SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 24. Oktober 1996 *

1. Die vorliegenden Fälle sind Teil einer Reihe gegenwärtig beim Gerichtshof anhängiger Rechtssachen, die die Gemeinschaftsregelung für Abfälle betreffen [1]. In diesen Rechtssachen ersuchen die Pretura circondariale Pescara und die Pretura circondariale Terni um Aufklärung für die Entscheidung, inwieweit Industrierückstände als „Abfälle" einzustufen sind und daher von dem durch die Gemeinschaftsbestimmungen eingeführten Regelungssystem erfaßt werden.

Das anwendbare Gemeinschaftsrecht

2. Obwohl es im ursprünglichen EWG-Vertrag keine besondere Rechtsgrundlage für Umweltbestimmungen gab, erließ der Rat in den 70er und 80er Jahren eine Reihe von Richtlinien über Abfälle aufgrund der Artikel 100 und 235. Die Hauptrichtlinie, die Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle [2], verpflichtete die Mitgliedstaaten, ein allgemeines Genehmigungs- und Überwachungssystem für die Abfallbeseitigung einzuführen (Artikel 5). Alle Anlagen oder Unternehmen, in denen Abfälle für andere aufbereitet, gelagert oder abgelagert wurden, bedurften einer Genehmigung der zuständigen Behörde (Artikel 8). Unternehmen, die ihre Abfälle selbst beförderten, sammelten, lagerten, ablagerten oder aufbereiteten sowie die Unternehmen, die fremde Abfälle sammelten oder beförderten, unterlagen ebenfalls der Überwachung durch die vom Mitgliedstaat eingesetzte zuständige Behörde (Artikel 10). „Abfälle" waren in Artikel 1 Buchstabe a allgemein als „alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich der Besitzer entledigt oder gemäß den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften zu entledigen hat", definiert. Die „Beseitigung" wurde in Artikel 1 Buchstabe b wie folgt definiert:

„— das Einsammeln, Sortieren, Befördern und Behandeln von Abfällen und deren Lagerung und Ablagerung auf dem Boden oder im Boden;

* Originalsprache: Englisch.

1 — Siehe Rechtssachen C-26/95, Rosi; C-174/95, Mattei; C-175/95, Belli; C-176/95, Scrocca; C-186/95, Iommi; C-187/95, Deodati und Luchini; C-331/95, Piccolo; C-332/95, Corbo; C-342/95, Miranda; C-363/95, Tancredi; C-377/95, Onorati und Marulli; C-6/96, Gallotti; C-24/96, Iannilli; C-34/96, Paolonatoni; C-107/96, Kommission/Spanien; C-129/96, Inter-Environnement Wallonie; C-189/96, Marchionne; C-190/96, Alari; C-192/96, Beside; C-193/96, Buchen; C-203/96, Chemische Afvalstoffen; C-223/96, Kommission/Frankreich; C-251/96, Cordella und Newbold; C-271/96, Nardi; C-272/96, Cipriani; C-273/96, Terranova; und C-296/96, Pezzola. Siehe auch das Urteil vom 12. September 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 und C-157/95 (Gallotti u. a., Slg. 1996, I-4345).

2 — Richtlinie vom 15. Juli 1975 (ABl. L 194, S. 39).

— die erforderlichen Umwandlungsvorgänge zu ihrer Wiederverwendung, Rückgewinnung oder Verwertung".

3. Die Richtlinie 78/319/EWG des Rates [3] enthielt besondere Bestimmungen für giftige und gefährliche Abfälle. Die Begriffe „Abfälle" und „Beseitigung" wurden entsprechend der Richtlinie 75/442 definiert.

4. Die Richtlinie 76/403/EWG des Rates [4] enthielt besondere Bestimmungen für die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle.

5. Die Richtlinie 84/631/EWG des Rates [5] in der Fassung der Richtlinie 86/279/EWG [6] führte ein System der Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle ein. „Gefährliche Abfälle" bedeutete im wesentlichen giftige und gefährliche Abfälle im Sinne der Definition in Artikel 1 Buchstabe b der Richtlinie 78/319.

6. Nach internationalen Initiativen in bezug auf die Abfallwirtschaft, die unter dem Schirm der Vereinten Nationen ergriffen wurden, darunter insbesondere das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, von der Gemeinschaft unterzeichnet am 22. März 1989, erließ der Rat eine Entschließung vom 7. Mai 1990, mit der um Vorschläge für eine Änderung der Richtlinie 84/631 und um baldiges Einvernehmen im Rahmen des Rates über die Vorschläge zur Änderung der Richtlinien 75/442 und 78/319 ersucht wurde.

7. Am 18. März 1991 erließ der Rat die Richtlinie 91/156/EWG [7], mit der die Richtlinie 75/442 wesentlich geändert wurde. Die Richtlinie, die auf den durch die Einheitliche Europäische Akte eingefügten Artikel 130s des Vertrages gestützt wurde, führt eine detailliertere Definition der Abfälle ein und verstärkt die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in bezug auf die Abfallbewirtschaftung. Entsprechend den Anforderungen des Artikels 130r des Vertrages ist bei den Änderungen aufgrund der Richtlinie „von einem hohen Umweltschutzniveau" auszugehen (erste Begründungserwägung). Die Richtlinie anerkennt das Bedürfnis nach einer „gemeinsame[n] Terminologie und eine[r] Definition der Abfälle" für eine effizientere Abfallbewirtschaftung (dritte Begründungserwägung); weiter wird ausgeführt, daß „unterschiedliche Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten über Abfallbeseitigung und -verwertung die Umweltqualität und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen" können (fünfte Begründungserwägung). Die Präambel erwähnt außerdem das Erfordernis, für eine verantwortungsvolle Beseitigung und Verwertung der Abfälle zu sorgen und Maßnahmen zu treffen, um das Entstehen von Abfällen zu begrenzen (vierte Begründungserwägung), und es wird hervorgeho-

3 — Richtlinie vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle (ABl. L 84, S. 43).

4 — Richtlinie vom 6. April 1976 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (ABl. L 108, S. 41).

5 — Richtlinie vom 6. Dezember 1984 über die Überwachung und Kontrolle — in der Gemeinschaft — der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle (ABl. L 326, S. 31).

6 — Richtlinie vom 12. Juni 1986 zur Änderung der Richtlinie 84/631/EWG über die Überwachung und Kontrolle — in der Gemeinschaft — der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle (ABl. L 181, S. 13).

7 — Richtlinie vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32).

ben, daß es wünschenswert sei, „die Rückführung und Wiederverwendung von Abfällen als Rohstoffe zu fördern" (sechste Begründungserwägung).

8. Artikel 4 der Richtlinie in der geänderten Fassung (im folgenden beziehen sich alle Verweisungen auf die „Richtlinie" auf die Richtlinie 75/442 in der geänderten Fassung, wenn nichts anderes angegeben ist) enthält die allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten,

„die erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], um sicherzustellen, daß die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne daß die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne daß Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können, insbesondere ohne daß

— Wasser, Luft, Boden und die Tier- und Pflanzenwelt gefährdet werden;

— Geräusch- oder Geruchsbelästigungen verursacht werden;

— die Umgebung und das Landschaftsbild beeinträchtigt werden.

Die Mitgliedstaaten ergreifen ferner die erforderlichen Maßnahmen, um eine unkontrollierte Ablagerung oder Ableitung von Abfällen und deren unkontrollierte Beseitigung zu verbieten."

9. Im einzelnen bestimmt Artikel 8:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Vorkehrungen, damit jeder Besitzer von Abfällen

— diese einem privaten oder öffentlichen Sammelunternehmen oder einem Unternehmen übergibt, das die in Anhang II A oder II B genannten Maßnahmen durchführt,

oder

— selbst die Verwertung oder Beseitigung unter Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie sicherstellt."

