SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS

vom 30. September 1999 *

Inhaltsverzeichnis

I — Einführung I-4789

II — Rechtlicher Rahmen I-4789

A — Gemeinschaftsbestimmungen I-4789

B — Nationale Bestimmungen I-4792

III — Sachverhalt I-4792

IV — Vorlagefragen I-4794

V — Beantwortung der Vorlagefragen I-4795

A — Zur Zulässigkeit I-4795

B — Zur Sache I-4796

1. Die sich aus den Bestimmungen der Richtlinie 91/689 ergebenden Probleme I-4796

a) Die Artikel 130s und 130t EG-Vertrag I-4796

b) Die Richtlinie 91/689 ..... I-4798

2. Die für den Gerichtshof bestehenden Möglichkeiten I-4803

a) Feststellung der Nichtigkeit der in Frage stehenden Bestimmungen der Richtlinie 91/689 ..... I-4803

b) Beantwortung der Vorlagefragen unabhängig von der Gültigkeit der Bestimmungen der Richtlinie 91/689 ..... I-4806

i) Beantwortung der ersten Frage I-4806

ii) Beantwortung der sechsten Frage I-4808

iii) Beantwortung der zweiten und der dritten Frage I-4808

iv) Beantwortung der vierten und der fünften Frage I-4810

3. Der Lösungsvorschlag I-4810

VI — Ergebnis I-4811

* Originalsprache: Griechisch.

I — Einführung

1. In der vorliegenden Rechtssache hat die Pretura circondariale Udine, Außenstelle Cividale del Friuli (Italien), in einem Strafverfahren gegen mehrere Personen, die angeklagt sind, gefährliche Abfälle auf einer hierfür nicht genehmigten Mülldeponie abgelagert zu haben, dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt. Die Vorlagefragen betreffen die Auslegung des Artikels 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle [1] und der Entscheidung 94/904/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 [2].

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsbestimmungen*

2. Die Bestimmungen der Richtlinie 91/689 wurden im Rahmen der Gemeinschaftsbestimmungen über die Abfallbeseitigung erlassen, die von der Richtlinie 75/442/EWG des Rates [3] in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates (im folgenden: Richtlinie 75/442) eingeführt worden waren [4].

3. Mit der Richtlinie 75/442 wurden die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen über die Abfallbewirtschaftung (Beförderung, Einsammeln, Lagern, Ablagerung und Behandlung) aufgestellt. Die Richtlinie definierte zu diesem Zweck eine Anzahl von Begriffen, zu denen der Begriff der „Abfälle" gehört (Artikel 1), und legte die den Mitgliedstaaten im Rahmen der Abfallbewirtschaftung gesetzten Ziele im Umweltschutz fest (Artikel 4). Auch stellte sie die Vorschriften über die Planung, die Genehmigungserteilung und die Kontrolle der Abfallbeseitigung auf, die den Mitgliedstaaten weitgehende Zuständigkeiten beließen, zu denen insbesondere die Einsetzung der mit der Durchführung der Richtlinie beauftragten nationalen Behörden gehörte (Artikel 5 und 6).

4. Nach der dritten Begründungserwägung der Richtlinie 91/689 gelten „[d]ie allgemeinen Regeln für die Abfallbewirtschaftung nach der Richtlinie 75/442/EWG des Rates ... auch für die Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle". In der vierten Begründungserwägung wird jedoch hinzufügt, daß „[d]ie ordnungsgemäße Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle ... zusätzliche, strengere Regeln [erfordert], die

1 — ABl. L 377, S. 20.

2 — ABl. L 356, S. 14.

3 — Richtlinie vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39).

4 — Richtlinie vom 18. März 1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442 (ABl. L 78, S. 32).

den Besonderheiten dieser Art von Abfällen Rechnung tragen".

5. Die Richtlinie 91/689[5] ist Lex specialis zur Richtlinie 75/442, wie sich aus Artikel 1 der Richtlinie 91/689 ergibt, dessen Absatz 3 auf die Definitionen der Richtlinie 75/442 verweist, abgesehen von dem Begriff der „gefährlichen Abfälle", der in Artikel 1 Absatz 4 definiert wird[6]. Diese Definition lautet wie folgt:

„Im Sinne dieser Richtlinie sind ‚gefährliche Abfälle':

— Abfälle, die in einem auf den Anhängen I und II der vorliegenden Richtlinie beruhenden Verzeichnis aufgeführt sind, das spätestens sechs Monate vor dem Beginn der Anwendung dieser Richtlinie nach dem Verfahren des Artikels 18 der Richtlinie 75/442/EWG zu erstellen ist. Diese Abfälle müssen eine oder mehrere der in Anhang III aufgeführten Eigenschaften aufweisen. In diesem Verzeichnis wird dem Ursprung und der Zusammensetzung der Abfälle und gegebenenfalls den Konzentrationsgrenzwerten Rechnung getragen. Das Verzeichnis wird in regelmäßigen Abständen überprüft und gegebenenfalls nach dem genannten Verfahren überarbeitet;

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

6. Anhang I der Richtlinie 91/689 ist in zwei Teile unterteilt (Anhang I.A und Anhang I.B). Von diesen Teilen umfaßt der eine 18 und der andere 22 durch ihre Beschaffenheit oder den Entstehungsvorgang charakterisierte Gruppen oder Arten gefährlicher Abfälle. Anhang II zählt 51 Bestandteile auf, die die Abfälle des Anhangs I.B zu gefährlichen Abfällen machen, sofern diese Abfälle die in Anhang III genannten Eigenschaften aufweisen. Dieser Anhang III zählt 14 gefahrenrelevante Eigenschaften der Abfälle auf.

7. In der fünften Begründungserwägung der Richtlinie 91/689 heißt es: „Für eine wirksamere Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle in der Gemeinschaft bedarf es einer präzisen und einheitlichen Definition der gefährlichen Abfälle unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen." Die Definition dieser Gruppen stellt den gemeinsamen Nenner der gefährlichen Abfälle in der Gemeinschaft dar.

8. Das in Artikel 1 Absatz 4 erster Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 genannte Verzeichnis wurde durch die Ent-

5 — Diese Richtlinie ersetzte die Richtlinie 78/319/EWG des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle (ABl. L 84, S. 43).

6 — Der rechtliche Rahmen, den die früher erlassene Richtlinie 78/319 bildete, stellte keine Ergänzung zu dem der Richtlinie 75/442 dar, sondern war selbständig.

scheidung 94/904 aufgestellt und ist bis jetzt unverändert geblieben.

9. Infolge der Aufstellung des Verzeichnisses gibt es nun zum einen eine Reihe von Abfallarten, die in der gesamten Gemeinschaft als gefährlich eingestuft sind. Es handelt sich um die Gruppen von Abfällen, die unter Artikel 1 Absatz 4 erster Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 fallen und in dem Gemeinschaftsverzeichnis aufgeführt sind [7], das nach dem Verfahren des Artikels 18 der Richtlinie 75/442 erstellt wurde.

10. Zum anderen gibt es weitere Abfallgruppen, die nur von einem oder mehreren Mitgliedstaaten als gefährlich eingestuft worden sind. Es handelt sich um die in Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 genannten Abfälle, die von den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats als gefährlich eingestuft wurden, weil sie nach deren Auffassung eine der in Anhang III der Richtlinie 91/689 aufgezählten Eigenschaften aufweisen, ohne daß es erforderlich wäre, den besonderen Ursprung dieser Abfälle aufzuführen [8].

11. Der Mitgliedstaat, der eine Gruppe von Abfällen als gefährlich ansieht, hat dies der Kommission mitzuteilen. Er kann auf diese Art von Abfällen die Bestimmungen der Richtlinie 91/689 anwenden. Zudem heißt es in Nummer 4 des Anhangs der Entscheidung 94/904: „Außer den nachstehend aufgeführten Abfällen sind nach Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689/EWG *als gefährliche* Abfälle auch sämtliche sonstigen Abfälle *zu betrachten*, die nach Auffassung eines Mitgliedstaats eine der in Anhang III der Richtlinie aufgezählten Eigenschaften aufweisen. Alle derartigen Fälle werden der Kommission mitgeteilt und nach Artikel 18 der Richtlinie 75/442/EWG im Hinblick auf eine Anpassung des Verzeichnisses geprüft" (Hervorhebung von mir).

12. Die Mitteilung der in dieser Weise von den zuständigen nationalen Behörden eingestuften Abfälle an die Kommission gibt dieser die Möglichkeit, diesen Fällen Rechnung zu tragen und das Gemeinschaftsverzeichnis gemäß dem Verfahren des Artikels 18 der Richtlinie 75/442 anzupassen [9].

7 — Gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 wird die Kommission in diesem Verfahren von einem Ausschuß unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt. Der Vertreter der Kommission unterbreitet diesem Ausschuß einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuß gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Kommission erläßt die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen. Stimmen die beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein oder liegt keine Stellungnahme vor, so unterbreitet die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen. Hat der Rat nach Ablauf einer Frist von drei Monaten nach seiner Befassung keinen Beschluß gefaßt, so werden die vorgeschlagenen Maßnahmen von der Kommission erlassen.

8 — Die im Anhang III aufgeführten gefahrrelevanten Eigenschaften sind folgende: „explosiv", „brandfördernd", „leicht entzündbar", „entzündbar", „reizend", „gesundheitsschädlich", „giftig", „krebserzeugend", „ätzend", „infektiös", „teratogen" und „mutagen", Stoffe und Zubereitungen, die bei der Berührung mit Wasser, Luft oder einer Säure ein giftiges oder sehr giftiges Gas abscheiden, und Stoffe und Zubereitungen, die nach Beseitigung auf irgendeine Art die Entstehung eines anderen Stoffes bewirken können, z. B. ein Auslaugungsprodukt, das eine der oben genannten Eigenschaften aufweist. Die letzte Gruppe betrifft die als „ökotoxisch" eingestuften Abfälle.

9 — In ihren schriftlichen Erklärungen führt die Kommission aus, von den Mitgliedstaaten seien ihr zahlreiche Mitteilungen über die Einstufung von als gefährlich angesehenen Abfällen zugegangen und sie sei augenblicklich damit befaßt, eine erste Aktualisierung des Gemeinschaftsverzeichnisses vorzunehmen. Keine dieser Mitteilungen sei allerdings aus Italien gekommen.

