflichten, konkrete Maßnahmen zu ergreifen oder ein bestimmtes Ziel zu verwirklichen, stelle Artikel 130s die Entscheidung darüber, ob ein und gegebenenfalls welches Tätigwerden erforderlich sei, ganz in sein Ermessen. Außerdem legten die Artikel 130r und 130t die Voraussetzungen für dieses Tätigwerden sowie die Schranken für dessen Wirkungen fest. In diesem

Zusammenhang seien zwei Bestimmungen besonders bedeutsam:

— Artikel 130r Absatz 4 Satz 1, wonach das Tätigwerden der Gemeinschaft dem Subsidiaritätsgrundsatz unterliege.

Die Gemeinschaft werde im Bereich der Umwelt in dem Maße tätig, wie die Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden könnten als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten. Es sei klar, daß sich diese Frage in all den Fällen gar nicht erst stelle, in denen es darum gehe, die Voraussetzungen für einen Binnenmarkt ohne Grenzen und ohne Wettbewerbsverzerrungen zu schaffen.

— Artikel 130t, der es den Mitgliedstaaten erlaube, in einem Bereich, der durch nach Artikel 130s erlassene gemeinschaftsrechtliche Vorschriften geregelt sei, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, die mit dem EWG-Vertrag vereinbar seien; eine solche Bestimmung dürfe sich aber nicht auf Maßnahmen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften beziehen, mit denen die Verwirklichung oder das Funktionieren des Binnenmarktes gesichert werden solle.

Nach Ansicht der Kommission stellt Artikel 100a mithin eine gegenüber Artikel 130s spezielle Rechtsgrundlage für alle Handlungen im Bereich des Umweltschutzes dar, die gleichzeitig mit der Verwirklichung oder dem Funktionieren des Binnenmarktes zusammenhingen, unabhängig davon, welchen „Hauptzweck" man dieser Handlung zuschreiben möge. Allein die Tatsache, daß die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes betroffen sei, genüge für die Feststellung, daß die Bestimmungen von Artikel 100a anwendbar seien. Letztlich werde die Wahl des Artikels 100a als Rechtsgrundlage für eine Handlung, die, unabhängig von ihren sonstigen Zielsetzungen, den Binnenmarkt betreffe, durch die Wirkung der jeweiligen Richtlinie bestimmt.

c) Prüfung der Richtlinie 91/156

Die Kommission führt weiter aus, die Richtlinie 91/156 erfülle die Voraussetzungen des Artikels 100a EWG-Vertrag. Es müßten drei Kriterien erfüllt sein, damit eine Gemeinschaftsmaßnahme zum Umweltschutz unter Artikel 100a EWG-Vertrag falle. Es müsse nachgewiesen werden,

— daß es sich um eine Maßnahme zur Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften handele;

— daß die Maßnahme ihrem Zweck nach zur Vollendung oder zum Funktionieren des Binnenmarktes beitrage;

— daß es keine speziellere Bestimmung im Bereich des Binnenmarktes gebe.

Zum ersten Punkt macht die Kommission geltend, mit der Richtlinie werde für alle

Mitgliedstaaten eine einzige einheitliche Definition des Abfallbegriffs und der damit zusammenhängenden Tätigkeiten (Erzeuger, Besitzer, Bewirtschaftung, Beseitigung, Verwertung, Einsammeln) eingeführt. Über diese Harmonisierung hinaus, die sich unmittelbar auf den Verkehr von Produkten (Waren/Abfälle) auswirken könne, sehe die Richtlinie gemeinsame Regeln für die Bedingungen der industriellen Erzeugung, die Behandlung von Abfällen und insbesondere das Verbringen von Abfällen vor. So beziehe sie sich inhaltlich auf eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen einerseits und auf die Beseitigung von Hindernissen für den Handel zwischen Mitgliedstaaten andererseits, d. h. auf die beiden Grundpfeiler des Binnenmarktes.