10. Die Artikel 9 und 10 der Richtlinie regeln die Erteilung von Genehmigungen

für Anlagen oder Unternehmen, die die Abfallbeseitigungs- oder -verwertungsmaßnahmen im Sinne von Anhang II A oder Anhang II B ausführen, durch die zuständigen nationalen Behörden. Gemäß Artikel 11 Absatz 1 können die Mitgliedstaaten unbeschadet der Richtlinie 78/319 über giftige und gefährliche Abfälle von der Genehmigungspflicht Anlagen oder Unternehmen befreien, die die Beseitigung ihrer eigenen Abfälle am Entstehungsort sicherstellen oder die Abfälle verwerten. Diese Befreiung gilt jedoch nur, wenn die zuständigen Behörden für die verschiedenen Arten von Tätigkeiten jeweils allgemeine Vorschriften zur Festlegung der Abfallarten und -mengen sowie der Bedingungen erlassen haben, unter denen die Tätigkeit von der Genehmigungspflicht befreit werden kann, und wenn die Art oder Menge der Abfälle und die Verfahren zu ihrer Beseitigung oder Verwertung so beschaffen sind, daß die Bedingungen des Artikels 4 eingehalten werden. Gemäß Artikel 11 Absatz 2 müssen die befreiten Unternehmen bei den zuständigen Behörden gemeldet sein, und nach Artikel 11 Absatz 3 müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über die gemäß Absatz 1 erlassenen allgemeinen Vorschriften unterrichten.

11. Nach Artikel 12 müssen die Anlagen oder Unternehmen, die gewerbsmäßig Abfälle einsammeln oder befördern oder die für die Beseitigung oder Verwertung von Abfällen für andere sorgen (Händler oder Makler), bei den zuständigen Behörden gemeldet sein, sofern sie keiner Genehmigung bedürfen. Nach Artikel 13 müssen die Anlagen oder Unternehmen, die die in den Artikeln 9 bis 12 genannten Maßnahmen durchführen, regelmäßig überprüft werden.

12. Der Begriff „Abfall" wird in Artikel 1 Buchstabe a Unterabsatz 1 der Richtlinie definiert als

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

13. In Artikel 1 Buchstabe a Absatz 2 heißt es weiter:

„Die Kommission erstellt ... ein Verzeichnis der unter die Abfallgruppen in Anhang I fallenden Abfälle. Dieses Verzeichnis wird regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls nach demselben Verfahren überarbeitet."

14. Anhang I, „Abfallgruppen", enthält ein Verzeichnis einer Reihe verschiedener Abfallarten. Besonders erheblich in den vorliegenden Fällen sind „[n]achstehend nicht näher beschriebene Produktions- oder Verbrauchsrückstände" (Q1), „[n]ichtverwendbare Elemente (z. B. verbrauchte Batterien, Katalysatoren usw.)" (Q6) und „Rückstände von Verfahren zur Bekämpfung der Verunreinigung (z. B. Gas, Waschschlamm, Luftfilterrückstand, verbrauchte Filter usw.)" (Q8). Die weite Definition des Abfalls wird bestätigt durch die letzte Gruppe: „Stoffe oder

Produkte aller Art, die nicht einer der oben erwähnten Gruppen angehören" (Q16).

15. Die Kommission legte gemäß Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie mit der Entscheidung 94/3/EG [8] ein detailliertes Abfallverzeichnis fest, den sogenannten „Europäischen Abfallkatalog". Nummer 3 der Einleitung des Kataloges lautet:

„Der EWC [Europäischer Abfallkatalog] ist ein harmonisiertes, nicht erschöpfendes Verzeichnis von Abfällen, d. h. ein Verzeichnis, das gemäß dem Ausschußverfahren regelmäßig überprüft und gegebenenfalls geändert wird.

Die Aufnahme eines Stoffes in den EWC bedeutet jedoch nicht, daß es sich bei diesem Stoff unter allen Umständen um Abfall handelt. Der Eintrag ist nur dann von Belang, wenn die Definition von Abfall zutrifft."

16. Wie bereits ausgeführt wurde, gilt die durch die Artikel 9 und 10 der Richtlinie eingeführte Genehmigungsregelung sowohl für die Beseitigung als auch für die Verwertung von Abfällen. Artikel 1 Buchstabe e der Richtlinie definiert „Beseitigung" als alle in Anhang II A aufgeführten Verfahren. Anhang II A, „Beseitigungsverfahren", listet eine Reihe von Vorgängen auf, wie Ablagerungen in oder auf dem Boden (d. h. Deponien), Behandlung im Boden, Oberflächenaufbringung, speziell angelegte Deponien, Einleitung in Meere und Verbrennung. Artikel 1 Buchstabe f definiert „Verwertung" als alle in Anhang II B aufgeführten Verfahren, nämlich:

„R1 Rückgewinnung/Regenerierung von Lösemitteln,

R2 Verwertung/Rückgewinnung organischer Stoffe, die nicht als Lösemittel verwendet werden,

R3 Verwertung/Rückgewinnung von Metallen und Metallverbindungen,

R4 Verwertung/Rückgewinnung anderer anorganischer Stoffe,

R5 Regenerierung von Säuren oder Basen,

8 — Entscheidung vom 20. Dezember 1993 (ABl. L 1994, L 5, S. 15).

R6 Wiedergewinnung von Bestandteilen, die der Bekämpfung der Verunreinigung dienen,

R7 Wiedergewinnung von Katalysatorenbestandteilen,

R8 Altölraffination oder andere Wiederverwendungsmöglichkeiten von Altöl,

R9 Verwendung als Brennstoff (außer bei Direktverbrennung) oder andere Mittel der Energieerzeugung,

R10 Aufbringung auf den Boden zum Nutzen der Landwirtschaft oder der Ökologie, einschließlich der Kompostierung und sonstiger biologischer Umwandlungsverfahren, mit Ausnahme der nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b) Ziffer iii) ausgeschlossenen Abfälle,

R11 Verwendung von Rückständen, die bei einem der unter R1 bis R10 aufgezählten Verfahren gewonnen werden,

R12 Austausch von Abfällen, um sie einem der unter R1 bis R11 aufgezählten Verfahren zu unterziehen,

R13 Ansammlung von Stoffen, die für eines der in diesem Anhang beschriebenen Verfahren vorgesehen sind, ausgenommen zeitweilige Lagerung — bis zum Einsammeln — auf dem Gelände der Entstehung der Abfälle."

17. Am 12. Dezember 1991 erließ der Rat die Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle [9], die die Richtlinie 78/319 ersetzt. Gemäß Artikel 1 Absatz 3 dieser Richtlinie gelten für die Bestimmung des Begriffes „Abfälle" und der übrigen Begriffe dieser Richtlinie die Definitionen der Richtlinie 75/442.

18. Am 1. Februar 1993 ersetzte der Rat die Richtlinie 84/631 durch die Verordnung (EWG) Nr. 259/93 [10] zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft. Artikel 2 Buchstabe a übernimmt in entsprechender Weise die Definition der Abfälle in Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442. Die Verordnung legt unterschiedliche Regelungen und Verfahren für die Verbringung von zur Beseitigung

9 — ABl. L 377, S. 20. Die Richtlinie wurde wiederum geändert durch die Richtlinie 94/31/EG des Rates (ABl. 1994, L 168, S. 28).

10 — ABl. L 30, S. 1.

bestimmten Abfällen (Artikel 3 bis 5 sowie Artikel 14 und 15) und von zur Verwertung bestimmten Abfällen (Artikel 6 bis 11 sowie Artikel 16 und 17) in einen anderen Mitgliedstaat oder außerhalb der Gemeinschaft fest.

Die anwendbaren italienischen Rechtsvorschriften

19. Die Richtlinien 75/412, 76/403 und 78/319 wurden mit dem Präsidialdekret Nr. 915 vom 10. September 1982 [11] in das italienische Recht umgesetzt. Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets definiert „Abfälle" als „alle Stoffe oder Gegenstände, die von menschlichen Tätigkeiten oder aus natürlichen Kreisläufen stammen, die aufgegeben werden oder dazu bestimmt sind, aufgegeben zu werden". Das Dekret unterscheidet zwischen Siedlungs-, Sonder- und gefährlichen Abfällen, für die unterschiedliche Bestimmungen gelten. Die Artikel 24 ff. sehen verschiedene Sanktionen für Verstöße gegen die Bestimmungen des Dekrets vor.

