SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER
vom 8. Juni 1999 *

A — Einführung

1. In den beiden vorliegenden Fällen befaßt der niederländische Raad van State den Gerichtshof mit Fragen zur Auslegung und Anwendung des gemeinschaftlichen Abfallbegriffes im Sinne der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle [1] in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle [2]. Es geht dabei letztlich um die Frage, ob bestimmte behandelte Stoffe, die in der Zementindustrie bzw. zur Stromerzeugung verbrannt werden, Primärrohstoffen gleichzustellen oder (noch) als Abfall einzustufen sind und somit in den Anwendungsbereich der Richtlinie 75/442 und ihres Genehmigungs- und Kontrollsystems fallen.

Rechtssache C-418/97

2. In dieser Rechtssache stellt sich das vorlegende Gericht die Frage, ob sogenannte LUWA-Bottoms als Abfall angesehen werden müssen. Es handelt sich hierbei nach Angaben des Vorlagebeschlusses um eines der Erzeugnisse des Produktionsverfahrens, das die ARCO Chemie Nederland Ltd (im folgenden: ARCO) anwendet. In diesem Produktionsverfahren entsteht neben anderen Stoffen ein Strom von Kohlenwasserstoffen, der Molybdän enthält, das aus Katalysatoren stammt, die für die Produktion benutzt werden. Dieses Molybdän wird aus den Kohlenwasserstoffen zurückgewonnen. Der daraufhin erhaltene Stoff wird von der ARCO als LUWA-Bottoms bezeichnet.

3. Die ARCO hatte bezüglich der LUWA-Bottoms Ende 1994 beim Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Minister für Wohnungswesen, Raumordnung und Umweltfragen) einen Antrag zur Ausfuhr von Abfällen nach Belgien gestellt, wo sie als Brennstoff in der Zementindustrie eingesetzt werden sollten. Die Ausfuhr dieser Stoffe wurde zwar genehmigt, jedoch — wie beantragt — als Ausfuhr von Abfällen und somit nur für begrenzte Zeit und nur mit bestimmten Auflagen.

4. Dagegen wendete sich die ARCO, die die Anmeldung der Abfälle nur sicherheitshalber vorgenommen hatte, falls die Stoffe

* Originalsprache: Deutsch.
1 — ABl. L 194, S. 47.
2 — ABl. L 78, S. 32.

von der Behörde als Abfälle betrachtet werden sollten. Ihrer Meinung nach können die LUWA-Bottoms nicht als Abfall angesehen werden. Sie könnten zu 100 % und ohne daß eine weitere Bearbeitung erforderlich sei, als Brennstoff eingesetzt werden. Sie besäßen einen hohen Heizwert. Bei der Verwendung als Brennstoff in der Zementindustrie habe das Molybdän außerdem keine nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt, da es in diesem Verfahren unmittelbar und vollständig unwirksam gemacht werde. Darüber hinaus bestehe kein Unterschied zu Heizöl. Der Einsatz von LUWA-Bottoms sei für die Umwelt sogar vorteilhaft, da am natürlichen Brennstoffvorrat gespart werden könne.

5. Das vorlegende Gericht stellt sich die Frage, ob die Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft [3] auf die Ausfuhr von LUWA-Bottoms anwendbar ist. Voraussetzung dafür wäre, daß es sich um Abfall im Sinne der Richtlinie 75/442 handelte, auf deren Abfallbegriff die Verordnung Nr. 259/93 verweist. Dazu müßte der Besitzer sich des Stoffes entledigen. Das vorlegende Gericht stellt sich die Frage, ob dies gegeben sein kann, wenn ein Produkt aus einem Herstellungsverfahren zu dem Zweck abgegeben wird, es als Brennstoff einzusetzen. Da es auch nicht eindeutig sei, daß die Anhänge II A und II B der Richtlinie 75/442 so auszulegen seien, daß Stoffe, die den darin aufgeführten Beseitigungs- bzw. Verwertungsverfahren unterzogen würden, in jedem Fall als Abfall anzusehen seien, legt der Raad van State dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Läßt sich aus dem bloßen Umstand, daß LUWA-Bottoms einem Verfahren unterzogen werden, das in Anhang II B der Richtlinie 75/442/EWG aufgeführt ist, ableiten, daß es sich um Sich-Entledigen von diesem Stoff handelt und daß der Stoff als Abfall im Sinne der Richtlinie 75/442 zu betrachten ist?

2. Falls die erste Frage zu verneinen ist: Hängt dann die Beantwortung der Frage, ob der Einsatz von LUWA-Bottoms als Brennstoff als Sich-Entledigen anzusehen ist, davon ab, ob

   a) LUWA-Bottoms nach den gesellschaftlichen Auffassungen Abfall sind, wobei insbesondere erheblich ist, ob LUWA-Bottoms ohne eingehende Bearbeitung und auf umwelthygienisch vertretbare Weise als Brennstoff verwertet werden können?

3 — ABl. L 30, S. 1.

b) der Einsatz von LUWA-Bottoms als Brennstoff mit einer üblichen Methode der Verwertung von Abfällen vergleichbar ist?

c) der Einsatz eines Haupterzeugnisses oder eines Nebenerzeugnisses (eines Rückstandes) vorliegt?

Rechtssache C-419/97

6. Im zweiten Verfahren geht es um die Frage, ob zerkleinerte Holzreste aus Bau- und Abbruchholz, die als Brennstoff bei der Stromerzeugung eingesetzt werden, als Abfall anzusehen sind. Die EPON — ein Stromerzeugungsunternehmen — reichte im Januar 1993 einen Antrag für ein entsprechendes Projekt ein. Der Betrieb einer Anlage für die Bearbeitung des Holzes zur Verwendung als Brennstoff sowie für die Verbrennung wurde genehmigt. Dabei wurde vorgesehen, daß für das Holz bestimmte Qualitätsanforderungen vereinbart werden müßten. In diesem Zusammenhang wurden Grenzwerte für Konzentrationen bestimmter Stoffe festgelegt. Gegen diese Genehmigung, Holz bestimmter Beschaffenheit zu akzeptieren, wenden sich die — wohl Umweltinteressen vertretenden — Vereniging Dorpsbelang Hees, die Stichting Werkgroep Weurt+, die Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen und De Groenen Regio Gelderland.

7. Es stellt sich nun die Frage, ob das Holz im vorliegenden Fall als Abfall angesehen werden muß, wobei zu beachten ist, daß der ursprüngliche Antrag nicht auf die Erteilung einer „Genehmigung zur Verbrennung oder zur Lagerung von Abfällen" gerichtet war. In diesem Zusammenhang stellt sich das vorlegende Gericht die Frage, ob es erheblich sei, daß „vor der Verbrennung Verfahren stattgefunden haben", die den Bau- und Abbruchabfall für diese Wiederverwendung geeignet machten. Es legt dem Gerichtshof deshalb folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Läßt sich aus dem bloßen Umstand, daß Holzspäne einem Verfahren unterzogen werden, das in Anhang II B der Richtlinie 75/442/EWG aufgeführt ist, ableiten, daß es sich um Sich-Entledigen von diesem Stoff handelt und daß der Stoff als Abfall im Sinne der Richtlinie 75/442 zu betrachten ist?

2. Falls die erste Frage zu verneinen ist: Hängt die Beantwortung der Frage, ob der Einsatz von Holzspänen als Brennstoff als Sich-Entledigen anzusehen ist, davon ab, ob

a) in bezug auf den Bau- und Abbruchabfall, aus dem die Späne

hergestellt werden, bereits vor der Verbrennung Verfahren stattgefunden haben, die als Sich-Entledigen von diesem Abfall anzusehen sind, d. h. Verfahren, die dazu dienen, diesen Abfall zur Wiederverwendung (den Einsatz als Brennstoff) geeignet zu machen (Recyclingverfahren)?

Falls dies bejaht wird: Ist ein Verfahren, das dazu dient, Abfall zur Wiederverwendung geeignet zu machen (ein Recyclingverfahren), nur als Verfahren zur Verwertung eines Abfalls zu betrachten, soweit dieses Verfahren ausdrücklich in Anhang II B der Richtlinie 75/442 erwähnt ist, oder auch dann, wenn dieses Verfahren einem in Anhang II B erwähnten Verfahren entspricht?

b) Holzspäne nach den gesellschaftlichen Auffassungen Abfall sind, wobei insbesondere erheblich ist, ob Holzspäne ohne eingehende Bearbeitung und auf umwelthygienisch vertretbare Weise als Brennstoff verwertet werden können?

c) der Einsatz von Holzspänen als Brennstoff mit einer üblichen Methode der Verwertung von Abfällen vergleichbar ist?

B — Einschlägige Gemeinschaftsregelungen

8. Der dem gemeinschaftsrechtlichen Abfallrecht zugrunde liegende Abfallbegriff wird in Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 definiert. Diese Definition lautet in der Fassung der Richtlinie 91/156:

„alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muß.

...“

9. In Artikel 1 Buchstabe a ist außerdem vorgesehen, daß die Kommission ein Verzeichnis der unter die Abfallgruppen in Anhang I fallenden Abfälle erstellt. Es handelt sich hierbei um den europäischen Abfallkatalog [4].

10. Der erwähnte Anhang I der Richtlinie 75/442 zählt unter den Kategorien Q 1 bis Q 15 verschiedene konkret genannte Abfallgruppen auf. In Kategorie Q 16, der als letztes genannten Gruppe, heißt es dagegen nur lapidar: „Stoffe oder Produkte aller

4 — Entscheidung 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 (ABl. 1994, L 5, S. 15).

Art, die nicht einer der obenerwähnten Gruppen angehören."

11. Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen 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, welche die Umwelt schädigen können, ...".

12. Die in der Praxis angewandten Beseitigungsverfahren sind in Anhang II A (D 1 bis D 15) und die entsprechenden Verwertungsverfahren in Anhang II B (R 1 bis R 13) enthalten.[5] Entscheidend für die vorliegenden Fälle ist das Verwertungsverfahren R 9, das in der Fassung der Richtlinie 91/156 lautet: „Verwendung als Brennstoff (außer bei Direktverbrennung) oder andere Mittel der Energieerzeugung."

13. Da die Vorlagefragen zum Teil vom Inhalt her identisch sind und sich lediglich auf die verschiedenen Produkte (LUWA-Bottoms und Holzspäne) beziehen, können sie gemeinsam behandelt werden.

5 — Diese Anhänge wurden zuletzt geändert durch die Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 zur Anpassung der Anhänge II A und II B der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle (ABl. L 135, S. 32). Die Parteien beziehen sich in ihren Vorträgen zum Teil auf diese neue Fassung der Anhänge.

C — Zu Frage 1

14. Mit dieser Frage begehrt das vorlegende Gericht Auskunft darüber, ob man aus der Tatsache, daß ein Stoff einem Verfahren nach Anhang II B der Richtlinie 75/442 unterzogen wird, ableiten kann, daß es sich bei diesem Stoff um Abfall handelt.

Parteienvortrag

15. Die Beteiligten gelangen zu dem Ergebnis, daß die Frage 1 dahin gehend zu beantworten sei, daß der Umstand, daß ein Stoff einem Verfahren in Anhang II B der Richtlinie 75/442 unterzogen werde, nicht ausreiche, um diesen Stoff als Abfall im Sinne der Richtlinie 75/442 zu betrachten. Lediglich die Begründungen weichen im Detail etwas voneinander ab.