Wegen der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen verweist die Kommission insbesondere auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die Verhütung oder Verringerung von Abfällen zu fördern (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a) und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um eine unkontrollierte Ablagerung oder Ableitung von Abfällen und deren unkontrollierte Beseitigung zu verbieten (Artikel 4 Absatz 2), was es ausschließe, daß die Industrien eines Mitgliedstaats Produktionskostenvorteile allein daraus zögen, daß die Regelung über die Behandlung von Abfällen weniger streng sei. Die Harmonisierungswirkungen der Richtlinie in bezug auf die Wettbewerbssituation der Industrien in den Mitgliedstaaten erhielten noch dadurch zusätzliches Gewicht, daß nach Artikel 15 der Besitzer oder der Hersteller des Erzeugnisses, von dem die Abfälle herrührten, die Kosten für deren Beseitigung zu tragen habe.

In dem Bestreben, die Harmonisierung zu konkretisieren, die sich aus der Verpflichtung nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie herleite, sicherzustellen, daß die Abfälle ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt verwertet oder beseitigt würden, verlange die Richtlinie, daß jede Behandlung von Abfällen genehmigungspflichtig sei (Artikel 9).

Was die Beseitigung der Hindernisse für den Handel zwischen Mitgliedstaaten angehe, so sei es natürlich nicht das Ziel der Richtlinie, das Verbringen von Abfällen innerhalb der Gemeinschaft zu fördern. Es gehe vielmehr darum, diese Bewegungen so weit zu begrenzen, wie dies für den Umweltschutz erforderlich sei und der Verpflichtung entspreche, den Binnenmarkt zu verwirklichen. Deshalb unterscheide die Richtlinie auch zwischen wiederverwendbaren Abfällen und den Voraussetzungen für die Beseitigung von Abfällen.

Für alle Abfälle und deren Behandlung gelte die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen (Artikel 7 Absätze 1 und 2). Besondere Bestimmungen über Beschränkungen hinsichtlich des Verbringens gälten nur für die Abfälle, die zur Beseitigung bestimmt seien (Artikel 7 Absatz 3).

Hinsichtlich der letztgenannten Abfälle weist die Kommission auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten hin, ein integriertes und angemessenes Netz von Beseitigungsanlagen zu errichten, damit die Abfälle in einer der am nächsten gelegenen Entsorgungsanlagen

beseitigt werden könnten (Artikel 5). Aufgrund der Harmonisierung in bezug auf diese Anlagen könne die in der Richtlinie vorgesehene Regelung aber dafür sorgen, daß das Verbringen von Abfällen unter Bedingungen eines echten Binnenmarktes auf ein Mindestmaß zurückgeführt werde.

Was dagegen die wiederverwendbaren oder verwertbaren Fälle betreffe, für die die Richtlinie außer in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b keine spezielle Bestimmung enthalte, so würde es den Zielen der Richtlinie zuwiderlaufen, wenn die Möglichkeit beschränkt würde, Abfälle nach der unter Berücksichtigung der Transportkosten günstigsten Verwertungsanlage zu befördern.

Trotz ihrer Ziele im Zusammenhang mit dem Umweltschutz betreffe die Richtlinie daher angesichts der besonderen Merkmale, die Abfälle in wirtschaftlicher Hinsicht aufwiesen, die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes.

Schließlich bekräftigt die Kommission, daß Artikel 130s nur das Instrumentarium für ein Tätigwerden der Gemeinschaft in bezug auf Maßnahmen ergänze, die keine Grundlage in einer anderen Bestimmung des EWG-Vertrags fänden. Der Begriff „Umweltpolitik der Gemeinschaft" in Artikel 130r Absatz 1 sei mithin nicht vergleichbar mit einer gemeinsamen Politik, deren Rechtsgrundlage eine Lex specialis zu Artikel 100a darstelle.

Die Kommission zieht den Schluß, daß das mit der Richtlinie eingeführte System vorbehaltlich besonderer Bestimmungen anderer Richtlinien über gefährliche Abfälle allgemein den Grundsatz des freien Verkehrs verwertbarer Abfälle verwirkliche und den Verkehr von zur Beseitigung bestimmten Abfällen von Voraussetzungen abhängig mache, die mit dem Binnenmarkt in Einklang stünden. Dies alles beruhe auf einer Harmonisierung der nationalen Bestimmungen über die Voraussetzungen, unter denen Abfälle behandelt werden könnten, wodurch Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt beseitigt würden. Daher sei nur Artikel 100a als Rechtsgrundlage für diese Richtlinie angemessen.

d) Zu den Wirkungen der Nichtigerklärung

Da eine Nichtigerklärung der Richtlinie die Rechtssicherheit sowohl für die Mitgliedstaaten, die zur Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht bereit seien, als auch für die Wirtschaftsteilnehmer, die im Hinblick auf diese Umsetzung schon jetzt Dispositionen u. a. in bezug auf Investitionen treffen müßten, erheblich beeinträchtigen könnte, beantragt die Kommission, Artikel 174 Absatz 2 entsprechend anzuwenden und anzuordnen, daß die Wirkungen der für nichtig erklärten Richtlinie fortgelten.