20. Das Decreto-legge Nr. 397 vom 9. September 1988 [12], umgewandelt in das Gesetz Nr. 475 vom 9. November 1988 [13], enthält Sondervorschriften für Industrieabfälle und sieht Sanktionen für Zuwiderhandlungen vor (Artikel 9 octies). Dieses Dekret führte für Rückstände aus Produktionskreisläufen, die als Ersatzrohstoffe wiederverwendet werden können („Sekundärrohstoffe"), Maßnahmen ein, die von den für Abfälle allgemein geltenden abweichen. Aus den Vorlagebeschlüssen geht hervor, daß die italienische Corte suprema di cassazione dieses Decreto-legge so ausgelegt hat, daß es lediglich einen rechtlichen Rahmen festlegt, so daß das Präsidialdekret Nr. 915/82 weiterhin Anwendung findet, bis besondere Vorschriften erlassen worden sind. Nach Ansicht der Corte suprema di cassazione behandelte dieses Decreto-legge die Ersatzrohstoffe nicht als eine besondere Kategorie.

21. Die Rechtslage in Italien wurde jedoch durch eine Reihe von Decreti-legge geändert, die seit November 1993 erlassen wurden (das erste ist das Decreto-legge Nr. 443 vom 9. November 1993). Der unveränderte Titel der von diesem Zeitpunkt bis Juli 1996 erlassenen Gesetzesdekrete lautete: „Bestimmungen auf dem Gebiet der Wiederverwendung von Rückständen aus Produktions- oder Verbrauchskreisläufen im Rahmen eines Produktionsverfahrens oder eines Verbrennungsprozesses sowie auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung." [14] Obwohl die Decreti-legge in bestimmtem Maße voneinander abweichen, war ihr grundlegender Inhalt offensichtlich der gleiche. Die ständige Erneuerung der Decreti-legge läßt sich damit erklären, daß nach der italienischen Verfassung ein Decreto-legge zwar sofort anwendbar ist, jedoch rückwirkend jede Wirkung verliert, wenn es vom Parlament nicht innerhalb von 60 Tagen nach seiner Bekanntmachung in ein Gesetz umgewandelt wird (Artikel 77 Absatz 3 der italienischen Verfassung). Das italienische Parlament hat keine der Maßnahmen in ein Gesetz umgewandelt.

11 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (GURI) Nr. 343 vom 15. Dezember 1982, S. 9071.

12 — GURI Nr. 213 vom 10. September 1988, S. 3.

13 — GURI Nr. 264 vom 10. November 1988, S. 3.

14 — Das letzte Gesetzesdekret mit dem Titel Decreto-legge Nr. 246 vom 3. Mai 1996 (GURI Nr. 106 vom 8. Mai 1996) wurde ersetzt durch das Decreto-legge Nr. 352 vom 8. Juli 1996 mit Bestimmungen betreffend die Tätigkeit der Verwertung von Abfällen (GURI Nr. 158 vom 8. Juli 1996).

22. Die Decreti-legge unterscheiden zwischen „Abfällen" und „Rückständen" und sehen vereinfachte Verfahren für das Einsammeln, die Beförderung, die Behandlung und die Wiederverwendung der Rückstände im Sinne der Definition durch Dekret des Ministers für Umwelt vor. Beispielsweise gilt das Decreto-legge Nr. 246 vom 3. Mai 1996, das im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof in Kraft war, gemäß Artikel 1 für „Tätigkeiten, die auf die Wiederverwendung der Rückstände aus Produktions- oder Verbrauchskreisläufen gerichtet sind". Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Gesetzesdekrets definiert „Abfall" als „Stoffe oder Materialien, die in einem Produktions- oder Verbrauchsvorgang zurückbleiben und wiederverwendet werden können". Artikel 5 schreibt eine bloße Meldepflicht (anstelle einer Genehmigungspflicht) für die Behandlung, die Lagerung und die Wiederverwendung der Rückstände vor, die in den Anhängen 2 und 3 des Dekrets des Ministers für Umwelt vom 5. September 1994 [15] und des Dekrets des Ministers für Umwelt vom 16. Januar 1995 [16] aufgeführt sind.

23. Zusätzlich zur Aufstellung vereinfachter Bestimmungen für die erwähnten Rückstände nimmt das Decreto-legge von seinem Geltungsbereich aus: „Stoffe, die einer von Warenbörsen oder durch amtliche Kurs- oder Marktzettel der Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern anerkannten Warenbeschreibung entsprechen und in Anhang 1 des Dekrets des Ministers für Umwelt vom 5. September 1994 aufgeführt sind" (Artikel 3 Absatz 3). In Anhang I des genannten Dekrets sind die Rückstände aufgeführt, die als Sekundärrohstoffe gelten.

24. Gemäß Artikel 8 des Decreto-legge unterliegen die Vorgänge der Behandlung, der Lagerung und der Wiederverwendung von Rückständen aus Produktions- oder Verbrauchskreisläufen, die nicht in Artikel 5 genannt sind, weiterhin der Genehmigungsregelung, die durch das Präsidialdekret Nr. 915 vom 10. September 1982 und das Präsidialdekret Nr. 203 vom 24. Mai 1988 eingeführt wurde.

25. Artikel 12 des Gesetzesdekrets ersetzt auch die strafrechtlichen Sanktionen, die durch das Präsidialdekret Nr. 915 eingeführt wurden, durch Sanktionen, die den geänderten Bestimmungen angepaßt sind. Insbesondere bestimmt Artikel 12 Absätze 4 und 6:

„4. Nicht strafbar ist, wer bis zum 7. Januar 1995 eine nach dem Dekret Nr. 915 des Präsidenten der Republik strafbare Handlung ... bei der Ausübung von Tätigkeiten begangen hat, die als Vorgänge der Einsammlung und Beförderung, Lagerung, Behandlung und Vorbehandlung, Wiederverwertung oder Wiederverwendung von Rückständen in der vorgesehenen Art und Weise und in den vorgesehenen Fällen gemäß dem Dekret des Ministers für Umwelt vom 26. Januar 1990, veröffentlicht in der Gazzetta Ufficiale vom

15 — *Supplemento Ordinario* Nr. 126 zu GURI Nr. 212 vom 10. September 1994.

16 — *Supplemento Ordinario* zu GURI Nr. 24 vom 30. Januar 1995.

6. Februar 1990, S. 30, oder gemäß regionalen Bestimmungen gelten.

...

6. Bestimmungen des Dekrets Nr. 915 des Präsidenten der Republik finden keine Anwendung, soweit sie — auch zu Sanktionszwecken — die Tätigkeiten regeln, die vom vorliegenden Dekret erfaßt werden und danach im Zusammenhang mit der Wiederverwendung der Rückstände stehen. Die im Dekret Nr. 915 des Präsidenten der Republik vorgesehenen Sanktionen finden Anwendung, wenn die Rückstände nicht tatsächlich und objektiv zur Wiederverwendung bestimmt sind."

Sachverhalt und Fragen der nationalen Gerichte

26. In der Rechtssache C-224/95 ist Anselmo Savini angeklagt, unter Verstoß gegen Artikel 25 Absatz 1 des Präsidialdekrets Nr. 915/82 ohne Genehmigung der Region Abruzzen bei der Elios Srl, einem Unternehmen, das elektromechanische Anlagen und elektrische Maschinen herstellt, erzeugte Sonderabfälle (Schrott verschiedener Art) befördert zu haben. Wie es scheint, hatte die Elios Srl den Schrott — der aus bei der Herstellung elektrischer Spulen übriggebliebenem nicht ummanteltem Kupfer, Kabelstücken, eisenhaltigem Material sowie eisenhaltigem und gemischtem Schrott bestand — an das Unternehmen SIA verkauft, das von einer anderen Region, der Region Marken, zur Sammlung und Beförderung solcher Materialien ermächtigt ist. Der Schrott wurde von Anselmo Savini ohne Genehmigung der Region Abruzzen, wo der Beförderungsvorgang begann, befördert.

