SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER vom 23. September 2004 [1]

1. Die vorliegende Rechtssache betrifft erneut die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 [2], die die Voraussetzungen und Verfahrensvorschriften für die Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten regelt. Es geht um die Frage, ob und inwieweit die zuständige Verwaltungsbehörde des Staates, von dem aus die Verbringung von Abfällen erfolgen soll, die „zuständige Behörde am Versandort", sich dieser Verbringung widersetzen kann, wenn die Bedingungen, unter denen die betreffenden Abfälle im Empfängerstaat verwertet werden sollen, nicht den in ihrem eigenen Staat geltenden Kriterien oder den nationalen Rechtsvorschriften entsprechen, die strenger als die im Empfängerstaat geltenden sind.

2. Diese Rechtssache dürfte somit den Gerichtshof veranlassen, klarzustellen, welche Befugnisse die zuständige Behörde am Bestimmungsort im Verfahren der Verbringung von Abfällen hat und, möglicherweise, ob es nach dem in der Verordnung vorgesehenen Grundsatz des freien Verkehrs von zur Verwertung bestimmten Abfällen unzulässig ist, dass diese Behörde vorrangig die in ihrem eigenen Mitgliedstaat anwendbaren Normen zum Schutz von Gesundheit und Umwelt anwendet, wenn diese strenger sind als die im Bestimmungsmitgliedstaat geltenden.

3. Vor einer Darstellung des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens werde ich kurz die Entwicklung und die Grundsätze der gemeinschaftlichen Politik im Umweltbereich sowie die für die Beantwortung der Fragen des vorlegenden Gerichts wichtigsten maßgeblichen Bestimmungen des abgeleiteten Rechts in Erinnerung rufen.

I — Gemeinschaftsrecht

A — *Die Umweltpolitik der Gemeinschaft*

4. Das Gemeinschaftsrecht hat sich erst in jüngerer Zeit allmählich dem Umweltschutz

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Verordnung Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 30, S. 1) in der durch die Entscheidung 98/368/EG der Kommission vom 18. Mai 1998 geänderten Fassung (ABl. L 165, S. 20, im Folgenden: Verordnung).

verschrieben. Dieser Begriff taucht in den ursprünglichen Verträgen praktisch nicht auf[3]. Im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung hat der Gerichtshof den Umweltschutz im Urteil ADBHU vom 7. Februar 1985[4] „ein wesentliches Ziel der Gemeinschaft" genannt und ihm damit den Status eines zwingenden Erfordernisses zuerkannt, das den freien Warenverkehr beschränkende nationale Maßnahmen rechtfertigen kann. Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 ist für die Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich des Umweltschutzes durch Aufnahme der Artikel 130r, 130s und 130t in den EG-Vertrag[5] eine primärrechtliche Rechtsgrundlage geschaffen worden. Der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnete Vertrag über die Europäische Union hat diese Maßnahmen in den Rang einer eigenständigen Politik erhoben. Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam hat den Vorrang dieser Politik noch weiter verstärkt, indem er den Grundsatz in Artikel 6 EG festgeschrieben hat, dass die Umwelterfordernisse in die übrigen Politiken der Gemeinschaft einzubeziehen sind; dieser Artikel wurde eigens zu diesem Zweck eingeführt und in den Teil des Vertrages eingegliedert, der sich mit den Grundsätzen befasst, auf denen die Gemeinschaft beruht.

5. Die Umweltpolitik der Gemeinschaft hat zur Verfolgung der in Artikel 174 EG aufgezählten Ziele beizutragen. Das erste Ziel betrifft die Umweltqualität unter den drei Gesichtspunkten der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt sowie der Verbesserung ihrer Qualität. Das zweite ist der Schutz der menschlichen Gesundheit. Das dritte Ziel ist die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen. Das vierte ist die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

6. Diese Politik beruht auf folgenden vier Grundsätzen: dem Grundsatz der Vorsorge, der es ermöglicht, sofortige Maßnahmen zu ergreifen, wenn mit schwerwiegenden und irreversiblen Störungen der Umwelt zu rechnen ist, dem Grundsatz der Vorbeugung, wonach es sich empfiehlt, Umweltbelastungen von vornherein durch Maßnahmen zu vermeiden, die geeignet sind, ein bekanntes Risiko auszuschalten, dem Grundsatz, dass Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind — dieser Grundsatz bedeutet, dass die betreffende Maßnahme gegen den mittelbaren oder unmittelbaren Auslöser der Auswirkungen auf die Umwelt selbst zu richten ist, und äußert sich innerhalb der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Verbringung von Abfällen in den so genannten Grundsätzen der Entsorgungsautarkie und der Nähe —, und dem Verursacherprinzip, wonach derjenige, der den Eintritt der Gefahr einer Umweltbelastung verursacht oder eine Umweltbelastung erzeugt, die Kosten der Vorbeugung oder der Wiederherstellung zu tragen hat.

3 — Von den Römischen Verträgen enthielt der EG-Vertrag keine spezifische Bestimmung zur Umwelt und der EAG-Vertrag ein Kapitel über den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen. Artikel 55 EGKS-Vertrag betraf die Sicherheit der Arbeitnehmer.

4 — Rechtssache 240/83 (Slg. 1985, 531, Randnr. 13).

5 — Die Artikel 130r und 130s EG-Vertrag sind nach Änderung zu den Artikeln 174 EG und 175 EG, Artikel 130t EG-Vertrag ist zum Artikel 176 EG geworden.

7. Außerdem müssen die Maßnahmen der Gemeinschaft im Umweltbereich auf ein hohes Schutzniveau abzielen. Dieses seit dem Vertrag von Amsterdam in Artikel 2 EG niedergelegte Erfordernis ist in verschiedene Artikel des EG-Vertrags übernommen worden [6].

8. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Umweltbereich ist schließlich keine ausschließliche. Zum einen unterliegt sie dem Grundsatz der Subsidiarität. Zum anderen haben die Mitgliedstaaten eine mit derjenigen der Gemeinschaft konkurrierende Zuständigkeit. So können nach Artikel 176 EG die Mitgliedstaaten, wenn die Gemeinschaft Maßnahmen zum Umweltschutz getroffen hat, verstärkte Schutzmaßnahmen beibehalten oder sogar ergreifen. Diese konkurrierende Zuständigkeit äußert sich zudem in Schutzklauseln, die es einem Mitgliedstaat dann, wenn die Gemeinschaft Harmonisierungsmaßnahmen zur Errichtung und zum Funktionieren des Binnenmarktes getroffen hat, erlauben, abweichende einzelstaatliche Maßnahmen, die durch Erfordernisse im Sinne des Artikels 30 EG gerechtfertigt sind oder den Umweltschutz betreffen, aufrechtzuerhalten oder abweichende einzelstaatliche Bestimmungen zu erlassen, sofern diese auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt werden [7].

9. In Zukunft könnte den im Umweltrecht geltenden Grundsätzen verstärkte Bedeutung zukommen, da nach dem am 18. Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten angenommenen Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa die nachhaltige Entwicklung Europas und sogar der Erde sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität zu den Zielen der Europäischen Union zählen [8]. Die am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die als Teil II in diesen Vertragsentwurf aufgenommen worden ist, sieht ihrerseits vor: „Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden." [9] Zu beachten ist darüber hinaus, dass der Umweltschutz in der Verfassung mehrerer Mitgliedstaaten festgeschrieben ist [10].

6 — Artikel 2 EG, 95 Absatz 3 EG und 174 Absatz 2 EG.

7 — Artikel 95 Absätze 4 und 5 EG. Siehe auch die Schutzklausel in Artikel 174 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG.

8 — Artikel 3 Absätze 3 und 4.

9 — Artikel 37.

10 — So u. a. im Königreich Belgien, in der Hellenischen Republik, im Königreich Spanien, in der Republik Finnland und in der Republik Ungarn. Hinzugefügt sei noch, dass die französische Nationalversammlung soeben die Eingliederung einer Umweltcharta in die französische Verfassung beschlossen hat.

B — *Die Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet der Verbringung von Abfällen*

1. Die Richtlinie

10. Die Richtlinie 75/442/EWG [11], deren anwendbare Bestimmungen aufgrund des Artikels 130s erlassen wurden, der den Rat der Europäischen Union ermächtigt, die Maßnahmen zur Durchführung der Politik der Gemeinschaft im Bereich des Umweltschutzes zu ergreifen, bezweckt ein hohes Umweltschutzniveau [12]. Nach der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten, um dieses Ziel zu erreichen, nicht nur für eine verantwortungsvolle Beseitigung und Verwertung der Abfälle zu sorgen, sondern auch Maßnahmen zu treffen, um das Entstehen von Abfällen zu begrenzen, und zwar insbesondere durch die Förderung sauberer Technologien und wiederverwertbarer und wiederverwendbarer Erzeugnisse [13]. Die Richtlinie zielt außerdem auf eine Reduzierung des Verbringens von Abfällen durch Errichtung eines integrierten und angemessenen Netzes von Beseitigungsanlagen ab, das es der Gemeinschaft ermöglichen soll, die Versorgungsautarkie zu erreichen, und den Mitgliedstaaten, diese Autarkie ebenfalls anzustreben.

11. Nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie „[treffen d]ie Mitgliedstaaten. .. die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können. ..".

12. Nach Artikel 7 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der angestrebten Ziele, insbesondere derjenigen des Artikels 4, so bald wie möglich einen oder mehrere Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen.

13. Des Weiteren sieht die Richtlinie vor, dass die Unternehmen, die Abfälle beseitigen und verwerten, der Genehmigungspflicht und der Kontrolle unterworfen werden müssen [14].