2. Das *Europäische Parlament* weist zunächst darauf hin, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Rechtsgrundlage einer Handlung nach ihrem Inhalt und ihrem Zweck zu bestimmen sei und daß sich der Rat bei der Wahl der Rechtsgrundlage nicht auf eine — subjektive — Überzeugung stützen dürfe, daß einer der mit der Handlung verfolgten Zwecke gegenüber dem anderen oder den anderen Zwecken wichtiger oder „wesentlich" sei.

Nach Ansicht des Parlaments betreffen die materiell-rechtlichen Bestimmungen der Richtlinie sowohl die Bewirtschaftung von Abfällen in der Gemeinschaft als auch den Umweltschutz. Es sei z. B. klar, daß sich die Entwicklung von umweltfreundlichen Technologien und von Erzeugnissen, die möglichst wenig zur Erhöhung der Menge oder der Schädlichkeit der Abfälle beitrügen, erheblich auf die Wettbewerbsbedingungen für die industrielle Erzeugung und mithin auf die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes auswirke. Klar sei außerdem, daß diese Maßnahmen dazu beitragen müßten, die durch die Abfälle aus industriellen Verfahren verursachte Umweltverschmutzung zurückzuführen oder auszuschalten. Daher betreffe die Richtlinie inhaltlich nicht nur den Umweltschutz, sondern auch die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes.

Zu den Zielen der streitigen Richtlinie führt das Parlament aus, der Rat gehe in deren achter Begründung von einer Mehrzahl dieser Zwecke aus, ohne jedoch einen Zweck als den wichtigsten zu bezeichnen. Mit der Richtlinie sei die Verfolgung von „Binnenmarktzwecken", die auf eine Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen, die Schaffung und das ordnungsgemäße Funktionieren eines Binnenmarktes für Abfälle und einen besseren Umweltschutz gerichtet seien, untrennbar verbunden. Daher falle die streitige Richtlinie in den Anwendungsbereich des Artikels 100a.

Sodann bezweifelt das Parlament die Vereinbarkeit des Verfahrens des Artikels 18 der streitigen Richtlinie mit dem EWG-Vertrag. Die Kommission habe in ihrem ursprünglichen Vorschlag für die Richtlinie (ABl. 1988, C 295, S. 3) vorgesehen, daß die zur Anpassung der Richtlinie an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt notwendigen Änderungen nach einem Verfahren beschlossen würden, bei dem ein beratender Ausschuß eingeschaltet würde (Verfahren I des genannten Beschlusses 87/373). Mit der Abgabe seiner Stellungnahme zu diesem Vorschlag am 25. Mai 1989 habe das Parlament auch dem vorgeschlagenen Verfahren der Einschaltung eines beratenden Ausschusses zugestimmt (ABl. C 158, S. 232). Dagegen habe es sich bei seiner Prüfung der Änderung der Rechtsgrundlage im Februar 1991 nicht zum Regelungsausschußverfahren (Verfahren III Variante a des Beschlusses 87/373) geäußert, das der Rat zu akzeptieren bereit gewesen sei.

Indem der Rat die Richtlinie 91/156 auf Artikel 130s statt auf Artikel 100a gestützt habe, habe er dem Parlament die Möglichkeit genommen, in zweiter Lesung auf die Änderung des in Artikel 18 der streitigen Verordnung vorgesehenen Ausschußverfahrens zu reagieren. Ein solches Verhalten stehe nicht mit den wesentlichen Formvorschriften in Einklang, die beim Erlaß der Richtlinie zu beachten seien, da das in Artikel 100a vorgesehene Verfahren der Zusammenarbeit nicht angewandt worden sei. Dieser Klagegrund werde von demjenigen umfaßt, der die Rechtsgrundlage dieser Richtlinie betreffe.

