URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
25. Juni 1998 *

In der Rechtssache C-192/96

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom niederländischen Raad van State in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Beside BV,

I. M. Besselsen

gegen

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung 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 (ABl. L 30, S. 1, berichtigt im ABl. 1995, L 18, S. 38) und der Richtlinie 75/442/EWG 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)

erläßt

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten H. Ragnemalm (Berichterstatter) sowie der Richter G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray und G. Hirsch,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der niederländischen Regierung, vertreten durch J. G. Lammers, stellvertretender Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,

— der dänischen Regierung, vertreten durch P. Biering, Abteilungsleiter im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,

— der deutschen Regierung, vertreten durch Oberregierungsrat B. Kloke, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten,

— der finnischen Regierung, vertreten durch Botschafter H. Rotkirch, Leiter der Abteilung für Rechtsfragen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch P. van Nuffel, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der niederländischen Regierung, vertreten durch J. S. van den Oosterkamp, beigeordneter Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, der dänischen Regierung, vertreten durch P. Biering, und der Kommission, vertreten durch P. van Nuffel, in der Sitzung vom 3. Juli 1997,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 23. Oktober 1997,

folgendes

Urteil

1 Der niederländische Raad van State hat mit Urteil vom 31. Mai 1996, beim Gerichtshof eingegangen am 4. Juni 1996, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag drei Fragen nach der Auslegung 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 (ABl. L 30, S. 1, berichtigt im ABl. 1995, L 18, S. 38; im folgenden: Verordnung) und der Richtlinie 75/442/EWG 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; im folgenden: Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen dem niederländischen Unternehmen Beside BV und dessen Geschäftsführer, Herrn Besselsen, einerseits und dem Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (niederländischer Minister für Wohnungswesen, Raumordnung und Umweltfragen; im folgenden: Minister) andererseits wegen einer Verbringung von Abfällen.

3 Nach den Akten des Ausgangsverfahrens erwarb die Beside BV, die mit Abfällen handelt, in Deutschland Abfälle und verbrachte sie in die Niederlande, ohne dies den Behörden des Einfuhrstaats zu notifizieren. Die Abfälle wurden bis zu ihrem Verkauf und ihrer Lieferung an vornehmlich im Fernen Osten ansässige Hersteller von Kunststofferzeugnissen in einer Werkshalle gelagert.

4 Die Abfälle, die Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits sind, bestehen aus acht Partien Kunststoffverpackungen, die mit anderen Stoffen vermischt sind. Ihnen wurden Proben entnommen, die vom niederländischen Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (Staatliches Institut für Volksgesundheit und Umweltschutz) genauer untersucht wurden.

5 Diese Untersuchung ergab, daß die Abfälle keine einheitliche Zusammensetzung hatten und daß der Kunststoffanteil der in Ballen verpackten Abfälle von Ballen zu Ballen verschieden war. Der Kunststoffanteil in den vier untersuchten Ballen schwankte zwischen 58,3 % und 92,3 %, und im übrigen enthielten diese Ballen Papier, Pappe, Metall, Holz und andere Nicht-Kunststoffe wie Glas und Textilien. In einem Ballen wurden sechs scharfe Munitionspatronen gefunden.

6 Der Minister teilte der Beside BV und Herrn Besselsen mit Schreiben vom 21. April 1995 mit, daß die Abfälle an ihren Herkunftsort in Deutschland zurückgesandt werden müßten. Ihnen wurde Gelegenheit gegeben, die Abfälle selbst nach Deutschland zurückzusenden.

7 Die Beside BV und Herr Besselsen legten gegen diese Entscheidung gemeinsam Beschwerde beim Minister ein und machten geltend, es handele sich um Abfälle, deren Verbringung nicht habe notifiziert werden müssen, so daß die verlangte Rückführung rechtswidrig sei. Die Beschwerde wurde durch mit Gründen versehene Beschlüsse vom 29. Juni 1995 zurückgewiesen, die Gegenstand der vorliegenden Klage vor dem niederländischen Raad van State sind.

Die anwendbare Regelung

8 Mit der Entscheidung 94/3/EG der Kommission vom 20. Dezember 1993 über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a) der Richtlinie 75/442 (ABl. 1994, L 5, S. 15) wurde ein harmonisiertes, nicht erschöpfendes Abfallverzeichnis erstellt, das gemeinhin als „Europäischer Abfallkatalog" bezeichnet wird. Dieser Katalog gilt für alle Abfälle, ungeachtet dessen, ob sie zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmt sind.