B — *Nationale Bestimmungen*

13. Nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts setzte das Decreto legislativo Nr. 22/97 vom 5. Februar 1997 [10] u. a. die Richtlinien 91/156 und 91/689 in die italienische Rechtsordnung um und hob großenteils die bis dahin geltende Regelung, insbesondere das Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 915/82 (im folgenden: Dekret Nr. 915/82) auf, durch das u. a. die Richtlinie 75/442 umgesetzt worden war [11]. Die neue Regelung ersetzte den Begriff der gefährlichen Abfälle durch den Begriff der giftigen Abfälle.

14. Artikel 7 Absatz 4 des Decreto legislativo Nr. 22/97 bestimmt: „Gefährlich sind die Abfälle, die kein Hausmüll sind und im Verzeichnis des Anhangs D auf der Grundlage der Anhänge G, H und I aufgeführt sind." [12] Anhang D hat das mit der Entscheidung 94/904 festgelegte Gemeinschaftsverzeichnis vollständig übernommen, und die Anhänge G, H und I entsprechen den Anhängen I, II und III der Richtlinie 91/689.

15. Das Sammeln, die Beförderung und die Vernichtung von Abfällen ohne Genehmigung stellt zudem einen Straftatbestand gemäß Artikel 50 des Decreto legislativo Nr. 22/97 dar.

III — Sachverhalt

16. Während einer Kontrolle, die am 11. März 1994 auf der Mülldeponie der Verdeindustria Srl durchgeführt wurde, stellten die Carabinieri bei der Ablagerung von Abfällen giftige Abfälle fest, von denen sich nach Prüfung der Transportdokumente herausstellte, daß sie aus dem Werk Monfalcone de la Fincantieri — Cantieri Navali Italiani SpA (im folgenden: Fincantieri) stammten. Für die Ableitung dieser Art von Abfällen war keine Genehmigung erteilt worden.

17. Die mit der Überwachung beauftragten Beamten stellten einige Blechbehälter und ein Faß mit der Aufschrift „ICI poliuretaniche" (Polyurethan ICI) fest. Der Stoff wurde begutachtet, es wurden Proben entnommen, und der Sachverständige gelangte in seinem Bericht für die Staatsanwaltschaft zu dem Ergebnis, daß dieser Stoff als „gesundheitsschädlich und gefährlich im Sinne des [Dekrets] Nr. 915/82" zu qualifizieren sei. Gegen die nach dem Gesetz Verantwortlichen [13] wurde gemäß Artikel 26 des

10 — GURI, supplemento ordinario Nr. 33 vom 15. Februar 1997.

11 — Dekret vom 10. September 1982 (GURI Nr. 343 vom 15. Dezember 1982, S. 9071). Das nationale Gericht führt außerdem aus, daß das Decreto legislativo Nr. 22/97 später durch das Decreto legislativo Nr. 389/97 vom 8. November 1997 (im folgenden: Decreto Nr. 389/97) ersetzt worden sei. Schließlich sei das Decreto ministeriale Nr. 141/98 vom 11. März 1998 erlassen worden („Regelung der Ablagerung von Abfällen auf Mülldeponien und der Katalogisierung der auf Mülldeponien abgelagerten gefährlichen Abfälle").

12 — Die Bezugnahme auf die Anhänge G, H und I wurde durch das Decreto Nr. 389/97 eingeführt.

13 — Herr Fornasar und die Mitangeklagten haben in ihren schriftlichen Erklärungen vorgetragen gegen drei Mitarbeiter von Fincantieri, den Geschäftsführer des Transportunternehmens und die beiden Verantwortlichen der Deponie, sei Anklage erhoben worden.

Dekrets Nr. 915/82 wegen nicht genehmigter Ablagerung von „giftigen und gefährlichen" Abfällen unter der Bezeichnung „Sondermüll" Anklage erhoben.

18. Im Verlauf des Verfahrens traten die Richtlinie 91/689 und das Decreto legislativo Nr. 22/97 in der Fassung des Decreto legislativo Nr. 389/97 in Kraft. Artikel 2 des italienischen Codice penale bestimmt, daß „niemand wegen einer Tat bestraft werden darf, die nach einem späteren Gesetz nicht mehr strafbar ist". Das nationale Gericht hatte daher zu prüfen, ob nach dem inzwischen aufgehobenen Artikel 26 des Dekrets Nr. 915/82 das Verhalten der Angeklagten die Voraussetzungen des Straftatbestands des Artikels 50 des Decreto legislativo Nr. 22/97 erfülle, vor allem aber, ob die Abfälle, die in der Mülldeponie der Verdeindustria Srl entdeckt worden waren, gefährliche Abfälle darstellten, für die eine Genehmigung zur Ableitung in die genannte Deponie nicht erteilt worden war.

19. Im Laufe des Verfahrens wurde angesichts der Notwendigkeit, die Beschaffenheit der in dem Faß enthaltenen Substanzen festzustellen, die Erstattung eines Gutachtens angeordnet. Der Sachverständige wurde beauftragt, die Abfälle zu untersuchen und sich dazu zu äußern, ob sie als gefährliche Abfälle einzustufen waren und ob für eine solche Einstufung die Herkunft der Abfälle eine Rolle spielt.

20. Der Gutachter gelangte nach Untersuchung des in dem Faß enthaltenen Stoffes zu dem Ergebnis, daß das Faß Diphenylmethan-Diisocyanat und eines seiner Isomere enthalte. Er wies darauf hin, daß Isocyanate für die Gesundheit des Menschen hochgefährlich seien, da anerkannt sei, daß schon sehr geringe Konzentrationen in der Luft in der Größenordnung eines Milliardstels sehr schwere Asthmaanfälle, unter Umständen mit tödlichen Folgen, auslösen könnten. Der Sachverständige wies jedoch auch darauf hin, daß die Einordnung dieses Stoffes in die im Anhang D des Decreto legislativo Nr. 22/97 aufgeführten Stoffe schwierig sei, da diese Einstufungen auf die Herkunft der Abfälle abstellten, die im vorliegenden Fall nicht mit Sicherheit feststellbar sei.

21. Das nationale Gericht hat ausgeführt, daß im vorliegenden Fall die Herkunft der Abfälle nicht mit Sicherheit lokalisiert werden könne, d. h. nicht festgestellt werden könne, aus welchem Produktionsprozeß der Stoff stamme. Aus den Begleitpapieren für die Abfälle und den Zeugenaussagen gehe hervor, daß alle deponierten Abfälle von Fincantieri stammten. Angesichts der Größe und der zahlreichen Tätigkeitsbereiche dieses Werkes lasse sich nicht feststellen, wie der Stoff verwendet worden sein könne [14].

22. Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, daß auch die Typologie des im Faß enthaltenen Stoffes es wegen dessen zahlreicher Verwendungsmöglichkeiten nicht

14 — Das nationale Gericht führt aus, daß Fincantieri in ihren Werken verschiedene Zimmereitätigkeiten ausübe: Sie baue Schiffe im Dock einschließlich der Innenausrüstung; sie übe industrielle Tätigkeiten in der Mechanik und damit zusammenhängenden Bereichen des Schiffsbaus einschließlich des Baus, der Ausrüstung, der Reparatur und des Abwrackens von Schiffen aus.

erlaube, festzustellen, wie er konkret verwendet worden sei [15].

23. Das nationale Gericht stellt daher erstens die Frage nach der Auslegung des Artikels 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 und der Entscheidung 94/904 im Hinblick auf den Begriff der gefährlichen Abfälle sowie im Hinblick darauf, ob die Einstufungen der Entscheidung 94/904 abschließend und zwingend sind [16].

24. Das nationale Gericht hält es zweitens für erforderlich, zu prüfen, nach welchen Voraussetzungen das Verfahren funktioniert, mit dem die Gruppe der gefährlichen Abfälle gemäß Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 ergänzt wird, und ob eine nur in einem Mitgliedstaat wirksame automatische Ergänzung des Verzeichnisses möglich ist.

IV — Vorlagefragen

25. Vor der Entscheidung des anhängigen Verfahrens hat die Pretura circondariale Udine, Außenstelle Cividale del Friuli, dem Gerichtshof folgende sechs Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist es für die Einstufung von Abfällen als gefährliche Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates und der Entscheidung 94/904/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 erforderlich, konkret die Entstehung der Abfälle festzustellen, auf die das mit dieser Entscheidung aufgestellte Verzeichnis gefährlicher Abfälle für die Zwecke der Einstufung abstellt, oder genügt es insoweit, daß aufgrund der Zusammensetzung des Stoffes die bloße abstrakte Möglichkeit besteht, daß er in einem bestimmten Produktionsverfahren verwendet wird oder als Endprodukt aus diesem Produktionsverfahren hervorgegangen ist?

2. Ist das mit der Entscheidung 94/904 des Rates aufgestellte Verzeichnis abschließend, so daß Abfälle, die darin nicht aufgeführt sind, jedoch die in den Anhängen I, II und III der Richtlinie 91/689 aufgeführten Eigenschaften aufweisen, davon nicht erfaßt werden?

3. Ist für den Fall, daß der Gerichtshof das Verzeichnis gefährlicher Abfälle nicht für abschließend hält, davon auszugehen, daß das Verzeichnis gefährlicher Abfälle auf der Grundlage der Anhänge I, II und III der Richtlinie 91/689 automatisch ergänzt wird?

15 — Das vorlegende Gericht führt aus, daß Diphenylmethan-Diisocyanat ein Grundstoff für die Herstellung vieler Kunstharze sei, die u. a. zur Produktion von Auto-, Möbel-, Kunststoff- und Verkleidungsteilen sowie als Bestandteile von Anstrichfarben verwendet würden; er werde daher in sehr großem Umfang in verschiedenen Produktionsbereichen verwendet.

16 — Das Gericht führt aus, Lehre und Rechtsprechung in Italien neigten zu der Auffassung, daß das Verzeichnis der als gefährlich eingestuften Abfälle abschließend sei.

4. Welches Verfahren ist nach Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 anzuwenden, wenn ein einzelner Mitgliedstaat andere Abfälle, als in dem mit der Entscheidung 94/904 des Rates aufgestellten Verzeichnis aufgeführt sind und eine der in Anhang III der Richtlinie aufgezählten Eigenschaften aufweisen, als gefährliche Abfälle einstufen will, und welche Stelle hat diese Beurteilung vorzunehmen und anschließend der Kommission mitzuteilen?