16. Die EPON z. B. beantwortet die Frage nicht allgemein, sondern konzentriert sich hauptsächlich auf ein Verwertungsverfahren, nämlich die „Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung".[6] Würden alle Stoffe, die z. B. einem solchen Verfahren unterzogen würden, als Abfall angesehen, so müßte nach Meinung der EPON auch die Kohle, die in einem Elektrizitätswerk verbrannt würde, als Abfall eingestuft werden. Ähnliches gelte für Benzin und Kerosin. Die in Anhang II B erwähnten Verfahren seien nur dann als Verwertungsverfahren anzusehen, wenn es sich um ein Sich-Entledigen

6 — Kategorie R 1 des Anhangs II B in der Fassung von 1996.

eines Stoffes handele. EPON verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach eine Unterscheidung zwischen Verwertung von Abfall und der gewöhnlichen industriellen Behandlung von Produkten vorzunehmen sei.[7] Würde der Gebrauch von Benzin oder Kohle als Brennstoff als ein Sich-Entledigen angesehen, so würde diese vom Gerichtshof vorgenommene Unterscheidung aufgegeben.

17. Auch nach Meinung der dänischen Regierung enthalten die Anhänge II A und II B lediglich Beispiele für Methoden, die man auf Stoffe anwenden könne, von denen feststehe, daß es sich um Abfall handele.

18. Die Kommission weist darauf hin, daß zunächst die Frage geklärt werden müsse, ob es sich bei einem bestimmten Stoff um Abfall handele. Erst dann sei eine Behandlung nach Anhang II notwendig. Würde umgekehrt von der Behandlung auf die Abfalleigenschaft geschlossen, so werde der Begriff Abfall unter Umständen zu weit ausgelegt. Als Beispiel wird auf Heizöl verwiesen. Die Kommission schlägt außerdem eine bestimmte Nuancierung der Antwort vor, da einige Kategorien in Anhang II B so formuliert seien, daß zweifellos die Behandlung von Abfall vorliege. Werde also ein Stoff einem solchen Verfahren zugeführt, so könne man davon ausgehen, daß es sich um Abfall handele.

19. Auch das Vereinigte Königreich unterscheidet zwischen den einzelnen Verwertungsmöglichkeiten, gelangt jedoch zu der Auffassung, daß die hier einschlägige Verwendung als Brennstoff (R 9)[8] nicht von sich aus auf eine Abfalleigenschaft des behandelten Stoffes schließen läßt.

20. Ebenso sind nach Meinung der deutschen Regierung in den Anhängen II A und B nur Hinweise dafür enthalten, daß der behandelte Stoff die Abfalleigenschaft besitze. Bei einigen Verfahren könne man direkt darauf schließen, daß Abfall behandelt würde. Andere dagegen ließen einen solchen Schluß nicht zu, da auch Rohstoffe diesen Verfahren unterzogen werden könnten. Es wird hierbei z. B. auf Kohle verwiesen.

21. Auch die niederländische Regierung macht geltend, daß die Verfahren in Anhang II B auch Nichtabfall betreffen könnten. Diese Betrachtung wird dahin gehend erweitert, daß Abfälle auch Verfahren unterzogen werden können, die nicht als Vernichtung oder Verwertung anzusehen seien, z. B. das Einsammeln und der Transport.

22. Die österreichische Regierung schließlich gelangt ebenfalls zu der Ansicht, daß eine Entledigungsabsicht zu einem Verfahren aus Anhang II B hinzukommen müsse, um die Abfalleigenschaft bejahen zu

7 — Urteil vom 18. Dezember 1997 in der Rechtssache C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie, Slg. 1997, I-7411, Randnr. 33).

8 — Anhang II B in der Fassung der Richtlinie 91/156.

können. Was die Rechtssache C-419/97 betrifft, bejaht die österreichische Regierung eine solche Absicht im Hinblick auf das Abbruchholz.

Stellungnahme

23. Die Formulierung der ersten Vorlagefrage bezieht sich auf die in der Richtlinie 75/442 in Artikel 1 Buchstabe a enthaltene Definition von Abfall. Danach muß es sich um einen Stoff handeln, der unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fällt und deren sich der Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muß. Anhang I kann hier keine weitere Präzisierung des Begriffes liefern, denn er enthält in Kategorie Q 16 „Stoffe oder Produkte aller Art, die nicht einer der obenerwähnten Gruppen angehören" einen Auffangtatbestand, der es ermöglicht, daß praktisch alle Stoffe als Abfall angesehen werden können.

24. Somit kommt dem Begriff des Sich-Entledigens eine besondere Bedeutung zu. Die Richtlinie 75/442 enthält keine ausdrückliche Definition des Begriffes „Sich-Entledigen". In seinem Urteil Inter-Environnement Wallonie hat der Gerichtshof aber ausgeführt, daß sich aus der Richtlinie 75/442 in der geänderten Fassung, insbesondere auch aus den Anhängen II A und II B ergibt, daß der Begriff „Sich-Entledigen" sowohl die Beseitigung als auch die Verwertung eines Stoffes oder Gegenstands umfaßt.[9] Dies bedeutet, daß man sich einer Sache auch dann entledigt, wenn man sie der Verwertung zuführt. Daraus könnte man schließen, daß immer dann, wenn ein Stoff einem Verfahren in Anhang II B unterzogen wird, der Besitzer sich dieses Stoffes entledigt. Diese Schlußfolgerung ist jedoch nicht in jedem Fall zulässig. Wenn der Besitzer eines Stoffes diesen einem Verfahren unter Anhang II B unterzieht, stellt dies zwar einen starken Anhaltspunkt dafür dar, daß der Besitzer sich des Stoffes entledigen möchte. Aber gerade im hier vorliegenden Fall — der Verwertung als Brennstoff — kann man nicht automatisch auf eine solche Absicht schließen. Die entsprechende Kategorie des Anhangs II B lautet in der Fassung von 1991: „R 9 Verwendung als Brennstoff (außer bei Direktverbrennung) ..." Die Formulierung in der Fassung von 1996 ist noch etwas deutlicher und findet sich in Kategorie R 1: „Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung". Einem solchen Verfahren können jedoch auch Heizöl, Kohle und andere Primärbrennstoffe unterzogen werden. Würde man nun aus dem Verfahren rückschließend eine Entledigungsabsicht ableiten und somit auf die Abfalleigenschaft des entsprechenden Stoffes schließen, so müßten auch Heizöl und Kohle als Abfall angesehen werden. Die Tatsache, daß ein Stoff einem Verfahren in Anhang II B unterzogen wird, stellt zwar ein starkes Indiz für ein Sich-Entledigen dar, läßt aber nicht in jedem Fall auf die Abfalleigenschaft des betreffenden Stoffes schließen.

25. Es ist fraglich, ob man, wie einige Parteien es tun, zwischen den einzelnen Kategorien und Verfahren unterscheiden sollte. Die Kategorien R 11 bis R 13[10] sprechen ausdrücklich von Verwendung, Austausch

9 — Urteil in der Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 27).

10 — In der Fassung von 1996.

bzw. Ansammlung von Abfällen. Insoweit steht fest, daß Stoffe, die diesen Verfahren unterzogen werden, per definitionem Abfälle sind. Gerade aus diesen Fällen wird aber um so deutlicher, was auch schon die Kommission vorgetragen hat, daß zunächst zu klären ist, ob es sich um Abfall handelt, der dann einem der Verfahren in Anhang II B unterzogen wird. Wie bereits oben erläutert, läßt sich aber umgekehrt nicht schließen, daß alle Stoffe, die man solchen Verfahren unterziehen kann, Abfälle sind. Aus diesem Grund empfiehlt es sich auch nicht — abgesehen von den eben erwähnten Kategorien R 11 bis R 13 —, zu untersuchen, ob aus bestimmten Verfahren nicht doch auf eine Abfalleigenschaft geschlossen werden kann. Dies würde auch das subjektive Element des Sich-Entledigens völlig ausschließen.

D — Zu Frage 2 a in der Rechtssache C-418/97 bzw. zu Frage 2 b in der Rechtssache C-419/97

26. Bei dieser Frage geht es darum, ob für die Abfalldefinition gesellschaftliche Auffassungen eine Rolle spielen und ob es für die Abfalleigenschaft eines Stoffes entscheidend ist, daß er ohne eingehende Bearbeitung und auf umwelthygienisch vertretbare Weise als Brennstoff verwertet werden kann.

Parteienvortrag

27. Nicht alle Parteien gehen in ihren Ausführungen ausdrücklich auf die vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen ein. Sie äußern sich zum Teil nur allgemein zu den Kriterien für den Abfallbegriff. Auch diese allgemeinen Betrachtungen sollen hier im Parteienvortrag zu Frage 2 a bzw. 2 b mitberücksichtigt werden.

28. Die Kläger im Verfahren C-419/97 sind der Meinung, daß die Holzspäne Abfall darstellten, der nicht auf umwelthygienisch vertretbare Weise wiederverwendet werden könne. Sie tragen zunächst vor, das zur Herstellung der Holzspäne verwendete Abbruchholz enthalte zahlreiche Schadstoffe, bei deren Verbrennung u. a. auch Dioxine freigesetzt werden könnten. Aufgrund dieser Zusammensetzung, die durch keine Behandlung geändert werden könne, handele es sich ohne jeden Zweifel um Abfall. Da z. B. auch Schwermetalle enthalten seien, müßte dieser Abfall sogar als gefährlicher Abfall angesehen werden. Die erwähnten Verunreinigungen seien im übrigen nicht ohne weiteres zu erkennen. Auch aufgrund ihrer Herkunft als Abbruchholz seien die Holzspäne als Abfall anzusehen, denn der Besitzer könne diese Stoffe nach ihrem ersten Gebrauch nicht wieder benutzen. Aus diesem Grund würden die Abfälle auch kostenlos angeboten. Der Besitzer wolle sich somit dieser Stoffe, die im übrigen keinen Handelswert mehr besäßen, entledigen.

29. Die Kläger weisen außerdem darauf hin, daß die verunreinigten Holzspäne in einer für die Verbrennung von Abfällen vorgesehenen Anlage auf eine umweltverträglichere Weise verwendet werden könnten. Dort seien spezielle Filter eingebaut, und es würden auch die entsprechenden Schadstoffmessungen durchgeführt.

30. Nach Meinung der EPON handelt es sich bei den Holzspänen nicht um Abfall. Sie begründet dies damit, daß die Späne ohne eingehende Bearbeitung und auf umwelthygienisch vertretbare Weise in einem Produktionsverfahren benutzt werden könnten, das einem Verfahren, bei dem Primärrohstoffe eingesetzt würden, identisch sei. So gelange auch Generalanwalt Jacobs in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Inter-Environnement Wallonie [11] zu der Auffassung, daß zwischen den OECD-Staaten allgemeine Übereinstimmung darüber bestehe, daß ein Sekundärrohstoff oder ein Rückstand, der unmittelbar in einem späteren Verfahren — möglicherweise als Ersatz für einen Primärrohstoff — verwendet werden könne, wahrscheinlich keinen Abfall darstelle.

31. Der Gerichtshof unterscheide zwischen der Verwertung von Abfällen und der normalen industriellen Behandlung. Unter letzterer versteht die EPON die industrielle Behandlung, der normalerweise Primärrohstoffe unterworfen seien. Die Verwertung oder Rückgewinnung gehörten nicht zu diesen Verfahren. Da jedoch die Holzspäne denselben Behandlungen unterzogen würden wie Kohle (Zerkleinerung und anschließende Verbrennung zur Energieerzeugung), handele es sich hierbei nicht um Abfall, sondern um einen Sekundärrohstoff.

32. Der Gebrauch der Holzspäne sei in diesem Zusammenhang nicht nur auf umwelthygienisch vertretbare Weise möglich, sondern habe positive Auswirkungen auf die Umwelt; so werde der CO_2-Ausstoß bei der Verbrennung reduziert, wenn man Kohle durch die Holzspäne ersetze. Würden diese dennoch als Abfall angesehen, so wäre dies noch aus einem weiteren Grund von Nachteil für die Umwelt. Aufgrund der besonderen Anforderungen, denen die Behandlung von Abfällen unterworfen sei, werde die Industrie in Zukunft weniger in die Wiederverwendung von Abfällen investieren und z. B. in einem Fall wie dem vorliegenden wieder vermehrt Kohle verbrennen. Die Frage, ob es möglich sei, einen Stoff in einem normalen industriellen Verfahren einzusetzen, müsse ein zusätzliches Kriterium bei der Beantwortung der Frage sein, ob ein Stoff als Abfall einzustufen sei, und zwar ein Kriterium, das gegen die Abfalleigenschaft spreche.