27. Im Fall Savini hat die Pretura circondariale Pescara dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

1) Sieht das Gemeinschaftsrecht vor, daß Stoffe und Gegenstände, die zur wirtschaftlichen Wiederverwendung geeignet sind, vom Abfallbegriff und von den entsprechenden Gesundheits- und Umweltschutzvorschriften nicht erfaßt werden?

2) Umfaßt der Abfallbegriff im Sinne der Richtlinien 91/156/EWG und 91/689/EWG und der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 alle Stoffe, deren sich der Empfänger entledigt oder deren er sich zu entledigen beschlossen hat oder verpflichtet ist, unabhängig davon, ob der wiederzuverwendende Stoff Gegenstand eines Rechtsgeschäfts oder einer Notierung in amtlichen oder privaten Kurszetteln sein kann?

28. In der Rechtssache C-304/94 sind Euro Tombesi und Adino Tombesi angeklagt, unter Verstoß unter anderem gegen Artikel 25 Absatz 11 des Präsidialdekrets

Nr. 915/82 ohne Genehmigung eine Ladung Marmorschutt und -schnittreste aus einem Unternehmen, dessen Inhaber und gesetzliche Vertreter sie sind, abgelagert zu haben. Sie werden ferner beschuldigt, nicht das vorgeschriebene Register für das Verladen und die Ablagerung von Abfällen geführt und falsche Angaben gemacht zu haben.

29. In der Rechtssache C-330/94 ist Roberto Santella angeklagt, unter Verstoß gegen die Artikel 16 und 26 des Präsidialdekrets Nr. 915/82 ohne Genehmigung giftige und gefährliche Abfälle erzeugt zu haben, die aus Teer aus Emissionen elektrostatischer Filter von Brennöfen bestanden und zur Beseitigung durch Verbrennung bestimmt waren.

30. Schließlich sind in der Rechtssache C-342/94 Giovanni Muzi und Paolo Astori Muzi unter anderem wegen einer Zuwiderhandlung gegen Artikel 25 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 6 des Präsidialdekrets Nr. 915/82 in bezug auf als „Sansa" (Rückstände von der Gewinnung von Olivenöl) bezeichnete Sonderabfälle beschuldigt.

31. In den Rechtssachen C-304/94, C-330/94 und C-342/94 ersucht die Pretura circondariale Terni um Vorabentscheidung über folgende Frage:

Sind die durch die Richtlinien 91/156/EWG vom 18. März 1991 und 91/689/EWG vom 12. Dezember 1991 sowie die Verordnung (EWG) Nr. 259/93 vom 1. Februar 1993 vorgegebenen Begriffe „Abfälle" und „zur Verwertung bestimmte Abfälle" weiterhin im Lichte der früheren Urteile des Gerichtshofes auf diesem Gebiet zu verstehen und auszulegen, und kann zugleich davon ausgegangen werden, daß diese beiden Begriffe auf jeden Fall alle Rückstände aus Produktions- oder Verbrauchskreisläufen im Rahmen eines Herstellungs- oder Verbrennungsverfahrens erfassen; ist schließlich bejahendenfalls davon auszugehen, daß deshalb diese Stoffe ebenfalls der Regelung der genannten Richtlinien unterliegen?

Des weiteren legt die Pretura dem Gerichtshof insbesondere folgende Fragen im Zusammenhang mit der genannten Gemeinschaftsregelung zur Auslegung vor:

— Kann davon ausgegangen werden, daß ein Inertisierungsverfahren, das lediglich dazu dient, Abfälle unschädlich zu machen, zu den Tätigkeiten gehört, die dazu bestimmt sind, Rückstände wiederverwendbar zu machen, und die daher der EWG-Regelung für Abfälle entzogen sein sollen?

— Läßt sich das Ablagern von Abfällen in Vertiefungen oder in Form von Aufschüttungen in der Weise als Verwertung von Abfällen ansehen, daß sie als Rückstände eingestuft werden können, die nicht der Abfallregelung der EWG unterliegen?

— Kann davon ausgegangen werden, daß die Verbrennung von Abfällen schon deshalb zu den Tätigkeiten zur Verwertung von Stoffen gehört, weil dadurch handelsfähige Rückstände entstehen, und deshalb der EWG-Regelung für Abfälle, insbesondere den Bestimmungen über die Verbrennung, entzogen sein kann?

— Können Abfälle, ohne daß festgelegt wird, wie sie beschaffen sein müssen und was mit ihnen geschehen soll, als wiederverwendbare Rückstände eingestuft werden, so daß sie der EWG-Regelung für Abfälle entzogen sind?

— Können Abfälle, ohne daß ihre Beschaffenheit geändert wird, nur deshalb, weil sie zerkleinert werden, faktisch zu Rückständen werden, die der Abfallregelung der EWG nicht unterliegen, wenn für diese zerkleinerten Rückstände die künftige Wiederverwendung nicht festgelegt wird?

Zulässigkeit

32. Die Kommission stellt die Zulässigkeit der letzten fünf Fragen der Pretura circondariale Terni in den Rechtssachen C-304/94, C-330/94 und C-342/94 mit der Begründung in Frage, daß in den Vorlagebeschlüssen nicht erläutert werde, in welchem Zusammenhang sie mit den Sachverhalten der betreffenden Fälle stünden.

33. Die Fragen, die das Ablagern und die Verbrennung betreffen, dürften sich auf die Strafverfahren in den Rechtssachen Tombesi und Santella beziehen. Die vorletzte Frage, die von allgemeinerer Bedeutung ist, dürfte auf die Bedenken des Gerichts dagegen zurückzuführen sein, daß die Decreti-legge den Ausschluß wiederverwendbarer Rückstände von der Regelung für Abfälle ohne jede Garantie der Wiederverwendung vorsehen.

34. Zugegebenermaßen ist der genaue Zusammenhang der zweiten Frage, die ein Inertisierungsverfahren betrifft, das Abfälle unschädlich machen soll, und der letzten Frage, die die Zerkleinerung von Abfällen betrifft, mit dem Sachverhalt der vorliegenden Fälle unklar (obwohl die erste Frage anscheinend unmittelbar für den Sachverhalt einer neueren gleichlautenden Vorlage der Pretura Terni in der Rechtssache C-26/95, Ivana Rosi, erheblich ist, in der die Angeklagte beschuldigt wird, ohne Genehmigung eine Anlage betrieben zu haben, die Sondermüll wie z. B. Kunststoffe unschädlich macht

und beseitigt). Dennoch ist der Schluß, daß die Fragen für die Hauptsache unerheblich seien, unzulässig; zudem ist der allgemeine Kontext, in dem sie gestellt werden, klar, und der Pretura kann, wie ich im folgenden erläutern werde, eine Antwort gegeben werden, die ihr bei der Entscheidung der durch die Ausgangsverfahren aufgeworfenen Probleme hilfreich sein wird. Daher meine ich, daß der Gerichtshof alle ihm vorgelegten Fragen beantworten sollte.

35. Es gibt jedoch zwei weitere Probleme, die sachdienlicherweise hier erörtert werden können. Erstens ist klar, daß in zumindest drei der Fälle der Sachverhalt vor dem Erlaß des ersten der genannten Decreti-legge, nämlich des Decreto-legge Nr. 443 vom November 1993, und vor dem Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 91/156, dem 1. April 1993, liegt. Man könnte sich daher fragen, weshalb die nationalen Gerichte Fragen nach der Vereinbarkeit der Bestimmungen noch nicht erlassener Decreti-legge mit denjenigen einer Richtlinie stellen sollten, die noch keine Wirkung entfaltete. Die Erklärung findet sich offensichtlich in Artikel 2 Absatz 3 des italienischen Strafgesetzbuchs, der den — aus einer Reihe von Rechtssystemen bekannten — Grundsatz aufstellt, daß bei einer Abweichung zwischen den im maßgebenden Zeitpunkt anwendbaren Bestimmungen und späteren Bestimmungen die den für den Beschuldigten günstigeren Bestimmungen vorgehen. Gemäß Artikel 2 Absatz 5 des Strafgesetzbuchs findet der Grundsatz der günstigeren Bestimmung auch dann Anwendung, wenn ein Decreto-legge nicht gebilligt oder mit Änderungen in ein Gesetz umgewandelt wurde. Unklar ist jedoch, ob eine Berufung auf die fraglichen nicht umgewandelten Decreti-legge jetzt nicht durch das Urteil der Corte Costituzionale vom 22. Februar 1995 ausgeschlossen ist, mit dem Artikel 2 Absatz 5 außer in bezug auf Sachverhalte, die sich im Zeitraum der vorläufigen Geltung eines nicht umgewandelten Decreto-legge zutragen, für verfassungswidrig erklärt wurde. Dies ist jedoch natürlich ein Problem des italienischen Rechts, über das die nationalen Gerichte alleine zu befinden habe. Ich möchte nur betonen, daß ich, falls das Präsidialdekret Nr. 915/82 im Ausgangsverfahren allein anwendbar ist, keinen erheblichen Unterschied in bezug auf die Bedeutung des Begriffes Abfälle im Zusammenhang mit Rückständen zwischen der Richtlinie in ihrer ursprünglichen Form (die im maßgeblichen Zeitpunkt anwendbar gewesen sein dürfte) und der Richtlinie in ihrer geänderten Form erblicke.