9 In der Verordnung wird zwischen einer „Grünen Liste" (Anhang II), einer „Gelben Liste" (Anhang III) und einer „Roten Liste" (Anhang IV) unterschieden.

10 Die Artikel 3 und 6 der Verordnung sehen für die zur Beseitigung und die zur Verwertung bestimmten Abfälle vor, daß eine Person, die beabsichtigt, diese Abfälle zu verbringen oder verbringen zu lassen, je nach der Art der Abfälle verpflichtet ist, die Verbringung den betroffenen zuständigen Behörden zu notifizieren.

11 Gemäß Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung unterliegt die Verbringung von ausschließlich zur Verwertung bestimmten und in der Grünen Liste in Anhang II der Verordnung aufgeführten Abfällen nicht der Notifizierungspflicht.

12 Artikel 11 der Verordnung lautet:

„(1) Damit die Verbringung der in Anhang II aufgeführten und zur Verwertung bestimmten Abfälle besser verfolgt werden kann, sind diesen Abfällen folgende vom Besitzer unterzeichnete Angaben beizugeben:

a) Name und Anschrift des Besitzers;

b) handelsübliche Bezeichnung der Abfälle;

c) Menge der Abfälle;

d) Name und Anschrift des Empfängers;

e) Art des Verwertungsverfahrens entsprechend der Liste in Anhang II B der Richtlinie 75/442/EWG;

f) voraussichtlicher Zeitpunkt der Verbringung.

(2) Die nach Absatz 1 gemachten Angaben sind nach Maßgabe der bestehenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vertraulich zu behandeln."

13 In bezug auf die in der Gelben Liste in Anhang III der Verordnung aufgeführten Abfälle heißt es in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung:

„Beabsichtigt die notifizierende Person unbeschadet des Artikels 25 Absatz 2 und des Artikels 26 Absatz 2, zur Verwertung bestimmte Abfälle des Anhangs III von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat zu verbringen und/oder sie durch einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten durchzuführen, so notifiziert sie dies der zuständigen Behörde am Bestimmungsort und übermittelt der zuständigen Behörde am Versandort und den für die Durchfuhr zuständigen Behörden sowie dem Empfänger eine Kopie des Notifizierungsschreibens."

14 Gemäß den Artikeln 7 Absatz 2 und 8 Absatz 1 der Verordnung darf die Verbringung nach schriftlicher oder stillschweigender Zustimmung erfolgen; letztere liegt vor, wenn die zuständigen Behörden am Bestimmungsort und am Versandort und die für die Durchfuhr zuständige Behörde innerhalb von 30 Tagen nach der Notifizierung keine Einwände erhoben haben.

15 Die Verbringung von Abfällen, die in der Roten Liste in Anhang IV der Verordnung aufgeführt sind, bedarf gemäß Artikel 10 der Verordnung der vorherigen schriftlichen Zustimmung.

16 Die Grüne, die Gelbe und die Rote Liste, die in den Anhängen der Verordnung enthalten sind, wurden durch die Entscheidung 94/721/EG der Kommission vom 21. Oktober 1994 zur Anpassung der Anhänge II, III und IV der Verordnung Nr. 259/93 nach Artikel 42 Absatz 3 dieser Verordnung (ABl. L 288, S. 36) und durch die Entscheidung 96/660/EG der Kommission vom 14. November 1996 zur Anpassung von Anhang II der Verordnung Nr. 259/93 nach Artikel 42 Absatz 3 dieser Verordnung (ABl. L 304, S. 15) geändert.

17 Gemäß Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung gilt eine Verbringung von Abfällen ohne Notifizierung an alle betroffenen zuständigen Behörden gemäß dieser Verordnung als illegale Verbringung.

18 Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung lautet:

„Hat die notifizierende Person die illegale Verbringung zu verantworten, so sorgt die zuständige Behörde am Versandort dafür, daß die betreffenden Abfälle

a) von der notifizierenden Person oder erforderlichenfalls von der zuständigen Behörde selbst wieder in den Versandstaat verbracht werden oder, sofern dies nicht möglich ist,

b) anderweitig auf eine umweltverträgliche Weise beseitigt oder verwertet werden;

dies hat innerhalb von 30 Tagen, nachdem die zuständige Behörde von der illegalen Verbringung in Kenntnis gesetzt wurde, oder innerhalb einer anderen mit den betroffenen zuständigen Behörden vereinbarten Frist zu geschehen.