5. Sind auch die Gerichte eines einzelnen Mitgliedstaats verpflichtet, die Mitteilung an die Kommission vorzunehmen?

6. Ist Diphenylmethan-Diisocyanat nach dem Gemeinschaftsrecht als gefährlicher Abfall einzustufen?

V — Beantwortung der Vorlagefragen

A — *Zur Zulässigkeit*

26. Zwei Angeklagte des Ausgangsverfahrens haben eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Sie machen geltend, nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes [17] könne eine Gemeinschaftsrichtlinie nicht selbst schon Verpflichtungen des einzelnen begründen und dieser Grundsatz gelte erst recht, wenn das nationale Gericht über die strafrechtliche Verantwortung zu entscheiden habe. Unabhängig von der Auslegung der Gemeinschaftsbestimmungen durch den Gerichtshof habe das vorlegende Gericht die günstigste nationale Bestimmung auf die Angeklagten anzuwenden. Die den Strafverfolgungen zugrunde liegenden Tatsachen erfüllten beim gegenwärtigen Rechtszustand nach Lehre und Rechtsprechung in Italien keinen Straftatbestand mehr. Das Vorabentscheidungsersuchen sei daher in Wirklichkeit ein Kunstgriff, um zu einer Auslegung zu gelangen, durch die das Gericht den Umfang der Verpflichtungen aus dem Strafgesetz rechtswidrig erweitern könne.

27. Was die Fragen nach der Zulässigkeit anbelangt, möchte ich zunächst darauf hinweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung der Gerichtshof zwar in einem nach Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) [18] eingeleiteten Verfahren nicht über die Vereinbarkeit innerstaatlicher Rechtsnormen mit dem Gemeinschaftsrecht entscheiden kann, wie ihm dies im Rahmen des Artikels 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) möglich wäre; er ist jedoch befugt, dem vorlegenden Gericht alle Kriterien für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts an die Hand zu geben, die es diesem ermöglichen, über die Ver-

17 — Sie berufen sich insbesondere auf das Urteil vom 26. September 1996 in der Rechtssache C-168/95 (Arcaro, Slg. 1996, I-4705, Randnr. 36).

18 — Vgl. z. B. Urteile vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64 (Costa, Slg. 1964, 1253) und vom 25. Juni 1997 in den Rechtssachen C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi, Slg. 1997, I-3561, Randnr. 36).

einbarkeit der genannten Normen mit der Gemeinschaftsregelung zu befinden [19].

28. Nach ständiger Rechtsprechung ist es auch „allein Sache der nationalen Gerichte, bei denen der Rechtsstreit anhängig ist und die die Verantwortung für die zu erlassende gerichtliche Entscheidung tragen, im Hinblick auf die Besonderheiten der jeweiligen Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlaß ihres Urteils als auch die Erheblichkeit der von ihnen dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen. Ein Ersuchen eines nationalen Gerichts kann nur zurückgewiesen werden, wenn offensichtlich kein Zusammenhang zwischen der von diesem Gericht erbetenen Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder Prüfung der Gültigkeit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts und den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits besteht." [20]

29. Meines Erachtens legt das nationale Gericht dar, weshalb die Antworten des Gerichtshofes für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens von Nutzen sein werden. Auch ist es nicht so, daß zwischen diesen Antworten und den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens kein Zusammenhang besteht. Diese Prüfung läßt mich zu dem Ergebnis kommen, daß die Vorlagefragen zulässig sind, und ich schlage dem Gerichtshof vor, sie zu prüfen.

19 — Vgl. z. B. Urteile vom 12. Juli 1979 in der Rechtssache 223/78 (Grosoli, Slg. 1979, 2621, Randnr. 3) und Tombesi (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 36).

20 — Vgl. insbesondere Urteile vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-67/91 (Asociación Española de Banca Privada u. a., Slg. 1992, I-4785, Randnrn. 25 und 26), vom 3. März 1994 in den Rechtssachen C-332/92, C-333/92 und C-335/92 (Eurico Italia u. a., Slg. 1994, I-711, Randnr. 17), vom 6. Juli 1995 in der Rechtssache C-62/93 (BP Soupergaz, Slg. 1995, I-1883, Randnr. 10) und Tombesi u. a. (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 38).

B — *Zur Sache*

30. Die Bestimmungen der Richtlinie 91/689 werfen mehrere Fragen auf, die ihre Vereinbarkeit mit den Artikeln 130r (nach Änderung jetzt Artikel 174 EG) und 130t EG-Vertrag (jetzt Artikel 176 EG) betreffen (1). Angesichts dieser Fragen bestehen für den Gerichtshof zwei Auslegungsmöglichkeiten (2): Entweder wird die Nichtigkeit der in Rede stehenden Bestimmungen der Richtlinie 91/689 festgestellt, oder es wird versucht, die Vorabentscheidungsfragen zu beantworten, ohne die Gültigkeit der Richtlinie in Frage zu stellen. Ich werde mich bemühen, zunächst die verschiedenen Aspekte der beiden Möglichkeiten zu prüfen, bevor ich meine eigene Meinung zu dieser Frage äußern werde (3).

1. Die sich aus den Bestimmungen der Richtlinie 91/689 ergebenden Probleme

a) Die Artikel 130s und 130t EG-Vertrag

31. Artikel 130s (nach Änderung jetzt Artikel 175 EG) [21] ist die Rechtsgrundlage der streitigen Richtlinie 91/689, die im Rahmen der Maßnahmen der Gemeinschaft zur Umsetzung der in Artikel 130r EG-Vertrag verankerten Ziele erlassen wurde. Arti-

21 — Die griechische Fassung der Richtlinie 91/689 nennt als Rechtsgrundlage irrtümlich Artikel 130r EG-Vertrag und nicht Artikel 130s, der die zutreffende Rechtsgrundlage ist.

kel 130r EG-Vertrag betrifft die Politik der Gemeinschaft im Umweltbereich, die er dadurch definiert, daß er die Voraussetzungen und Grenzen für das Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane zum Schutz der Umwelt festlegt.

32. Es ist vor allem auf Absatz 2 dieses Artikels hinzuweisen, der die allgemeinen Grundsätze dieser besonderen Gemeinschaftspolitik aufführt. Diese Vorschrift bestimmt, daß „[d]ie Umweltpolitik der Gemeinschaft ... auf ein hohes Schutzniveau [abzielt]". Auf diese Weise wird der Inhalt der Regelungsaufgabe des Gemeinschaftsgesetzgebers im schwierigen Bereich des Umweltschutzes durch Aufnahme eines qualitativen Kriteriums definiert. Die Vorstellung von einem hohen Schutzniveau — die selbstverständlich nicht so weit geht, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber verpflichtet wäre, das höchstmögliche Schutzniveau anzustreben [22] — bindet diesen und kann unter Umständen ein Grund für die Nichtigerklärung einer Gemeinschaftsvorschrift sein, die diesem qualitativen Kriterium nicht entspricht.

33. Der Grundsatz der Vorsorge, der ausdrücklich in Artikel 130r Absatz 2 EG-Vertrag verankert ist, verpflichtet die Gemeinschaft zum Tätigwerden auch dann, wenn die Gefahr einer Beeinträchtigung der Umwelt nicht tatsächlich besteht, sondern nur wahrscheinlich ist. Der Gerichtshof hat im übrigen den zwingenden Charakter dieses allgemeinen Grundsatzes anerkannt [23].

34. Für die Entscheidung über das vorliegende Verfahren ist es von ganz besonderem Nutzen, sich dem spezifischen (negativen) Ausdruck des Grundsatzes der Vorsorge zuzuwenden: Dieser Grundsatz bedeutet, daß die Möglichkeit für die Träger öffentlicher Gewalt, Maßnahmen zu erlassen, die sie im Einzelfall für erforderlich halten, um eine Gefahr für die Umwelt abzuwehren, nicht beschränkt werden kann, was erst recht dann gilt, wenn diese Gefahr nicht zuvor in einer Rechtsvorschrift festgestellt oder „erkannt" worden ist. Es widerspräche mit anderen Worten dem Grundsatz der Vorsorge, von vornherein die Sachverhalte, die ein Tätigwerden der Träger öffentlicher Gewalt zur Abwehr einer Gefahr für die Umwelt erfordern, erschöpfend zu regeln, selbst wenn diese Gefahr im voraus nicht konkret bestimmt werden kann.

35. Artikel 130t EG-Vertrag stellt im Rahmen des Umweltschutzes eine besondere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dar, der für die Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich gilt. Dieser Artikel verleiht den Mitgliedstaaten die Befugnis, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, auch wenn sie von den bestehenden Schutzmaßnahmen, die aufgrund

22 — Vgl. in diesem Sinne G. Dellis, *Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη* (*Umweltrecht der Gemeinschaft, Umfang des Umweltschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung*), Athen, Ed. Ant. Sakkoulas, 1998, § 112.

23 — Vgl. Urteil vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-157/96 (National Farmer's Union u. a., Slg. 1998, I-2211) und die Schlußanträge des Generalanwalts Tesauro in dieser Rechtssache. Von Bedeutung in der vorliegenden Rechtssache sind auch die Schlußanträge des Generalanwalts Gulmann (Nr. 28) in der Rechtssache C-405/92 (Urteil vom 24. November 1993, Mondiet, Slg. 1993, I-6133) sowie die Schlußanträge des Generalanwalts Fennelly in der Rechtssache C-67/97 (Urteil vom 3. Dezember 1998, Bluhme, Slg. 1998, I-8033), aus denen deutlich hervorgeht, daß mangels greifbarer Beweise für eine tatsächliche Gefährdung der Umwelt der Grundsatz der Vorsorge einen hinreichenden Grund für den Erlaß von Schutzmaßnahmen darstellt.

des Artikels 130s getroffen wurden, abweichen, sofern nur diese Vorschriften mit dem Vertrag vereinbar sind und der Kommission notifiziert werden.

b) Die Richtlinie 91/689

36. Die Richtlinie 91/689 regelt die besonderen Vorschriften über die ordnungsgemäße, nicht umweltschädigende Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle [24]. Da die gefährlichen Abfälle die Gruppe von Abfällen bilden, die die größte Gefahr einer schweren Beeinträchtigung für die Umwelt darstellen, sind diese Vorschriften, wie es in der vierten Begründungserwägung der Richtlinie 91/689 heißt, strenger als die Vorschriften über die Bewirtschaftung von festen Abfällen. In der sechsten Begründungserwägung dieser Richtlinie heißt es weiter: „Es muß sichergestellt werden, daß die Beseitigung und Verwertung gefährlicher Abfälle möglichst vollständig überwacht werden."