33. Das verwendete Holz sei auch nicht — wie von den Klägern behauptet — mit gefährlichen Substanzen kontaminiert. Es seien diesbezüglich Anforderungen festgelegt worden, um den Umweltschutz zu gewährleisten.

11 — Schlußanträge vom 24. April 1997 in der Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7, Nr. 78).

34. Unter Bezugnahme auf das Kriterium des Sich-Entledigens stellt die EPON dann fest, daß der Besitzer der Holzspäne sich wohl ebensowenig dieses Stoffes entledigen möchte wie der Besitzer des Primärbrennstoffes Kohle.

35. Nach Meinung der dänischen Regierung müsse der Begriff Abfall weit ausgelegt werden. Dies ergebe sich aus dem Sinn und Zweck der Richtlinie 75/442 und sei von entscheidender Bedeutung für die Möglichkeit, im Umweltbereich Reglementierungen vorzunehmen. Der Gerichtshof solle seine Definition des Begriffes Abfall aufrechterhalten, wonach später vorzunehmende Behandlungen an sich nicht dazu führten, daß der behandelte Stoff keinen Abfall mehr darstelle. So sei es ohne Bedeutung für die Frage des Sich-Entledigens, ob ein Stoff ohne eingehende Bearbeitung verwendet bzw. verwertet werden könne. Die dänische Regierung verweist in diesem Zusammenhang auf Flugasche, die im Abfallkatalog als Abfall registriert sei, aber gleichzeitig ohne weitere Behandlung bei der Zementherstellung verwendet werde. Würde man der Frage, ob eine Weiterverwertung ohne eingehende Bearbeitung möglich sei, Bedeutung beimessen, so könnte man die Flugasche nicht als Abfall ansehen.

36. Ebenfalls ohne Bedeutung ist nach Meinung der dänischen Regierung die Frage, ob ein Stoff auf umwelthygienisch vertretbare Weise — hier als Brennstoff — verwertet werden könne. Es sei gerade das Ziel der Richtlinie 75/442, daß Abfälle umweltverträglich behandelt würden. Die Richtlinie 75/442 wäre somit bedeutungslos, wenn die Frage der umweltverträglichen Behandlung schon in der Definition für Abfall enthalten wäre.

37. Die dänische Regierung ist dagegen der Meinung, daß bei der Prüfung der Abfalleigenschaft mehrere Kriterien im Rahmen einer konkreten Prüfung zu untersuchen und gegeneinander abzuwägen seien. Es seien dies die Zusammensetzung sowie die vorherige und nachfolgende Behandlung des Stoffes. Dabei könne keines der Kriterien allein über die Abfalleigenschaft entscheiden.

38. Zum Begriff des Sich-Entledigens führt die dänische Regierung aus, dies hänge von einer konkreten Einschätzung der Wünsche oder Handlungen des Besitzers ab, wobei seine jeweiligen Motive nicht von Bedeutung seien.

39. Auch nach Meinung der österreichischen Regierung bedeutet die Tatsache, daß Stoffe auf umwelthygienisch vertretbare Weise als Brennstoffe verwertet werden können, nicht, daß es sich grundsätzlich nicht um Abfall handelt. Was die hier streitigen LUWA-Bottoms angehe, so würden sie nicht als gezielt hergestelltes Kuppelprodukt der primären Produktion anfallen, sondern stellten einen Rückstand aus der Rückgewinnung von Katalysatorbestandteilen aus einem an sich unerwünschten Teilstrom der Produktion dar. In der allgemeinen Verkehrsauffassung würden allenfalls Kuppelprodukte als Nicht-

abfall angesehen, nicht aber Rückstände von Rückständen.

40. Die Verwertung von Abfällen ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt sei gemäß Artikel 4 der Richtlinie 75/442 sicherzustellen.

41. Nach Meinung der deutschen Regierung besteht dann ein Wille zur Entledigung, wenn ein Stoff in einem Verfahren anfalle, ohne daß der Zweck oder Nebenzweck des Verfahrens darauf gerichtet (gewesen) seien. Die Zweckbestimmung richte sich nach der Auffassung des Erzeugers, der Verkehrsanschauung sowie der Frage, ob der Stoff ohne eine weitere Behandlung umweltverträglich eingesetzt werden könne. Ein Nebenprodukt, das die letztgenannte Voraussetzung erfülle, sollte nicht als Abfall angesehen werden.

42. Zum Begriff des Sich-Entledigens allgemein trägt die deutsche Regierung vor, es handele sich hierbei um ein subjektives Element, das aber nicht dahin verstanden werden dürfe, daß allein die willkürliche Behauptung des Produzenten, wonach die fragliche Substanz keinen Abfall darstelle, in Betracht gezogen werden könne. In einem solchen Falle würde die Anwendung des Gemeinschaftsrechts allein von diesem Produzenten abhängen. Aus diesem Grund sei es notwendig, Kriterien für das Sich-Entledigen festzulegen. Es wird in diesem Zusammenhang auf die Zweckbestimmung der Richtlinie 75/442 verwiesen. Die vom Gemeinschaftsgesetzgeber beabsichtigte Harmonisierung der Terminologie erfordere ein objektives Kriterium für die Überprüfung der objektiven oder erklärten Absicht des Produzenten. Im Zusammenhang mit dieser objektiven Überprüfung könne man die Frage stellen, ob die betreffenden Stoffe derart beschaffen seien, daß die gemeinschaftsrechtlichen Kontroll- und Verwertungsvorschriften darauf Anwendung finden müßten, um alle Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu vermeiden. In diesem Zusammenhang verweist die deutsche Regierung auf den Vortrag der Kommission, wonach eine Substanz nicht unbedingt eine gefährliche Eigenschaft aufweisen müsse, um als Abfall eingestuft zu werden.

43. Nach Meinung der deutschen Regierung kann der mangelnde Handelswert ein Indiz dafür sein, daß es sich um einen Abfall handele, denn dies könne dazu führen, daß der Besitzer die Sache ohne Kontrolle ablagere. Schwieriger sei es, wenn der Stoff noch einen positiven Handelswert besitze, denn nach dem Urteil in der Rechtssache Tombesi [12] könne selbst dann von Abfall gesprochen werden. Auch in einem solchen Fall sei auf die Zweckbestimmung des Abfallrechts abzustellen. Die deutsche Regierung spricht in diesem Zusammenhang von einer abfalltypischen Gefahr. Enthalte bzw. besitze der fragliche Stoff besondere Elemente oder Eigenschaften, so daß bei seinem Gebrauch besondere Bedingungen — wie die in den gemeinschaftsrechtlichen Abfallregelungen — beachtet werden müßten, so sei von Abfall auszugehen, wenn die Zusammensetzung oder die Eigenschaften von denen natürlicher Rohstoffe oder üblicher Produkte derart abwi-

12 — Urteil vom 25. Juni 1997 in den verbundenen Rechtssachen C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi u. a., Slg. 1997, I-3561, Randnr. 52).

chen, daß sie — um die Umwelt zu schonen — auf besondere Art und Weise zu behandeln seien, um jedes Risiko, das typischerweise mit der Behandlung von Abfall verbunden sei, zu vermeiden.

44. Wenn ein Stoff bei allen Verfahren der Verbrennung ohne vorherige Behandlung und ohne besondere Vorkehrungen die Umwelt ebenso schone wie ein Primärbrennstoff, so handele es sich — so die deutsche Regierung — nicht um Abfall. Das Gemeinschaftsrecht ziele auf eine umweltverträgliche Beseitigung von Abfällen. Dabei seien die Mitgliedstaaten zur Kontrolle aller Stufen der Abfallvernichtung verpflichtet. Die Einstufung der Stoffe als Abfall müsse deshalb von dem möglichen Risiko dieser Stoffe abhängen. Aus diesem Grund könne die Erklärung des Besitzers, seine Stoffe nur in der Zementfabrik zu verwerten, nicht genügen, um den Stoff als Nichtabfall anzusehen, wenn nur bei der Zementherstellung eine ungefährliche Verwertung möglich sei. Nur wenn der Stoff weiterhin als Abfall angesehen werde, könne auch kontrolliert werden, daß der Stoff tatsächlich umweltverträglich verwertet werde.

45. Die niederländische Regierung bezieht sich in ihrem Vortrag zunächst auf den Begriff des Sich-Entledigens und weist darauf hin, daß nach der Abfall-Definition anhand dieses Begriffes die Gefahr nicht von der Sache selbst ausgehen müsse, sondern in dem Umstand liege, daß der Besitzer sich einer Sache entledige. Der Begriff Abfall, so wie er definiert sei, müsse weit ausgelegt werden. Dies ergebe sich zum einen aus der Zweckbestimmung der Richtlinie 75/442, die auf den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt abstelle und somit ein hohes Schutzniveau verlange; zum anderen aus Anhang I, weil dort praktisch alle Stoffe — über den Auffangtatbestand unter der Kategorie Q 16 — als Abfall angesehen würden. Schließlich ergebe sich auch aus der Rechtsprechung, daß der Gerichtshof immer davon ausgegangen sei, daß der Begriff „Abfall" weit auszulegen sei. Die niederländische Regierung verweist hierzu u. a. auf das Urteil Inter-Environnement Wallonie [13]. Dort habe der Gerichtshof auch ausgeführt, die Tatsache, daß ein Stoff auf umweltvertägliche Weise verwendet werde, sei nicht allein entscheidend. Vielmehr müsse eine Unterscheidung getroffen werden zwischen Abfall und der gewöhnlichen industriellen Behandlung von Produkten, die keine Abfälle seien. Dies sei im konkreten Einzelfall zu beurteilen. Dabei bezieht sich die niederländische Regierung auf drei Faktoren, die eine Unterscheidung zwischen Abfall und einem Sekundärrohstoff in einem gewöhnlichen industriellen Verfahren erlaubten. Diese drei Kriterien, die zusammen zu bewerten seien, seien zum einen die Frage, ob der Stoff einem Verfahren in Anhang II A oder II B der Richtlinie 75/442 unterzogen werde. Das zweite Kriterium bestehe im Ursprung des Stoffes und das dritte in der Natur oder Zusammensetzung des Stoffes. Bei der Bewertung dieser Kriterien achte man den subjektiven Willen des Inhabers, der aber in einer bestimmten Weise objektiviert werden müsse.

13 — Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7).

46. Anschließend wendet die niederländische Regierung diese Kriterien auf den Fall C-418/97 an und gelangt zu dem Ergebnis, daß die LUWA-Bottoms Abfall darstellten. An diesem Ergebnis ändere auch die Tatsache nichts, daß die Verwendung der LUWA-Bottoms in der Zementindustrie auf umwelthygienisch vertretbare Weise möglich sei. Dies ergebe sich auch aus dem Urteil Inter-Environnement Wallonie [14]. Die Möglichkeit der umweltverträglichen Verwendung, die zudem ausschließlich im Bereich der Zementherstellung bestehe, könne nicht dazu führen, den Stoff nicht mehr als Abfall anzusehen. Der Abfallbegriff könne nicht vom jeweiligen Verfahren, dem der Stoff unterzogen werde, abhängig gemacht werden. In einem solchen Fall wäre eine Kontrolle — auch eine Kontrolle der Transporte dieser Stoffe — nicht mehr möglich.

47. Auch im Fall C-419/97 gelangt die niederländische Regierung zu dem Ergebnis, daß nach Anwendung der von ihr vorgestellten drei Kriterien die Holzspäne als Abfall anzusehen seien. Die Frage der umweltverträglichen Verwertungsmöglichkeiten spiele somit keine Rolle.