Das Parlament stellt nicht die Vereinbarkeit von Artikel 18 der Richtlinie mit dem genannten Beschluß 87/373 in Frage. Es hält jedoch das in Artikel 18 vorgesehene Verfahren des Regelungsausschusses für nicht vereinbar mit Artikel 145 dritter Gedankenstrich des Vertrages, wonach sich der Rat „in spezifischen Fällen ... vorbehalten [kann], Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben".

Hierzu macht das Parlament erstens geltend, der Regelungsausschuß sei ein Organ, das weder im Vertrag vorgesehen noch mit dessen institutionellem Gefüge vereinbar sei. Der Ausschuß könne zwar keine Durchführungsmaßnahmen beschließen, er habe jedoch die Macht, die Kommission daran zu hindern, dies zu tun. Es sei aber Sache des Rates, sich die Ausübung der Durchführungsbefugnisse vorzubehalten, und die Zuweisung dieser Befugnis an eine andere Stelle begründe einen Verstoß gegen Artikel 4 des Vertrages. Zweitens werde die vom Ausschuß in spezifischen Fällen ausgeübte Vorbehaltsbefugnis an keiner Stelle des Verfahrens des Artikels 18 beschränkt. Drittens sehe das Verfahren des Regelungsausschusses keine Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle der Entscheidung vor, dem Rat die Durchführungsbefugnisse vorzubehalten, und verstoße daher gegen die Begründungsverpflichtung, die dem Rat obliege.

3. Der *Rat* vertritt die Auffassung, die Richtlinie 91/156 sei auf einer zutreffenden Rechtsgrundlage unter Beachtung der hierzu vorgesehenen Verfahren erlassen worden.

a) Kriterien für die Bestimmung der Rechtsgrundlage einer Gemeinschaftshandlung

Der Rat verweist insoweit zunächst auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach sich die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt des Rates auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen müsse, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehörten (Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86, Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 11, und Urteil „Titandioxid", a. a. O.).

Zum ersten dieser beiden Kriterien bemerkt der Rat, der Gerichtshof habe zur Bestimmung der Rechtsgrundlage einer Handlung im allgemeinen auf das wichtigste (oder „wesentliche") mit dieser Handlung angestrebte Ziel abgestellt. Im genannten Urteil „Titandioxid" habe der Gerichtshof die Bedeutung der beiden ermittelten Ziele verglichen und festgestellt, daß diese gleich wichtig seien, daß die Richtlinie einen gemischten Inhalt habe und daß die Ziele und Inhalte „Binnenmarkt" und „Umweltschutz" nicht voneinander getrennt werden könnten. Nach Ansicht des Rates ist daher zu unterscheiden zwischen

— einem Normalfall, in dem sich der wesentliche Zweck einer Maßnahme und die diesem Zweck entsprechende Rechtsgrundlage aufgrund einer Prüfung von Ziel und Inhalt dieser Maßnahme feststellen ließen (auch wenn mit dieser Maßnahme gleichzeitig bestimmte andere sekundäre oder Nebenzwecke verfolgt würden), und

— einem Sonderfall, in dem die Prüfung der fraglichen Maßnahme ergebe, daß mit der Maßnahme zwei (oder mehrere) gleich wichtige Ziele verfolgt würden und daß ihr Inhalt gemischt sei, und in dem es sich, weil die möglichen Rechtsgrundlagen miteinander unvereinbar seien, als notwendig erweisen könne, aus rein verfahrensrechtlichen Gründen zwischen diesen beiden Rechtsgrundlagen zu wählen.

Nach Ansicht des Rates läuft die Auffassung der Kommission, die das Schwergewicht auf die „Wirkung" der betreffenden Maßnahme lege, darauf hinaus, daß dem Binnenmarkt ein absoluter Vorrang gegenüber allen anderen Zielen des EWG-Vertrags eingeräumt werde. Fast alle Rechtsakte des Rates seien geeignet, im Rahmen des Binnenmarktes

Wirkungen zu zeitigen, oder sie beträfen ihn doch auf die eine oder andere Weise. Die Auslegung der Kommission könnte dazu führen, daß neben Artikel 130s auch auf zahlreiche andere Artikel des EWG-Vertrags deutlich seltener zurückgegriffen werde.

b) Prüfung der Richtlinie 91/156

Nach Auffassung des Rates lassen sich aufgrund einer Prüfung von Ziel und Inhalt der Richtlinie 91/156 fünf Hauptaussagen treffen, die zeigten, daß die Richtlinie eine Maßnahme der Umweltpolitik der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 130r EWG-Vertrag darstelle.