37. Diese Richtlinie soll das fragliche Problem abschließend regeln. Der Gemeinschaftsgesetzgeber bestimmt die Abfälle, die als gefährlich eingestuft werden, nicht durch Zugrundelegung einer *allgemeinen Bestimmung* und Aufstellung eines *nicht abschließenden Verzeichnisses* der Eigenschaften, die zu dieser Einstufung führen [25]. Er sieht vielmehr zwei Gruppen von gefährlichen Abfällen vor. In der ersten Gruppe werden die Abfälle genannt, die abschließend in einem Gemeinschaftsverzeichnis aufgeführt werden (Artikel 1 Absatz 4 erster Gedankenstrich der Richtlinie 91/689) [26]. Die zweite Gruppe umfaßt die Abfälle, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten gefährlich sind, sofern die im Anhang III der genannten Richtlinie abschließend formulierten, wenn auch weit gefaßten Voraussetzungen erfüllt sind (Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie). Die Mitgliedstaaten haben die Abfälle, die sie nach Anhang III der Richtlinie 91/689 als gefährlich betrachten, mitzuteilen. Diese Abfälle werden nur für das Gebiet der Mitgliedstaaten, die eine

24 — Vgl. wegen einer näheren Untersuchung der Bestimmungen der Richtlinie N. de Sadeleer, *Le droit communautaire et les déchets*, Paris, LGDJ et Bruylant, 1995, S. 293, insbesondere S. 296 ff.

25 — Ich weise darauf hin, daß die Kommission in ihrem Vorschlag (93 C 271/06) für eine Änderung der Richtlinie 91/689 (KOM[93] 425 endg., ABl. C 271 vom 7. Oktober 1993), der letztlich nicht angenommen wurde, den Mitgliedstaaten vorgeschlagen hatte, den Begriff der gefährlichen Abfälle unter Berücksichtigung der in den drei Anhängen der Richtlinie 91/689 aufgeführten Kriterien zu definieren. Auf diese Weise wäre die Liste gefährlicher Abfälle nicht länger verbindlich und erschöpfend gewesen (vierte und fünfte Begründungserwägung dieses Vorschlags).
Es ist auch bezeichnend, daß die vorher geltende Richtlinie 78/319, die aufgrund der Artikel 100 und 235 EG-Vertrag (jetzt Artikel 94 EG und 308 EG) erlassen worden war, die gefährlichen Abfälle nach der Art ihrer Entstehung bestimmte. So waren nach Artikel 1 Buchstabe b „giftige und gefährliche Abfälle: alle Abfälle, die die im Anhang zu dieser Richtlinie aufgeführten Stoffe oder Materialien enthalten oder durch sie verseucht sind, und zwar in einer solchen Beschaffenheit, in solchen Mengen oder Konzentrationen, daß sich daraus eine Gefahr für die Gesundheit oder die Umwelt ergibt"; ferner lautete Artikel 1 Absatz 1 des dem Rat von der Kommission am 16. August 1988 vorgelegten Vorschlags für eine Richtlinie (KOM[88] 391 endg., ABl. C 295 vom 19. November 1988, S. 8) in der vom Europäischen Parlament geänderten Fassung (ABl. C 158 vom 26. Juni 1989, S. 238): „Diese Verordnung dient der Festlegung von gemeinsamen Mindestvorschriften über die Entsorgung giftiger und gefährlicher Abfälle." Außerdem nahm Artikel 1 Absatz 2 des Vorschlags der Kommission in seiner ursprünglichen Fassung auf die Anhänge I, II und III Bezug und bestimmte u. a., daß „‚gefährliche Abfälle' ... sämtliche sonstigen Abfälle [sind], die eine der in Anhang III aufgezählten Eigenschaften aufweisen".

26 — In der ersten Begründungserwägung der Richtlinie 94/31/EG des Rates vom 27. Juni 1994 zur Änderung der Richtlinie 91/689 (ABl. L 168, S. 28), mit der die den Mitgliedstaaten in der Richtlinie 91/689 eingeräumte Umsetzungsfrist verlängert wurde, wird ausdrücklich von der Erstellung einer verbindlichen Liste gefährlicher Abfälle gesprochen.

solche Einstufung vorgenommen haben, als gefährlich betrachtet. Die Kommission prüft jedoch gleichfalls, inwieweit es zweckmäßig ist, das oben genannte allgemeine Verzeichnis der gefährlichen Abfälle, das für alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gilt, durch Hinzufügung von Abfällen zu ergänzen, die von einem oder mehreren Mitgliedstaaten nach Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie als gefährlich betrachtet worden sind.

38. Dieses besondere, von der Richtlinie 91/689 eingeführte Regelungssystem für gefährliche Abfälle bringt im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit dem primären Gemeinschaftsrecht drei Auslegungsprobleme mit sich. Ich werde bei der Untersuchung dieser Probleme mit dem weniger schwierigen beginnen, um mich sodann mit den rechtlich wichtigeren Problemen zu befassen.

39. Erstens bin ich der Ansicht, daß die vorherige Einstufung von Abfällen als gefährlich ebensowenig wie die vorherige Mitteilung dieser Einstufung durch den Mitgliedstaat als Umstand angesehen werden kann, der für die Anerkennung der betreffenden Abfälle als gefährlich im Sinne der Richtlinie 91/689 unabdingbar ist[27]. Diese Auslegung liefe dem Gedanken der Vorsorge und Vorbeugung genau zuwider: Es ist nicht möglich, daß ein Mitgliedstaat, der als Gemeinschaftsinstanz im Rahmen der Richtlinie tätig wird und ein besonderes Gemeinschaftsverfahren durchführt, feststellt, daß bestimmte Abfälle gefährlich im Sinne des Anhangs III der Richtlinie sind, und die in dieser Sonderregelung des Umweltschutzes vorgesehenen Schutzmaßnahmen nicht unmittelbar anwendet. Allein die Tatsache, daß die Behörde eines Mitgliedstaats feststellt, daß Abfälle die Voraussetzungen des Anhangs III der Richtlinie 91/689 erfüllen, reicht mit anderen Worten für eine unmittelbare Anwendung dieser Richtlinie aus, selbst wenn vor dieser Feststellung die Abfälle im Rahmen des besonderen nationalen Verfahrens nicht als gefährlich eingestuft wurden und/oder eine solche Einstufung der Kommission nicht mitgeteilt wurde.

40. Ich komme zweitens zum nächsten Auslegungsproblem, das eindeutig wichtiger ist. Aus dem Wortlaut der Richtlinie 91/689 ergibt sich im Umkehrschluß, daß die Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit haben, Abfälle als gefährlich einzustufen und die geeigneten Maßnahmen zu erlassen, wenn der ihnen bekannte Sachverhalt nicht einen Anwendungsfall des Anhangs III der Richtlinie darstellt. Der Anhang III bildet mit anderen Worten den rechtlichen Rahmen, in dem die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem bestehenden Gemeinschaftsverzeichnis verstärkte Schutzmaßnahmen ergreifen können. Der Gemeinschaftsgesetzgeber möchte auf diese Weise das Problem der gefährlichen Abfälle abschließend regeln. Eine solche Lösung wäre aber nicht zulässig, denn sie würde genau den Vorschriften des Artikels 130t EG-Vertrag zuwiderlaufen. Die Richtlinie kann zwar regeln, daß die Mitgliedstaaten im Rahmen einer durch sie geschaffenen besonderen gemeinschaftlichen Schutzregelung (d. h. im Rahmen eines abschließenden Gemeinschaftsverzeichnisses, das, wie ich soeben gezeigt habe, auf Betreiben der Mitgliedstaaten ergänzt wurde) die Befugnis erhalten, Abfälle, die unter den Geltungsbereich dieser Richtlinie und vor allem unter ihren Anhang III fallen, als gefährlich im Sinne der Richtlinie einzustufen: Dieses Verfahren

27 — Vgl. N. de Sadeleer, a. a. O., S. 307.

ermöglicht es, das besondere Gemeinschaftssystem des Umweltschutzes zu ergänzen und sich mit den gefährlichen Abfällen zu befassen. Diese Möglichkeit kann jedoch auf keinen Fall die unmittelbar auf Artikel 130t EG-Vertrag beruhende Befugnis der Mitgliedstaaten ausschließen, erstens eine Definition des Begriffes der gefährlichen Abfälle aufrechtzuerhalten oder eigenständig einzuführen [28] und zweitens angemessene Maßnahmen zum Schutz der Umwelt vor gefährlichen Abfällen zu ergreifen; es genügt hierbei, daß die in Artikel 130t EG-Vertrag genannten Voraussetzungen vorliegen, mit anderen Worten, daß die betreffenden Maßnahmen einen verstärkten Schutz der Umwelt gewährleisten können, der mit den sonstigen Bestimmungen des Vertrages vereinbar ist.

41. Folglich wäre es mit Artikel 130t EG-Vertrag nicht vereinbar, wollte man die Auffassung vertreten, daß die jetzige Gemeinschaftsregelung die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, bestimmte Abfälle als gefährlich einzustufen und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu ergreifen, dadurch einschränken solle, daß sie den zuständigen nationalen Behörden vorschreibe, erstens die fraglichen Abfälle vorher als gefährlich einzustufen und zweitens die Einstufung nur bei Abfällen vorzunehmen, die die im Anhang III der genannten Richtlinie aufgeführten Eigenschaften aufweisen.

42. Bei einer Auslegung der Richtlinie 91/689 unter Berücksichtigung des Artikels 130t EG-Vertrag ist davon auszugehen, daß über das von der Richtlinie geschaffene System zum Schutz vor gefährlichen Abfällen hinaus in jedem Fall die Möglichkeit besteht, gemäß Artikel 130t ein eigenes nationales System zum Schutz vor gefährlichen Abfällen zu schaffen. Mit anderen Worten stehen einem Mitgliedstaat, dem die Aufzählung in Artikel 1 Absatz 4 erster Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 nicht genügt, zwei Wege offen. Er kann Abfälle, die die im Anhang III der Richtlinie aufgeführten Eigenschaften aufweisen, als gefährlich einstufen und diese Einstufung der Kommission mitteilen, so daß erstens diese Richtlinie für diese Abfälle gilt und zweitens die Kommission eine eventuelle Ergänzung des Verzeichnisses prüft. Dieser Mitgliedstaat verfügt jedoch darüber hinaus ohnehin über die ihm nach Artikel 130t EG-Vertrag gegebene Möglichkeit, seine eigenen verstärkten Maßnahmen zum Schutz der Umwelt vor gefährlichen Abfällen zu ergreifen, und zwar außerhalb des Rahmens der Richtlinie. Diese Lösung ergibt sich zwingend einerseits aus dem Subsidiaritätsgrundsatz und andererseits aus den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung durch die Gemeinschaftsorgane im Bereich des Umweltschutzes.