48. Das Vereinigte Königreich bezieht sich bei der Frage, ob ein Stoff als Abfall anzusehen sei, darauf, ob sich aus Anhang I der Richtlinie 75/442 und dem Abfallkatalog ergebe, daß der Stoff die typischen Abfalleigenschaften besitze und nicht wie alle anderen Brennstoffe zu verwenden sei. Die LUWA-Bottoms z. B. seien als Brennstoff und nicht als Abfall anzusehen, wenn sie als Brennstoff in einem Zementofen wie jeder andere Brennstoff eingesetzt werden könnten, d. h. ohne daß es notwendig sei, besondere Schutzmaßnahmen für Gesundheit und Umwelt zu ergreifen. Die Tatsache, daß dieser Stoff in anderen Verfahren zur Energieerzeugung nicht als Brennstoff eingesetzt werden könne, verhindere nicht, daß er als Brennstoff und nicht als Abfall eingestuft werde, wenn er zur Verbrennung in einem Zementofen bestimmt sei. Sei der Stoff dazu bestimmt, in verschiedenen anderen Verfahren der Energieerzeugung als Brennstoff eingesetzt zu werden, wobei es notwendig sei, spezielle Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die bei der Verwendung im Zementofen nicht notwendig seien, so handele es sich um Abfall. Daß der Stoff als Abfall bzw. Nichtabfall angesehen werde, je nachdem, ob er in einem Verfahren eingesetzt werde, das der Kontrolle gemäß der Richtlinie 75/442 unterliege, sei mit dem Sinn und Zweck der Richtlinie vereinbar.

49. In der mündlichen Verhandlung hat das Vereinigte Königreich dann vorgetragen, daß die LUWA-Bottoms — unter Bezugnahme auf Anhang I — ganz offensichtlich Abfalleigenschaften besäßen. Dies ergebe sich aus den Kategorien Q 1 und Q 8 von Anhang I [15], da es sich um einen Produktionsrückstand handele.

14 — Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7).

15 — In der Fassung der Richtlinie 91/156 lautet die Kategorie Q 1: Nachstehend nicht näher beschriebene Produktions- oder Verbrauchsrückstände. Die Kategorie Q 8 lautet: Rückstände aus industriellen Verfahren (z. B. Schlacken, Destillationsrückstände usw.).

50. Anschließend stellt das Vereinigte Königreich die Frage, ob ein abgeleiteter Brennstoff im Gegensatz zu einem Hauptprodukt ein gewisses Abfallelement enthalte, wenn er einen Negativwert besitze, d. h., wenn der Produzent des Materials für dessen anschließende Verwendung als Brennstoff noch zahlen müsse. In diesem Zusammenhang verweist das Vereinigte Königreich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach Abfälle einen Marktwert haben könnten.[16] Auch wenn dies die Bedeutung des Kriteriums des „Negativwertes" nicht unter allen Umständen ausschließe, deute es doch darauf hin, daß es noch andere Kriterien für die Einstufung eines Stoffes als Abfall gebe. Es weist außerdem auf die Schwierigkeit hin, daß der Marktwert von den Gegebenheiten des Marktes abhänge und deshalb nur ein Argument unter mehreren sein könne. Das Vereinigte Königreich stellt deshalb darauf ab, ob der abgeleitete Brennstoff wie ein traditioneller, der keinen Abfall darstellt, verwendet werden könne.

51. Es weist schließlich noch darauf hin, daß von den abgeleiteten Produkten die Produkte zu unterscheiden seien, deren Lebensdauer abgelaufen sei und die nicht mehr zu ihrer Hauptbestimmung verwendet werden könnten. Diese besäßen ausschließlich Abfalleigenschaften. Als Beispiel werden alte Autoreifen genannt.

52. Die Kommission weist zunächst darauf hin, daß es nach der Definition in der Richtlinie 75/442 für den Abfallbegriff von Bedeutung sei, ob der Besitzer sich des Stoffes entledigen möchte. Es sei dort keinesfalls auf die gesellschaftlichen Auffassungen abgestellt. Dies sei gerade beim Gemeinschaftsrecht auch kein geeignetes Kriterium, da der Begriff zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten variieren könne, während es Ziel der Richtlinie 75/442 sei, gerade eine Harmonisierung der Terminologie herbeizuführen. Vor allem beim Transport von Abfall über die Grenze könne es problematisch sein, wenn der Definition (verschiedene) gesellschaftliche Auffassungen zugrunde gelegt würden.

53. Die Richtlinie 75/442 verweise auch nicht auf eine Auffassung, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sei. Die Kommission bestreitet im übrigen, daß auf Ebene der OECD im Hinblick auf den Abfallbegriff ein förmlicher Konsens zwischen den einzelnen Staaten bestehe. Ihr lägen Dokumente der OECD vor, aus denen klar hervorgehe, daß Mitgliedstaaten abweichender Meinung seien.

54. Nach der Richtlinie 75/442 sei es auch ohne Bedeutung, ob der Stoff ohne umfangreiche Bearbeitung und auf umwelthygienisch vertretbare Weise verwertet werden könne. Die Kommission verweist insoweit auf das Urteil in der Rechtssache Inter-Environnement Wallonie[17]. Aus der Kategorie Q 14 des Anhangs I[18] ergebe sich im übrigen, daß der Stoff an sich nicht

16 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (zitiert in Fußnote 12).

17 — Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7).

18 — Diese Kategorie lautet in der Fassung der Richtlinie 91/156: Produkte, die vom Besitzer nicht oder nicht mehr verwendet werden (z. B. in der Landwirtschaft, den Haushaltungen, Büros, Verkaufsstellen, Werkstätten usw.).

gefährlich sein müsse. Wenn er für den Besitzer nicht (mehr) von Nutzen sei und dieser sich des Stoffes entledige, so stelle dieser Stoff Abfall im Sinne der Richtlinie 75/442 dar. Aus der einfachen Tatsache, daß der Besitzer die Sache nicht mehr wolle, ergebe sich die Gefahr, daß der Stoff unkontrolliert liegen gelassen werde, was der Gemeinschaftsgesetzgeber durch die Richtlinie — Artikel 4 — gerade verhindern wolle.

55. Nach der Richtlinie 75/442 solle jede Behandlung von Abfall in umwelthygienisch vertretbarer Weise erfolgen. Die einfache Tatsache, daß eine solche Behandlung möglich sei, könne deshalb allein keinen Anhaltspunkt dafür liefern, daß eine Sache nicht mehr als Abfall anzusehen sei.

56. Würde man — wie das Vereinigte Königreich — nur darauf abstellen, ob ein Stoff, z. B. die LUWA-Bottoms, bei einer bestimmten Verwertung keine Umweltbelastung verursache, so wären Kontrollen — auch der späteren Transporte — nicht mehr möglich. Ebensowenig könnte kontrolliert werden, ob der Stoff auch tatsächlich in der Zementherstellung eingesetzt werde. Weder der Wortlaut der Definition, noch die Zweckbestimmung der Gemeinschaftsgesetze erlaubten es somit, einzelne Stoffe aus dem Abfallbegriff nur deshalb auszuschließen, weil sie irgendwo ohne negative Folgen für die Umwelt verwertet werden könnten. Die Frage, ob es sich bei einem Stoff um Abfall handele, hänge somit vom Sich-Entledigen ab und nicht von den Möglichkeiten der späteren Verwendung.

57. Auch der Heizwert eines Stoffes stellt nach Meinung der Kommission kein Kriterium für die Bestimmung der Abfalleigenschaft dar. Was den Markwert bestimmter Stoffe angeht, so weist die Kommission darauf hin, daß sich dieser Wert von einem Tag zum anderen ändern könne. Selbst wenn Abfälle einen Marktwert besäßen — weil sie einen billigeren Brennstoff darstellten als die normalen Stoffe — so sei zu beachten, daß sie Verunreinigungen enthalten könnten und die notwendigen Kontrollregelungen nicht mehr Anwendung fänden, wenn diese Stoffe nicht mehr als Abfall eingestuft würden.

58. In ihren Schlußbemerkungen weist die Kommission schließlich darauf hin, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Abfälle als Erzeugnisse anzusehen seien, deren Verkehr gemäß Artikel 30 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG) grundsätzlich nicht verhindert werden dürfe.[19] Werde ein Stoff als Abfall eingestuft, so bedeute dies gleichzeitig, daß bestimmte Beschränkungen bei der Verwendung als Brennstoff auferlegt würden, um die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu schützen. Hierzu gehörten die Notwendigkeit einer Genehmigung für den Export sowie die Hinterlegung einer Bankgarantie, um sicherzustellen, daß die Abfälle im Bestimmungsstaat auch wirklich auf umwelt-

19 — Urteil vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91 (Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939, Randnr. 12).

verträgliche Weise beseitigt bzw. verwertet würden.

Stellungnahme

59. Die Definition des Begriffes Abfall in Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 in der Fassung der Richtlinie 91/156 stellt zum einen auf den Anhang I ab und zum anderen darauf, ob sich der Besitzer des betreffenden Stoffes entledigt, entledigen will oder entledigen muß. Da nach Kategorie Q 16 des Anhangs I praktisch alle Stoffe als Abfall angesehen werden können und Anhang I für die Bestimmung des Begriffes „Abfall" insoweit unbrauchbar ist, kommt für die Abfalldefinition dem Begriff des Sich-Entledigens die entscheidende Bedeutung zu. Zumindest die beiden ersten der drei genannten Unterfälle können für eine genauere Definition des Begriffes „Abfall" jedoch nicht weiterhelfen, denn es handelt sich hierbei um subjektive Begriffe, die objektiviert werden müssen, um eine Kontrolle zu ermöglichen. Die Frage, ob ein Stoff als Abfall angesehen wird und ob die Kontrollregelungen im Bereich des Abfallrechts auf ihn Anwendung finden, kann nicht von der Aussage des Produzenten hinsichtlich seiner Entledigungsabsicht abhängen. Es wäre auf diesem Wege sehr einfach, die Anforderungen im Bereich des Abfallrechts zu umgehen. Man muß also weitere Kriterien für die Bestimmung des Abfalls hinzuziehen.

60. Auch der dritte Unterfall des Sich-Entledigens, das Entledigen-Müssen, kann für die Definition des Abfallbegriffes nicht weiterhelfen. Es umfaßt nur einen Teil des Sich-Entledigens und ist darüber hinaus zu unbestimmt. Eine weitere Konkretisierung ergibt sich auch nicht aus Artikel 4 der Richtlinie. Dort wird zwar geregelt, daß Abfälle umweltverträglich beseitigt oder verwertet werden müssen, was einem Sich-entledigen-Müssen gleichgesetzt werden könnte. Daraus läßt sich jedoch lediglich ableiten, daß das Sich-Entledigen die Beseitigung oder Verwertung umfaßt. Damit wird keine weitere Aussage dahin gehend getroffen, welche möglichen Verfahren hiervon umfaßt sind. In diesem Zusammenhang ist auch auf die sechste Begründungserwägung der Richtlinie 91/156 zu verweisen, wonach es wünschenswert ist, die Rückführung und Wiederverwendung von Abfällen als Rohstoffe zu fördern, und gegebenenfalls besondere Vorschriften über wiederverwendbare Abfälle zu erlassen sind. Diese Vorschriften sind nach Aussage der Kommission bisher noch nicht erlassen worden, was aber für eine genauere Bestimmung des Abfallbegriffes dringend erforderlich wäre, da die jeweiligen Verfahren erheblichen Einfluß auf den Abfallbegriff haben. [20]

61. Das vorlegende Gericht fragt nun, ob die gesellschaftlichen Auffassungen bezüglich des Abfallbegriffes als ein weiteres Kriterium für die Bestimmung des Abfallbegriffes gelten können. Dies ist aber schon aus dem Grunde problematisch, weil man zur Erläuterung eines subjektiven Begriffes einen weiteren subjektiven Begriff heranzieht. Dieser kann außerdem, wie die

20 — Auch aus der Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage (Nr. E-3123/98) des Abgeordneten Gianni Tamino des Europäischen Parlaments ergibt sich, daß die Kommission keinen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 75/442 vorgelegt hat, daß dies aber, nach Meinung der Kommission, für eine Änderung des Abfallbegriffes notwendig sei. Die Auslegung bleibe somit das ausschließliche Vorrecht des Gerichtshofes (ABl. C 135 vom 14. Mai 1999, S. 169 f.).