2. Die Verordnung

14. Auch die Verordnung ist aufgrund des Artikels 130s EG-Vertrag erlassen worden. Sie ersetzt die Richtlinie 84/631/EWG [15] insbesondere zu dem Zweck, das Übereinkommen von Basel vom 22. März 1989 über

11 — Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 47) in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32), geändert durch Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 (ABl. L 135, S. 32, im Folgenden: Richtlinie).

12 — Erste und vierte Begründungserwägung der Richtlinie 91/156.

13 — Vierte Begründungserwägung der Richtlinie 91/156.

14 — Zehnte Begründungserwägung und Artikel 9 bis 14 der Richtlinie.

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

die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung in der Gemeinschaft durchzuführen [16]. Die Verordnung bezweckt, ein harmonisiertes System von Verfahren bereitzustellen, mit denen der Umlauf der Abfälle begrenzt werden kann, um den Schutz der Umwelt sicherzustellen [17].

15. Die Verordnung regelt in Titel II das Verfahren für die Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten. Titel II Abschnitt A, der die Artikel 3 bis 5 umfasst, bezieht sich auf zur Beseitigung bestimmte Abfälle, Abschnitt B dieses Titels, der die Artikel 6 bis 11 umfasst, behandelt zur Verwertung bestimmte Abfälle. Die für die Verbringung zur Verwertung geltenden Vorschriften sind weniger einschneidend als diejenigen, die die Verbringung zur Beseitigung betreffen. Diese unterschiedliche Regelung für zur Beseitigung und für zur Verwertung bestimmte Abfälle erklärt sich aus dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers, der Verwertung Vorrang einzuräumen [18]. Außerdem sind die Kontrollverfahren, die die zur Verwertung bestimmten Abfälle betreffen, grundsätzlich nicht auf Abfälle aus der „Grünen Liste" in Anhang II der Verordnung anwendbar, bei denen davon ausgegangen wird, dass von ihnen keine Bedrohung für die Umwelt ausgeht. Die Begriffe Beseitigung und Verwertung von Abfällen sind in der Richtlinie definiert, auf die die Verordnung ausdrücklich verweist [19].

16. Die Verordnung verpflichtet die natürliche oder juristische Person, die Abfälle zur Beseitigung oder Verwertung von einem Mitgliedstaat in einen anderen verbringen lassen will — notifizierende Person genannt —, ihr Verbringungsvorhaben der zuständigen Behörde am Bestimmungsort, der zuständigen Behörde am Versandort und der für die Durchfuhr zuständigen Behörde sowie dem Empfänger mitzuteilen [20]. Jeder Mitgliedstaat kann jedoch vorsehen, dass diese Notifizierung nicht von der notifizierenden Person, sondern stattdessen von der zuständigen Behörde am Versandort vorgenommen wird [21].

17. Nach der neunten Begründungserwägung der Verordnung ist diese Notifizierung vorzunehmen, damit die verschiedenen zuständigen Behörden „angemessen insbesondere über Art, Beförderung und Beseitigung oder Verwertung der Abfälle informiert sind und alle für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erforderlichen Maßnahmen treffen können; hierzu gehört

16 — Im Folgenden: Basler Übereinkommen. Dieses Übereinkommen, dem auch die Mitgliedstaaten beigetreten sind, ist im Rahmen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen erarbeitet worden. Es ist durch den Beschluss 93/98/EWG des Rates vom 1. Februar 1993 (ABl. L 39, S. 1) von der Gemeinschaft genehmigt worden. Der Wortlaut des Übereinkommens ist dem Beschluss beigefügt. Das Basler Übereinkommen beruht auf folgenden Grundsätzen: erstens, Beschränkung der Erzeugung von Abfällen auf ein Mindestmaß (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a), zweitens, Beschränkung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen auf ein Mindestmaß (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d), drittens, Entsorgungsautarkie, wobei sich jede Vertragspartei verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Abfälle in dem Staat beseitigt werden, in dem sie erzeugt wurden (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b), und viertens, umweltgerechte Behandlung der Abfälle, so dass der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt gewährleistet ist (Artikel 2 Nr. 8).

17 — Urteil vom 28. Juni 1994 in der Rechtssache C-187/93, Parlament/Rat, Slg. 1994, I-2857, Randnr. 26).

18 — Urteil vom 25. Juni 1998 in der Rechtssache C-203/96 (Dusseldorp u. a., Slg. 1998, I-4075, Randnr. 33).

19 — Artikel 2 Buchstaben i und k.

20 — Artikel 3 Absatz 1 und 6 Absatz 1.

21 — Artikel 3 Absatz 8 und 6 Absatz 8.

auch die Möglichkeit, mit Gründen zu versehende Einwände gegen die [Abfallverbringung] erheben zu können". Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung, der, wie gesagt, zu den Bestimmungen über die Verbringung zur Verwertung gehört, bestimmt:

„a) Die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort können gegen die geplante Verbringung mit Gründen zu versehende Einwände erheben, und zwar

— gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7; oder

— wenn die Verbringung nicht gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit erfolgt; oder

— wenn die notifizierende Person oder der Empfänger sich in der Vergangenheit illegale Transporte hat zuschulden kommen lassen. ...; oder

— wenn die Verbringung gegen Verpflichtungen aus internationalen Übereinkommen verstößt, die der betroffene Mitgliedstaat geschlossen hat bzw. die die betroffenen Mitgliedstaaten geschlossen haben; oder

— wenn der Anteil an verwertbarem und nicht verwertbarem Abfall, der geschätzte Wert der letztlich verwertbaren Stoffe oder die Kosten der Verwertung und die Kosten der Beseitigung des nicht verwertbaren Anteils eine Verwertung unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten nicht rechtfertigen.

b) Die für die Durchfuhr zuständigen Behörden können mit Gründen zu versehende Einwände gegen die geplante Verbringung aufgrund von Buchstabe a) zweiter, dritter und vierter Gedankenstrich erheben."

II — Sachverhalt und Verfahren des Ausgangsrechtsstreits

18. Am 23. November 1999 notifizierte die EU-Wood-Trading GmbH mit Sitz in Frankfurt am Main der Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, der zuständigen Behörde am Versandort [im Folgenden: Beklagte], ihre Absicht, 3 500 Tonnen Holzabfall nach Italien zu verbringen [22]. Hierbei handelte es sich insbesondere um gestrichenes oder behandeltes Holz aus Abbruch, Möbelholz oder Schreinereiabfällen. Die Verbringung sollte zur Verwertung erfolgen, da die Abfälle zu Spanplatten verarbeitet werden sollten. Nach einer Mitte November 1999 durchgeführten Analyse betrug der Bleigehalt des Holzabfalls 47 mg pro Kilogramm Trockensubstanz [23].

19. Die Beklagte, die nach einzelstaatlichem Recht für die Weiterleitung von Verbringungsvorhaben zuständige Behörde am Versandort, teilte das streitige Vorhaben am 1. Februar 2000 der zuständigen Behörde am Bestimmungsort mit. Diese erhob gegen das Vorhaben keine Einwände. Dagegen machte die Beklagte am 17. Januar 2000 selbst einen Einwand gegen das Vorhaben geltend. Diesen stützte sie sowohl auf Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung als auch auf den zweiten Gedankenstrich dieser Bestimmung.

20. So vertrat die Beklagte zur Begründung zunächst nach dem ersten Gedankenstrich die Auffassung, die geplante Verbringung verstoße gegen Artikel 4 der Richtlinie, wonach Abfälle gesundheitsverträglich verwertet oder beseitigt werden müssten, da der Bleigehalt dieser Abfälle den in einer Leitlinie des rheinland-pfälzischen Umweltministeriums für Verwertungen festgelegten Richtwert überschreite. Der Einsatz solcher Holzabfälle bei der Spanplattenproduktion führe daher zu einer Anreicherung von Blei im Wertstoffkreislauf und zu einer Gesundheitsgefährdung bei den bei der Verwertung eingesetzten Arbeitnehmern und den Benutzern dieser Spanplatten.

21. Zur Begründung nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung führte die Beklagte sodann aus, die geplante Verbringung verstoße gegen eine dem Gesundheits- und Umweltschutz dienende innerstaatliche Rechtsvorschrift [24], die Abfallverwertungen verbiete, die zu einer

22 — Die EU-Wood-Trading GmbH wird im Folgenden als Klägerin, die Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pflalz mbH als Beklagte bezeichnet.

23 — Diese Abfallart fiel damals unter die „Gelbe Liste", Rubrik AC 170, nach Anhang III der Verordnung, so dass für ihre Verbringung zur Verwertung das nach der Verordnung zwingend vorgeschriebene Kontrollverfahren galt.

24 — Nach dem Vorlagebeschluss handelt es sich um Artikel 5 Absatz 3 des Gesetzes vom 27. September 1994 zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (BGBl. I, S. 2705).

Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf führten.

22. Die Klägerin legte gegen die erhobenen Einwände Widerspruch ein, zu dessen Stützung sie eine weitere Analyse der fraglichen Abfälle beibrachte, wonach der Bleigehalt 23 mg und der Arsengehalt 3,4 mg pro Kilogramm Trockensubstanz betrug. Die Beklagte wies den Widerspruch mit der Begründung zurück, die beiden Gründe für die Ablehnung der Verbringung der fraglichen Holzabfälle gälten wegen ihres Arsengehalts weiter fort.