Erstens fehle in der streitigen Richtlinie eine Bestimmung wie Artikel 1 der Richtlinie 89/428/EWG vom 21. Juni 1989 („Titandioxid", ABl. L 201, S. 56), die die Ziele des Umweltschutzes und der Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen ohne Hinweis auf ihre relative Bedeutung nebeneinander stelle.

Zweitens gelte die Richtlinie, von den in Artikel 2 vorgesehenen ausdrücklichen Ausnahmen abgesehen, für *alle* Abfälle und nicht nur für die Abfälle aus industriellen Verfahren oder anderen wirtschaftlichen Betätigungen. Der Anfall von Hausmüll habe aber unabhängig davon, ob man ihn mit Industrieabfällen zusammen oder aber getrennt behandele, mit der Errichtung oder dem Funktionieren des Binnenmarktes nichts zu tun.

Ein drittes Argument sei aus dem allgemeinen Charakter der Artikel 3 bis 5 n. F. der streitigen Richtlinie abzuleiten. Mit diesen würden Grundsätze und Ziele festgelegt, die von den Mitgliedstaaten anhand von Mitteln oder Methoden einzuhalten bzw. zu erreichen seien, die zwar bisweilen angeführt seien, dann aber nicht erschöpfend. Die Mitgliedstaaten verfügten über einen weiten Spielraum bei der Beurteilung des Inhalts der von ihnen nach Artikel 7 n. F. der Richtlinie zu erstellenden nationalen Pläne und somit jeder Rechtsetzungstätigkeit. Die Richtlinie sei also vor allem eine Maßnahme, mit der eine Gemeinschaftsstrategie für die Bewirtschaftung der Abfälle festgelegt werde. Deshalb und nicht, weil es sich um das erste Stadium auf dem Weg zu einer Harmonisierung handele, habe die Richtlinie generellen Charakter.

Ein viertes Argument sei einigen Bestimmungen der streitigen Richtlinie zu entnehmen, die für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit vorsähen, den freien Verkehr von Abfällen zu beschränken (Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie). Was die zu beseitigenden Abfälle angehe, so sei die Auffassung — wie sie von der Kommission vertreten werde —, daß eine erhebliche Rückführung des Verbringens von zu beseitigenden Abfällen eine Maßnahme sei, die zum Ziel und zum Inhalt habe, die Wettbewerbsbedingungen zu verbessern und zur Errichtung des Binnenmarktes beizutragen, nicht überzeugend. Zu den wiederverwendbaren oder verwertbaren Abfällen sei zum einen zu sagen, daß Artikel 7 Absatz 3, nach dem die Mitgliedstaaten das Verbringen von Abfällen verhindern könnten, das nicht den Abfallbewirtschaftungsplänen entspreche, auf das Verbringen dieser Abfallarten anwendbar sei, und zum anderen, daß derartige Überlagerungen des freien Verkehrs von Abfällen zwar als Bestandteil einer spezifischen umweltpolitischen Maßnahme gerecht-

fertigt sein könnten, jedoch in keiner Weise zur Errichtung oder zum Funktionieren des Binnenmarktes beitrügen.

Die fünfte Erwägung des Rates betrifft das in Artikel 15 der Richtlinie verankerte Verursacherprinzip. Dieser Artikel lege lediglich fest, wer die Kosten zu tragen habe, und auch hier sei den Mitgliedstaaten eine Wahlmöglichkeit belassen worden. Es sei nicht erkennbar, inwieweit die Wettbewerbsbedingungen dadurch harmonisiert würden, daß ein Mitgliedstaat den Besitzer zur Zahlung verpflichte, während ein anderer Mitgliedstaat diese Verpflichtung dem Erzeuger auferlege.