Kommission vorträgt, zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten variieren. Dies würde der von der Richtlinie 75/442 beabsichtigten Harmonisierung entgegenstehen. In der dritten Begründungserwägung der Richtlinie 91/156 heißt es, daß für eine effizientere Abfallbewirtschaftung eine gemeinsame Terminologie und eine Definition der Abfälle erforderlich sei. Dies kann mit einem Kriterium, das zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt sein kann, nicht erreicht werden. Es könnte sogar das Funktionieren des gemeinsamen Kontrollsystems behindern. Dies ist bei Abfalltransporten über die Grenze denkbar, wenn der Stoff in einem Mitgliedstaat nicht als Abfall angesehen und die Lieferung deshalb dem Empfängerstaat nicht angezeigt wird. [21]

62. In diesem Zusammenhang fragt das vorlegende Gericht, ob es erheblich sei, daß ein Stoff ohne eingehende Bearbeitung und auf umwelthygienisch vertretbare Weise als Brennstoff verwertet werden kann. Bezüglich dieser Kriterien ist darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 4 der Richtlinie 75/442 Abfälle verwertet oder beseitigt werden sollen, ohne daß die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne daß Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können. Da dies für alle Abfälle gilt, geht die Richtlinie 75/442 somit davon aus, daß es in jedem Fall die Möglichkeit gibt, Abfälle auf umwelthygienisch vertretbare Weise zu beseitigen bzw. zu verwerten. Würde man nun alle Stoffe, die auf diese Art und Weise beseitigt bzw. verwertet werden können, aus dem Abfallbegriff ausscheiden, gäbe es überhaupt keinen Abfall im Sinne der Richtlinie 75/442 mehr.

63. Es ist hierbei außerdem auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu verweisen. Dieser hat in seinem Urteil in der Rechtssache Inter-Environnement Wallonie [22], nachdem er zunächst auf Artikel 4 der Richtlinie 75/442 hingewiesen hat, festgestellt, daß Beseitigungs- oder Verwertungsverfahren, die Bestandteil eines industriellen Produktionsprozesses sind, auch dann von der Richtlinie umfaßt sind, wenn diese Verfahren keine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellen. [23] Ein Stoff ist somit nicht allein schon deshalb vom Abfallbegriff des Artikels 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 ausgenommen, weil er unmittelbar oder mittelbar in einen industriellen Produktionsprozeß einbezogen ist. [24] Daraus ergibt sich, daß die vom vorlegenden Gericht insoweit erwähnten Kriterien nicht bzw. allenfalls zusätzlich für die Bestimmung des Abfallbegriffes herangezogen werden können.

64. Der Gerichtshof hat vielmehr festgehalten, daß zwischen der Verwertung der Abfälle im Sinne der Richtlinie 75/442 und der gewöhnlichen industriellen Behandlung von Produkten, die keine Abfälle sind, unterschieden werden muß, wie schwierig diese Unterscheidung auch sein mag. [25] Eine solche Unterscheidung kann nur von Fall zu Fall getroffen werden. Dabei ist zu beachten, ob die gesamten Umstände des Falles eine Einbeziehung des jeweiligen Stoffes in die nach der Richtlinie vorgese-

21 — Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 30, S. 1).

22 — Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7).

23 — Urteil in der Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 30).

24 — Urteil in der Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 34).

25 — Urteil in der Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 33).

hene Abfallbewirtschaftung rechtfertigen bzw. erforderlich machen.

65. Wie sich der Richtlinie entnehmen läßt, geht von Abfällen möglicherweise eine gewisse Gefahr aus, die bestimmte Maßnahmen und Kontrollen erforderlich macht. So sind nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Maßnahmen zu treffen, um die Verringerung der Erzeugung von Abfällen *und ihrer Gefährlichkeit* zu fördern. Dies soll u. a. durch das Inverkehrbringen von Produkten erreicht werden, die so beschaffen sind, daß sie „nicht oder in möglichst geringem Ausmaß zu einer Vermehrung oder einem *erhöhten Risikopotential* der Abfälle und Umweltbelastungen beitragen." [26] Daß Abfälle als Stoffe angesehen werden, von denen in irgendeiner Weise Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Umwelt ausgehen können, ergibt sich auch daraus, daß nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie die Verwertung oder Beseitigung von Abfällen gerade ohne diese Gefahren gewährleistet werden muß.

66. Darüber hinaus sieht die Richtlinie zahlreiche Maßnahmen vor, um zu vermeiden, daß sich das dem Abfall innewohnende Risiko realisiert. So sind Abfallbewirtschaftungspläne aufzustellen (Artikel 7), und Unternehmen, die mit der Beseitigung oder Verwertung von Abfällen befaßt sind, bedürfen einer Genehmigung (Artikel 9 und 10) bzw. müssen bei den zuständigen Behörden gemeldet sein (Artikel 11 Absatz 2). Diese Unternehmen unterliegen außerdem nach Artikel 13 einer regelmäßigen Überprüfung und sind zum Teil verpflichtet, ein Register über die von ihnen vorgenommenen Maßnahmen zu führen (Artikel 14).

67. Wie sich aus der zwölften Begründungserwägung der Richtlinie 91/156 ergibt, muß diese Überwachung der Abfälle von ihrem Entstehen bis zu ihrer endgültigen Beseitigung sichergestellt werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß die Einstufung eines Stoffes als Abfall auch die Anwendung weiterer Regelungen, die auf den Abfallbegriff der Richtlinie 75/442 verweisen, nach sich zieht. Hier ist z. B. die Verordnung Nr. 259/93 zu nennen, die eine Kontrolle der Abfalltransporte vorsieht. Wie sich aus alldem ergibt, geht der Gemeinschaftsgesetzgeber davon aus, daß Abfälle, d. h. Stoffe, deren sich ihr Besitzer entledigt, ein gewisses Gefahrenpotential beinhalten.

68. Wie die Kommission zu Recht vorträgt, liegt diese abfalltypische Gefahr nicht unbedingt nur in der Beschaffenheit der Sache selbst. Sie kann auch in der Tatsache liegen, daß der Besitzer sich dieser Sache entledigt und sie damit ohne Kontrolle aufgegeben bzw. gelagert wird. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die Kategorie Q 14 des Anhangs I, die zu Abfällen auch Produkte zählt, die vom Besitzer nicht oder nicht mehr verwendet werden. In dieser Beschreibung ist nicht die Rede von einer stoffspezifischen Gefährlichkeit, sondern lediglich davon, daß der Stoff nicht mehr der ursprünglichen Verwendung zugeführt wird. Eine Kontrolle ist aber notwendig, sobald der Stoff nicht mehr verwendet wird, und sie muß sich bis zum Zeitpunkt der Beseitigung bzw. Ver-

26 — Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich, Hervorhebung durch den Verfasser.

wertung der Sache erstrecken, damit keine Schäden für Gesundheit oder Umwelt entstehen. Werden von dieser Kontrolle Stoffe umfaßt, die an sich nicht gefährlich sind, so müssen erst recht Substanzen dieser Kontrolle unterliegen, die gefährliche Stoffe enthalten, wie z. B. die hier fraglichen Holzspäne, die aufgrund der Verunreinigung mit Karzinogenen und anderen Stoffen gefährlich sind. Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß es Sache des nationalen Richters ist, festzustellen, ob die vorgetragenen Verunreinigungen des Abbruchholzes und der daraus hergestellten Holzspäne tatsächlich bestehen.

69. Kann von dem jeweiligen Stoff unter den gegebenen Umständen somit eine Gefahr ausgehen und ist er deshalb der in der Richtlinie 75/442 vorgesehenen Überwachung zu unterwerfen, so muß diese bis zum Abschluß der Beseitigungs- bzw. Verwertungsverfahren bestehen [27], d. h. bis zu diesem Punkt ist der Stoff als Abfall anzusehen. Dies gilt auch für einen Stoff wie die LUWA-Bottoms, der eventuell in einem bestimmten Verfahren ohne jeden Schaden für die Umwelt oder die Gesundheit verwertet werden kann. Auch dieser Stoff muß bis zum Abschluß des Verfahrens der abfallspezifischen Kontrolle unterliegen, denn nur so kann sichergestellt werden, daß er auch auf diese umweltverträgliche Weise verwertet wird. Solange er aber dieser Überwachung unterliegen muß, ist er als Abfall anzusehen.

70. Ähnliches gilt für Holz bzw. Holzspäne, die Schadstoffe enthalten. Da sich die notwendige Überwachung auch auf die vorzunehmenden Verfahren erstreckt, können jedenfalls verunreinigte Stoffe bzw. Stoffe, die nicht in allen Verfahren unbedenklich verwertet werden können, nicht wie Stoffe, die kein Abfall sind, in normalen Verfahren verwertet werden. Die Abfallverwertung ist somit anhand des abfalltypischen Risikopotentials gegenüber einer gewöhnlichen industriellen Behandlung abzugrenzen. Werden also die üblichen (Primär-)Rohstoffe, die kein Abfall sind, in der gewöhnlichen industriellen Behandlung durch Stoffe ersetzt, die ursprünglich einen anderen Zweck erfüllten und dies nun nicht mehr können oder sollen (bzw. noch nie konnten) und die nun einem anderen Zweck bzw. der Beseitigung zugeführt werden und aufgrund dessen eine gewisse Gefahr darstellen können, so kann nicht von einem normalen Produktionsverfahren ausgegangen werden.

71. Dies gilt auch dann, wenn die Verwertung des Abfalls ohne weitere Voraussetzungen und ohne negative Auswirkungen auf Gesundheit oder Umwelt erfolgen kann. Auch in diesem Fall ist es notwendig, daß der Stoff — bis zum Wegfall des abfallspezifischen Risikos — weiterhin der umfangreichen Überwachung durch die Gemeinschaftsregelungen unterliegt, damit die weiteren Anforderungen der Richtlinie 75/442 erfüllt und garantiert werden können, wie z. B. die Förderung

27 — Zwölfte Begründungserwägung der Richtlinie 75/442.

der Verwertung der Abfälle im Wege der Rückführung, Wiederverwendung oder anderer Verwertungsvorgänge gegenüber der Beseitigung. [28] Aus diesem Grund kann auch das Vorbringen der EPON, wonach die Holzspäne ohne Nachteil für die Umwelt als Ersatz für Kohle eingesetzt werden können, hier zu keinem anderen Ergebnis führen.

72. Aus alledem folgt, daß für die Einstufung eines Stoffes als Abfall die später auf ihn angewendeten Verfahren keine entscheidende Bedeutung haben. Auch die Frage, ob der entsprechende Stoff einen Handelswert besitzt, kann nicht unmittelbar über die Abfalleigenschaft Aufschluß geben. So hat der Gerichtshof in der Rechtssache Tombesi entschieden, daß das durch die Richtlinie 75/442 in der geänderten Fassung eingeführte System der Überwachung und Bewirtschaftung alle Gegenstände und Stoffe erfassen soll, deren ihr Eigentümer sich entledigt, auch wenn sie Handelswert haben und gewerbsmäßig zum Zweck der Verwertung, Rückgewinnung oder Wiederverwendung eingesammelt werden. [29] Die Tatsache, daß ein Stoff keinen Handelswert (mehr) besitzt, könnte allenfalls ein Indiz für eine Entledigungsabsicht des Besitzers sein.