In diesem Fall ist eine erneute Notifizierung notwendig. Der Versandmitgliedstaat und alle Transitmitgliedstaaten erheben keine Einwände gegen die Rückführung dieser Abfälle, wenn die zuständige Behörde am Bestimmungsort einen ordnungsgemäß begründeten Antrag mit Erläuterung des Grundes für die Rückführung stellt."

19 In den Niederlanden sind die in Artikel 26 Absatz 1 der Verordnung genannten Handlungen nach Artikel 10.44e der Wet milieubeheer (Umweltschutzgesetz) verboten. Gemäß Artikel 18.7 Absatz 1 der Wet milieubeheer ist der Minister im Fall der Übertretung dieses Verbotes zur Anwendung von Verwaltungszwang befugt und kann die Rückführung der Abfälle an ihren Herkunftsort anordnen.

Die Vorlagefragen

20 Um zu klären, ob der Minister befugt war, die streitigen Beschlüsse auf der Grundlage von Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung zu erlassen, hat das vorlegende Gericht dem Gerichtshof folgende drei Fragen gestellt:

1. Ist der in Anhang III 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 (ABl. 1993, L 30, S. 1) in ihrer geänderten Fassung unter AD 160 genannte Begriff „Kommunale Abfälle oder Hausmüll" dahin auszulegen, daß darunter auch Abfälle fallen, die zum größten Teil aus den in Anhang II dieser Verordnung genannten Kunststoffabfällen in fester Form, daneben aber aus verschiedenen anderen in diesem Anhang genannten Abfällen sowie aus einer geringen Menge nicht in diesem Anhang genannter Stoffe bestehen?

2. a) Ist, wenn die erste Frage zu bejahen ist, die Wendung „Ansammlung von Stoffen, die für eines der in diesem Anhang beschriebenen Verfahren vorgesehen sind" in Anhang II B der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. 1975, L 194, S. 47) in ihrer geänderten Fassung dahin auszulegen, daß sie nicht nur den Fall einer Lagerung in dem Betrieb erfaßt, der eines der übrigen in diesem Anhang beschriebenen Verfahren anwendet, sondern auch eine Lagerung bis zur Beförderung zu einem solchen Betrieb, ungeachtet dessen, ob sich dieser Betrieb innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft befindet?

   b) Wenn der erste Teil dieser Frage zu bejahen ist, welche Angaben müssen dann bei fehlender Notifizierung mindestens verfügbar sein, damit angenommen werden kann, daß es sich tatsächlich um eine Verwertung handelt?

3. Wenn die Fragen 1 und 2 a zu bejahen sind, muß dann aus Artikel 26 Absatz 2 Satz 3 der Verordnung abgeleitet werden, daß in den Fällen, auf die sich diese Vorschrift bezieht, auch die zuständige Behörde am Bestimmungsort verpflichtet oder befugt ist, das zu tun, was aufgrund des ersten Satzes dieser Vorschrift die zuständige Behörde am Versandort tun muß?

Zur ersten Frage

21 Mit seiner ersten Frage möchte der niederländische Raad van State im wesentlichen wissen, ob auch Abfälle, die hauptsächlich aus den in der Grünen Liste in Anhang II der Verordnung in der Fassung der Entscheidung 94/721 aufgeführten Abfällen

bestehen und mit anderen in dieser Liste enthaltenen Abfallarten vermischt sind, sowie in der Grünen Liste aufgeführte Abfälle, die mit einer geringen Menge dort nicht genannter Stoffe vermischt sind, unter den Begriff „Kommunale Abfälle oder Hausmüll" fallen, der in der Gelben Liste in Anhang III der Verordnung unter dem Code AD 160 zu finden ist.

22 Nach Ansicht der niederländischen Regierung richtet sich die Einordnung der Abfälle grundsätzlich nach ihrem Ursprung. Angesichts des Ursprungs der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Abfälle müßten diese in die Kategorie „AD 160 Kommunale Abfälle oder Hausmüll" der Gelben Liste der Verordnung eingeordnet werden. Hilfsweise trägt sie vor, die Abfälle könnten keinesfalls unter die Grüne Liste der Verordnung fallen.