23. Nach erfolgloser Klage vor dem Verwaltungsgericht Mainz legte die Klägerin beim vorlegenden Gericht Berufung ein, vor dem sie beantragt hat, festzustellen, dass die Erhebung des Einwands durch die Beklagte rechtswidrig sei. Sie macht geltend, nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung könne die zuständige Behörde am Versandort nur Einwände erheben, die auf die Bedingungen des Transports der Abfälle, nicht aber solche, die auf die Bedingungen ihrer Verwertung im Bestimmungsstaat gestützt seien. Andernfalls würde man es zulassen, dass sich ein Mitgliedstaat zum Wächter der Umwelt in einem anderen Mitgliedstaat aufschwingen könne, was dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens unter den Mitgliedstaaten widersprechen würde. Nur die zuständige Behörde am Bestimmungsort sei daher zur Erhebung von Einwänden befugt, die auf den ihren Staat betreffenden Teil des Verbringungsvorgangs gestützt seien. Außerdem führe der Einwand der Beklagten, da er über die abschließende Regelung der Verordnung hinausgehe, zu einer unzulässigen Beschränkung des freien Warenverkehrs. Der Einwand könne auch nicht auf Artikel 176 EG, nach dem die vom Rat aufgrund des Artikels 175 EG getroffenen Maßnahmen die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran hinderten, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, gestützt werden, denn diese Maßnahmen könnten nur zum Schutz nationaler Interessen ergriffen werden.

24. Die Beklagte macht zu ihrer Verteidigung geltend, der Begriff Verbringung in Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung erfasse nicht nur den Transport der Abfälle, sondern alle einzelnen Schritte der Verbringung bis zu ihrem endgültigen Bestimmungsort, so dass alle beteiligten Behörden für eine Prüfung darauf zuständig seien, dass die Entsorgung keine Gefährdung für die Gesundheit und Schädigung der Umwelt darstelle. Aus der Verarbeitung dieser Abfälle zu Spanplatten ergebe sich auch in Deutschland eine Umweltschädigung und Gesundheitsgefährdung, da die Platten dorthin eingeführt werden könnten. Nach der Rechtsprechung, insbesondere nach dem Urteil ASA vom 27. Februar 2002 [25] unterliege auch der Entsorgungsvorgang der Kontrolle der zuständigen Behörde am Versandort.

25 — Rechtssache C-6/00, Slg. 2002, I-1961.

III — Vorlagefragen

25. Aufgrund dessen hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden fünf Fragen vorgelegt:

1. Kann gemäß Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung ein Einwand gegen die Verbringung von Abfällen zur Verwertung mit der Begründung erhoben werden, die vorgesehene Verwertung verstoße gegen das aus Artikel 4 Satz 1 der Richtlinie folgende Gebot der gesundheits- und umweltverträglichen Abfallverwertung?

2. Wenn ja, steht ein derartiger Einwand neben der [zuständigen] Behörde des Bestimmungsorts auch der [zuständigen] Behörde des Versandorts zu?

3. Wenn ja, darf die [zuständige] Behörde des Versandorts bei der Beurteilung der Gesundheits- und Umweltverträglichkeit der geplanten Verwertung am Bestimmungsort die im Versandstaat geltenden Standards auch dann zugrunde legen, wenn diese höher sind als die im Bestimmungsstaat geltenden Standards?

4. Kann gemäß Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung ein Einwand gegen die Verbringung von Abfällen zur Verwertung mit der Begründung erhoben werden, die vorgesehene Verwertung verstoße gegen einzelstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit?

5. Wenn ja, kann die [zuständige] Behörde des Versandorts einen solchen Einwand mit der Begründung erheben, die Verwertung verstoße gegen am Versandort geltende einzelstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften?

IV — Beurteilung

26. Mit den fünf Vorabentscheidungsfragen des vorlegenden Gerichts, die sämtlich die Auslegung von Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster und zweiter Gedankenstrich der Verordnung betreffen, werden drei Fragen-

komplexe aufgeworfen. Erstens geht es darum, ob nach diesen Bestimmungen Einwände gegen eine Verbringung von Abfällen erhoben werden können, die auf die im Bestimmungsstaat vorgesehene Verwertung gestützt werden (erste und vierte Vorlagefrage), zweitens, ob die zuständige Behörde am Versandort solche Einwände erheben kann (zweite Vorlagefrage und erster Teil der fünften Vorlagefrage), und drittens, ob diese Behörde diese Einwände auf die in ihrem eigenen Staat geltenden Vorschriften stützen kann, auch wenn diese strenger sind als die im Bestimmungsstaat anwendbaren (dritte Vorlagefrage sowie fünfte Vorlagefrage a. E.).

27. Ich beginne mit der Prüfung der ersten und der vierten Vorlagefrage zur Möglichkeit, auf die Verwertung gestützte Einwände zu erheben.

A — *Zur Möglichkeit, auf die Verwertung gegründete Einwände zu erheben*

28. Mit seiner ersten und seiner vierten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung dahin auszulegen ist, dass Einwände gegen eine Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen, die die Bedingungen betreffen, unter denen diese Verwertung stattfinden soll, zum einen auf den ersten Gedankenstrich dieser Bestimmung gestützt werden können, und zwar mit der Begründung, dass die vorgesehene Verwertung gegen das aus Artikel 4 Satz 1 der Richtlinie folgende Gebot der gesundheits- und umweltverträglichen Abfallverwertung verstoße, und zum anderen auf den zweiten Gedankenstrich dieser Bestimmung mit der Begründung, dass die vorgesehene Verwertung gegen einzelstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit verstoße.

29. Das vorlegende Gericht stellt diese Frage zu Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung deshalb, weil diese Bestimmung nur Artikel 7 der Richtlinie ausdrücklich nennt, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen, und der auf die Verbringung von Abfällen selbst Bezug nimmt.

30. Zu Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung führt das vorlegende Gericht aus, seine Bedenken folgten aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, der die Annahme nahe lege, dass Einwände nur auf den Transport der Abfälle gestützt werden könnten. Außerdem könnten die für die Durchfuhr zuständigen Behörden nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b der Verordnung Einwände nur aufgrund von Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter,

dritter und vierter Gedankenstrich erheben. Das könnte darauf hindeuten, dass die Erhebung von Einwänden nach dem zweiten Gedankenstrich nicht möglich sei, wenn diese mit den Bedingungen der Verwertung der Abfälle begründet würden, da diese Behörden a priori kein Interesse an der Erhebung solcher Einwände hätten.

31. Das vorlegende Gericht weist zudem darauf hin, dass der Gerichtshof im Urteil Dusseldorp u. a. [26] anlässlich einer Verbringung von Abfällen zur Verwertung ausgeführt hat: „Zur Stimulierung dieser Verwertung in der gesamten Gemeinschaft, insbesondere durch die Entwicklung möglichst hochwertiger Techniken, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber vorgesehen, dass ein freier Verkehr derartiger Abfälle zwischen den Mitgliedstaaten zum Zweck ihrer Verwertung möglich sein muss, *sofern der Transport nicht zu einer Gefährdung der Umwelt führt.*“ [27]

32. Ich halte es zunächst für erforderlich, zur Auslegung dieser Randnummer des Urteils Dusseldorp u. a. Stellung zu nehmen. Ich glaube nicht, dass der Gerichtshof in dieser Randnummer hat sagen wollen, dass ein Einwand gegen eine Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen nur auf Gründe gestützt werden könne, die sich auf die Bedingungen beziehen, unter denen diese Abfälle transportiert werden sollen. Das diesem Urteil zugrunde liegende Ausgangsverfahren betraf eine Bestimmung eines niederländischen Abfallbewirtschaftungsplans, wonach Ausfuhren von Ölfiltern in einen anderen Mitgliedstaat zum Zweck der dortigen Verwertung verboten waren, wenn im Ausland keine hochwertigere Behandlung dieser Filter als in den Niederlanden erfolgte. Zur Beurteilung der Vereinbarkeit einer solchen Vorschrift mit dem Gemeinschaftsrecht hatte der Raad van State (Niederlande) dem Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Nähe, wie sie in diesem Bewirtschaftungsplan umgesetzt waren, auf die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen anwendbar sind. Nach einer Prüfung der einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie und der Verordnung hat der Gerichtshof festgestellt, dass diese Grundsätze nur auf die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen anwendbar seien. Er hat die Gründe für diese unterschiedliche Regelung der zur Beseitigung und der zur Verwertung bestimmten Abfälle insbesondere unter Hinweis darauf erläutert, dass der Vorrang der Verwertung nur mit der letztgenannten Abfallgruppe umgesetzt werden könne. Dies ist der Zusammenhang, in dem der Gerichtshof die vom vorlegenden Gericht angeführte Klarstellung dazu gemacht hat, warum der Gemeinschaftsgesetzgeber den Verkehr von zur Verwertung bestimmten Abfällen hat begünstigen wollen.

33. Mit dem Zusatz, der Verkehr dieser Abfälle könne nur begünstigt werden, „sofern der Transport nicht zu einer Gefährdung der Umwelt führt“, hat der Gerichtshof meines Erachtens nur daran erinnern wollen, dass dieser Grundsatz des freien Verkehrs nicht unbedingt gelte und Sicherheitsanforderungen unterliege. Es wäre meiner Ansicht nach nicht gerechtfertigt, daraus, dass der genannte Satzteil nur auf die Sicherheit des „Transports“ eingeht, zu schließen, dass die

26 — Randnr. 33.

27 — Hervorhebung vom vorlegenden Gericht.

beteiligten zuständigen Behörden an der Erhebung von Einwänden gegen eine Verbringung von Abfällen gehindert wären, die sie mit den Bedingungen begründen wollten, unter denen die Verwertung vorgesehen ist; darum ging es bei der Frage des Raad van State nämlich gar nicht.

34. Ich prüfe nun die beiden fraglichen Bestimmungen.

1. Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster Gedankenstrich

35. Wie alle Beteiligten außer der Klägerin meine auch ich, dass Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung dahin auszulegen ist, dass diese Bestimmung es zulässt, Einwände zu erheben, die die Bedingungen betreffen, unter denen die Verwertung im Bestimmungsstaat stattfinden soll. Diese Auslegung folgt meines Erachtens aus dem Wortlaut dieser Bestimmung und wird sowohl durch die Systematik als auch durch die Zwecke der Verordnung, zu der sie gehört, untermauert.