Im Ergebnis vertritt der Rat die Auffassung, im Inhalt der Richtlinie komme unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen ganz eindeutig ein wesentliches Ziel zum Ausdruck, nämlich das des Schutzes der Gesundheit und der Umwelt. Nur soweit es dieses Ziel zulasse, führe die Richtlinie zu einer gewissen (bereits mit der Richtlinie 75/442 eingeleiteten) Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Abfallbewirtschaftung. Die Richtlinie 75/442 lege keine Vorschriften für Unternehmen fest, um Wettbewerbsverzerrungen und Handelsbeschränkungen zu verhindern, sondern stelle eine positive, umfassende Aktion der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Gesundheits- und des Umweltschutzes dar.

c) Die Wahl zwischen Artikel 130s und Artikel 100a

Zur Beantwortung der Frage, welches die geeignete Rechtsgrundlage für eine Richtlinie ist, die zwar Wirkungen im Bereich des Binnenmarktes zeitige, aber im wesentlichen den Schutz der Gesundheit und der Umwelt zum Ziel habe, weist der Rat zunächst darauf hin, daß nach dem Urteil des Gerichtshofes in der angeführten Rechtssache „Titandioxid" eine Kombination der Artikel 100a und 130s jedenfalls ausgeschlossen sei.

Zu Artikel 130s sei zu sagen, daß der aus den Artikeln 130r, 130s und 130t bestehende Titel VII EWG-Vertrag Ausdruck einer in sich geschlossenen Politik, wie etwa der Regionalpolitik oder der Sozialpolitik, sei und ein Ziel der Gemeinschaft wiedergebe, das neben denen der anderen Politiken sowie dem der Verwirklichung des Binnenmarktes bestehe. Artikel 130r lege die Grundsätze fest, von denen sich die Umweltpolitik der Gemeinschaft leiten lassen müsse, und bewirke u. a., daß diese Politik nicht isoliert betrieben werde. Dieser Abschnitt schreibe aber mit Sicherheit nicht fest, daß es sich hierbei um einen vorrangigen Tätigkeitsbereich handele.

Was Artikel 100a angehe, so werde mit der Errichtung des Binnenmarktes kein Umweltschutz bezweckt. Die verstärkte Wirtschafts- und Industrietätigkeit, zu der der Binnenmarkt führen solle, hätte sich im Gegenteil in einer Umweltverschlechterung äußern können, da die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen und die Beseitigung von Hindernissen für den freien Verkehr auf jedem Schutzniveau möglich wäre. Zweck des Artikels 100a Absatz 3 sei es, eine solche Verschlechterung zu verhüten. Wenn es nun um eine Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes mit dem Ziel der Errichtung des Binnenmarktes gehe, sei Artikel 100a die geeignete Rechtsgrundlage. Soweit dagegen

eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften geboten sei, um die Ziele eines wirksamen Umweltschutzes unter Beachtung der Bedingungen des Binnenmarktes zu verwirklichen, finde Artikel 130s Anwendung.

Außerdem erlaube zwar Artikel 100a Absatz 3 dem Rat, die Ziele des Umweltschutzes zu verfolgen, jedoch müsse dies innerhalb und dürfe nicht außerhalb des Anwendungsbereichs dieses Artikels geschehen. Eine Maßnahme aber, die in erster Linie der Umwelt und nicht dem freien Verkehr von Abfällen diene, könne jedoch kaum auf Artikel 100a allein gestützt werden, da sie mit dessen Zweck selbst unvereinbar wäre.

Abschließend macht der Rat geltend, das Vorbringen der Kommission würde den Rückgriff auf Artikel 100a in fast allen Fällen rechtfertigen, da jede bestehende oder potentielle Abweichung zwischen den nationalen Bestimmungen, die irgendeine wirtschaftliche Tätigkeit beträfen, geeignet sei, sich unmittelbar oder mittelbar auf die Wettbewerbsbedingungen auszuwirken. Eine solche Entwicklung wäre weder rechtlich korrekt noch politisch wünschenswert.

d) Antwort auf den Streithilfeschriftsatz des Europäischen Parlaments

Wegen des Angriffsmittels einer unzutreffenden Rechtsgrundlage verweist der Rat auf sein vorstehendes Vorbringen.

Soweit das Parlament mit seinem zweiten Angriffsmittel die Vereinbarkeit von Artikel 18 der streitigen Richtlinie mit dem EWG-Vertrag bezweifle, wobei es aber von der Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit dem Beschluß 87/373 ausgehe, vertritt der Rat die Ansicht, das Parlament bezweifle implizit die Vereinbarkeit dieses Beschlusses mit dem EWG-Vertrag. Da diese Vereinbarkeit jedoch in der vorliegenden Rechtssache von der Kommission nicht in Abrede gestellt werde — sie habe auch Artikel 18 der streitigen Richtlinie nicht in Frage gestellt —, gehe das Parlament offensichtlich über Anträge, „die der vollständigen oder teilweisen Unterstützung oder Bekämpfung der Anträge einer Partei zu dienen bestimmt sind", hinaus, auf die sich ein Streithelfer nach Artikel 93 Absatz 5 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes zu beschränken habe. Dieses Angriffsmittel sei daher unzulässig.