23 Die dänische Regierung führt aus, eine Partie kommunaler Abfälle oder Hausmüll könne nur dann als Abfall der Grünen Liste angesehen werden, wenn es sich um eine homogene Partie handele, die in vollem Umfang zu einer der Kategorien der Grünen Liste der Verordnung gehöre. Dies ergebe sich aus Wortlaut und Zweck der Verordnung sowie aus dem Erfordernis einer sowohl wirksamen als auch umweltgerechten Kontrolle der Verbringung von Abfällen.

24 Nach Ansicht der finnischen Regierung sollte getrennt gesammelter Hausmüll nicht zu „kommunalen Abfällen oder Hausmüll" der Kategorie AD 160 der Gelben Liste gezählt werden. Er könne unter die Grüne Liste fallen, wenn er hinreichend rein und homogen sei.

25 Die deutsche Regierung ist der Auffassung, allein der Umstand, daß Abfälle aus kommunalen und privaten Haushalten stammten, führe nicht dazu, daß sie zwangsläufig der Gelben Liste unter dem Code „AD 160 Kommunale Abfälle oder

Hausmüll" zugeordnet werden müßten. Auch Abfall aus kommunalen und privaten Haushalten könne, wenn er getrennt gesammelt und gegebenenfalls nach bestimmten Stofffraktionen sortiert werde, der Grünen Liste der Verordnung zugeordnet werden.

26 Die Kommission trägt vor, eine Partie Abfälle könne nur dann nicht mehr zu den kommunalen Abfällen oder zum Hausmüll gezählt werden, wenn sie in der Weise sortiert worden sei, daß die gesamte Partie unter eine andere Rubrik falle. Solange keine ausreichende Sortierung erfolgt sei, handele es sich stets um „kommunale Abfälle oder Hausmüll", auch wenn die verschiedenen in der Partie enthaltenen Erzeugnisse alle unter eine Rubrik der Grünen Liste fielen. Es sei Sache der nationalen Behörden und im Streitfall des angerufenen Gerichts, zu beurteilen, ob eine Partie Abfälle als homogene oder gemischte Partie anzusehen sei.

27 Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung hat durch die Verweisung auf Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie eine gemeinsame Definition des Abfallbegriffs eingeführt und ist in den Mitgliedstaaten unmittelbar anzuwenden (Urteil vom 25. Juni 1997 in den Rechtssachen C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95, Tombesi u. a., Slg. 1997, I-3561, Randnr. 46).

28 In den unter Titel „20 00 00 Siedlungsabfälle und ähnliche gewerbliche und industrielle Abfälle sowie Abfälle aus Einrichtungen, einschließlich getrennt gesammelte Fraktionen" des Europäischen Abfallkatalogs aufgeführten Abfällen kommt die vielfältige Herkunft und Zusammensetzung von kommunalen Abfällen und Hausmüll zum Ausdruck. Zu diesem Titel gehören u. a., im Rahmen der Position „20 01 00 Getrennt gesammelte Fraktionen", die Unterpositionen „20 01 03 Kunststoffkleinteile", „20 01 04 andere Metalle", „20 01 05 Kleinmetall (Getränkedosen usw.)", „20 01 07 Holz", „20 01 10 Bekleidung" und „20 01 11 Textilien". Zur Position „20 03 00 Andere Siedlungsabfälle" gehört die Unterposition „20 03 01 gemischte Siedlungsabfälle".

29 Für die Einordnung einer Partie Abfälle in die Grüne, die Gelbe oder die Rote Liste in den Anhängen II, III und IV der Verordnung ist der Ursprung der Abfälle für sich genommen nicht entscheidend.

30 So können kommunale Abfälle oder Hausmüll, die getrennt gesammelt wurden und zur Unterposition „20 01 03 Kunststoffkleinteile" des Europäischen Abfallkatalogs gehören, je nach ihrer Zusammensetzung unter die Rubrik „GH. Kunststoffabfälle in fester Form" der Grünen Liste fallen.

31 Wären solche Abfälle dagegen mit anderen Abfällen der Grünen oder der Gelben Liste vermischt — wurden sie also nicht getrennt gesammelt —, so wären sie unter Umständen in die Unterposition „20 03 01 gemischte Siedlungsabfälle" des Europäischen Abfallkatalogs einzuordnen und würden je nach dem Grad ihrer Kontamination zur Kategorie „AD 160 Kommunale Abfälle oder Hausmüll" der Gelben Liste der Verordnung gehören.

32 Nur wenn „kommunale Abfälle oder Hausmüll" getrennt gesammelt oder ausreichend sortiert wurden, verlieren sie daher ihren Charakter als Abfälle der Gelben Liste und fallen folglich unter die Grüne Liste.