36. Hinsichtlich des Wortlauts dieser Bestimmung ist daran zu erinnern, dass nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort gegen die geplante Verbringung mit Gründen zu versehende Einwände erheben können, und zwar „gemäß der Richtlinie. .., insbesondere auf Artikel 7". Zwar ist die Wendung „gemäß der Richtlinie" für den vorliegenden Fall nicht sehr aussagekräftig, und auch nur Artikel 7 der Richtlinie ist ausdrücklich genannt. Die sachgerechteste Auslegung dieser Bestimmung scheint mir jedoch die zu sein, dass Einwände „auf der Grundlage der Richtlinie" erhoben werden können. Zudem bedeutet die Verwendung des Adverbs „insbesondere" vor der Nennung des Artikels 7, dass die Bezugnahme auf diesen Artikel nur Hinweischarakter hat und dass diese Einwände auch auf andere Bestimmungen der Richtlinie gestützt werden können. Anders gesagt, die auszulegende Bestimmung ist nach meiner Ansicht so zu verstehen, dass gegen die geplante Verbringung Einwände erhoben werden können, wenn sie nicht den Vorschriften der Richtlinie entspricht. Dieses Ergebnis folgt auch aus den meisten anderen Sprachfassungen dieser Bestimmung [28].

37. Im Übrigen haben wir gesehen, dass nach Artikel 4 der Richtlinie „[d]ie Mitgliedstaaten. .. die erforderlichen Maßnahmen [treffen], um sicherzustellen, dass die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder

28 — Etwa „in accordance with Directive 75/442/EEC, in particular Article 7 thereof" in der englischen Fassung, „gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7" in der deutschen Fassung, „con arreglo a lo dispueto en la Directiva [75]/442/CEE, en particular su articulo 7" in der spanischen Fassung, „conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure" in der italienischen Fassung.

Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können". Dieser Artikel der Richtlinie in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung legt also den Schluss nahe, dass die letztgenannte Bestimmung Einwände gegen ein Verbringungsvorhaben zulässt, wenn die Bedingungen, unter denen diese Abfälle verwertet werden sollen, geeignet sind, der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt zu schaden.

38. Diese Auslegung wird durch die Systematik der Verordnung bestätigt. Wie wir gesehen haben, muss jedes Vorhaben der Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen — ausgenommen grundsätzlich die Abfälle aus der Grünen Liste in Anhang II der Verordnung — den zuständigen Behörden am Versand- und am Bestimmungsort sowie der für die Durchfuhr zuständigen Behörde notifiziert werden. Wir wissen weiter, dass die genannten Behörden auf der Grundlage dieser Notifizierung aus den in Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung abschließend aufgeführten Gründen [29] Einwände gegen eine solche Verbringung erheben können. Eine Prüfung von Artikel 6 der Verordnung, in dessen Absatz 5 die Angaben aufgeführt sind, die in dem als Grundlage für die Notifizierung dienenden Begleitschein gemacht werden müssen, zeigt, dass die notifizierende Person außer den Angaben zu Zusammensetzung und Menge der zur Verwertung bestimmten Abfälle [30] sowie zu den Modalitäten ihres Transports [31] eine Reihe von Angaben zu den Bedingungen machen muss, unter denen diese Abfälle verwertet werden sollen [32]. Diese Angaben decken somit das gesamte von der notifizierenden Person geplante Verfahren der Behandlung der Abfälle bis zu dem Zeitpunkt ab, zu dem von diesen keine Gefahr mehr für Gesundheit und Umwelt ausgeht. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat also gewollt, dass alle zuständigen Behörden vor der geplanten Verbringung über sämtliche bis zum Abschluss der Verwertung vorgesehenen Verwertungsvorgänge unterrichtet werden [33]. Ich sehe nicht, welchen Nutzen diese Angaben haben sollten, wenn nicht den, es den zuständigen Behörden zu ermöglichen, die Bedingungen zu prüfen, unter denen die Verwertung stattfinden soll, und sich erforderlichenfalls der Verbringung zu widersetzen, falls die Bedingungen der Verwertung ihrer Ansicht nach geeignet sind, die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu gefährden.

39. Zur Stützung dieser Auffassung ist außerdem darauf hinzuweisen, dass die Verordnung mehrere Bestimmungen enthält, die unzweideutig bestätigen, dass die zuständigen Behörden befugt sind, die Bedingungen zu überprüfen, unter denen die Abfälle

29 — Urteil vom 13. Dezember 2001 in der Rechtssache C-324/99 (DaimlerChrysler, Slg. 2001, I-9897, Randnr. 50).

30 — Artikel 6 Absatz 5 erster Gedankenstrich.

31 — Ibidem, zweiter und dritter Gedankenstrich.

32 — Diese Angaben sind in Artikel 6 Absatz 5 vierter bis achter Gedankenstrich der Verordnung aufgeführt. Die notifizierende Person hat anzugeben den Namen des Empfängers der Abfälle, den Standort seiner Verwertungsanlage sowie Art und Geltungsdauer der Genehmigung für den Betrieb der Anlage, weiter das Verwertungsverfahren gemäß Anhang II B der Richtlinie, das vorgesehene Entsorgungsverfahren für den Restabfall nach stattgefundener Verwertung und den Schätzwert des verwendeten Materials. Außerdem heißt es im vierten Gedankenstrich: „Die Anlage muss über eine angemessene technische Kapazität verfügen, damit die betreffenden Abfälle ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt verwertet werden können."

33 — Um sicherzustellen, dass das Verfahren der Behandlung der Abfälle ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt zum Abschluss gebracht wird, bestimmt Artikel 27 der Verordnung, dass für jede Verbringung von Abfällen, die unter die Verordnung fällt, die Hinterlegung einer Sicherheitsleistung oder der Nachweis einer Versicherung erforderlich ist, durch die die Kosten der Beseitigung und Verwertung abgedeckt sind, und dass diese Sicherheitsleistungen freigegeben werden, wenn der Nachweis erfolgt ist, dass die Abfälle im Bestimmungsstaat eingetroffen und auf umweltverträgliche Weise beseitigt oder verwertet worden sind.

verwertet werden sollen, und sich einem Verbringungsvorhaben aus Gründen, die mit der vorgesehenen Verwertung zusammenhängen, zu widersetzen [34]. So enthält Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich selbst einen Grund für die Erhebung eines Einwands, der sich ausdrücklich auf die Verwertung der Abfälle bezieht [35]. Entsprechend bestimmt Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe e, dass eine Verbringung als illegale Verbringung gilt, wenn sie eine Beseitigung oder Verwertung unter Verletzung gemeinschaftlicher oder internationaler Bestimmungen bewirkt [36].

40. Schließlich sind auch die in der neunten Begründungserwägung der Verordnung genannten Ziele zu beachten. Nach dieser Begründungserwägung wird mit der Notifizierung einer geplanten Verbringung bezweckt, die zuständigen Behörden nicht nur über die Beförderung der Abfälle, sondern auch über deren Beseitigung oder Verwertung zu informieren, damit sie alle für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erforderlichen Maßnahmen treffen können. Damit bestätigt diese Begründungserwägung, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber durch die Harmonisierung der Bedingungen grenzüberschreitender Abfallbeförderungen innerhalb der Gemeinschaft und der hierfür geltenden Verfahrensvorschriften den Schutz von Gesundheit und Umwelt nicht nur im Rahmen des Transports der Abfälle sicherstellen, sondern dieses Ziel auch im Rahmen der Behandlung dieser Abfälle durch Beseitigung oder Verwertung erreichen wollte. Die Verfolgung dieses Zieles wäre daher in Frage gestellt, wenn die zuständigen Behörden daran gehindert wären, gegen eine Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen einen Einwand zu erheben, falls sie im Anschluss an die Notifizierung eines Verbringungsvorhabens feststellen, dass die vorgesehene Verwertung die menschliche Gesundheit oder die Umwelt gefährden kann.

34 — Nach Artikel 9 der Verordnung können z. B. die zuständigen Behörden, in deren Zuständigkeitsbereich bestimmte Verwertungsanlagen liegen, unbeschadet des Artikels 7 beschließen, keine Einwände gegen die Verbringung bestimmter Abfallarten zu einer bestimmten Verwertungsanlage zu erheben. Siehe auch Artikel 34 der Verordnung.

35 — Nach dieser Bestimmung kann ein Einwand erhoben werden, „wenn der Anteil an verwertbarem und nicht verwertbarem Abfall, der geschätzte Wert der letztlich verwertbaren Stoffe oder die Kosten der Verwertung und die Kosten der Beseitigung des nicht verwertbaren Anteils eine Verwertung unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten nicht rechtfertigen".

36 — In der Sitzung sind die Beteiligten aufgefordert worden, sich zu der Frage zu äußern, ob Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung auch unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens anwendbar ist. Mit den meisten Beteiligten außer der Beklagten meine ich, dass dies nicht der Fall ist. In dem bereits angeführten Urteil ASA hat der Gerichtshof festgestellt, dass Artikel 26 der Verordnung eine der Grundlagen für die Verpflichtung der zuständigen Behörden darstellen kann, einen auf eine falsche Zuordnung gestützten Einwand gegen ein Verbringungsvorhaben zu erheben (Randnr. 41). Nach dem Beschluss vom 27. Februar 2003 in den Rechtssachen C-307/00 bis C-311/00 (Oliehandel Koeweit u. a., Slg. 2003, I-1821) ist Artikel 26 der Verordnung auch anzuwenden, wenn die Behandlung der betreffenden Abfälle Gegenstand einer Maßnahme des abgeleiteten Rechts ist. Stützt die zuständige Behörde am Versandort ihren Einwand dagegen auf Ablehnungsgründe, die, wie im vorliegenden Fall, ausdrücklich in Artikel 7 Absatz 4 oder aber in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung geregelt sind, so ist meiner Ansicht nach Artikel 26 der Verordnung nicht einschlägig.

2. Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich

41. Die Auslegung dieser Bestimmung ist schwieriger. Mit der Klägerin teilt auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die vom vorlegenden Gericht geäußerten Bedenken und vertritt die Auffassung, angesichts von Wortlaut und Inhalt des Artikels 7 Absatz 4 Buchstabe b der Verordnung könne Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a

zweiter Gedankenstrich nicht als Rechtsgrundlage für einen Einwand dienen, der die im Bestimmungsstaat vorgesehene Verwertung betreffe. Ich bin nicht dieser Auffassung. Mit der dänischen und der österreichischen Regierung sowie der Beklagten meine ich, dass Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung die zuständigen Behörden auch ermächtigt, einen Einwand gegen eine Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen zu erheben, dann nämlich, wenn die geplante Verwertung gegen die einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit erfolgt.

42. Erstens finde ich im Wortlaut dieser Bestimmung keinen Anhaltspunkt dafür, dass diese Auslegung auszuschließen ist. Es ist daran zu erinnern, dass nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung „[d]ie zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort. .. gegen die geplante Verbringung mit Gründen zu versehende Einwände erheben [können],. .. wenn die Verbringung nicht gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit erfolgt". Was zunächst den Begriff „Verbringung" betrifft, so habe ich bereits im Rahmen der Prüfung von Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung dargelegt, warum dieser Begriff meiner Ansicht nach nicht dahin auszulegen ist, dass die in diesem Artikel aufgeführten Einwände nur den Transport der Abfälle betreffen dürfen. Sodann ist festzustellen, dass sich Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung in ganz allgemein gehaltenen Worten auf die einzelstaatlichen Vorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zum Schutz der Gesundheit bezieht, ohne zu präzisieren, dass diese einzelstaatlichen Bestimmungen möglicherweise nur auf die Beförderung und nicht auf die Verwertung von Abfällen Anwendung finden.

43. Zweitens scheint mir das Argument nicht ausschlaggebend zu sein, das auf Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b der Verordnung gestützt wird, wonach, wie gesagt, die für die Durchfuhr zuständigen Behörden mit Gründen zu versehende Einwände gegen ein Vorhaben der Abfallverbringung nur aufgrund von Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter, dritter und vierter Gedankenstrich der Verordnung und somit nicht aufgrund des ersten und des fünften Gedankenstrichs erheben können. Wir haben zwar gesehen, dass der fünfte Gedankenstrich einen Grund für einen Einwand liefert, der ausdrücklich die Verwertung von Abfällen betrifft, und ich habe ausgeführt, inwieweit auch der erste Gedankenstrich die Erhebung eines auf die vorgesehene Verwertung gestützten Einwands ermöglicht. Trotzdem bin ich nicht davon überzeugt, dass Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b der Verordnung beweist, dass Einwände gegen die vorgesehene Verwertung nicht auch nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung erhoben werden können, und zwar aus folgenden Gründen.

44. Zunächst teile ich nicht die Ansicht, dass die für die Durchfuhr zuständigen Behörden nicht das gleiche Interesse an der Erhebung von auf die Bedingungen der Verwertung gestützten Einwänden haben wie die anderen zuständigen Behörden. Umweltverschmutzung kennt keine Grenzen. Eine Verschmutzung der Luft oder des Wassers, die sich aus einer Verwertung ergeben könnte, die im Bestimmungsmitgliedstaat unter die Umwelt schädigenden Bedingungen stattfindet, könnte sich somit auf den Staat oder die Staaten, durch den oder die die Abfälle transportiert werden, genauso stark auswirken wie auf den Versandstaat, wenn nicht noch stärker, berücksichtigt man deren größere räumliche Nähe zum Bestimmungsstaat. Ich halte es deshalb für möglich, dass die in Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b der Verordnung enthaltene Beschränkung der Gründe für die Einwände, die von den für die Durchfuhr zuständigen Behörden erhoben werden können, nicht darauf zurückzuführen ist, dass diese Behörden ein geringeres Interesse daran haben könnten, dass die Verwertung ohne Gefährdung der Gesundheit oder der Umwelt erfolgt, sondern vielmehr auf den Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers, diesen Behörden geringere Verantwortung für die Kontrolle der Durchführung dieser Verwertung zu übertragen.

45. Die Durchfuhrstaaten hätten mit anderen Worten nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b der Verordnung geringere Verantwortung hinsichtlich der Kontrolle der Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen als die zuständigen Behörden am Versand- und am Bestimmungsort [37]. Der Umstand, dass die Gründe, auf die die von den Durchfuhrbehörden erhobenen Einwände gestützt werden können, nicht die in Artikel 7 Absatz 4 erster und fünfter Gedankenstrich der Verordnung bezeichneten Gründe einschließen, könnte also darauf hindeuten, dass die Durchfuhrbehörden im Gegensatz zu den zuständigen Behörden am Versand- und am Bestimmungsort nicht verpflichtet sind, zu prüfen, ob die Abfälle im Bestimmungsstaat gemäß der Richtlinie behandelt werden (erster Gedankenstrich) und ob die Verwertung unter wirtschaftlichen und Umweltgesichtspunkten gerechtfertigt erscheint (fünfter Gedankenstrich). Das bedeutet jedoch nicht notwendig auch, dass die Durchfuhrstaaten daran gehindert wären, gegen eine Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen einen Einwand zu erheben, wenn die geplante Verwertung nicht mit den einzelstaatlichen Vorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit in Einklang steht. Insoweit könnten also die zuständigen Behörden am Versand- und am Bestimmungsort sowie die für die Durchfuhr zuständigen Behörden nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung Einwände gegen eine Abfallverbringung erheben, die auf die geplante Verwertung gestützt sind.

46. Sodann sieht das System der Verordnung unstreitig vor, dass alle Vorhaben der Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen, die in ihren Anwendungsbe-

37 — Die Verantwortung der zuständigen Behörde am Bestimmungsort ergabe sich vernunftigerweise daraus, dass die Verwertung in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich stattfindet. Die Verantwortung der zuständigen Behörde am Versandort wäre daraus herzuleiten, dass die Abfälle in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich erzeugt worden sind. Auf diesen Punkt werde ich noch in Abschnitt B dieser Schlussanträge zurückkommen.

reich fallen, vor der Verbringung allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einschließlich der für die Durchfuhr zuständigen Behörden notifiziert werden müssen und dass diese Behörden die gleichen Informationen erhalten [38]. Mit der Einführung eines solchen Systems hat der Gemeinschaftsgesetzgeber bewirken wollen, dass jede dieser Behörden den gesamten Vorgang und nicht nur den Teil beurteilen kann, der sich im Gebiet des eigenen Staates abspielt. Jede Behörde ist mit anderen Worten dazu berufen, zu kontrollieren, ob die geplante Abfallverbringung insgesamt, d. h. vom Ausgangspunkt im Versandstaat bis zum Ende der Abfallbehandlung im Bestimmungsstaat, die Gesundheit und die Umwelt gefährdet. Es wäre daher nicht unvernünftig, wenn auch die für die Durchfuhr zuständigen Behörden nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich einen auf die geplante Verwertung gestützten Einwand gegen eine Abfallverbringung erheben könnten.

47. Ich bin deshalb der Ansicht, dass ein Einwand gegen ein Vorhaben der Abfallverbringung, der sich auf die Verwertung des Abfalls bezieht, auch nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung erhoben werden kann.

48. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste und die vierte Vorlagefrage zu antworten, dass Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung dahin auszulegen ist, dass Einwände gegen eine Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen, die die Bedingungen betreffen, unter denen diese Verwertung stattfinden soll, zum einen auf den ersten Gedankenstrich dieser Bestimmung gestützt werden können, und zwar mit der Begründung, dass die vorgesehene Verwertung gegen das aus Artikel 4 der Richtlinie folgende Gebot der gesundheits- und umweltverträglichen Abfallverwertung verstoße, und zum anderen auf den zweiten Gedankenstrich dieser Bestimmung mit der Begründung, dass die vorgesehene Verwertung gegen einzelstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit verstoße.

B — *Zur Möglichkeit für die zuständige Behörde am Versandort, Einwände zu erheben, die die vorgesehene Verwertung betreffen*

49. Mit seiner zweiten Vorlagefrage und dem ersten Teil seiner fünften Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster und zweiter Gedankenstrich der Verordnung dahin auszulegen ist, dass die zuständige Behörde am Versandort einen Einwand gegen eine Abfallverbringung erheben kann, der die Bedingungen betrifft, unter denen diese Verwertung stattfinden soll.

50. Im Gegensatz zur Klägerin, aber mit den übrigen Beteiligten, bin ich der Auffassung, dass die zuständige Behörde am Versandort

38 — Artikel 6 der Verordnung.

einen Einwand erheben kann, der sich auf die geplante Verwertung im Bestimmungsstaat bezieht. Diese Ansicht erscheint zunächst nach dem Wortlaut von Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung gerechtfertigt, der ausdrücklich vorsieht, dass „[d]ie zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort. .. gegen die geplante Verbringung [aus den in dieser Bestimmung genannten Gründen] mit Gründen zu versehende Einwände erheben [können]". Dieser Satzteil verleiht den beiden genannten Behörden somit, ohne in irgend einer Weise zwischen ihnen zu unterscheiden, in ganz klaren Worten die Befugnis, aus den in dieser Bestimmung genannten und insbesondere in deren erstem und zweitem Gedankenstrich vorgesehenen Gründen Einwände gegen ein Vorhaben der Abfallverbringung zu erheben.