43. Zu prüfen ist, inwieweit das mit der Richtlinie 91/689 geschaffene besondere System zum Schutz der Umwelt vor ge-

28 — Artikel 130t EG-Vertrag gestattet ihnen nämlich entweder, jede Art von Abfällen als gefährlich einzustufen, bei denen aufgrund anderer — eventuell später stattfindender — wissenschaftlicher Untersuchungen bewiesen ist, daß sie bestimmte sonstige als gefährlich geltende Eigenschaften besitzen, oder die Bedeutung der vorgesehenen Kriterien zu erweitern, anhand deren die im Anhang III genannten charakteristischen Merkmale der Gefährlichkeit der Abfälle identifiziert werden. Aus diesem Grund können Abfälle als „ätzend" nicht nur deshalb eingestuft werden, weil es sich um „Stoffe und Zubereitungen [handelt], die bei Berührung mit lebenden Geweben zerstörend auf diese einwirken können", wie es im Anhang III (H8) vorgesehen ist, sondern auch, weil sie nur nachteilig auf diese einwirken können; vgl. in diesem Sinne N. de Sadeleer, a. a. O., S. 307 ff.

fährlichen Abfällen, wie ich es oben beschrieben habe, den in Artikel 130r EG-Vertrag genannten Voraussetzungen und Grundsätzen des primären Gemeinschaftsrechts entspricht. Diese Frage ist von besonderer praktischer Bedeutung vor allem für einen Mitgliedstaat, der kein eigenes nationales System geschaffen hat, um das Problem der gefährlichen Abfälle zu lösen, und der sich ausschließlich auf den Schutz gemeinschaftlichen Ursprungs verläßt, den ihm die in Frage stehende Richtlinie bietet.

44. Meines Erachtens ist die Umsetzung der in Artikel 130r EG-Vertrag genannten Ziele durch die untersuchte Richtlinie nicht ordnungsgemäß erfolgt und entspricht weder den Vorschriften dieses Artikels noch den tragenden Grundsätzen des gemeinschaftlichen Umweltrechts. Wie ich oben dargelegt habe, schafft die Richtlinie 91/689 ein besonderes Regelungssystem für gefährliche Abfälle, das meines Erachtens folgende vier Merkmale aufweist: 1. das Fehlen einer allgemeinen Definition der gefährlichen Abfälle und eines allgemeinen Verbotes der unbeschränkten Beseitigung gefährlicher Abfälle; 2. die Erstellung eines erschöpfenden Verzeichnisses der gefährlichen Abfälle für das gesamte Gebiet der Gemeinschaft, auf die die Bestimmungen der Richtlinie 91/689 Anwendung finden; 3. die Schaffung der Möglichkeit einer Ergänzung dieses Verzeichnisses, das auf jeden Fall abschließend bleibt; 4. die Befugnis der Mitgliedstaaten, für ihr eigenes Gebiet bestimmte Abfälle als gefährlich einzustufen, sofern die im Anhang III der Richtlinie 91/689 abschließend definierten Kriterien erfüllt sind. Dieses System verstößt meines Erachtens gegen die Grundsätze des hohen Niveaus beim Umweltschutz und des Schutzes dieses rechtlich definierten Interesses.

45. Zunächst kann ein System, das kein generelles, die allgemeine Definition des Begriffes „gefährlicher Abfall" voraussetzendes Verbot der Entsorgung von für die Umwelt gefährlichen Abfällen vorsieht, nicht als ein System angesehen werden, das einen Umweltschutz auf „hohem" Schutzniveau gewährleistet. Auf jeden Fall werde ich mich zu dieser Frage nicht weiter äußern: Der erreichte Grad des Umweltschutzes bestimmt sich nämlich grundsätzlich anhand von wissenschaftlichen und technischen Daten, über die der Gerichtshof nicht verfügt.

46. Der Gerichtshof verfügt dagegen über die Auslegungsmethoden, die notwendig sind, um über die Frage der Vereinbarkeit der Bestimmungen der Richtlinie mit den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung entscheiden zu können. Hierzu genügt der Hinweis, daß die Auffassung vertreten werden kann, daß die Richtlinie gegen die Grundsätze der Vorsorge und der Vorbeugung verstößt, und zwar schon allein aufgrund der Tatsache, daß die Richtlinie die Fälle, in denen besondere Maßnahmen zur Abwehr von bestimmten Gefahren für die Umwelt zu ergreifen sind, erschöpfend regeln soll, da selbst dann nämlich, wenn jetzt festgestellt würde, daß bestimmte Abfälle eine bedeutende Gefahr für die Umwelt darstellen, die in der Richtlinie vorgesehenen einschränkenden Maßnahmen nicht für das gesamte Gebiet der Gemeinschaft gelten könnten. Nach diesen tragenden Grundsätzen kann es, wenngleich in der Richtlinie 91/689 vorgesehen, nicht zulässig sein, daß im Einzelfall unter

Umständen eine besondere Gefahr für die Umwelt festgestellt wird, die das Ergebnis der unbeschränkten Entsorgung von bestimmten Abfällen ist, ohne daß die Möglichkeit besteht, gegenüber der Entsorgung dieser Abfälle im gesamten Gebiet der Gemeinschaft die in der Richtlinie vorgesehenen allgemeinen einschränkenden Maßnahmen zu ergreifen, es sei denn, die Kommission nimmt auf Veranlassung oder auf Antrag der Mitgliedstaaten die betreffenden Abfälle in das einschränkende Verzeichnis des Artikels 1 Absatz 4 erster Gedankenstrich dieser Richtlinie auf. Meines Erachtens wäre nur die Aufstellung eines grundsätzlichen allgemeinen Verbotes der unbeschränkten Beseitigung aller für die Umwelt gefährlichen Abfälle mit den allgemeinen Grundsätzen des primären Umweltrechts der Gemeinschaft vereinbar.

47. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß meinen vorstehenden Ausführungen nicht entgegengehalten werden kann, daß die Aufstellung einer allgemeinen Klausel, mit der die unbeschränkte Entsorgung gefährlicher Abfälle verboten wird, die Sicherheit des Handelsverkehrs beeinträchtigen würde und daß mit dem besonderen System der Richtlinie 91/689 gerade der Umweltschutz und der Schutz des freien Marktes miteinander in Einklang gebracht werden konnten.

48. Zunächst geht das mit dem Umweltschutz zusammenhängende rechtliche Interesse im vorliegenden Fall dem rechtlichen Interesse am Schutz des Handelsverkehrs vor: Aus diesem Grund wurde die Richtlinie auf der Grundlage des Artikels 130s und nicht auf der des Artikels 100a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 95 EG) erlassen [29]. Zudem ist die mit der Richtlinie verfolgte Absicht, diese beiden rechtlichen Interessen miteinander in Einklang zu bringen, insoweit vergeblich, als, wie oben ausgeführt, der durch sie gewährleistete Umweltschutz unter Berücksichtigung der Vorschriften des Artikels 130r EG-Vertrag unzureichend ist. Die Aussöhnung des Umweltschutzes mit dem Schutz finanzieller Interessen, die an die Entsorgung, die Bewirtschaftung und den Verkehr von gefährlichen Abfällen geknüpft sind (und unter die Gemeinschaftsbestimmungen auf dem Gebiet des freien Warenverkehrs fallen), könnte vollauf verwirklicht werden, indem einerseits ein allgemeines Verbot der unbeschränkten Entsorgung gefährlicher Abfälle und andererseits ein Verzeichnis der Abfälle, die bis zum Zeitpunkt der Erstellung des Verzeichnisses vom Gemeinschaftsgesetzgeber als gefährlich eingestuft werden, vorgesehen wird.

29 — Der Vorschlag der Kommission nannte als Rechtsgrundlage Artikel 100a EG-Vertrag, der Rat zog jedoch Artikel 130s vor; vgl. den Vorschlag für eine Richtlinie, KOM(88) 391 endg. (zitiert in Fußnote 25).
Zur Frage der Wahl der Rechtsgrundlage (Wahl zwischen Artikel 100a und Artikel 130s EG-Vertrag) vgl. auch Urteil vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91 (Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939), das die Rechtsgrundlage der Richtlinie 91/156 betraf. In dieser Rechtssache wies der Gerichtshof die Klage der Kommission mit der Begründung ab (Randnrn. 20 und 21), daß Zweck der Richtlinie 91/156 sei, im Interesse des Umweltschutzes die Effizienz der Bewirtschaftung dieser Stoffe sicherzustellen, und daß die Richtlinie unter diesen Umständen nur auf der Grundlage allein von Artikel 130s EWG-Vertrag erlassen werden konnte. Vgl. auch Schlußanträge des Generalanwalts Tesauro in dieser Rechtssache. Vgl. außerdem zu dieser Frage der Wahl zwischen Artikel 100a und Artikel 130s EG-Vertrag als Rechtsgrundlage der Gemeinschaftsakte bezüglich der Abfälle aus der älteren Rechtsprechung Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867) sowie Schlußanträge des Generalanwalts in dieser Rechtssache, die die Richtlinie 89/428/EWG des Rates vom 21. Juni 1989 über die Modalitäten zur Vereinheitlichung der Programme zur Verringerung und späteren Unterbindung der Verschmutzung durch Abfälle der Titandioxid-Industrie (ABl. L 201, S. 56) betraf; der Gerichtshof vertrat die Auffassung (Randnr. 25), daß letztlich Artikel 100a und nicht, wie es der Rat getan habe, Artikel 130s EG-Vertrag als Rechtsgrundlage hätte gewählt werden müssen.