33 Wie aus der Einleitung zur Grünen Liste hervorgeht, dürfen Abfälle unabhängig davon, ob sie in dieser Liste aufgeführt sind, nicht als Abfälle der Grünen Liste befördert werden, falls sie mit anderen Materialien in einem Ausmaß kontaminiert sind, daß a) sie die mit dem Abfall verbundenen Risiken soweit erhöhen, daß sie auf die Gelbe oder die Rote Liste gesetzt werden müßten, oder b) die umweltverträgliche Verwertung des Abfalls unmöglich geworden ist.

34 Auf die erste Frage ist deshalb zu antworten, daß auch Abfälle, die hauptsächlich aus den in der Grünen Liste in Anhang II der Verordnung in der Fassung der Entscheidung 94/721 aufgeführten Abfällen bestehen und mit anderen in dieser Liste enthaltenen Abfallarten vermischt sind, sowie in der Grünen Liste aufgeführte Abfälle, die mit einer geringen Menge dort nicht genannter Stoffe vermischt sind, unter den Begriff „Kommunale Abfälle oder Hausmüll" fallen, der in der Gelben Liste in Anhang III der Verordnung unter dem Code AD 160 zu finden ist.

Zu Teil a der zweiten Frage

35 Mit Teil a seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob die Bezugnahme auf die Ansammlung von Stoffen in Punkt R 13 des Anhangs II B der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 91/156 nicht nur den Fall einer Lagerung in dem Betrieb erfaßt, in dem die anderen in diesem Anhang beschriebenen Verfahren angewandt werden sollen, sondern auch eine Lagerung vor der Beförderung zu einem solchen Betrieb, ungeachtet dessen, ob sich dieser Betrieb innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft befindet.

36 Die niederländische und die dänische Regierung sowie die Kommission sind der Ansicht, in Anbetracht des Wortlauts der Anhänge II A und II B der Richtlinie sei auch eine Lagerung vor der Beförderung zu einem Betrieb, in dem die in diesen Anhängen beschriebenen Verfahren angewandt würden, als Lagerung zur Vorbereitung eines dieser Verfahren anzusehen.

37 Die finnische Regierung hält auch eine Lagerung an einem anderen Ort als in dem Betrieb, in dem der Abfall verarbeitet werden soll, für ein Verwertungsverfahren im Sinne von Punkt R 13 „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" des Anhangs II B der Richtlinie.

38 Zunächst ist festzustellen, daß die Lagerung in den Definitionen sowohl der Beseitigungs-als auch der Verwertungsverfahren ausdrücklich erwähnt wird. In der Verordnung wird auf die Definitionen der Beseitigung und der Verwertung in der Richtlinie verwiesen (vgl. Artikel 2 Buchstaben i und k der Verordnung sowie Artikel 1 Buchstaben e und f und Anhänge II A und II B der Richtlinie).

39 In Punkt D 15 des Anhangs II A der Richtlinie wird die Lagerung bis zur Anwendung eines anderen der in diesem Anhang aufgeführten Beseitigungsverfahren, ausgenommen die zeitweilige Lagerung — bis zum Einsammeln — auf dem Gelände der Entstehung der Abfälle, als Beseitigungsverfahren angesehen. Die Ansammlung von Stoffen, die für ein anderes der in Anhang II B aufgeführten Verwertungsverfahren vorgesehen sind, wird mit Ausnahme der zeitweiligen Lagerung — bis zum Einsammeln — auf dem Gelände der Entstehung der Abfälle in Punkt R 13 des Anhangs II B als Verwertungsverfahren angesehen.

40 Die Anhänge II A und II B sehen nicht vor, daß die Lagerung der Abfälle nur dann ein Beseitigungs- oder Verwertungsverfahren darstellt, wenn sie in dem Unternehmen erfolgt, in dem die anderen in diesen Anhängen genannten Verfahren angewandt werden sollen. Die Lagerung auf dem Gelände der Entstehung des Abfalls kann dagegen in diesem Zusammenhang nicht genehmigt werden, woraus zu schließen sein dürfte, daß bei ihm keine Ortsveränderung stattfand. Außerdem bestimmt Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung: „Die Notifizierung muß zwingend alle Zwischenschritte der Verbringung vom Versandort bis zum endgültigen Bestimmungsort umfassen."