Der Rat hält dieses Angriffsmittel zweitens auch deshalb für unzulässig, weil das Parlament keine Beweismittel für den Nachweis einer Verletzung einer seiner Befugnisse vorgelegt habe. Der Gerichtshof habe nämlich im Urteil vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-70/88 (Parlament/Rat, Slg. 1991, I-4529, Randnr. 20) dieses Angriffsmittel unter Hinweis darauf zurückgewiesen, daß das Parlament für eine Verletzung seiner Befugnisse keine Anhaltspunkte vorgetragen habe.

Für den Fall, daß der Gerichtshof dieses Angriffsmittel dennoch für zulässig halten sollte, macht der Rat geltend, Artikel 145 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag enthalte keine Anforderungen oder Beschränkungen hinsichtlich der Bedingungen, an die der Rat die Durchführungsbefugnisse, die er der Kommission übertrage, knüpfen könne. Es sei klar, daß der Kommission im Rahmen des Verfahrens III Variante a des Beschlusses 87/373, auf das Artikel 18 der streitigen Richtlinie abstelle, unter bestimmten in diesem Beschluß festgelegten Bedingungen eine Durchführungsbefugnis verliehen werde.

Das gesamte Vorbringen des Parlaments scheine jedoch auf der Annahme zu beruhen, daß mit diesem Verfahren im wesentlichen dem Rat selbst Befugnisse unmittelbar vorbehalten würden; ein solcher Vorbehalt müsse aber, da er nur in bestimmten Fällen möglich sei, ordnungsgemäß begründet werden. Dieser Betrachtungsweise liege ein tiefgreifendes Mißverständnis über die Natur des Verfahrens III Variante a zugrunde. Der Rat macht hierzu geltend, wenn der nach diesem Verfahren vorgesehene Ausschuß eine ablehnende Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Maßnahmen abgebe, so daß die Kommission dem Rat einen Vorschlag unterbreite, so müsse dieser nach der Grundvorschrift spätestens nach drei Monaten einen Beschluß fassen. Wenn es dem Rat nicht gelinge, innerhalb dieser Frist eine qualifizierte Mehrheit für den Vorschlag oder ein einstimmiges Votum für dessen Änderung zustande zu bringen, müsse die Kommission die vorgeschlagenen Maßnahmen erlassen. So könne der Rat nur durch einen einstimmig gefaßten Beschluß verhindern, daß die von der Kommission geplante Durchführungsmaßnahme tatsächlich erlassen werde. Dieses Verfahren, das also keineswegs gewährleiste, daß die Entscheidungsgewalt im Fall einer ablehnenden Stellungnahme des Ausschusses vom Rat ausgeübt werde, gebe der Kommission eine echte Durchführungsbefugnis.

Dies habe der Gerichtshof im Urteil vom 24. Oktober 1989 in der Rechtssache 16/88 (Kommission/Rat, Slg. 1989, I-3457) herausgestellt, in der er in bezug auf das Verfahren II (Verwaltungsausschuß) ausgeführt habe, daß dieses Verfahren „dem Rat [ermögliche], anstelle der Kommission zu handeln". Das vom Gerichtshof gebrauchte Verb „ermöglichen" sei zutreffend, da das Verfahren dem Rat die Möglichkeit zum Handeln gebe, es jedoch nicht ausschließe, daß letztlich eine Handlung der Kommission angenommen werde. Demgemäß beantragt der Rat, dieses Angriffsmittel, falls der Gerichtshof es für zulässig halte, als unbegründet zurückzuweisen.