51. Diese wörtliche Auslegung wird zudem durch das System der Verordnung bestätigt. Wie wir gesehen haben, haben nach der Verordnung alle beteiligten zuständigen Behörden jedes Verbringungsvorhaben von der Abfahrt der Abfälle im Versandstaat bis zum Ende ihrer Behandlung im Bestimmungsstaat insgesamt zu prüfen. Um den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt zu gewährleisten, hat es der Gemeinschaftsgesetzgeber vorgezogen, ein System zu schaffen, in dem alle zuständigen Behörden an der Prüfung der geplanten Verbringung mitwirken — und dabei in Kauf genommen, dass diese Behörden ein und dasselbe Verbringungsvorhaben unterschiedlich beurteilen [39] —, anstatt die von diesen Behörden vorzunehmende Kontrolle jeweils auf den Teil der Verbringung zu beschränken, der im jeweils eigenen Hoheitsgebiet stattfinden soll. Nach dem Sinn und Zweck des mit der Verordnung eingeführten Systems ist jeder in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallende grenzüberschreitende Abfalltransport innerhalb der Gemeinschaft die Angelegenheit aller beteiligten zuständigen Behörden. Diesem System ist es daher immanent, dass sich die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats veranlasst sieht, die Frage zu prüfen, ob die geplante Verbringung geeignet ist, Gesundheit und Umwelt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu schädigen. Die zuständige Behörde am Versandort ist deshalb berechtigt, sich einer Verbringung von Abfällen, deren geplante Verwertung geeignet ist, den Gesundheits- oder den Umweltschutz zu beeinträchtigen, auch dann zu widersetzen, wenn diese Verwertung im Gebiet des Bestimmungsmitgliedstaats stattfinden soll.

52. Diese Befugnis der zuständigen Behörde am Versandort wird im System der Verordnung außerdem dadurch bestätigt, dass dem Mitgliedstaat, in dessen Gebiet die Abfälle erzeugt wurden, eine besondere Verantwortung für deren Behandlung zukommt. Diese Verantwortung mag als Entsprechung der Verpflichtung, die Erzeugung von Abfällen auf ein Mindestmaß zurückzuführen, erscheinen, die den Mitgliedstaaten sowohl nach den völkerrechtlichen Verträgen als auch nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften in diesem Bereich obliegt [40]. Diese Verantwortung wird bei den zur Beseitigung bestimmten Abfällen z. B. durch

39 — Der Gerichtshof hat festgestellt, dass das Risiko, dass die Zuordnung der geplanten Verbringung unterschiedlich beurteilt wird, dem System der Verordnung inhärent sei (Urteil ASA, Randnr. 44, und Beschluss Oliehandel Koeweit u. a., Randnr. 102).

40 — Vgl. Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a des Basler Übereinkommens und vierte Begründungserwägung der Richtlinie

den Grundsatz der Entsorgungsautarkie umgesetzt. Sie endet nur dann, wenn die Abfälle gemäß den Erfordernissen des Gesundheits- und Umweltschutzes behandelt worden sind. Daher ist der Staat des Versands der Abfälle verpflichtet, diese wieder zurückzunehmen, wenn ihre Beseitigung bzw. Verwertung im Bestimmungsstaat nicht unter den vorgesehenen Bedingungen erfolgen kann [41]. Diese Verantwortung ist außerdem in der Verordnung ausdrücklich geregelt, soweit es um die Verbringung von Abfällen in Länder außerhalb der Gemeinschaft zur dortigen Beseitigung oder Verwertung geht [42].

53. Überdies neige ich der Auffassung zu, dass die zuständige Behörde am Versandort zur Erhebung eines solchen Einwands nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet ist, wenn die im Bestimmungsstaat geplante Verwertung ihrer Ansicht nach geeignet ist, die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu gefährden. Ich glaube nämlich nicht, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber mit seinem Hinweis in Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung, dass die zuständigen Behörden am Versand- und am Bestimmungsort gegen die unter den in dieser Bestimmung aufgeführten Bedingungen geplante Verbringung „mit Gründen zu versehende Einwände erheben [können]", hat sagen wollen, dass diesen Behörden eine bloße Befugnis verliehen ist, deren Ausübung in den besonderen Fällen, in denen die geplante Verbringung die menschliche Gesundheit und die Umwelt gefährden kann, in ihrem Ermessen liegt. Allerdings befinden sich unter den in den fünf Gedankenstrichen dieser Bestimmung genannten Einzelfällen manche, bei denen sich der obligatorische Charakter einer Ablehnung angesichts der Ziele der Verordnung nur schwer rechtfertigen ließe [43].

54. Dagegen enthält die Richtlinie andere Bestimmungen, die den Schluss zulassen, dass eine Verpflichtung der zuständigen Behörden, sich einer Abfallverbringung, die die menschliche Gesundheit oder die Umwelt gefährden könnte, zu widersetzen, zwingend geboten ist. So bestimmt Artikel 30 — über Artikel 26 der Verordnung hinausgehend —, dass „[d]ie Mitgliedstaaten. .. die erforderlichen Maßnahmen [treffen], um sicherzustellen, dass die Verbringung von Abfällen in Übereinstimmung mit den Vorschriften dieser Verordnung erfolgt". Weiter sieht Artikel 34 Absatz 1 vor, dass der Erzeuger von Abfällen unabhängig vom Ort der Abfallbeseitigung oder -verwertung alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen hat, um die Abfälle so zu beseitigen oder zu verwerten oder so für ihre Beseitigung oder Verwertung zu sorgen, dass die Umwelt geschützt wird; nach Artikel 34 Absatz 2 haben die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Erfüllung der Verpflichtungen aus Absatz 1 zu gewährleisten. Angesichts dieser zwingend formulierten Bestimmungen scheint es mir daher nur konsequent zu sein, von einer echten Verpflichtung der zuständigen Behörden am Versand- und am Bestimmungsort auszu-

41 — Artikel 25 der Verordnung.

42 — Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe b und 16 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung.

43 — Der dritte Gedankenstrich bezieht sich z. B. auf den Fall, dass sich die notifizierende Person oder der Empfänger in der Vergangenheit illegale Transporte hat zuschulden kommen lassen; weiter bezieht sich der fünfte Gedankenstrich auf den Fall, dass eine Verwertung unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt wäre.

gehen, sich nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster und zweiter Gedankenstrich einer Verbringung von Abfällen zu widersetzen, wenn sie der Auffassung sind, dass die geplante Verbringung geeignet ist, die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu gefährden.

55. Bestätigt würde diese Auslegung auch durch den Zweck der Verordnung. Wir haben gesehen, dass es, wie sich aus der neunten Begründungserwägung der Verordnung ergibt und wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, grundlegendes Ziel der Verordnung ist, die Wahrung der Erfordernisse des Gesundheits- und des Umweltschutzes sicherzustellen [44]. Im Urteil Dusseldorp u. a. hat der Gerichtshof keinen anderen Standpunkt eingenommen, da er dort festgestellt hat, dass in der Gemeinschaft der Verkehr von zur Verwertung bestimmten Abfällen zu gewährleisten ist, sofern er nicht zu einer Schädigung der Umwelt führt [45]. Die Verordnung will also bewirken, dass keine Abfallverbringung durchgeführt wird, die die Verfolgung dieser Ziele in Frage stellen könnte. Eine solche Verpflichtung der zuständigen Behörden, sich einer Verbringung von Abfällen zu widersetzen, die geeignet wäre, die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu gefährden, entspräche zudem der Verpflichtung nach Artikel 4 der Richtlinie, die die Mitgliedstaaten hinsichtlich eben dieses Zieles festlegt [46]. In Anbetracht des Umstands, dass Artikel 4 der Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Abfälle ohne Schädigung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt verwertet oder beseitigt werden, wäre es meines Erachtens nicht kohärent, die fraglichen Bestimmungen der Verordnung dahin auszulegen, dass sie den zuständigen Behörden am Versand- und Bestimmungsort ein bloßes Recht einräumen und keine Verpflichtung auferlegen.

56. Wie wir im übrigen noch in Abschnitt C dieser Schlussanträge sehen werden, müssten die nationalen Vorschriften, die als Rechtsgrundlage für einen Einwand der zuständigen Behörde am Versandort gegen ein Vorhaben der Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen herangezogen werden könnten, meiner Ansicht nach den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, so dass sie nicht über das hinausgehen dürften, was zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erforderlich ist. Außerdem dürfte die Beurteilung der Gefährdung nicht einer willkürlichen Einschätzung entspringen, sondern müsste wissenschaftlich fundiert sein. Auch unter Berücksichtigung dieser Bedingungen meine ich, dass die zuständige Behörde am Versandort, die aufgrund der so definierten Vorschriften feststellt, dass die vorgesehene Verwertung geeignet ist, die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu gefährden, zur Erhebung eines Einwands hiergegen nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster und zweiter Gedankenstrich der Verordnung verpflichtet sein müsste.

57. Diese Verpflichtung sowohl der zuständigen Behörde am Versandort als auch derjenigen am Bestimmungsort könnte sich

44 — Urteil Parlament/Rat (Randnr. 18) und Urteil vom 27. Februar 2003 in der Rechtssache C-389/00 (Kommission/Deutschland, Slg. 2003, I-2001, Randnr. 34).

45 — Randnr. 33.