2. Die für den Gerichtshof bestehenden Möglichkeiten

49. Als Ergebnis meiner vorstehenden Untersuchungen ergibt sich für den Gerichtshof folgendes Dilemma: (1) Entweder der Gerichtshof geht von der Unvereinbarkeit der Richtlinie 91/689 mit den höherrangigen Bestimmungen der Artikel 130r und 130t EG-Vertrag aus und muß daher in Ausübung der inzidenten Rechtmäßigkeitskontrolle, zu der er im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens befugt ist, die rechtswidrigen Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts aufheben, oder (2) er beantwortet die Vorabentscheidungsfragen, ohne die Gültigkeit der Richtlinie in Frage zu stellen. Auf den ersten Blick scheinen die beiden Auslegungsmöglichkeiten schwierig zu sein. Entscheidet sich der Gerichtshof für die erste Möglichkeit und erklärt die streitigen Bestimmungen der Richtlinie für nichtig, so stellt sich für ihn die Frage nach dem Recht, das künftig auf die gefährlichen Abfälle Anwendung findet (a). Entscheidet er sich für die zweite Möglichkeit, so begibt er sich auf den schwierigen Weg einer vertragskonformen Auslegung der Richtlinie 91/689 (b). Bevor ich dem Gerichtshof mein Ergebnis dazu vortrage, werde ich die verschiedenen Aspekte dieser beiden Auslegungsmöglichkeiten eingehend untersuchen.

a) Feststellung der Nichtigkeit der in Frage stehenden Bestimmungen der Richtlinie 91/689

50. Ich möchte darauf hinweisen, daß die Feststellung der Nichtigkeit nur die Bestimmungen der Richtlinie 91/689 und das Gemeinschaftsverzeichnis, mit dem die gefährlichen Abfälle festgelegt werden, sowie vor allem die vier Parameter betreffen kann, die ich oben erwähnt habe.

51. Die Feststellung hätte zur Folge, daß sowohl die betreffenden Bestimmungen der Richtlinie als auch natürlich die Bestimmungen der Entscheidung 94/904 sowie schließlich die entsprechenden nationalen Bestimmungen, mit denen diese in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ungültigen Bestimmungen umgesetzt wurden, nicht mehr gelten. In einem solchen Fall stellt sich die Frage nach dem anwendbaren Recht und danach, inwieweit Artikel 130r EG-Vertrag unmittelbar gelten könnte.

52. Bevor ich diese Frage untersuche, halte ich es für sachdienlich, angesichts der zwangsläufig entstehenden Veränderungen im nationalen Recht zuvor einige Bemerkungen zum weiteren Schicksal der Vorlagefragen zu machen. Die Feststellung der Nichtigkeit der oben genannten Gemeinschaftsbestimmungen und damit auch der Bestimmungen des nationalen Rechts, mit denen diese in das italienische Recht umgesetzt wurden, ließe offensichtlich die Gründe entfallen, die nach dem Vorlagebeschluß zu den Vorlagefragen führten. Wenn nämlich die während des Strafverfahrens in Kraft getretene Gesetzesänderung als nicht eingetreten angesehen werden muß, gibt es für die Anwendung des Artikels 2 des italienischen Codice penale, wonach „niemand wegen einer Tat bestraft werden darf, die nach einem späteren Gesetz nicht mehr strafbar ist", im Prinzip keinen Grund mehr. Falls also der

Gerichtshof die Nichtigkeit der oben genannten Bestimmungen der Richtlinie 91/689 und der Entscheidung 94/904 feststellt, scheint es, daß die vom nationalen Gericht vorgelegten Fragen nicht mehr zu beantworten sind.

53. Hier stellt sich aber die Frage, ob das nationale Gericht den nationalen Gesetzesrahmen, der sich aus der Nichtigerklärung der Gemeinschaftsbestimmungen unter Berücksichtigung der vorstehenden Untersuchung des Inhalts der Artikel 130r und 130t EG-Vertrag ergibt, zu überprüfen hat. Nach einem Hinweis darauf, daß sowohl nach dem italienischen Strafgesetz als auch nach den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, eine solche Überprüfung nur insoweit auf den Verlauf eines anhängigen Strafverfahrens Einfluß nehmen kann, als sie zu einer für den Angeklagten günstigeren Gesetzesregelung führen kann, werde ich versuchen, die Vorlagefrage zu beantworten, indem ich die Möglichkeit einer unmittelbaren Anwendung der fraglichen Artikel untersuche.

54. Auf den ersten Blick scheint die Auffassung von einer unmittelbaren Geltung des Artikels 130r EG-Vertrag nicht ohne weiteres vertretbar zu sein. Zwar haben die in den Artikeln 130r Absatz 2 und 130s EG-Vertrag vorgesehenen Maßnahmen der Gemeinschaftspolitik wohl ihrem Wesen nach einen technischen Charakter, der ihre Existenz für die Konkretisierung und Anwendung der Bestimmungen des Artikels 130r in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten erforderlich macht. Auch wenn jedoch der Gerichtshof Akte des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts für ungültig erklären kann, so kann er sich doch nicht an die Stelle der Gemeinschaftsorgane setzen, vor allem wenn diese über einen weiten Ermessensspielraum bei der Auswahl der am besten geeigneten technischen Maßnahmen verfügen [30].

55. In außergewöhnlichen Fällen wie dem vorliegenden allerdings kann davon ausgegangen werden, daß diese Artikel des Vertrages einen unantastbaren Kernbereich haben, der im Zusammenhang mit der richterlichen Überprüfung von auf Gemeinschaftsebene schon erlassenen Maßnahmen in Erscheinung getreten ist und der den Teil des Regelungsgehalts dieser Artikel darstellt, der durch irgendeine spätere Bestimmung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts nicht in Frage gestellt werden kann [31]. Die Möglichkeit einer unmittelbaren Anwendung der Artikel des Vertrages ergibt sich gerade aus diesem unantastbaren Kernbereich, der im vorliegenden Fall das allgemeine Verbot der unbeschränkten Entsorgung gefährlicher Abfälle sowie die Möglichkeit bestätigt, ein in bezug auf diese Art von Abfällen nicht abschließendes Verzeichnis aufzustellen. Diese nach ihrem Umfang begrenzte Anwendung der Artikel des Vertrages läuft weder den allgemeinen Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendung der Vertragsbestimmungen noch der Trennung zuwider, die zwischen den institutionellen Zuständigkeiten des Gerichtshofes und denen der anderen Gemeinschaftsorgane vorzunehmen ist.

56. Der unantastbare Kernbereich der Bestimmungen des Artikels 130r EG-Vertrag

30 — Vgl. hierzu meine Schlußanträge in der Rechtssache C-360/97 (Urteil vom 20. April 1999, Nijhuis, Slg. 1999, I-1919, Nr. 49).

31 — Zur allgemeinen Problematik eines solchen Kernbereichs vgl. insbesondere P. Meyer-Bisch (Hrsg.), *Le noyau intangible des droits de l'homme*, Editions universitaires, Fribourg, Schweiz, 1991.

kann als hinreichend deutlich und konkret bezeichnet werden. Wie oben ausgeführt, sind alle Mitgliedstaaten unbestreitbar verpflichtet, die unbeschränkte Entsorgung gefährlicher Abfälle zu verbieten. In dem besonderen Zusammenhang der vorliegenden Problematik ist dieses Verbot der negative Ausdruck der oben untersuchten Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung.

57. Wie werden aber die gefährlichen Abfälle definiert? Ist diese Frage nicht eine technische Frage, die in die ausschließlich Zuständigkeit des Rates fällt? Der Gerichtshof kann meines Erachtens Hinweise für eine solche Definition geben, die alle nach dem Vertrag erforderlichen Merkmale aufweist und sich in den logischen Rahmen des unantastbaren Kernbereichs der Bestimmungen des Artikels 130r EG-Vertrag, dem unmittelbare Wirkung zukommt, einfügt. Um diese Definition aufzustellen, kann und darf der Gerichtshof jedoch nicht die Initiative ergreifen. Die geeignetste Lösung bestände darin, die von der ungültigen Richtlinie angebotenen Definitionsmerkmale, soweit sie nicht gegen den Vertrag verstoßen, als technische Grundlage zu nehmen, von der aus sowohl eine allgemeine Definition als auch ein Verzeichnis der gefährlichen Abfälle erstellt werden könnte [32].

58. Bei der Festlegung der potentiellen Merkmale einer Definition der gefährlichen Abfälle wird der Gerichtshof die Bestimmungen der ungültigen Richtlinie praktisch nur entsprechend den Zielen des Vertrages umgestalten müssen. Das Tätigwerden des Gerichtshofes wird zur Folge haben, daß erstens das ursprüngliche Gemeinschaftssystem, das die Richtlinie einzuführen versuchte, um ein allgemeines Verbot der unbeschränkten Entsorgung gefährlicher Abfälle ergänzt wird und zweitens das abschließende Verzeichnis, das der Richtlinie als Anhang beigefügt war, in ein nicht abschließendes Verzeichnis umgewandelt wird [33].

59. Die Festlegung der konstituierenden Merkmale des unantastbaren Kernbereichs des Artikels 130r EG-Vertrag ermöglicht die unmittelbare Anwendung dieses Kernbereichs und schützt im vorliegenden Fall die praktische Wirksamkeit dieser Vertragsvorschrift. Berücksichtigt diese Festlegung alle technischen Kriterien, die aufgrund gesetzgeberischer Initiative der zuständigen Gemeinschaftsorgane festgesetzt

32 — Gefährlich sind z. B. Abfälle, die aufgrund ihres Ursprungs, ihrer Zusammensetzung oder des Konzentrationsgrenzwerts bestimmter Bestandteile eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellen. Dies ist der Fall *insbesondere* bei Abfällen, die in das Gemeinschaftsverzeichnis übernommen werden.