36. Es gibt jedoch zweitens ein Problem des Gemeinschaftsrechts, auf das die nationalen Gerichte aufmerksam gemacht werden sollten. Wie bereits ausgeführt worden ist, betreffen die Fragen der nationalen Gerichte offensichtlich die Vereinbarkeit der abweichend von den allgemeinen Bestimmungen für Abfälle im Präsidialdekret Nr. 915 erlassenen Decreti-legge mit dem Gemeinschaftsrecht. Daher nehmen die nationalen Gerichte anscheinend an, daß die Decreti-legge, falls sie mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sind, nicht angewandt werden sollten, was eine Fortsetzung der Strafverfahren auf der Grundlage des Präsidialdekrets Nr. 915 ermöglichen würde.

37. Der Gerichtshof hat festgestellt, daß eine Richtlinie, wenn sie nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt wurde, nicht für sich allein Verpflichtungen für den einzelnen

schaffen kann und insbesondere nicht „die Wirkung haben kann, die strafrechtliche Verantwortlichkeit derjenigen, die gegen die Vorschriften der Richtlinie verstoßen, festzulegen oder zu verschärfen“ [17]. Diese Regel, die auf dem Grundsatz beruht, daß ein Mitgliedstaat keinen Vorteil daraus ziehen darf, daß er das Gemeinschaftsrecht nicht beachtet, und, in Strafsachen, auf dem Grundsatz der gesetzlichen Bestimmtheit der Strafbarkeit (nullum crimen, nulla poena sine lege) fußt [18], dürfte auf die vorliegenden Fälle Anwendung finden, da sich die italienischen Strafverfolgungsbehörden offensichtlich auf das Gemeinschaftsrecht stützen möchten, um auszuschließen, daß sich die Beschuldigten auf die vom Präsidialdekret Nr. 915 abweichenden Decreti-legge berufen. Dies gilt unbeschadet dessen, daß der Grundsatz „nullum crimen, nulla poena sine lege“ in den vorliegenden Fällen geringere Bedeutung haben könnte, wenn, wie dies anscheinend der Fall ist, die Richtlinie in italienisches Recht umgesetzt wurde, die Umsetzung jedoch nach den angeblichen Zuwiderhandlungen durch nicht umgewandelte Decreti-legge rückgängig gemacht wurde.

Zu den Vorlagefragen

38. Das erste Problem, das in den Fragen von beiden nationalen Gerichten aufgeworfen wird, ist, ob die Rechtsprechung des Gerichtshofes betreffend die Definition der Abfälle in der ursprünglichen Fassung der Richtlinie 75/442 auch nach deren Änderung durch die Richtlinie 91/156 noch gültig ist.

39. Im Urteil Vessoso und Zanetti [19] hat der Gerichtshof ausgeführt:

„Stoffe, deren sich der Besitzer entledigt, [können] im Sinne der Richtlinien 75/442 und 78/319 auch dann Abfälle darstellen, wenn sie zur wirtschaftlichen Wiederverwendung geeignet sind.“

40. Der Gerichtshof hat diese Feststellung damit begründet, daß beide Richtlinien die Bedeutsamkeit der Förderung der Aufbereitung von Abfällen betonten und daß unter Beseitigung der Abfälle die erforderlichen Umwandlungsvorgänge zu ihrer Wiederverwendung, Rückgewinnung oder Verwertung zu verstehen sind [20]. Wie ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Kommission/Deutschland [21] ausgeführt habe, gilt diese Erwägung erst recht für die geänderte Richtlinie, die die Verfahren, die zur Abfallverwertung dienen können, detaillierter beschreibt (Anhang II B) und eine besondere Genehmigungspflicht für Anlagen oder

17 — So kürzlich das Urteil vom 26. September 1996 in der Rechtssache C-168/95 (Luciano Arcaro), in dem der Gerichtshof seine Urteile in der Rechtssache 152/84 (Marshall, Slg. 1986, 723), in der Rechtssache 14/86 (Pretore di Salò, Slg. 1987, 2545) und in der Rechtssache 80/86 (Kolpinghuis Nijmegen, Slg. 1987, 3969) bestätigt hat.

18 — Schlußanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer vom 18. Juni 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-74/95 und C-129/95, Strafverfahren/X, Nrn. 43 ff.

19 — Urteil vom 28. März 1990 in den Rechtssachen C-206/88 und C-207/88 (Slg. 1990, I-1461, Randnr. 8). Siehe auch Urteil vom 28. März 1990 in der Rechtssache C-359/88 (Zanetti u. a., Slg. 1990, I-1509, Randnrn. 12 und 13).

20 — Siehe Randnr. 8 des Urteils Vessoso und Zanetti.

21 — Rechtssache C-422/92 (Slg. 1995, I-1097).

Unternehmen, die solche Maßnahmen durchführen, vorsieht (Artikel 10).

41. Die folgenden Fragen der nationalen Gerichte können zweckmäßigerweise gemeinsam behandelt werden. Die Pretura Pescara möchte im wesentlichen klären lassen, welche Bedeutung dem Umstand beizumessen ist, daß ein Stoff Gegenstand eines Rechtsgeschäfts oder in amtlichen oder privaten Kurszetteln notiert sein kann; wie bereits ausgeführt worden ist, schließen die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Decreti-legge von den Bestimmungen über Abfälle Rückstände aus, die an Warenbörsen oder in amtlichen Listen der Industrie- und Handelskammern notiert werden. Die nächste Frage der Pretura Terni geht dahin, inwieweit sich der Begriff „Abfälle" auf Rückstände aus Produktions- oder Verbrauchskreisläufen erstreckt.

42. Bevor ich mich diesen Fragen zuwende, ist die Bedeutung des Begriffes „Abfälle" im Gemeinschaftsrecht etwas eingehender als in früheren Fällen zu prüfen. In diesem Zusammenhang mag es hilfreich sein, zunächst die vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen zu untersuchen. Schriftliche Erklärungen haben Herr Savini, die dänische, die französische, die italienische und die niederländische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission abgegeben. Mit Ausnahme der französischen Regierung haben alle Genannten auch in der Sitzung mündliche Ausführungen gemacht.

43. Herr Savini macht geltend, daß der Hersteller oder Besitzer eines Stoffes sich dessen nicht entledige oder entledigen wolle, wenn er ihn so behandele, als ob er Teil des normalen Handelskreislaufs sei. Wenn, wie dies hier der Fall sei, Metallschrott ein perfekter Ersatz für Rohstoffe wie Rohkupfer oder Roheisen sei, stelle er keinen Abfall dar, und es sollte nicht danach unterschieden werden, ob er die Schmelze auf direktem Weg oder über einen oder mehrere dazwischen geschaltete Spezialisten erreiche, die seine Zusammensetzung nicht veränderten. Zwar könne jeder Stoff, wenn man sich seiner entledige, unabhängig davon, ob er in einem Kurszettel aufgeführt sei, als Abfall eingestuft werden, doch seien in Kurszetteln aufgeführte Stoffe praktisch immer Stoffe, die sofort als Rohstoffe oder sogar als Enderzeugnisse benutzt werden könnten.