E — Zu Frage 2 a in der Rechtssache C-419/97

73. Bei dieser Frage geht es darum, ab welchem Zeitpunkt und durch welche Behandlung ein Abfallstoff seine Abfalleigenschaft verliert.

Parteienvortrag

74. Nach Meinung der Kläger in der Rechtssache C-419/97 führt die Zerkleinerung des Abfalls — hier der Holzspäne — nicht dazu, daß dieser seinen Abfall-Charakter verliert. Alle Bestandteile befänden sich noch immer in dieser Substanz. Würde dieser Stoff nicht mehr als Abfall angesehen, so könnte dies dazu führen, daß der Verkehr mit Abfällen nicht mehr kontrolliert werde. Ebenso wie das Abfallholz könnte man dann z. B. auch alte Autoreifen verbrennen, nachdem sie einigen Umformungen unterzogen worden wären. Die wirtschaftliche Wiederverwendung könne kein Kriterium zur Bestimmung von Nichtabfall darstellen. Bei der Verbrennung handele es sich um ein Verfahren nach der Kategorie R 9 der Richtlinie 75/442 [30], und erst danach könne man davon ausgehen, daß das Produkt seine Abfalleigenschaft verloren habe. Durch den Verkauf an die EPON habe der Besitzer lediglich die Anforderungen für die Behandlung gefährlicher Abfälle umgehen wollen. Selbst wenn der Stoff die Abfalleigenschaft verlieren

28 — Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b.

29 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 52).

30 — Diese lautet in der Fassung der Richtlinie 91/156: Verwendung als Brennstoff (außer bei Direktverbrennung) oder andere Mittel der Energieerzeugung.

würde, müsse man auch den weiteren Verlauf kontrollieren.

75. Nach Meinung der EPON sind die Holzspäne das Produkt eines Recyclingverfahrens. Als Teil dieses Verfahrens müßten die Materialien zu Mehl zerkleinert werden, da sie sonst nicht im Elektrizitätswerk verwendet werden könnten. Es sei damit ein Sekundärrohstoff entstanden, d. h. ein neuer Stoff, der keinen Abfall mehr darstelle. Welchen Ursprung dieser Stoff habe, sei dabei ohne Bedeutung. Die EPON bezieht sich hierbei wiederum auf die OECD und trägt vor, es bestehe ein Konsens darüber, daß ein Sekundärrohstoff oder ein Rückstand, der direkt in einem späteren Prozeß gegebenenfalls als Ersatz für einen Primärrohstoff eingesetzt werden könne, wohl kaum als Abfall angesehen werden könne. In diesem Zusammenhang wird auch auf das Urteil Inter-Environnement Wallonie [31] verwiesen, woraus sich ergebe, daß Stoffe, die in einen industriellen Produktionsprozeß einbezogen seien, nicht allein deshalb vom Abfallbegriff der Richtlinie 75/442 ausgenommen seien. Dennoch könne — so die EPON — das Endprodukt einer solchen Behandlung nicht als Abfall angesehen werden, sondern als sekundärer Rohstoff. Auch unter Zugrundelegung des Merkmals „Sich-Entledigen" ändere sich am Ergebnis nichts, denn bei einem Sekundärrohstoff bestehe kein Wille zum Sich-Entledigen. Das ergebe sich schon aus dem Ziel der Richtlinie 75/442, nämlich der Vermeidung und Reduzierung von Abfall. Dies gelte für Sekundärrohstoffe — wie die Holzspäne — gerade nicht.

76. Die EPON trägt schließlich noch vor, die Anwendung des Kontrollsystems für Abfall auf Sekundärrohstoffe wäre für die Umwelt nicht von Vorteil, da dies z. B. für das Projekt der Verbrennung der Holzspäne Rentabilitätsprobleme mit sich bringe. Würden die Sekundärrohstoffe als Abfall angesehen, so wäre es schwierig, in deren Verwertung zu investieren. Es würden statt dessen Primärbrennstoffe verwendet. Der einzige Unterschied zwischen Primär- und Sekundärrohstoffen bestehe aber in der Herkunft, die für die Frage des Sich-Entledigens ohne Bedeutung sei.

77. Die dänische Regierung ist der Meinung, daß die Stoffe durch einfaches Zerkleinern nicht die Abfalleigenschaft verlieren könnten. Wenn z. B. die Türen der Verbrennungsanlage zu klein seien und der Abfall aus diesem Grund zerkleinert werden müsse, könne man nicht davon ausgehen, daß der Stoff danach keinen Abfall mehr darstelle. Eine solche Ansicht sei aus Umweltschutzgesichtspunkten inakzeptabel. Es sei grundsätzlich jedoch möglich, daß ein Stoff die Abfalleigenschaft verliere. Er müsse aber dann wie ein Primärstoff behandelt werden und sein Besitzer dürfe sich des Stoffes nicht entledigen.

31 — Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7).

78. Die österreichische Regierung sieht den Prozeß des Sich-Entledigens als einen Prozeß an, der im konkreten Fall beim Abbruchholz beginne. Die Zerkleinerung stelle nur ein notwendiges Vorverfahren in Abhängigkeit von der endgültigen Behandlung, nämlich der Verwendung als Brennstoff, dar. Die eigentliche Verwertung geschehe dann erst mit diesem zweiten Schritt. Dies könne bei nicht kontaminiertem Holz anders sein, wenn dieses für die Vermarktung als Brennstoff unter Einhaltung der speziellen Qualitätskriterien hergestellt werde.

79. Die deutsche Regierung weist darauf hin, daß die Gemeinschaftsgesetzgebung nichts zum Ende der Abfalleigenschaft sage. Ihrer Meinung nach könne man erst dann davon ausgehen, daß keine Abfälle mehr vorlägen, wenn das Verfahren der Verwertung abgeschlossen sei. Dies sei normalerweise erst dann gegeben, wenn das energetische Potential der Substanz verwertet worden sei — und zwar in umweltverträglicher Weise nach Artikel 4 der Richtlinie 75/442. Daß diese Verwertung in mehreren Schritten ablaufen könne, zeigten die Kategorien D 14, D 15 aber auch R 11 und R 12 [32] der Anhänge. Um nun beurteilen zu können, wann ein solcher Prozeß abgeschlossen und die Abfalleigenschaft aufgegeben sei, verweist die deutsche Regierung wiederum auf die Zweckbestimmung des Gemeinschaftsabfallrechts. Bei einer sortenreinen Trennung des Abfalls seien lediglich die Sortierreste, die nicht zu verwenden seien und ein mögliches abfalltypisches Risiko beinhalteten, weiterhin als Abfälle anzusehen.

80. Auch nach Meinung der niederländischen Regierung kann ein Stoff die Abfalleigenschaft verlieren. Aufgrund der Zusammensetzung des aus der Verwertung hervorgehenden Stoffes müsse sich dann ergeben, daß es sich nicht mehr um Abfall handele. Eine Vorbehandlung, die die Verwendung eines Stoffes als Brennstoff erst ermögliche, könne nicht als eine Behandlung angesehen werden, aufgrund deren der Stoff seinen Abfallcharakter verliere. Die Vorbehandlung, wie sie im vorliegenden Fall stattgefunden habe, solle die Substanz nicht direkt vernichten, sondern für die Verwertung geeignet machen. Sie sei deshalb der jeweiligen Verwertung untergeordnet. Es könne bei der Vorbehandlung nicht davon ausgegangen werden, daß ein Sekundärrohstoff entstanden sei.

81. Das Vereinigte Königreich bezieht sich in diesem Zusammenhang wieder auf die Produkte, deren Lebensdauer abgelaufen sei. Auch diese könnten ihren Abfallcharakter nur verlieren, wenn die Umwandlung vollständig stattgefunden habe. Es wird dann die Frage gestellt, wann eine solche Rückgewinnung vorliege. Nach Meinung des Vereinigten Königreichs muß das Produkt dieser Rückgewinnung einem Originalprodukt vergleichbar sein. Auf den Fall der Holzspäne bezogen wird dann ausgeführt, das Aussondern des Holzes aus dem Abbruchabfall im Hinblick auf eine

32 — Die Kategorien lauten in der Fassung der Richtlinie 91/156:
D 14: Rekonditionierung vor Anwendung eines der in diesem Anhang beschriebenen Verfahren,
D 15: Lagerung bis zur Anwendung eines der in diesem Anhang beschriebenen Verfahren ...,
R 11: Verwendung von Rückständen, die bei einem der unter R 1 bis R 10 aufgezählten Verfahren gewonnen werden,
R 12: Austausch von Abfällen, um sie einem der unter R 1 bis R 11 aufgezählten Verfahren zu unterziehen.

Wiederverwendung sei ein Verfahren der Kategorie R 3 nach Anhang II B, Verwertung/Rückgewinnung organischer Stoffe.[33] Würde man dieses Verfahren nicht als Rückgewinnung anerkennen, so könnte diese Tätigkeit nicht unter die Richtlinie 75/442 und deren Kontrolle fallen. Daß die Holzspäne im Anhang nicht erwähnt seien, spiele keine Rolle. Die Verwertung sei abgeschlossen, wenn keine weitere Maßnahme mehr notwendig sei, damit das Holz wie jedes andere als Rohstoff verwendet werden könne. Besäßen aber die Holzspäne noch typische Abfalleigenschaften, so daß noch weitere Verwertungsmaßnahmen im Sinne der Richtlinie notwendig seien, müßten sie als Abfall angesehen werden.

82. Die Kommission weist schließlich darauf hin, daß die Verfahren in Anhang II B zum Teil die Abfalleigenschaft beenden könnten. Dies sei jedoch nicht bei allen Verfahren so — sie nennt als Beispiel die Kategorie R 13[34] — und auch im vorliegenden Fall sei keines dieser Verfahren gegeben. Zur Erläuterung verweist die Kommission auf Artikel 1 Buchstabe b der Richtlinie 75/442 und die darin enthaltene Definition des Erzeugers von Abfall, die auch jede Person umfaßt, die Vorbehandlungen, Mischungen oder sonstige Behandlungen vorgenommen hat, die eine Veränderung der Natur oder der Zusammensetzung dieser Abfälle bewirken. Des weiteren wird Artikel 1 Buchstabe d zitiert, der die Bewirtschaftung als das Einsammeln, die Beförderung, die Verwertung und die Beseitigung der Abfälle definiert. Demnach sei es möglich, daß bestimmte Maßnahmen vor der Beseitigung oder der Verwertung durchgeführt würden, die allerdings an der Abfalleigenschaft nichts änderten. Das Sortieren des Holzes falle hier wohl unter die Definition in Artikel 1 Buchstabe g, während die Umwandlung in Holzspäne eine Vorbehandlung darstelle. Ohne die Zerkleinerung zu Spänen hätte man das Holz wohl nicht als Brennstoff verwenden, sondern einfach nur verbrennen können. Diese Vorbereitung mache den Abfall, der sonst hätte vernichtet werden müssen, somit für die Verwertung als Brennstoff geeignet. Letzteres stelle die eigentliche Verwertung dar.

83. Würde man dem nicht folgen, so führe dies zu einer Einschränkung des Anwendungsbereichs der gemeinschaftsrechtlichen Abfallregelungen. In zahlreichen Fällen würden Abfälle nur deshalb nicht mehr als solche angesehen, weil sie, um als Stoff verwertet werden zu können, eine bestimmte Umwandlung erfahren hätten. Somit sei aber auch keine Möglichkeit der Kontrolle und des Umweltschutzes mehr gegeben.

84. Nach Meinung der Kommission sei es insofern nicht mehr notwendig, zum zweiten Teil der Frage Stellung zu nehmen. Sie weist jedoch darauf hin, Anhang II B sei nicht abschließend, d. h. ein Verfahren könne auch als Verwertung angesehen werden, wenn es nicht ausdrücklich im Anhang erwähnt werde. Da der Anhang II B leicht ergänzt werden könne, müsse man besondere Vorsicht walten lassen,

33 — Diese Kategorie findet sich in der Fassung der Richtlinie 91/156 unter R 2.