33 — Diese substantielle Umgestaltung der Vorschriften des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts als Folge der Anerkennung eines unantastbaren Schutzkerns der sozialen Rechte ist vergleichbar mit der gängigen Rechtspraxis der nationalen Gerichte bei der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Zwar begründen die verfassungsrechtlichen Vorschriften zum Schutz der sozialen Rechte grundsätzlich Verpflichtungen der Staaten, sie verleihen aber den Bürgern keinen Anspruch, den diese gegenüber den Trägern öffentlicher Gewalt, die es unterlassen haben, das Verfahren zur Umsetzung dieser Rechte einzuleiten, erfolgreich vor den Gerichten geltend machen können. Die wahrscheinliche Feststellung der Rechtswidrigkeit dieses Unterlassens kann nämlich mangels zuvor erlassener Vorschriften nicht zu dieser Umsetzung führen, und das Gericht ist nicht befugt, sich an die Stelle des Gesetzgebers oder der Verwaltungsbehörde zu setzen und deren Aufgabe zu erfüllen. Haben diese Stellen jedoch Maßnahmen zur Durchführung der verfassungsrechtlichen Vorschriften erlassen, kann eine substantielle Kontrolle eingreifen, und die eventuelle Nichtigerklärung dieser Maßnahmen kann einen unantastbaren Regelungskern schaffen, den alle späteren Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu beachten haben. Vgl. meine Schlußanträge in der Rechtssache Nijhuis (zitiert in Fußnote 30).
Interessant ist der Hinweis darauf, daß der vorliegende Sachverhalt das Gegenteil von dem Sachverhalt ist, der dem Urteil vom 22. November 1995 in der Rechtssache C-443/93 (Vougioukas, Slg. 1995, I-4033) zugrunde lag, in dem der Gerichtshof zu Recht die Auffassung vertreten hat, daß er sich nicht an die Stelle des Rates setzen könne, der es unterlassen hatte, die Maßnahmen nach Artikel 51 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 42 EG) zur Harmonisierung von Sondersystemen für Beamte zu erlassen. In Wirklichkeit hätte der Gerichtshof in der Rechtssache Vougioukas keine Reform vornehmen können, da der Rat in dem betreffenden Bereich noch keine Gesetzesinitiative ergriffen hatte.

wurden und die, obschon zum Inhalt der für ungültig gehaltenen Bestimmungen der Richtlinie 91/689 gehörend, nicht als vertragswidrig angesehen werden können, so ermöglicht sie dem Gerichtshof zugleich, die aufgrund der Mängel des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts offenbar entstandene Lücke bis zum Erlaß neuer Maßnahmen auszufüllen, und zwar ohne für sich widerrechtlich die Aufgabe des primären Gesetzgebers in Anspruch zu nehmen. In Wirklichkeit handelt es sich, wie ich betonen möchte, nicht um die Ausfüllung einer Rechtslücke, sondern um die Anerkennung des unantastbaren Kernbereichs der Bestimmungen des Artikels 130r, die unmittelbare Wirkung haben.

60. Wenn der Gerichtshof daher von der Ungültigkeit der einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 91/689 ausgeht, hat das nationale Gericht das seiner Meinung nach geltende nationale Recht anzuwenden, d. h. entweder die wieder auflebenden Vorschriften des früheren Rechts oder die späteren Vorschriften, die entsprechend derjenigen Umgestaltung des Gemeinschaftsrechts reformiert wurden, die aufgrund der gleichsam unmittelbaren Anwendung der Artikel des Vertrages vorgenommen wurde. Die Kontrolle des nationalen Gerichts im vorliegenden Fall erfolgt auf der Grundlage des unantastbaren Kernbereichs der unmittelbaren Anwendung des Artikels 130r EG-Vertrag, wie vorstehend dargelegt [34].

61. Die Kontrolle ist ausschließlich Sache des nationalen Gerichts, das unter Berücksichtigung der geltenden Vorschriften und der Grundsätze des nationalen Strafrechts allein dafür zuständig ist, das geltende nationale Recht genau zu bestimmen und die Fragen nach der Auslegung zu formulieren, die sich bezüglich der Bestimmung des geltenden Gemeinschaftsrechts stellen können. In diesem Zusammenhang kann das vorlegende Gericht, sofern es dies für erforderlich hält, dem Gerichtshof erneut eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegen.

b) Beantwortung der Vorlagefragen unabhängig von der Gültigkeit der Bestimmungen der Richtlinie 91/689

62. Um die Vorlagefragen bestmöglich behandeln zu können, werde ich zunächst die erste Frage und dann die sechste Frage untersuchen; im Anschluß hieran werde ich die zweite und die dritte Frage sowie die vierte und die fünfte Frage jeweils gemeinsam prüfen. Die gemeinsame Prüfung der zweiten und der dritten Frage einerseits sowie der vierten und der fünften Frage andererseits erweist sich als unerläßlich, denn die Probleme, die sie aufwerfen, hängen miteinander zusammen.

i) Beantwortung der ersten Frage

63. Mit der ersten Vorlagefrage möchte das nationale Gericht vom Gerichtshof im wesentlichen wissen, ob Artikel 1 Absatz 4

34 — Artikel 130t EG-Vertrag verbietet Maßnahmen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts, die die Mitgliedstaaten daran hindern, verstärkte Maßnahmen zum Schutz der Umwelt beizubehalten oder zu ergreifen; er hindert indessen nicht die Mitgliedstaaten daran, solche Maßnahmen zu erlassen, auch wenn gemeinschaftliche Maßnahmen nicht erlassen wurden, und auf keinen Fall, wenn zwar solche Maßnahmen ursprünglich erlassen worden waren, aber für nichtig erklärt wurden.

der Richtlinie 91/689 und die Entscheidung 94/904 dahin auszulegen sind, daß für die Einstufung von bestimmten Abfällen als gefährliche Abfälle der konkrete Nachweis erforderlich ist, daß diese Abfälle aus einem Produktionsprozeß oder einer Tätigkeit stammen, die im Gemeinschaftsverzeichnis aufgeführt sind, oder ob insoweit die Feststellung genügt, daß die bloß abstrakte Möglichkeit besteht, daß die Abfälle in einem bestimmten Produktionsverfahren verwendet werden oder als Endprodukt aus diesem Produktionsverfahren hervorgegangen sind.

64. Der Wortlaut der Richtlinie 91/689 zeigt, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber dem Ursprung der Abfälle mit der Regelung, daß für die Feststellung der Gefährlichkeit von Abfällen das Entstehungsverfahren oder der Entstehungsvorgang zu berücksichtigen sind, offensichtlich eine entscheidende Bedeutung beimaß.

65. Zwar beruht die Aufnahme in das Gemeinschaftsverzeichnis auf dem Ursprung der Abfälle; wie sich aus den maßgeblichen Bestimmungen der Richtlinie 91/689 ergibt, bedeutet dies jedoch nicht, daß die genaue Feststellung des Ursprungs das einzige Entscheidungskriterium für die Einstufung der Abfälle als gefährlich ist. Artikel 1 Absatz 4 erster Gedankenstrich bestimmt, daß das Verzeichnis die Abfälle umfaßt, die die in den Anhängen I, II und III der Richtlinie genannten Voraussetzungen erfüllen. Nach dem Wortlaut des Verzeichnisses wird nicht nur der Ursprung, sondern auch die Zusammensetzung und gegebenenfalls der Konzentrationsgrenzwert eines Stoffes berücksichtigt [35]. Im besonderen Rahmen der Richtlinie 91/689 ist daher der Ursprung nicht das einzige Kriterium für die Einstufung der Gefährlichkeit von Abfällen.

66. Auf jeden Fall kann angesichts des Artikels 130t EG-Vertrag, wie ich ihn vorstehend ausgelegt habe, nicht davon ausgegangen werden, daß die vom Gemeinschaftsgesetzgeber verwendeten Kriterien für die Einstufung gefährlicher Abfälle die Mitgliedstaaten in dem Sinne binden, daß diese verpflichtet wären, konkret oder abstrakt nachzuweisen, daß die betreffenden

35 — Für die Einstufung eines Abfalls als gefährlich ist nach dem mit der Richtlinie 91/689 und der Entscheidung 94/904 geschaffenen System ein bestimmtes Verfahren anzuwenden, das aus drei aufeinanderfolgenden Abschnitten besteht. Zunächst ist der Ursprung des Abfalls nach der Art des Entstehungsvorgangs, der Art des Verfahrens und der Art des Abfalls festzustellen. Hierbei muß man sich an die Überschriften der einzelnen Kapitel (Gruppen) des Verzeichnisses gefährlicher Abfälle halten, das als Anhang der Entscheidung 94/904 veröffentlicht wurde. Innerhalb eines Kapitels hat dann für die Einstufung eines Abfalls als gefährlich die besondere Gruppe den Vorrang vor der allgemeinen Gruppe. In der besonderen Gruppe hat für die Einstufung des Abfalls entsprechend seinem Ursprung die besondere Definition den Vorrang vor der allgemeinen Definition der Abfälle. Stellt sich nach der Einstufung entsprechend dem Ursprung heraus, daß der Abfall im Verzeichnis aufgeführt ist, wird angenommen, daß er gefährlich ist. Ist er dagegen nicht aufgeführt, ist eine Untersuchung vorzunehmen, die auf den Kapiteln (Gruppen) beruht, die sich nicht auf den Ursprung, sondern auf die Abfallart beziehen, wie z. B. die Kapitel 13 (Ölabfälle [außer Speiseöle ...]) und 14 (Abfälle von als Lösemittel verwendeten organischen Stoffen).
Die spezifischen Kapitel nach den Abfallarten können von mehreren Kapiteln/Gruppen abhängen, die entsprechend dem Ursprung der Abfälle aufgestellt wurden. Wenn es in diesem Fall wegen der großen Anzahl unterschiedlicher Ursprungsbereiche nicht möglich ist, den Abfall entsprechend seinem Ursprung einzustufen, ist, wie die deutsche Regierung vorträgt, letztlich eine Einstufung nicht nach dem Bereich, sondern nach der Abfallart vorzunehmen sowie die Abfallgruppe zu bestimmen, die die förmlichen Eigenschaften aufweist. Die deutsche Regierung führt als Beispiel die Rückstände aus Öl-/Wasserabscheidern an, die von mehreren Unternehmen der chemischen Industrie (diese Unternehmen würden unter die Kapitel 06 [Abfälle aus anorganischen chemischen Prozessen] und 07 [Abfälle aus organischen chemischen Prozessen] fallen): Diese Abfälle wären eigentlich in verschiedene Ursprungsbereiche einzustufen. Da diese Abfälle in einem einzigen Behälter gesammelt werden, können sie nicht eindeutig einem der Kapitel betreffend den Ursprung zugewiesen werden. Sie sind in das Kapitel 13 betreffend die Abfallarten (Ölabfälle, außer Speiseöle), Untergruppe 1305 (Inhalte von Öl-/Wasserabscheidern), Abfallart 13 05 02 (Schlämme aus Öl-/Wasserabscheidern) einzustufen.

Abfälle aus einem Produktionsverfahren oder einer Tätigkeit stammen, die in dem Gemeinschaftsverzeichnis der gefährlichen Abfälle genannt werden.

ii) Beantwortung der sechsten Frage

67. Mit der sechsten Frage möchte das nationale Gericht wissen, ob Diphenylmethan-Diisocyanat nach dem Gemeinschaftsrecht als gefährlicher Abfall einzustufen ist.