44. Die dänische Regierung vertritt hingegen die Ansicht, daß der Begriff „Abfälle" alle Rückstandserzeugnisse umfasse. Rückstandserzeugnisse seien begrifflich nicht das mit einem Produktionsverfahren angestrebte Ziel. Sie hätten keinen beständigen wirtschaftlichen Wert. Ihre Verwendung hänge davon ab, zu welchen Märkten sie Zugang erhielten. Ein scheinbar unschädlicher Stoff könne sich als gefährlich für die Umwelt erweisen.

45. Obwohl weniger explizit, scheint die französische Regierung ebenfalls einer weiten Auffassung des Abfallbegriffs zuzunei-

gen, indem sie ausführt, daß Abfälle einschließlich der Rückstände bis zu ihrer Verwertung Abfälle blieben.

46. Die italienische Regierung trägt vor, daß die neue Gemeinschaftsdefinition der Abfälle das Gewicht auf ein subjektives Element lege, nämlich auf die Entscheidung des Besitzers, sich des Stoffes oder Gegenstands zu entledigen. Die Bedeutung dieses Elementes sei unklar, und der gemäß Artikel 18 der Richtlinie eingesetzte Ausschuß prüfe derzeit die Kriterien, die für die Unterscheidung zwischen Abfällen und Sekundärrohstoffen benutzt werden könnten. Vor diesem Hintergrund argumentiert die italienische Regierung, es sei legitim, die Möglichkeit der Verwendung als Basiskriterium heranzuziehen und Stoffe, die über anerkannte Eigenschaften verfügten und üblicherweise auf den Märkten gehandelt würden, zumindest in Form einer Verwendung, vom Begriff der Abfälle auszunehmen.

47. Die niederländische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs vertreten eine vermittelnde Auffassung. Die niederländische Regierung führt aus, daß der Begriff „sich entledigen" mit zweierlei Bedeutungen verwendet werde, da die Richtlinie sowohl die Beseitigung als auch die Verwertung von Abfällen erfasse. In der Richtlinie werde nicht ausführlich dargelegt, wann ein Stoff als Ersatzrohstoff und wann er als Abfall zu betrachten sei. Die den Abfallrichtlinien zugrunde liegenden Umweltziele bedeuteten, daß sehr strenge Voraussetzungen zu erfüllen sein müßten, bevor ein Stoff als Sekundärrohstoff eingestuft werden könne, und daß dies nur in Ausnahmefällen möglich sei. Für diesen Zweck seien in den Niederlanden folgende Kriterien festgelegt worden: Der Stoff müsse unmittelbar vom Erzeuger zu der Person befördert werden, die ihn weiterverwenden werde, er müsse zu 100 % in einem Produktionsverfahren verwendet werden und er dürfe keinem Verfahren unterzogen werden, das einem gegenwärtigen Verfahren der Abfallbeseitigung oder -verwertung vergleichbar sei. Unter solchen Umständen werde ein Stoff nicht notwendigerweise als Abfall eingestuft. Die niederländische Regierung hebt jedoch hervor, daß ein Stoff als Abfall eingestuft werde, wenn irgendeine Form von Vorbehandlung vor seiner Verwendung in einem Produktionsverfahren erforderlich sei. Als Beispiel für einen Sekundärrohstoff führt die niederländische Regierung Gips aus einem Kraftwerk an, der anstelle von Frischgips für Zwecke der Entschwefelung verwendet werde, und saubere zerdrückte Eierschalen, die ohne weitere Behandlung oder Verarbeitung als Dünger benutzt werden könnten.

48. Das Vereinigte Königreich vertritt die Ansicht, daß ein Stoff dann als Abfall zu betrachten sei, wenn er den gewöhnlichen Handelskreislauf oder die gewöhnliche Nutzungskette verlasse und einem speziellen Verwertungsverfahren im Sinne des Anhangs II B zugeführt werde; dies sei von Fall zu Fall zu entscheiden. Das Vereinigte Königreich erläutert seine Auffassung anhand des Sachverhalts der Ausgangsverfahren. Was beispielsweise Schrott angehe, stellten Metallrückstände, die ohne weitere Verarbeitung als Rohstoff verwendet werden könnten, und hochwertiger Stahl und nichteisenhaltiger Schrott, die die notwendigen technischen Spezifikationen für das Einschmelzen in Hochöfen erfüllten, keine Abfälle dar. In der Praxis werde jedoch in

den meisten Fällen eine weitere Verarbeitung erforderlich sein, bevor das Einschmelzen möglich sei.

49. Die Kommission lehnt die Verwendung von Kriterien wie der Kontinuität des Wirtschafts- oder des Nutzungskreislaufs ab und spricht sich für eine Lösung von Fall zu Fall, gestützt auf eine weite Auslegung der Vorschriften, aus.

50. Notwendiger Ausgangspunkt bei der Würdigung dieser Argumente ist die Definition des Begriffes „Abfall" in Artikel 1 Buchstabe a. Danach sind Abfall alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer „entledigt, entledigen will oder entledigen muß". Eine Prüfung der üblichen Bedeutung des Begriffes „sich entledigen" dürfte kaum ergiebig sein. Aus den Bestimmungen der Richtlinie, insbesondere aus Artikel 4 und den Artikeln 8 bis 12 sowie aus den Anhängen II A und II B ergibt sich, daß der Begriff „Abfall" und das Regelungssystem der Richtlinie sowohl Stoffe oder Gegenstände umfassen, deren man sich entledigt, als auch solche, die verwertet werden. Daher hat der Begriff „sich entledigen", der in der Definition des Abfalls in Artikel 1 Buchstabe a verwendet wird, eine besondere Bedeutung, die sowohl die Beseitigung von Abfällen als auch ihre Zuführung zu einem Verwertungsverfahren umfaßt. Die Bedeutung des Begriffes „Abfall" hängt daher davon ab, was mit „Beseitigungsverfahren" und „Verwertungsverfahren" gemeint ist.

51. Unglücklicherweise — oder vielleicht unvermeidbarerweise — sind diese Begriffe jedoch anscheinend nicht erschöpfend definiert. Anhang II A führt Beseitigungsverfahren auf, „die in der Praxis angewandt werden"; in ähnlicher Weise führt Anhang II B lediglich „Verwertungsverfahren auf, die in der Praxis angewandt werden". Dieser Wortlaut deutet darauf hin, daß die Verzeichnisse nur beispielhaft sind und auf vorhandenen Erfahrungen beruhen.

52. Jedoch könnte man aus dem Begriff „Verwertungsverfahren" selbst und aus dem oben wiedergegebenen Verzeichnis in Anhang II B herleiten, daß „Verwertung" ein Verfahren bedeutet, bei dem Gegenstände in ihren früheren Zustand zurückversetzt oder in einen nutzbaren Zustand umgewandelt werden oder durch das bestimmte benutzbare Bestandteile entnommen oder hergestellt werden. Daher sind, wie die italienische und die niederländische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs vortragen, Gegenstände, die an eine andere Person veräußert und einer weiteren Benutzung in ihrer bestehenden Form zugeführt werden, nicht „verwertet" im obigen Sinn [22]. So stellt ein gebrauchtes Kraftfahrzeug, das an eine andere Person zur weiteren Verwendung als Kraftfahrzeug verkauft wird, keinen Abfall dar.

22 — Siehe auch Jürgen Fluck: „The term ‚waste' in EU-law", *European Environmental Law Review*, 1994, S. 79. Für eine Erörterung der Lösung Flucks und des Vereinigten Königreichs siehe Ilona Cheyne und Michael Purdue: „Fitting definition to purpose; the search for a satisfactory definition of waste", *Journal of Environmental Law*, 1995, S. 149.