34 — Diese lautet in der Fassung von 1996: „Ansammlung von Abfällen, um sie einem der unter R 1 bis R 12 aufgeführten Verfahren zu unterziehen ...".

wenn man ein Verfahren, das nicht in diesem Anhang aufgeführt sei, als „Verwertung" einstufe.

Stellungnahme

85. Es trifft zu, daß anhand der Verwertungsverfahren der in Anhang II B genannten Art neue Stoffe entstehen können, die nicht mehr als Abfall, sondern als Sekundärrohstoff anzusehen sind. Es ist auch richtig, daß deren Gewinnung nach der Richtlinie 75/442 zu fördern ist.[35] Die Frage ist jedoch, ob im konkreten Fall ein solcher Sekundärrohstoff entstanden ist.

86. Im vorliegenden Fall handelt es sich bei dem Bauabfall unstreitig um Abfall im Sinne der Richtlinie 75/442. Legt man nun das Kriterium, das bereits für die Abfalleigenschaft verwendet wurde, zugrunde, so ist hier zu fragen, ob aus diesem Abfall ein Stoff entstanden ist, dem kein abfalltypisches Gefahrenpotential mehr innewohnt. Nach Meinung der EPON ist dies aufgrund der Verfahren, denen die Abfälle unterzogen wurden, der Fall. Diese Verfahren bestehen im Aussortieren der Holzbestandteile und deren Zerkleinerung. Damit steht aber fest, daß sich die Zusammensetzung der Holzbestandteile nicht geändert hat. Das heißt, die Schadstoffe — wenn sie vorhanden waren — sind noch in dem jetzt zu Mehl zerkleinerten Holz enthalten. Auch aus dem Urteil in der Rechtssache Tombesi und den entsprechenden Schlußanträgen ergibt sich, daß Abfälle nicht allein deshalb, weil sie zerkleinert werden, ohne daß ihre Beschaffenheit in irgendeiner Weise geändert wird, vom Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts ausgenommen sind.[36]

87. Demnach ist die Abfalleigenschaft nicht verlorengegangen. Es ist kein neuer Stoff entstanden, der nicht mehr der Überwachung im Rahmen der Abfallbewirtschaftung unterliegen muß. Dies gilt vor allem, da der Stoff in einem weiteren Verfahren verbrannt werden soll.

88. Die hier vorgenommenen Verfahren stellen somit eine Vorbereitungshandlung für die spätere Verbrennung, die eigentliche Verwertung dar. Daß die Vorbereitungshandlungen als Rückgewinnung organischer Stoffe, die nicht als Lösemittel verwendet werden, und somit als Verwertungsverfahren nach Anhang II B Kategorie R 2[37] der Richtlinie 75/442 angesehen werden können, führt zu keinem anderen Ergebnis. Stoffe, die einer Behandlung nach Anhang II B unterzogen wurden, können durchaus noch die Abfalleigenschaft besitzen. Die Kommission verweist insofern zu Recht auf die Kategorien R 11 bis R 13 des Anhangs II B. Diese beziehen sich jeweils auf die Verfahren in R 1 bis R 10 und die dort gewonnenen Abfälle. Daraus ist ersichtlich, daß die Richtlinie 75/442 selbst

35 — Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i.

36 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (zitiert in Fußnote 12, Randnrn. 53 f.); Schlußanträge in dieser Rechtssache (Nr. 61).

37 — In der Fassung der Richtlinie 91/156.

davon ausgeht, daß auch nach Anwendung der Kategorien R 1 bis R 10 noch Abfälle vorliegen können. Aus der Kategorie D 13 des Anhangs II A — Vermengung oder Vermischung vor Anwendung eines der in diesem Anhang beschriebenen Verfahren [38] — läßt sich schließen, daß auch die Beseitigungsverfahren in mehreren Schritten ablaufen können.

89. Schließlich ist noch auf die Definition des Begriffes „Erzeuger" in Artikel 1 Buchstabe b der Richtlinie 75/442 abzustellen. Dort wird als Erzeuger definiert: „... jede Person, durch deren Tätigkeit Abfälle angefallen sind (‚Ersterzeuger'), und/oder jede Person, die Vorbehandlungen, Mischungen oder sonstige Behandlungen vorgenommen hat, die eine Veränderung der Natur oder der Zusammensetzung dieser Abfälle bewirken." Daraus ergibt sich, daß die Person, die die Natur oder die Zusammensetzung des Abfalls geändert hat, immer noch als Erzeuger von Abfall und die bestimmten Stoffe somit immer noch als Abfall anzusehen sind.

90. Es bleibt somit festzuhalten, daß die hier vorgenommenen Behandlungen des Abfallholzes jedenfalls nicht genügen, um die von dem Stoff ausgehenden abfalltypischen Gefahren zu beseitigen, und eine Abfalleigenschaft dieses Stoffes weiterhin gegeben ist.

91. Insofern ist auf den zweiten Teil der Frage nicht mehr zu antworten. Es soll dennoch der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen werden, daß der Anhang II B der Richtlinie 75/442 in der Fassung der Richtlinie 91/156 nach seiner Einleitung Verwertungsverfahren aufführt, die in der Praxis angewandt werden. Dies läßt darauf schließen, daß auch andere Verfahren denkbar sind, auch wenn sie in der Praxis nicht angewendet werden. Es würde dem Ziel der Richtlinie, dem Gesundheits- und Umweltschutz, widersprechen, wenn mögliche andere Verwertungsverfahren nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen wären. Dies würde nämlich dazu führen, daß diese Verfahren — und damit die behandelten Stoffe — der Überwachung gemäß den Gemeinschaftsregelungen entzogen wären.

F — Zu Frage 2 b in der Rechtssache C-418/97 bzw. zu Frage 2 c in der Rechtssache C-419/97

92. Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob man daraus, daß der Stoff auf eine Art und Weise behandelt wird, die einer üblichen Methode der Ver-

38 — In der Fassung der Richtlinie 91/156.

wertung von Abfällen vergleichbar ist, auf eine Abfalleigenschaft schließen kann.

Parteienvortrag

93. Nicht alle Parteien äußern sich ausdrücklich zu dieser Frage. Zum Teil verweisen sie auch auf ihre Ausführungen zu Frage 1. So die dänische Regierung, die nochmals darauf hinweist, die Abfalldefinition könne nicht vom Gebrauch späterer Behandlungsmethoden abhängig gemacht werden. In einem solchen Fall würde der Begriff außerdem durch die Entwicklung neuer technologischer Methoden, die nicht notwendig den üblichen Verwertungsmethoden entsprechen müßten, immer weiter eingeschränkt.

94. Auch die EPON verweist zunächst auf die Frage 1 und führt dann aus, daß man zwischen der Verwertung von Abfällen durch Verbrennung und dem Gebrauch von Sekundärrohstoffen (Brennstoffen) unterscheiden müsse. Wenn man den Begriff „übliche Methode der Verwertung von Abfällen" als eine Methode ansehe, die nicht identisch oder analog zu dem Gebrauch von Primärbrennstoffen sei, so gewinne dieses Kriterium der üblichen Methode der Abfallverwertung hier an Bedeutung. Die Frage, ob die Verbrennung der Holzspäne einer üblichen Verwertungsmethode ähnlich sei, könnte also für die Frage von Bedeutung sein, ob man hier von Abfall sprechen könnte. Dabei müsse vorausgesetzt werden, daß man die Verwertung als Brennstoff, die dem Gebrauch von Primärbrennstoffen vergleichbar sei, nicht als eine übliche Methode der Abfallverwertung ansehe.

95. Die Kommission weist darauf hin, daß der vorlegende Richter die Frage schon selbst beantwortet habe, wenn er darauf hinweise, jede Verwendung eines Stoffes als Brennstoff könnte als Sich-Entledigen angesehen werden, wenn man das Kriterium der üblichen Verwertungsmethode ohne Begrenzung anwende. Darüber hinaus verweist die Kommission auf ihre Antwort zu Frage 1. Sie gelangt somit zu dem Ergebnis, daß allein die Tatsache, daß ein Stoff einem üblichen Verwertungsverfahren unterzogen wird, nicht genügt, um diesen Stoff als Abfall anzusehen.

Stellungnahme

96. Das vorlegende Gericht bezieht sich in seiner Frage nicht ausdrücklich auf den Anhang II B der Richtlinie 75/442. Dieser enthält gemäß seiner Einleitung Verwertungsverfahren, die in der Praxis angewandt werden. Daraus läßt sich schließen, daß zumindest einige der in Anhang II B aufgeführten Verwertungsverfahren zu den üblichen Verwertungsverfahren zu zählen sind. Letzteres gilt wohl unstreitig für die Verwendung als Brennstoff. Insofern ist aber auf die Ausführungen zu Frage 1 zu verweisen, wonach die in Anhang II B aufgeführten Verfahren unter Umständen auch auf Rohstoffe Anwendung finden können. Es sei hier an das Beispiel der Verbrennung von Heizöl bzw. Kohle erinnert. Die Tatsache, daß ein Stoff einer

Methode unterzogen wird, die einer üblichen Methode der Verwertung von Abfällen vergleichbar ist, führt also nicht unbedingt dazu, daß davon ausgegangen werden kann, daß der Besitzer sich des Stoffes entledigen wollte. Dies kann höchstens als ein Hinweis von mehreren auf eine Entledigungsabsicht des Besitzers angesehen werden.

G — Zu Frage 2 c in der Rechtssache C-418/97

97. Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob man aus der Tatsache, daß ein Stoff bei einem Produktionsverfahren nur nebenbei bzw. als Rückstand anfällt, darauf schließen kann, daß es sich bei diesem Stoff um Abfall handelt.

Parteienvortrag

98. Die deutsche Regierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Unterscheidung in Haupt- und Nebenprodukt sowie Rückstand hier nicht hilfreich sei, da auch die Richtlinie 75/442 diese Begriffe nicht verwende. Der Gebrauch des Begriffes „Nebenprodukt" sei im übrigen in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich, weshalb es besser sei, auf diese Begriffe zu verzichten. So werde auch im Rahmen der OECD nur von Abfall bzw. Nichtabfall gesprochen.

99. Andererseits aber begrenze sich der Zweck eines Herstellungsverfahrens oftmals nicht auf einen einzigen Stoff. Die deutsche Regierung verweist hier z. B. auf die chemische Industrie, bei der eine ganze Reihe von verwandten Produkten entstünde, die oft als Nebenprodukte bezeichnet würden. In diesem Zusammenhang sei es wichtig zu wissen, ob das fragliche Produkt immer noch zum Ziel und Zweck des Produktionsverfahrens zu zählen sei. Werde dies bejaht — wenn auch nur in abgeleiteter Form —, so könne man nicht von einem Abfallprodukt ausgehen. Der Wille zur Entledigung sei dann anzunehmen, wenn ein Stoff in einem Produktionsverfahren anfalle, ohne daß der Zweck oder Nebenzweck des Verfahrens darauf gerichtet sei.

100. Auch das Vereinigte Königreich weist auf die Problematik hin, daß bei vielen Produktionsverfahren mehrere Stoffe entstehen. Es nennt z. B. den Koks als Nebenprodukt der Gasproduktion. Dieser sei einerseits Nebenprodukt andererseits aber ein konventioneller Brennstoff. Falle ein Stoff als Nebenprodukt bei der Produktion eines anderen Stoffes an, sei es unnütz zu fragen, ob dessen Produktion beabsichtigt gewesen sei. Würde man der Tatsache, daß ein Stoff Haupt- oder Nebenprodukt sei, zu viel Bedeutung beimessen, so würde man

eine große Zahl von Standardprodukten zu Abfall machen.