68. Der Ansatzpunkt für meine Antwort ist der besondere Rahmen der Richtlinie 91/689. Ich weise zunächst darauf hin, daß Diphenylmethan-Diisocyanat nicht in das Gemeinschaftsverzeichnis aufgenommen wurde. Aus der Bestimmung des Artikels 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 geht jedoch hervor, daß das Gemeinschaftsrecht es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt, Diphenylmethan-Diisocyanat als gefährlichen Abfall einzustufen, sofern dieser Stoff eine oder mehrere der im Anhang III der Richtlinie aufgeführten Eigenschaften aufweist, die ihn gefährlich machen. Die Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Italienischen Republik erlauben die Annahme, daß der in Frage stehende Abfall den Kriterien des Anhangs III entspricht [36].

69. Auf jeden Fall kann es den Trägern öffentlicher Gewalt in einem Mitgliedstaat unter Berücksichtigung des Artikels 130t, wie ich ihn vorstehend ausgelegt habe, aufgrund der Richtlinie 91/689 und der Entscheidung 94/904 nicht verwehrt sein, andere Abfälle wegen der Eigenschaften als gefährlich einzustufen, die im Anhang III nicht genannt sind. Wie dargelegt, kann das nationale Gericht nach dem nationalen Recht prüfen, ob Diphenylmethan-Diisocyanat in Anlehnung an den Grundsatz des verstärkten Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt im Rahmen der Abfallbewirtschaftung als gefährlicher Abfall eingestuft werden kann.

iii) Beantwortung der zweiten und der dritten Frage

70. Mit der zweiten Frage möchte das nationale Gericht wissen, ob das durch die Entscheidung 94/904 aufgestellte Verzeichnis abschließend und zwingend ist, so daß Abfälle, die darin nicht aufgeführt sind, jedoch die in den Anhängen I, II und III der Richtlinie 91/689 aufgeführten Eigenschaften aufweisen, davon nicht erfaßt werden. Falls der Gerichtshof das Verzeichnis gefährlicher Abfälle nicht für abschließend hält, möchte das nationale Gericht mit der dritten Frage wissen, ob davon ausgegangen werden kann, daß das Verzeichnis gefährlicher Abfälle auf der Grundlage der Anhänge I, II und III der Richtlinie 91/689 automatisch ergänzt wird. Im wesentlichen fragt das nationale Gericht daher, ob das Verzeichnis außerhalb des Verfahrens des Artikels 18 der Richtlinie 75/442 angepaßt werden kann.

36 — Die Kommission führt aus, daß das Königreich Dänemark unter Berufung auf die im Anhang III der Richtlinie 91/689 genannten Eigenschaften in der Tat die Auffassung vertreten habe, Diphenylmethan-Diisocyanat sei ein gefährlicher Abfall, und daß das Königreich dies der Kommission mitgeteilt habe. In ihrer Stellungnahme weist die österreichische Regierung darauf hin, sie habe beantragt, Diphenylmethan-Diisocyanat ausdrücklich in das Gemeinschaftsverzeichnis aufzunehmen.

71. Die Kommission ist der Auffassung, der nicht abschließende Charakter des Verzeichnisses bedeute, daß man alle Abfälle in das Verzeichnis einordnen könne, bei denen die Prüfung ergebe, daß sie die in den Anhängen I, II und III der Richtlinie 91/689 aufgeführten Erfordernisse erfüllten. Diese Prüfung sei als solche ausreichend, ohne daß die Einhaltung des Verfahrens des Artikels 18 der Richtlinie 75/442 erforderlich sei. In diesem Sinne sei das Gemeinschaftsverzeichnis abschließend.

72. Nach Auffassung der österreichischen Regierung ist der Europäische Katalog, um den technischen und wissenschaftlichen Entwicklungen gerecht zu werden, in zwei Gruppen zu unterteilen, von denen eine in das Verzeichnis gefährlicher Abfälle aufzunehmen ist. Dieses Ergebnis könne auch auf die Definition des Artikels 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 gestützt werden. Werde nämlich davon ausgegangen, daß das Verzeichnis gefährlicher Abfälle abschließend sei, wäre diese Bestimmung im wesentlichen ihres gesamten Regelungsgehalts beraubt.

73. Damit es keine Mißverständnisse gibt, weise ich nochmals darauf hin, daß die Beantwortung der zweiten und der dritten Vorlagefrage davon ausgeht, daß die in Frage stehenden Bestimmungen der Richtlinie 91/689 im Hinblick auf die Artikel 130r und 130t EG-Vertrag nicht ungültig sind. Aufgrund dieser Annahme ist jedenfalls zuzugeben, daß auch dann, wenn das in der Richtlinie vorgesehene Verzeichnis abschließend wäre, die Mitgliedstaaten durch dieses Verzeichnis nicht daran gehindert wären, andere Abfälle, die dort nicht aufgenommen sind, als gefährlich einzustufen.

74. Was insbesondere die dritte Frage anbelangt, so ist auf folgendes hinzuweisen. Im Rahmen des durch die Richtlinie 91/689 geschaffenen besonderen Systems sind die verschiedenen Abschnitte des Verfahrens zur Aktualisierung des Gemeinschaftsverzeichnisses, das darauf beruht, daß die Mitgliedstaaten die Initiative ergreifen, um bestimmte Abfälle als gefährlich einzustufen, wenn sie eine oder mehrere der im Anhang III aufgeführten Eigenschaften aufweisen, für das ordnungsgemäße Funktionieren dieses Systems unbestreitbar erforderlich und sachgerecht. Die vorherige Einstufung und ihre Mitteilung an die Kommission, die es dieser ermöglicht, die Aktualisierung des Verzeichnisses auf Gemeinschaftsebene zu koordinieren, sind nämlich unentbehrlich für eine dynamische Entwicklung dieses Systems.

75. Kommt ein Mitgliedstaat seiner Pflicht zur vorherigen Einstufung und zur Mitteilung nicht nach, so kann er zwar gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/689 zur Verantwortung gezogen werden. Sobald jedoch auf nationaler Ebene festgestellt worden ist, daß ein Abfall die im Anhang III aufgeführten Eigenschaften aufweist, schließt ein solcher Verstoß es auf keinen Fall aus, daß die Bestimmungen der genannten Richtlinie, die den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt bezweckt, auf diesen Abfall angewandt werden. Jedes andere Ergebnis liefe den

Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung zuwider.

76. Daher sind auf jeden Fall die Mitgliedstaaten angesichts des Artikels 130t EG-Vertrag, wie ich ihn vorstehend ausgelegt habe, aufgrund der besonderen Bestimmungen der Richtlinie 91/689 über die vorherige Einstufung und die Mitteilung an die Kommission nicht daran gehindert, einen Abfall unter Berufung auf ihre nationalen Rechtsvorschriften als gefährlich zu betrachten und auf diesen Abfall die Umweltschutzbestimmungen anzuwenden.

iv) Beantwortung der vierten und der fünften Frage

77. Mit der vierten Frage möchte das nationale Gericht vom Gerichtshof wissen, welches Verfahren im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 auf nationaler Ebene anzuwenden ist, wenn ein einzelner Mitgliedstaat Abfälle als gefährlich einstufen will, und welche Stelle diese Beurteilung gemäß dem Anhang III der Richtlinie vorzunehmen und anschließend der Kommission mitzuteilen hat. Mit der sechsten Frage möchte das nationale Gericht wissen, ob auch die Gerichte eines einzelnen Mitgliedstaats verpflichtet sind, die Mitteilung an die Kommission vorzunehmen.

78. Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 betrifft keineswegs das nationale Verfahren, das von einem Mitgliedstaat anzuwenden ist, oder die Stelle, die für die Einstufung der Abfälle als gefährlich und für die entsprechende Mitteilung an die Kommission zuständig ist. Da der Gemeinschaftsgesetzgeber insoweit keine Vorschriften vorgesehen hat, sind das anzuwendende Verfahren und die zuständigen Stellen anhand des nationalen Rechts zu bestimmen. Aus Gründen der größtmöglichen Effizienz des Systems der Richtlinie kann meines Erachtens jedenfalls nicht von vornherein die Möglichkeit ausgeschlossen werden, daß die nationalen Gerichte die nötigen Feststellungen und Mitteilungen vornehmen.

3. Der Lösungsvorschlag

79. Abschließend bin ich der Auffassung, daß die Untersuchung sowohl der Probleme, die sich aus dem mit der Richtlinie 91/689 geschaffenen System ergeben, als auch der Möglichkeiten, die für den Gerichtshof bestehen, wenn er einen der beiden Lösungsvorschläge befolgt, es gestattet, von der Ungültigkeit der betreffenden Bestimmungen der Richtlinie auszugehen. Angesichts der Tatsachen und der Art der Vorlagefragen halte ich eine solche radikale Lösung allerdings nicht für unbedingt notwendig und meine, daß aufgrund der Auslegung, die ich im Rahmen der zweiten Auslegungsmöglichkeit vorgenommen habe, die Vorlagefragen des nationalen Gerichts beantwortet werden können.

VI — Ergebnis

80. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die von der Pretura circondariale Udine, Außenstelle Cividale del Friuli, vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Der Ursprung eines Abfalls kann keine entscheidende Bedeutung für seine Einstufung als gefährlich im Sinne der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 haben.

2. Diphenylmethan-Diisocyanat kann als gefährlicher Abfall im Sinne der Richtlinie 91/689 eingestuft werden.

3. Das durch die Entscheidung 94/904 aufgestellte Gemeinschaftsverzeichnis gefährlicher Abfälle ist abschließend.

4. Angesichts des Artikels 130t EG-Vertrag (jetzt Artikel 176 EG) sind, sofern die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Artikels erfüllt sind, die Mitgliedstaaten aufgrund der Bestimmungen der Richtlinie 91/689 über die vorherige Einstufung eines Abfalls als gefährlich und ihre Mitteilung an die Kommission nicht daran gehindert, einen Abfall unter Berufung auf ihre nationalen Rechtsvorschriften als gefährlich zu betrachten und auf diesen Abfall die Umweltschutzbestimmungen anzuwenden, auch wenn die im Anhang III der genannten Richtlinie aufgeführten Voraussetzungen nicht erfüllt sind und eine vorherige Einstufung dieses Abfalls als gefährlich nicht erfolgt ist oder der Kommission nicht mitgeteilt worden ist.

5. Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 betrifft keineswegs das anzuwendende nationale Verfahren oder die Stelle, die für die Einstufung der Abfälle als gefährlich und die entsprechende Mitteilung an die Kommission zuständig ist. Da der Gemeinschaftsgesetzgeber insoweit keine Vorschriften vorgesehen hat, sind diese anhand des nationalen Rechts zu bestimmen.