53. Allerdings erscheint die implizite Unterscheidung der Richtlinie zwischen Gegenständen, die in ihrer bestehenden Form weiterverwendet werden, und solchen, die einem Verwertungsverfahren unterzogen werden, etwas künstlich. Zwar leuchtet es leicht ein, daß Verwertung beispielsweise das Recycling des Glases zerbrochener Flaschen dadurch umfaßt, daß es wieder einem Schmelzofen zugeführt wird. Ein solches Verfahren läßt sich ohne weiteres als Verwertungsverfahren anerkennen, da es das Recycling der Bestandteile eines vorhandenen Enderzeugnisses zum Zweck der Herstellung eines anderen Enderzeugnisses umfaßt. In anderen Fällen könnte jedoch die Unterscheidung zwischen Verwertung und Weiterverarbeitung von Rohstoffen oder Zwischenerzeugnissen schwierig sein. Dies gilt besonders im Zusammenhang mit Rückständen oder Nebenprodukten von Herstellungsverfahren. Obwohl Rückstände in Anhang II B nicht ausdrücklich erwähnt sind, werden sie in Anhang I als besondere Abfallgruppen aufgeführt. Eindeutig stellen Rückstände dann Abfälle dar, wenn sich ihr Besitzer ihrer entledigt. Entsprechend den in Anhang II B aufgeführten Verfahren, dürfte die Zuführung eines Rückstands zu einem Verfahren, das seiner Umwandlung oder der Umwandlung eines seiner Bestandteile zu einem verwertbaren Rohstoff dienen soll, ein Verwertungsverfahren im Sinne des Anhangs darstellen. In der Tat verpflichtet Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i der Richtlinie die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu treffen, um „die Verwertung der Abfälle im Wege der Rückführung, der Wiederverwendung, des Wiedereinsatzes oder *anderer Verwertungsvorgänge im Hinblick auf die Gewinnung von sekundären Rohstoffen*" zu fördern (Hervorhebung von mir). Zudem könnten viele der in Anhang II B aufgeführten Verfahren, beispielsweise R1 („Rückgewinnung/Regenerierung von Lösemitteln"), R2 („Verwertung/Rückgewinnung organischer Stoffe, die nicht als Lösemittel verwendet werden") oder R3 („Verwertung/Rückgewinnung von Metallen und Metallverbindungen") die Verwertung der Rückstände industrieller Verfahren einschließen. Daher teile ich die Ansicht der französischen Regierung, daß ein Rückstandstoff, der nicht in einem gewöhnlichen industriellen Verfahren verwendet werden kann, ohne daß er einem Verwertungsverfahren der in Anhang II B aufgeführten Art unterzogen wurde, bis zu seiner Verwertung als Abfall zu betrachten ist.

54. Das Problem ist jedoch, daß die Unterscheidung zwischen Abfallverwertung und der gewöhnlichen Verarbeitung von Rohstoffen etwas subtil ist. Wirtschaftlich betrachtet ist Abfall, der zur Verwertung und Verwendung als Ersatzrohstoff in einem industriellen Verfahren bestimmt ist, bereits vor seiner Verwertung ein Rohstoff. Beispielsweise ist es vorstellbar, daß ein Hersteller aufgrund von wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Verwendung eines Ersatzrohstoffes übergeht und sogar sein Verfahren so anpaßt, daß ein Rückstand oder ein Nebenprodukt unmittelbar verarbeitet werden kann, indem er das „Verwertungs"-Verfahren in das normale Verfahren integriert. Ebenso kann es erforderlich sein, daß ein Hersteller einen in der Natur vorkommenden Rohstoff behandeln oder verbessern muß, bevor er ihn in einem Herstellungsverfahren verwendet; allerdings dürfte anzunehmen sein, daß dies nicht als Verwertungsverfahren betrachtet würde.

55. Daher ergibt sich bei der Auslegung und Anwendung der Richtlinie die Schwierigkeit, daß der Begriff „Verwertungsverfahren", von dem die Definition des Abfalls teilweise abhängt, in der Richtlinie nicht erschöpfend definiert ist und in manchen Fällen naturgemäß schwer zu verwenden ist. Zudem besteht eine Art Teufelskreis: Ob eine „Verwertung" vorliegt, hängt davon ab, ob es sich

um „Abfall" handelt, was wiederum davon abhängt, ob eine „Verwertung" vorliegt. Der Weg zur Überwindung dieser Schwierigkeit dürfte nicht darin bestehen, daß man eine umfassende Definition zu erstellen versucht, sondern darin, beispielhaft vorzugehen, mit anderen Worten, zu prüfen, ob der Besitzer eines Gegenstands oder eines Stoffes diesen einem der in Anhang II B aufgelisteten oder einem ähnlichen Verfahren zuführt oder zuzuführen beabsichtigt.

56. Im Gegensatz zur Kommission bin ich daher der Ansicht, daß der Ansatz der Regierungen der Niederlande und des Vereinigten Königreichs, zwischen Gegenständen, die zum gewöhnlichen Handelskreislauf gehören, und Abfall dadurch zu unterscheiden, daß man prüft, ob ein Gegenstand oder ein Stoff einem Verwertungsverfahren zugeführt wird, vollständig im Einklang mit der Richtlinie steht. Ich folge dem Argument der Kommission, daß in gewissem Umfang eine Lösung nach Maßgabe des einzelnen Falles erforderlich ist. Allerdings übersieht die Kommission vielleicht das Bedürfnis der Mitgliedstaaten, praktische Regeln und Leitlinien für die tägliche Anwendung der Richtlinie festzulegen, die dem einzelnen die notwendige Rechtssicherheit verschaffen; dies besonders deshalb, weil die Nichtbeachtung der nationalen Durchführungsvorschriften die Verhängung von Strafen nach sich ziehen kann. Die Definition von „Abfall" in der Richtlinie ist ungenau und offen, und es ist klar, daß es die Mitgliedstaaten schwierig gefunden haben, sie auf die verschiedenen Sachverhalte anzuwenden, die in der Praxis vorkommen können. Die italienische Regierung hat ausgeführt, daß das Problem der Unterscheidung zwischen Sekundärrohstoffen und Rückständen in dem gemäß Artikel 18 der Richtlinie eingesetzten Ausschuß erörtert worden sei. Bei der gegenwärtigen Fassung der Richtlinie muß es m. E. in gewissem Umfang den Mitgliedstaaten überlassen werden, detailliertere Kriterien für die Anwendung des Begriffes „Verwertungsverfahren" auf die verschiedenen Sachverhalte zu entwickeln, die in der Praxis vorkommen können. Eine solche Lösung entspricht der Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten nach dem Vertrag. Es ist Sache der nationalen Gerichte, die Richtlinie auf die möglicherweise zahlreichen Grenzfälle anzuwenden, die in der Praxis auftreten können. Die Rolle des Gerichtshofes sollte darauf beschränkt werden, den nationalen Gerichten die Leitlinien für die Auslegung an die Hand zu geben, um die sie ersuchen. In diesem Zusammenhang ist es klar, daß der Begriff „Abfall" im Lichte des Zweckes, ein hohes Niveau des Umweltschutzes zu gewährleisten, weit auszulegen ist und insbesondere Gegenstände oder Stoffe auch dann erfaßt, wenn sie zwar einen Handelswert haben und zum weiteren Gebrauch bestimmt sind, zuvor aber einem in Anhang II B verzeichneten oder den dort verzeichneten ähnlichen Verwertungsverfahren unterzogen werden müssen.

57. Tatsächlich ist es wahrscheinlich in den vorliegenden Fällen überflüssig, den Umfang des den Mitgliedstaaten eingeräumten Ermessens zu untersuchen, da klar ist, daß die italienischen Decreti-legge, die die Fragen der nationalen Gerichte aufgeworfen haben, mit der Richtlinie unvereinbar sind. Ein Rückstand kann dem Geltungsbereich der Richtlinie nicht bloß deshalb entzogen werden, weil er mit besonderen Warenmerkmalen an Warenbörsen oder in von Industrie- und Handelskammern erstellten amtlichen Kurszetteln notiert wird. Daß für einen Stoff ein anerkannter Markt existiert,

reicht nicht einmal für die Vermutung aus, daß er keinen Abfall darstellt. Nach der Richtlinie stellt sich nur die Frage, ob der streitige Stoff einem Beseitigungs- oder Verwertungsverfahren im Sinne von Anhang II A oder II B unterzogen wird.