4. Das *Königreich Spanien* hält die Auffassung der Kommission zum extensiven Charakter von Artikel 100a EWG-Vertrag, der für die Regelung jeder umweltpolitischen Frage, die auch nur inzidenter die Verwirklichung des einheitlichen Binnenmarktes berühre, zum Rückgriff auf diese Bestimmung verpflichte, für nicht haltbar. Wie aus Artikel 130r selbst hervorgehe, ziele die Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt, wenn sie sich auch vom Grundsatz der Subsidiarität leiten lasse, für sich genommen auf ein hohes Niveau des Umweltschutzes ab. Diese Tätigkeit bewege sich außerdem am Rande aller wirtschaftlichen, sozialen oder sonstigen Umstände, was sich vom Tätigwerden der Gemeinschaft zur Verwirklichung des einheitlichen Binnenmarktes abhebe, das durch andere Werte als die beeinflußt werde, bei denen die Umwelt nur ein Bestandteil sei. Daraus folge, daß der Rat, wenn er seine Tätigkeit auf Artikel 130s stütze, stets ein hohes Niveau des Umweltschutzes garantiere, während diese Garantie unter den Voraussetzungen des Artikels 100a Absatz 3 keine vollständige sei, da dieses hohe Schutzniveau nach dem EWG-Vertrag nur von der Kommission in ihrem Vorschlag, nicht aber vom Rat beachtet werden müsse.

Das unterschiedliche Niveau des Umweltschutzes erlaube es jedoch nicht, bei der Wahl der nach Inhalt und Zielen des Gemeinschaftsrechtsakts geeigneten Rechtsgrundlage ein Rangordnungselement einzuführen. Vielmehr sei festzustellen, daß die Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umwelt-

schutzes auf verschiedene Art und Weise tätig werde. Einerseits gehe es um das eigentliche Tätigwerden, mit dem jenseits aller anderen Erwägungen ein einziges Ziel, die Verwirklichung eines erhöhten Umweltschutzniveaus, angestrebt werde, dem der Grundsatz der Subsidiarität zugrunde liege und das sich in Artikel 130s EWG-Vertrag konkretisiere. Bei einem anderen Tätigwerden gehe es darum, die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu Umweltfragen anzugleichen, soweit sie sich auf die Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken auswirken könnten, mit denen die Verwirklichung des einheitlichen Binnenmarktes in der Gemeinschaft angestrebt werde; mit diesem Tätigwerden solle der Handlungsspielraum oder die Handlungsfreiheit der Gemeinschaftsorgane bei der Erarbeitung der zu diesem Zweck erlassenen Rechtsakte eingeschränkt werden, die sich auf die Umwelt auswirken könnten, und dieses Tätigwerden müsse auf der Grundlage des Artikels 100a EWG-Vertrag erfolgen.

Nach Ansicht Spaniens stellt die Richtlinie 91/156 wegen ihres Inhalts und ihrer Ziele ein vollendetes Beispiel für ein Tätigwerden der Gemeinschaft im Bereich des Umweltschutzes dar, d. h. ein Tätigwerden, das dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie dem Verursacherprinzip (Artikel 15 der Richtlinie) unterliege, sich vom Subsidiaritätsgrundsatz leiten lasse und zum Ziel habe, die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern, zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen und eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten, wobei es von einem hohen Niveau des Umweltschutzes ausgehe.

Aufgrund dieser Erwägungen sei Artikel 100a als angemessene Grundlage für die angefochtene Richtlinie auszuschließen. Es erscheine nicht vernünftig, daß ein Mitgliedstaat, der in einer Frage, die mit Wettbewerb und freiem Warenverkehr nur ganz entfernt etwas zu tun habe, weiter seine Umweltvorschriften anwenden wolle, insoweit bis zur Genehmigung durch die Kommission das Verfahren des Artikels 100a Absatz 4 anwenden müsse.

Im übrigen führt Spanien eine Reihe von Gemeinschaftsrechtsakten an (Richtlinie 88/609/EWG des Rates vom 24. November 1988 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft, ABl. L 336, S. 1; Richtlinie 90/656/EWG des Rates vom 4. Dezember 1990 über die in Deutschland geltenden Übergangsmaßnahmen für bestimmte Gemeinschaftsvorschriften über den Umweltschutz, ABl. L 353, S. 59; Verordnung [EWG] Nr. 594/91 des Rates vom 4. März 1991 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, ABl. L 67, S. 1), die sich alle auf den Bereich des Wettbewerbs oder den der Beseitigung von Hindernissen für den Warenverkehr in der Gemeinschaft auswirkten und die auf der für den Umweltbereich spezifischen Grundlage des Artikels 130s EWG-Vertrag ergangen seien.

M. Zuleeg
Berichterstatter