46 — Urteil vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97 (Kommission/Italien, Slg. 1999, I-7773, Randnr. 67).

auch in die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Einhaltung der Vorschriften der Verordnung einfügen. Nach dieser Rechtsprechung haben sich nämlich alle zuständigen Behörden, insbesondere diejenige am Versandort, der Verbringung dann zu widersetzen, wenn die allgemeine Systematik der Verordnung verkannt wird, weil der Verbringungsvorgang falsch zugeordnet worden ist [47]. Der Gerichtshof hat weiter festgestellt, dass, wenn eine Verbringung von Abfällen unter Verletzung spezifischer Gemeinschaftsbestimmungen, die die Bedingungen der Beseitigung eines gefährlichen Erzeugnisses festlegen, zu einer Beseitigung oder Verwertung führt, die Mitgliedstaaten in der Wahrnehmung ihrer Befugnisse in dem Sinne festgelegt sind, dass sie nach Artikel 26 der Verordnung solche Beförderungen durch geeignete rechtliche Maßnahmen verbieten und ahnden müssen [48].

58. Ich schlage daher vor, auf die zweite Vorlagefrage und den ersten Teil der fünften Vorlagefrage zu antworten, dass Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster und zweiter Gedankenstrich der Verordnung dahin auszulegen ist, dass die zuständige Behörde am Versandort einen Einwand gegen eine Abfallverbringung, der die Bedingungen betrifft, unter denen diese Verwertung stattfinden soll, erheben muss, wenn die im Bestimmungsstaat vorgesehene Verwertung ihrer Ansicht nach geeignet ist, die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu gefährden.

47 — Urteil ASA (Randnr. 40) sowie Urteile vom 13. Februar 2003 in der Rechtssache C-228/00 (Kommission/Deutschland, Slg. 2003, I-1439, Randnr. 33) und in der Rechtssache C-458/00 (Kommission/Luxemburg, Slg. 2003, I-1553, Randnr. 21).

48 — Beschluss Oliehandel Koeweit u. a. (Randnr. 117).

C — Zum Recht der zuständigen Behörde am Versandort, diese Einwände auf die in ihrem eigenen Staat anwendbaren Vorschriften zu stützen

59. Mit seiner dritten Vorlagefrage und seiner fünften Vorlagefrage a. E. möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster und zweiter Gedankenstrich der Verordnung dahin auszulegen ist, dass die zuständige Behörde am Versandort ihren Einwand gegen die im Bestimmungsstaat vorgesehene Verwertung auf die in ihrem eigenen Staat anwendbaren Kriterien oder Rechts- und Verwaltungsvorschriften stützen kann, auch wenn diese strenger sind als die im Bestimmungsstaat geltenden.

60. Für meine Erörterung möchte ich von der Prämisse ausgehen, dass, wie die Umstände des vorliegenden Falles zeigen, die Bedingungen der Verwertung der fraglichen Abfälle nicht Gegenstand von Harmonisierungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene sind. In einem solchen Fall hat jeder Mitgliedstaat nach Artikel 4 der Richtlinie die erforderlichen Maßnahmen in seinem innerstaatlichen Recht zu treffen, um sicherzustellen, dass die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder Methoden angewandt werden, die die Umwelt schädigen könnten. Dieser Artikel legt zwar die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Zieles fest, bestimmt jedoch die konkret zu treffenden

Maßnahmen inhaltlich nicht genau und belässt den Mitgliedstaaten ein Ermessen bei der Beurteilung der Erforderlichkeit solcher Maßnahmen [49]. Außerdem ist es möglich, dass die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer originären Zuständigkeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes eine Regelung oder Rechtsvorschriften erlassen haben, die die Bedingungen berühren, unter denen bestimmte Abfallarten verwertet werden müssen. Die Fragen des vorlegenden Gerichts zielen daher darauf ab, ob die zuständige Behörde am Versandort berechtigt ist, einen Einwand gegen ein Verbringungsvorhaben auf ihre innerstaatlichen Vorschriften zu stützen, auch wenn diese strenger sind als die im Bestimmungsstaat geltenden.

61. In Anbetracht meiner Ausführungen im Rahmen der Prüfung der vorigen Fragen und der dem Gerichtshof vorgeschlagenen Antworten bin ich der Auffassung, dass gerade dann, wenn die im Versandmitgliedstaat geltenden Schutznormen höhere Anforderungen enthalten als die im Bestimmungsstaat anwendbaren, die zuständige Behörde am Versandort einen Einwand gegen die geplante Verbringung erheben können muss, den sie auf ihre innerstaatlichen Vorschriften stützen kann. Gerade in einem solchen Fall erweist sich nämlich diese der zuständigen Behörde am Versandort zuerkannte Befugnis als äußerst nützlich, da sich die zuständige Behörde des Bestimmungsstaats dann, wenn sich herausstellen sollte, dass die vorgesehene Verwertung auch gegen die im Bestimmungsstaat geltenden Vorschriften verstößt, der Verwertung selbst widersetzen müsste. Somit muss die Verordnung es gerade in einer Situation, in der, wie im vorliegenden Fall, die Verwertung der fraglichen Abfälle nach den Vorschriften des Bestimmungsstaats zulässig, nach den im Versandstaat geltenden jedoch verboten ist, ermöglichen, den Schutzvorschriften mit den höheren Anforderungen Vorrang einzuräumen.

62. Diese Auslegung von Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung findet auch in den Zielen der Umweltpolitik der Gemeinschaft, in die sich die Verordnung einfügt [50], eine Stütze. Wie wir gesehen haben, bezweckt diese Politik ein hohes Schutzniveau. Die Bedeutung dieses Zieles kommt zum einen darin zum Ausdruck, dass dieses Ziel bereits in Artikel 2 EG, sodann in weiteren Artikeln des EG-Vertrags, in der Richtlinie, die die Grundregelung auf dem Gebiet der Abfallbewirtschaftung darstellt, und sogar in der fünften Begründungserwägung der Verordnung niedergelegt ist. Sie äußert sich darüber hinaus in Artikel 176 EG, der die Mitgliedstaaten auch nach Erlass gemeinschaftlicher Maßnahmen ermächtigt, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, sowie in Vorschriften, die eine Schutzklausel vorsehen. Dass die vorgesehene Verwertung im Bestimmungsmitgliedstaat erlaubt ist, kann die zuständige Behörde am Versandort daher nicht daran hindern, sich der Verwertung zu widersetzen, wenn diese ihrer Ansicht nach gegen ihre einzelstaatlichen Vorschriften verstößt. Das Streben nach einem hohen Schutzniveau, dem sich die Verord-

49 — Urteil Kommission/Italien (Randnr. 67).

50 — Urteil Parlament/Rat (Randnr. 23).

nung verschrieben hat, rechtfertigt es vielmehr, der zuständigen Behörde am Versandort zu erlauben, sich bei der Beurteilung der Frage, ob die vorgesehene Verwertung geeignet ist, die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu gefährden, auf ihre strengeren einzelstaatlichen Vorschriften zu stützen. Insoweit schließe ich mich dem Standpunkt der dänischen und der österreichischen Regierung an, wonach die gegenteilige Auffassung eine Verbringung von Abfällen in Behandlungseinrichtungen fördern würde, für die die am wenigsten strengen Vorschriften gelten, so dass eine Nivellierung der Bedingungen für eine Verwertung der fraglichen Abfälle nach unten die Folge sein könnte.

63. Gleichwohl kann diese Befugnis der zuständigen Behörde am Versandort, wie gesagt, nicht unbedingt sein. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass die Abfälle nach der Verordnung in der Gemeinschaft frei verkehren können müssen [51]. Dieser Grundsatz des freien Verkehrs bezweckt, dem in der Verordnung verankerten Grundsatz des Vorrangs der Abfallverwertung Geltung zu verschaffen. Die damit in der Verordnung getroffene unterschiedliche Regelung für die zur Beseitigung bestimmten Abfälle, die grundsätzlich in der Nähe des Ortes ihrer Erzeugung zu beseitigen sind, und für die zur Verwertung bestimmten Abfälle findet ihre Rechtfertigung darin, dass Letztere für einen sinnvollen Zweck eingesetzt werden. Sie können andere Materialien ersetzen und z. B. Ausgangsstoff für bestimmte Industriezweige sein, wodurch natürliche Rohstoffquellen erhalten werden können [52].

64. Wie im Übrigen das vorlegende Gericht hervorgehoben hat, hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Verordnung alle für die Verbringung von Abfällen innerhalb der Gemeinschaft geltenden Voraussetzungen und Verfahrensvorschriften vorsieht, so dass alle nationalen Maßnahmen zur Verbringung von Abfällen anhand der Verordnung und nicht anhand der Artikel 28 EG und 30 EG zu beurteilen sind [53]. Nach dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen daher die nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster und zweiter Gedankenstrich der Verordnung getroffenen einzelstaatlichen Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Schutzziele geeignet sein und dürfen nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen [54]. Diese Voraussetzung wäre folglich nicht erfüllt, wenn der Gesundheits- und der Umweltschutz ebenso wirkungsvoll durch weniger einschneidende Maßnahmen sichergestellt werden könnten. Es ist Sache des nationalen Gerichts, das mit der gegen den Einwand der zuständigen Behörde am Versandort gerichteten Klage befasst ist, zu

51 — Urteil Dusseldorp u. a. (Randnr. 33).

52 — Beschluss Oliehandel Koeweit u. a. (Randnr. 97).

53 — Urteil DaimlerChrysler (Randnrn. 41 und 43).

54 — In diesem Sinne Urteile vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85 (Maizena u. a., Slg. 1987, 4587, Randnr. 15), vom 7. Dezember 1993 in der Rechtssache C-339/92 (ADM Ölmühlen, Slg. 1993, I-6473, Randnr. 15), vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-210/00 (Käserei Champignon Hofmeister, Slg. 2002, I-6453, Randnr. 59) und vom 10. Dezember 2002 in der Rechtssache C-491/01 (British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco, Slg. 2002, I-11453, Randnr. 122).

prüfen, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist [55].