58. Ich stimme auch nicht mit dem Vorbringen von Herrn Savini überein, daß die Einstufung eines Gegenstandes oder Stoffes davon abhängen soll, wie der Besitzer ihn behandelt. Der Umstand, daß ein Verkäufer von Schrott diesen Schrott als Ware behandelt, die im normalen Verlauf seiner Geschäftstätigkeit verkauft wird, und auf ihn seine übliche Abrechnungs- und Buchhaltungspraxis anwendet, ist unerheblich. Beispielsweise kann der Umsatz einer Kraftfahrzeugwerkstatt, die neue Batterien in Kraftfahrzeuge einbaut, teilweise mit dem Verkauf gebrauchter Batterien, die sie aus den Fahrzeugen ihrer Kunden entfernt, an ein Unternehmen erzielt werden, das die Säuren, die diese Batterien enthalten, entnimmt und regeneriert; die Einnahmen aus dem Verkauf der alten Batterien können sogar die Preisgestaltung für die neuen Batterien beeinflussen. Es kann jedoch kein Zweifel daran bestehen, daß die Regenerierung der in den Batterien enthaltenen Säuren ein Verwertungsverfahren im Sinne von Punkt R5 des Anhangs II B darstellt und daß die für diesen Zweck verwendeten alten Batterien Abfall im Sinne der Richtlinie darstellen; dies gilt unabhängig davon, wie die Kraftfahrzeugwerkstatt solche Verkäufe für die Zwecke der Buchhaltung und des Rechnungswesens behandelt.

59. Andererseits teile ich nicht den Standpunkt der dänischen Regierung, daß alle Rückstände, die nicht dem Hauptzweck eines Herstellungsverfahrens entsprechen, Abfall darstellen. Ich räume ihr ein, daß sich ein offensichtlich unschädlicher Rückstand als gefährlich für die Umwelt erweisen kann und daß solche Erzeugnisse keinen beständigen wirtschaftlichen Wert haben. Jedoch kann das gleiche für Stoffe gelten, die Hauptzweck eines Herstellungsverfahrens sind. Die Richtlinie sucht nicht die Verarbeitung, Beförderung und Lagerung aller Produkte zu regulieren, die umweltschädlich sein können — sie regelt nur Abfall, d. h. Stoffe oder Gegenstände, deren man sich entledigt oder die einem Verwertungsverfahren unterzogen werden. Ferner meine ich, daß das Kriterium, ob ein Erzeugnis der Hauptzweck eines Herstellungsverfahrens ist, nicht praktikabel ist. Ein Herstellungsverfahren kann eine Reihe von Erzeugnissen mit individuellen Märkten und wechselndem Marktwert hervorbringen.

60. Ich wende mich nun den spezielleren Fragen der Pretura Terni im zweiten Absatz ihrer Fragen zu. Der wesentliche Punkt, der bei der Beantwortung dieser Fragen zu beachten ist, dürfte darin bestehen, daß die Angeklagten der Ausgangsverfahren erreichen möchten, daß die fraglichen Stoffe als wiederverwendbare Rückstände und nicht als zur Beseitigung bestimmter Abfall eingestuft werden, um der Anwendung der Bestimmungen des Präsidialdekrets Nr. 915 zu entgehen. Der wichtigste Punkt, der der Pretura mitzuteilen ist, ist daher, daß es im Gemeinschaftsrecht keine getrennte Kategorie der wiederverwendbaren Rückstände gibt und daß ein Stoff, der zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmt ist, den Bestimmungen für Abfälle unterliegt. Während ich weitgehend mit dem Standpunkt übereinstimme, den die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen zu den Fragen zum Ausdruck bringt (etwas zurückhaltend in Ermangelung genauerer Einzelheiten der

Vorgänge), denke ich, daß sich der Gerichtshof in diesen Fällen nicht zu einer genauen Unterscheidung zwischen Beseitigungs- und Verwertungsverfahren verleiten lassen sollte (was Folgen für die Anwendung der Verordnung Nr. 259/93 haben könnte, die, wie bereits ausgeführt worden ist, unterschiedliche Regeln für die beiden Kategorien von Vorgängen aufstellt).

61. Vor diesem Hintergrund möchte ich vorschlagen, als Antwort auf die ersten drei Fragen im zweiten Absatz der Fragen der Pretura zu antworten, daß ein Inertisierungsverfahren, das lediglich dazu dient, Abfälle unschädlich zu machen, das Ablagern von Abfällen in Vertiefungen oder in Form von Aufschüttungen und die Abfallverbrennung Beseitigungs- oder Verwertungsverfahren darstellen, die in den Anwendungsbereich der Gemeinschaftsregelung für Abfälle fallen. Entsprechend schlage ich vor, auf die letzte Frage zu antworten, daß Abfälle nicht allein deshalb, weil sie zerkleinert werden, ohne daß ihre Beschaffenheit in irgendeiner Weise geändert wird, vom Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts ausgenommen sind. Auf den ersten Blick ist die vorletzte Frage, mit der Auskunft darüber begehrt wird, ob Abfälle als wiederverwendbare Rückstände eingestuft werden können, „ohne daß festgelegt wird, wie die beschaffen sein müssen und was mit ihnen geschehen soll", etwas unverständlich. Aus dem Vorlagebeschluß ergibt sich jedoch, daß die Pretura Bedenken dagegen hat, daß die Decreti-legge den Ausschluß wiederverwendbarer Rückstände von der Abfallregelung, ohne die Gewißheit der Wiederverwendung vorsehen. Daher dürfte es ausreichen, zu antworten, daß ein Stoff nicht allein deshalb, weil er als wiederverwendbarer Rückstand eingestuft wird, ohne daß festgelegt wird, wie er beschaffen sein muß und was mit ihm geschehen soll, vom Geltungsbereich der Gemeinschaftsregelung für Abfall ausgenommen ist.

Ergebnis

62. Daher sollte der Gerichtshof die Fragen der Pretura Pescara (Rechtssache C-224/95) und der Pretura Terni (Rechtssachen C-304/94, C-330/94 und C-342/94) wie folgt beantworten:

In der Rechtssache C-224/95

Die Gemeinschaftsregelung für Abfall, insbesondere die Richtlinie 75/442/EWG des Rates (in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates geänderten Fassung), die Richtlinie 91/689/EWG des Rates und die Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates finden Anwendung auf alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muß, auch wenn sie wiederverwendungsfähig

sind und Gegenstand eines Rechtsgeschäfts oder einer Notierung als Ware mit Handelswert in amtlichen oder privaten Kurszetteln sein können.

In den Rechtssachen C-304/94, C-330/94 und C-342/94

1) Der Begriff „Abfall" in der Richtlinie 75/442/EWG (in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG), der Richtlinie 91/689/EWG und der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 ist nicht so zu verstehen, daß er Stoffe und Gegenstände nicht erfaßt, die zur wirtschaftlichen Wiederverwendung geeignet sind. Ein Rückstandsstoff aus einem Produktions- oder Verbrauchskreislauf im Rahmen eines Herstellungs- oder Verbrennungsverfahrens stellt „Abfall" dar und unterliegt der durch das Gemeinschaftsrecht eingeführten Regelung, wenn sich sein Besitzer seiner entledigt, entledigen will oder entledigen muß. Ein Besitzer entledigt sich eines Stoffes, wenn dieser beseitigt wird oder einem Verwertungsverfahren, das in Anhang II B der Richtlinie 75/442 in der geänderten Fassung aufgeführt ist, oder einem vergleichbaren Verfahren unterzogen wird.

2) Ein Inertisierungsverfahren, das nur dazu dient, den Abfall unschädlich zu machen, das Ablagern in Vertiefungen oder in Form von Aufschüttungen und die Abfallverbrennung stellen Beseitigungs- oder Verwertungsverfahren dar, die in den Anwendungsbereich der Gemeinschaftsregelung fallen. Ein Stoff ist nicht allein deshalb vom Anwendungsbereich der Gemeinschaftsregelung ausgenommen, weil er, ohne daß festgelegt wird, wie er beschaffen sein muß und was mit ihm geschehen soll, als wiederverwendbarer Rückstand eingestuft wird. Das gleiche gilt für das Zerkleinern von Abfällen.