101. Die österreichische Regierung äußert sich ganz kurz dahin gehend, daß es sich im vorliegenden Fall um einen Rückstand aus der Aufarbeitung eines Abfallteilstroms handele. Nach der Verkehrsauffassung würden allenfalls Kuppelprodukte als Nichtabfall angesehen, nicht aber Rückstände von Rückständen.

102. Nach Meinung der dänischen Regierung kann ebensowenig wie die spätere Behandlung eines Stoffes der vorherige Produktionsprozeß für die Abfalleigenschaft entscheidend sein. Auch hier verweist sie wieder darauf, daß mehrere Elemente zusammen betrachtet werden müßten, um einen Stoff als Abfall zu bestimmen.

103. Sowohl Nebenprodukte als auch Rückstände müßten im großen und ganzen der Abfalldefinition unterfallen, da die Tätigkeit eines Unternehmens auf die Hauptprodukte hin organisiert sei. Das Unternehmen entledige sich somit der Nebenprodukte — und sei oft aufgrund der Gesetzgebung im Bereich des Umweltschutzes sogar dazu verpflichtet. Ein Hauptprodukt stelle normalerweise keinen Abfall dar, könne aber auch als solcher angesehen werden, z. B. wenn es die internen Qualitätsanforderungen nicht erfülle.

104. Nach Meinung der dänischen Regierung ist es entscheidend, daß der Begriff „Abfall" nicht derart eingeschränkt werde, daß ganze Kategorien von Abfällen, z. B. die oben erwähnten Hauptprodukte, die nicht den Qualitätsanforderungen entsprächen, aus dem Begriff ausgeschlossen würden. Dies ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes in der Rechtssache C-422/92 [39]. Die dänische Regierung gelangt deshalb zu dem Ergebnis, daß auch die Frage 2 c in der Rechtssache C-418/97 zu verneinen sei.

105. Auch die Kommission verweist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes — hier das Urteil Inter-Environnement Wallonie [40] —, wonach der Abfallbegriff grundsätzlich keine Art von Rückständen, industriellen Nebenerzeugnissen oder sonstigen aus Produktionsprozessen stammenden Stoffen ausnehme. [41] Sie verweist außerdem auf Anhang I der Richtlinie 75/442, der in fünf Kategorien den Begriff „Rückstand" verwende. Kategorie Q 8 spreche z. B. von Rückständen aus industriellen Verfahren.

106. Die Kommission präzisiert dann, daß sie als Nebenprodukt einen Stoff ansehe,

39 — Urteil vom 10. Mai 1995 in der Rechtssache C-422/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-1097).

40 — Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7).

41 — Urteil in der Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 28).

der notwendigerweise bei der Produktion eines oder mehrerer anderer Stoffe entstehe, der für den Ersterzeuger aber kein Ziel, sondern lediglich ein unvermeidliches Nebenprodukt sei. Er sei für den Produzenten somit nicht von Nutzen, weshalb er sich des Stoffes entledigen werde. Die Kommission schlägt deshalb vor, die Frage dahin gehend zu beantworten, daß die Tatsache, daß ein Stoff ein Nebenprodukt oder Rückstand eines Verfahrens zur Herstellung eines anderen Produkts sei, ein Indiz dafür darstelle, daß es sich um einen Abfall im Sinne der Richtlinie 75/442 handeln könnte.

Stellungnahme

107. Die Frage des vorlegenden Gerichts zielt wohl darauf ab, ob ein Nebenerzeugnis bzw. ein Rückstand einer Produktion von vornherein als Abfall angesehen werden kann. Hierzu ist zunächst auf die Rechtsprechung zu verweisen. Daraus ergibt sich, daß Rückstände, Nebenerzeugnisse oder sonstige aus Produktionsprozessen stammende Stoffe nicht vom Abfallbegriff ausgenommen sind. [42] Daraus kann man jedoch nicht ableiten, daß diese Stoffe allein und in jedem Fall als Abfall anzusehen sind. Die dänische Regierung weist zu Recht darauf hin, daß in diesem Fall eine ganze Kategorie, nämlich die Produkte, deren Erzeugung bezweckt war, die aber dennoch unter Umständen Abfall darstellen können, vollständig aus dem Abfallbegriff ausgeschlossen würden. Dies kann nicht im Sinne der Richtlinie 75/442 sein, denn bereits aus Anhang I der Richtlinie 75/442 — vor allem dessen Kategorie Q 16 — ergibt sich, daß grundsätzlich alle Stoffe als Abfall angesehen werden können. Auch bei einem Hauptprodukt kann dies der Fall sein, z. B. wenn es den Qualitätsanforderungen nicht entspricht.

108. Andererseits ist auch die Unterscheidung in Haupt- und Nebenprodukt an sich problematisch, da es — wie das Vereinigte Königreich zu Recht vorträgt — eine Reihe von Nebenprodukten gibt, die z. B. traditionelle Brennstoffe darstellen. Bei diesen Stoffen kann man nicht davon ausgehen, daß der Besitzer sich ihrer entledigen möchte. Dies gilt um so mehr, da diese Stoffe für ihn einen entsprechenden Marktwert darstellen. Es kann somit lediglich festgehalten werden, daß die Tatsache, daß ein Stoff als Nebenprodukt bzw. Rückstand bei einem Verfahren anfällt, ein Indiz dafür sein könnte, daß der Besitzer sich des Stoffes entledigen möchte. Es kann jedoch keinesfalls automatisch auf eine Abfalleigenschaft geschlossen werden.

Zusammenfassung

109. Abschließend ist festzuhalten, daß die Definition des Begriffes „Abfall" in der Richtlinie zu ungenau ist, um einen allgemein gültigen, generellen Abfallbegriff zu bestimmen. Vielmehr muß von Fall zu Fall entschieden werden, ob ein betreffender Stoff unter den jeweiligen Umständen als Abfall anzusehen ist. Die meisten vom vorlegenden Gericht angesprochenen Kriterien können dabei als Hinweis auf eine Abfalleigenschaft angesehen werden, rei-

42 — Urteil in der Rechtssache C-129/96 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 28).

chen aber für die Bestimmung eines Stoffes als Abfall allein nicht aus. Aus diesem Grund ist nach dem Sinn und Zweck der Richtlinie zu fragen und dabei auf das abfalltypische Gefahrenpotential eines Stoffes abzustellen. Dieses Risikopotential unterscheidet Abfälle von Primärrohstoffen. Wird ein Abfallstoff so verwertet bzw. aufbereitet, daß ein Stoff entsteht, der ein abfalltypisches Gefahrenpotential nicht mehr beinhaltet und deshalb bei einem Einsatz in einem normalen Produktionsverfahren die Umwelt nicht mehr, sondern allenfalls auf dieselbe Weise belastet wie ein Primärrohstoff, so ist jener Stoff wohl nicht mehr als ein Abfall in dem Sinne anzusehen, daß er kontrolliert bzw. daß seine Weiterverwendung genehmigt werden muß. Es ist dabei Sache des nationalen Gerichts bzw. der Genehmigungsstellen, zu prüfen, ob dem jeweiligen Stoff noch ein solches für Abfälle typisches — also über die Gefahren eines vergleichbaren Primärrohstoffs hinausgehendes — Gefahrenpotential innewohnt, so daß eine Überwachung gemäß der Richtlinie weiterhin als erforderlich anzusehen ist. Diese Überwachung ist keine Behinderung der politisch ausdrücklich gewollten Wiederverwertung und des Einsatzes dieser Stoffe als Ersatz für Primärrohstoffe. Der Stoff und das Verwertungsverfahren unterliegen der in der Richtlinie vorgesehenen Kontrolle, um Schäden für Gesundheit und Umwelt zu vermeiden. Aus diesem Grund muß auch der Transport dieser Stoffe kontrolliert und gegebenenfalls der freie Verkehr damit eingeschränkt werden können, solange das abfalltypische Gefahrenpotential besteht.

H — Ergebnis

110. Aufgrund der vorhergehenden Überlegungen ist folgende Beantwortung der Vorlagefragen vorzuschlagen:

Rechtssache C-418/97

1. Aus dem bloßen Umstand, daß LUWA-Bottoms einem Verfahren — z. B. der Verwendung als Brennstoff — unterzogen werden, das in Anhang II B der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle aufgeführt ist, läßt sich allein nicht

ableiten, daß es sich um ein Sich-Entledigen von diesem Stoff handelt und daß der Stoff (damit) als Abfall im Sinne der Richtlinie 75/442 zu betrachten ist; die Verwertung des Stoffes in einem solchen Verfahren kann jedoch einen starken Hinweis auf ein Sich-Entledigen darstellen.

2. Die Beantwortung der Frage, ob der Einsatz von LUWA-Bottoms als Brennstoff als ein Sich-Entledigen anzusehen ist, hängt nicht davon ab,

a) ob LUWA-Bottoms nach den gesellschaftlichen Auffassungen Abfall sind, wobei es auch unerheblich ist, ob die LUWA-Bottoms ohne eingehende Bearbeitung und auf umwelthygienisch vertretbare Weise als Brennstoff verwertet werden können;

b) ob der Einsatz von LUWA-Bottoms als Brennstoff mit einer üblichen Methode der Verwertung von Abfällen vergleichbar ist;

c) ob der Einsatz eines Haupterzeugnisses oder eines Nebenerzeugnisses (eines Rückstandes) vorliegt;

vielmehr ist darauf abzustellen, ob dem Stoff noch ein abfalltypisches Gefahrenpotential innewohnt, das eine Überwachung der Verwertung als erforderlich erscheinen läßt, oder ob der Stoff seine Abfalleigenschaft verloren hat, was der Fall ist, wenn er kein größeres Gefahrenpotential birgt als ein vergleichbarer Primärrohstoff.

Rechtssache C-419/97

1. Aus dem bloßen Umstand, daß Holzspäne einem Verfahren — z. B. der Verwendung als Brennstoff — unterzogen werden, das in Anhang II B der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle aufgeführt ist, läßt sich allein nicht ableiten, daß es sich um ein Sich-Entledigen von diesem Stoff handelt und daß der Stoff (damit) als Abfall im Sinne der Richtlinie 75/442 zu betrachten ist; die Verwertung des Stoffes in einem solchen Verfahren kann jedoch einen starken Hinweis auf ein Sich-Entledigen darstellen.

2.a) Die Beantwortung der Frage, ob der Einsatz von Holzspänen als Brennstoff als ein Sich-Entledigen anzusehen ist, kann davon abhängen, ob in bezug auf den Bau- und Abbruchabfall, aus dem die Späne hergestellt werden, bereits vor der Verwertung als Brennstoff Verfahren stattgefunden haben, aufgrund deren der Stoff seine Abfalleigenschaft verloren hat, so daß er kein größeres Gefahrenpotential mehr beinhaltet als ein vergleichbarer Primärrohstoff, wobei ein solches Verfahren nicht ausdrücklich in Anhang II B der Richtlinie 75/442 erwähnt werden muß.

2.b) Die Beantwortung der Frage, ob der Einsatz von Holzspänen als Brennstoff als Sich-Entledigen anzusehen ist, hängt nicht davon ab, ob Holzspäne nach den gesellschaftlichen Auffassungen Abfall sind, wobei es auch unerheblich ist, ob die Holzspäne ohne eingehende Bearbeitung und auf umwelthygienisch vertretbare Weise als Brennstoff verwertet werden können.

2.c) Die Beantwortung der Frage hängt auch nicht davon ab, ob der Einsatz von Holzspänen als Brennstoff mit einer üblichen Methode der Verwertung von Abfällen vergleichbar ist.

Insgesamt ist vielmehr darauf abzustellen, ob dem Stoff noch ein abfalltypisches Gefahrenpotential innewohnt, das eine Überwachung der Verwertung als erforderlich erscheinen läßt, oder ob der Stoff seine Abfalleigenschaft verloren hat, was der Fall ist, wenn er kein größeres Gefahrenpotential birgt als ein vergleichbarer Primärrohstoff.