65. Im vorliegenden Fall hat das nationale Gericht zu diesem Punkt keine Bedenken geäußert. Es hat auch nur wenige Angaben zu den innerstaatlichen Bestimmungen, auf die sich die zuständige Behörde am Versandort für ihren Einwand gegen die streitige Verbringung gestützt hat, und zur Begründung für den Erlass dieser Bestimmungen gemacht. Gleichwohl halte ich es im Hinblick auf die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits für zweckmäßig, noch folgende Ausführungen zu machen.

66. Wie die Kommission betont hat, erscheint es zunächst erforderlich, dass die von der zuständigen Behörde am Versandort angewandten Normen auf einer wissenschaftlichen Beurteilung der Gefahr beruhen. Es würde gegen die Verordnung verstoßen, wenn eine Verbringung von Abfällen, die nach den Rechtsvorschriften des Bestimmungsstaats tatsächlich in diesem verwertet werden könnten, aufgrund allgemeiner Erwägungen oder einer rein hypothetischen Einschätzung der Gefahr durch die zuständige Behörde am Versandort verhindert werden könnte [56]. Wie auf dem Gebiet der Beschränkungen des freien Verkehrs von Lebensmitteln [57] muss das Bestehen einer Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt bei der Verwertung von Abfällen meines Erachtens unter Berücksichtigung der Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung sowie der Arbeiten der wissenschaftlichen Ausschüsse der Gemeinschaft beurteilt werden [58]. Gleichwohl kann dieses Erfordernis nicht der Durchführung des Grundsatzes der Vorsorge entgegenstehen, der ebenfalls einer der Grundsätze ist, die dem Umweltrecht zugrunde liegen. So müsste ein Mitgliedstaat, falls diese Beurteilung ergeben sollte, dass hinsichtlich des Bestehens oder des Ausmaßes realer Gefahren für die Gesundheit noch ein wissenschaftlicher Zweifel besteht, nach dem Grundsatz der Vorsorge Schutzmaßnahmen ergreifen können, ohne abwarten zu müssen, dass Existenz und Schwere dieser Gefahren in vollem Umfang nachgewiesen sind [59].

67. Sodann müsste die zuständige Behörde am Versandort anlässlich der Prüfung, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist, in jedem Einzelfall prüfen, ob die im Bestimmungsstaat vorgesehene Verwertung, wenn sie auch möglicherweise durch nachgiebigere Vorschriften geregelt ist, nicht trotzdem geeignet ist, einen Schutz zu gewährleisten, der mit dem vergleichbar ist,

55 — Urteil vom 12. Oktober 2000 in der Rechtssache C-314/98 (Snellers, Slg. 2000, I-8633, Randnr. 59).

56 — In diesem Sinne Urteil vom 23. September 2003 in der Rechtssache C-192/01 (Kommission/Dänemark, Slg. 2003, I-9693, Randnr. 48).

57 — Urteil vom 24. Oktober 2002 in der Rechtssache C-121/00 (Hahn, Slg. 2002, I-9193, Randnr. 40).

58 — Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Bedingungen der Verwendung von Arsen zur Holzbehandlung aufgrund einer Risikobewertung, die dem Wissenschaftlichen Ausschuss Toxikologie, Ökotoxikologie und Umwelt vorgelegt worden ist, Gegenstand sehr restriktiver Maßnahmen in der Richtlinie 2003/2/EG der Kommission vom 6. Januar 2003 über Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung von Arsen (zehnte Anpassung der Richtlinie 76/769/EWG des Rates an den technischen Fortschritt) (ABl. L 4, S. 9) sind.

59 — In diesem Sinne Urteil vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-157/96 (National Farmers' Union u. a., Slg. 1998, I-2211, Randnr. 63) und Urteil Kommission/Dänemark (Randnr. 49).

der von ihren eigenen einzelstaatlichen Vorschriften angestrebt wird. Das wäre unter den Umständen des vorliegenden Falles etwa dann der Fall, wenn nach den vom Unternehmen, das die Abfälle empfängt, angewandten Verfahren zur Spanplattenherstellung die mit der fraglichen Verwertung betrauten Arbeitnehmer genauso wirksam geschützt werden könnten und das Arsen ganz aus den Spanplatten getilgt oder sein Gehalt unter den in den deutschen Vorschriften festgelegten Grenzwert zurückgeführt werden könnte.

68. Im Gegensatz zur Klägerin glaube ich nicht, dass eine solche Prüfung praktisch unrealisierbar wäre. Wie wir gesehen haben, muss der Begleitschein, der der Notifizierung als Grundlage dient und der zuständigen Behörde am Versandort wie den übrigen zuständigen Behörden zu übermitteln ist, zahlreiche Angaben zu den Modalitäten der Verwertung enthalten. Außerdem kann die zuständige Behörde am Versandort nach Artikel 6 Absätze 4 und 6 der Verordnung von der notifizierenden Person zusätzliche Angaben und Unterlagen sowie den mit dem Empfängerunternehmen geschlossenen Vertrag über die Verwertung der Abfälle verlangen. Außerdem müsste die notifizierende Person, die diesen Vertrag abgeschlossen haben muss, normalerweise in der Lage sein, nachzuweisen, dass die vorgesehene Verwertung den Anforderungen der im Versandstaat geltenden Vorschriften genügt. Aus Anlass dieser Frage müsste es gegebenenfalls zu einem kontradiktorischen Verfahren zwischen der zuständigen Behörde am Versandort und der notifizierenden Person kommen können. Diese Kontrolle und dieses Verfahren würden sich umso mehr anbieten, als im vorliegenden Fall der Versandstaat gemäß den Artikeln 3 Absatz 8 und 6 Absatz 8 der Verordnung vorgesehen hat, dass die Mitteilung des Verbringungsvorhabens an die übrigen beteiligten Behörden und den Empfänger von der zuständigen Behörde am Versandort vorgenommen wird, da diese Behörde in einem solchen Fall vor der Übermittlung über eine zusätzliche Frist verfügen könnte [60].

69. Am Schluss dieser Untersuchung ist noch darauf hinzuweisen, dass die von mir vorgeschlagene Antwort auf die geprüften Vorlagefragen dem ersten Anschein nach nicht anders ausfallen würde, wenn die Verwertung der fraglichen Abfälle Gegenstand einer Harmonisierungsmaßnahme auf Gemeinschaftsebene wäre und wenn der Versandmitgliedstaat gemäß Artikel 176 EG verstärkte Schutzmaßnahmen beibehalten oder ergriffen hätte. Auch in diesem Fall könnte meines Erachtens die zuständige Behörde am Versandort einen Einwand gegen ein Verbringungsvorhaben erheben, das nicht ihren einzelstaatlichen Vorschriften entspricht, sofern sie — und das gilt auch

60 — Im vorliegenden Fall hat die zuständige Behörde am Versandort den Begleitschein am 23. November 1999 erhalten und der zuständigen Behörde am Bestimmungsort erst am 1. Februar 2000 übersandt. Ich habe im Vorlagebeschluss keine Erklärung für die Verspätung gefunden, mit der diese Mitteilung von der zuständigen Behörde am Versandort vorgenommen worden ist. In meinen Schlussanträgen vom 15. Juli 2004 in der beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache C-472/02 (Siomab) habe ich darauf hingewiesen, dass die Frist, innerhalb deren die zuständige Behörde am Versandort die Notifizierung gegenüber den übrigen zuständigen Behörden und dem Empfänger vornehmen muss, nicht länger als die Frist sein dürfte, die der zuständigen Behörde am Bestimmungsort nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung zusteht.

hier — den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt.

70. Nach alledem schlage ich vor, auf die dritte Vorlagefrage und die fünfte Vorlagefrage a. E. zu antworten, dass Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster und zweiter Gedankenstrich der Verordnung dahin auszulegen ist, dass die zuständige Behörde am Versandort ihren Einwand gegen die im Bestimmungsstaat vorgesehene Verwertung auf die in ihrem eigenen Staat anwendbaren Kriterien oder Rechts- und Verwaltungsvorschriften stützen kann, auch wenn diese strenger sind als die im Bestimmungsstaat geltenden, vorausgesetzt, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird gewahrt.

V — Ergebnis

71. Aufgrund dessen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft in der durch die Entscheidung 98/368/EG der Kommission vom 18. Mai 1998 geänderten

Fassung ist dahin auszulegen, dass Einwände gegen eine Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen, die die Bedingungen betreffen, unter denen diese Verwertung stattfinden soll, zum einen auf den ersten Gedankenstrich dieser Bestimmung gestützt werden können, und zwar mit der Begründung, dass die vorgesehene Verwertung gegen das aus Artikel 4 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991, geändert durch Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996, folgende Gebot der gesundheits- und umweltverträglichen Abfallverwertung verstoße, und zum anderen auf den zweiten Gedankenstrich dieser Bestimmung mit der Begründung, dass die vorgesehene Verwertung gegen einzelstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit verstoße.

2. Die zuständige Behörde am Versandort muss einen Einwand gegen eine Abfallverbringung, der die Bedingungen betrifft, unter denen diese Verwertung stattfinden soll, erheben, wenn die im Bestimmungsstaat vorgesehene Verwertung ihrer Ansicht nach geeignet ist, die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu gefährden.

3. Die zuständige Behörde am Versandort kann diesen Einwand auf die in ihrem eigenen Staat anwendbaren Kriterien oder Rechts- und Verwaltungsvorschriften stützen, auch wenn diese strenger sind als die im Bestimmungsstaat geltenden, vorausgesetzt, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird gewahrt.