41 Da Gefahr für die Umwelt oder die menschliche Gesundheit sowohl bei der Verwertung oder der Beseitigung der Abfälle als auch bei ihrer Verbringung droht, spielt es keine Rolle, ob eine bestimmte Partie Abfälle am Ort ihrer endgültigen Verwertung oder an einem anderen Ort gelagert wird. Die Verbringung muß in jedem Fall notifiziert werden.

42 Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß es unerheblich ist, ob die im Anschluß an die Lagerung erfolgende Verwertung innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft vorgenommen wird, da die Definitionen der Beseitigung und der Verwertung keine geographische Beschränkung enthalten, so daß die Verordnung auf Ausfuhren aus der Gemeinschaft Anwendung findet.

43 Die Bezugnahme auf die Ansammlung von Stoffen in Anhang II B der Richtlinie erfaßt somit auch eine Lagerung vor der Beförderung zu einem Betrieb, in dem die Verwertungsverfahren angewandt werden sollen, ungeachtet dessen, ob sich dieser Betrieb innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft befindet.

44 Auf Teil a der zweiten Frage ist daher zu antworten, daß die Bezugnahme auf die Ansammlung von Stoffen in Punkt R 13 des Anhangs II B der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 91/156 nicht nur den Fall einer Lagerung in dem Betrieb erfaßt, in dem die anderen in diesem Anhang beschriebenen Verfahren angewandt werden sollen, sondern auch eine Lagerung vor der Beförderung zu einem solchen Betrieb, ungeachtet dessen, ob sich dieser Betrieb innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft befindet.

Zu Teil b der zweiten Frage

45 Mit Teil b seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, welche Mindestnachweise die zuständige Behörde bei fehlender Notifizierung in der Regel zum Zweck der Feststellung, daß Abfälle der Grünen Liste zur Verwertung bestimmt sind, verlangen muß.

46 Die niederländische Regierung ist der Auffassung, wenn die Notifizierung rechtswidrigerweise unterblieben sei, müßten zumindest die in Artikel 11 der Verordnung genannten Unterlagen vorgelegt werden. Im Fall der Zwischenlagerung müßten die Angaben über den endgültigen Bestimmungsort zur Verfügung stehen.

47 Die dänische Regierung trägt vor, zwischen dem Empfänger und dem Unternehmen, das die endgültige Verwertung der Abfälle vornehmen solle, müsse ein Vertrag oder ein ähnliches Dokument bestehen, das gewährleiste, daß die Verwertung im Einklang mit den Bestimmungen der Verordnung erfolge. Gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung könnten die zuständigen Behörden zusätzliche Angaben und Unterlagen verlangen.

48 Die deutsche Regierung führt aus, um sicherzustellen, daß die zuständigen Behörden die geplante weitere Verwertung zumindest auf Plausibilität überprüfen könnten, seien auf dem Notifizierungsbogen neben der Angabe R 13 „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" des Anhangs II B der Richtlinie zusätzliche Informationen zum später geplanten Verwertungsverfahren zu geben, zu denen die nach Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung erforderlichen Angaben gehörten.

49 Nach Ansicht der finnischen Regierung muß die zuständige Behörde den Ort und das Verfahren der endgültigen Abfallverwertung kennen, um sich vergewissern zu können, daß der Vorgang die Voraussetzungen für die Verwertung gemäß Punkt R 13 erfülle und daß die Verbringung der Abfälle nicht gegen die Bestimmungen der Verordnung und insbesondere gegen deren Artikel 17 verstoße.

50 Die Kommission hält eine direkte Beantwortung der zweiten Frage nicht für möglich, da es sich bei einer innergemeinschaftlichen Verbringung von Abfällen

der Gelben Liste ohne Notifizierung aller betroffenen zuständigen Behörden stets um eine illegale Verbringung im Sinne von Artikel 26 der Verordnung handele.

51 Gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung sind den zur Verwertung bestimmten Abfällen der Grünen Liste eine Reihe von Angaben des Besitzers beizugeben, damit ihre Verbringung besser verfolgt werden kann. Ferner gelten gemäß Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung für solche Abfälle alle Bestimmungen der Richtlinie; insbesondere darf die Verbringung nur zu Anlagen erfolgen, die nach den Artikeln 10 und 11 der Richtlinie vorschriftsmäßig genehmigt worden sind.

52 Bei den zur Verwertung bestimmten Abfällen der Gelben Liste muß die notifizierende Person dagegen gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung den Begleitschein ausfüllen und auf Ersuchen der zuständigen Behörden zusätzliche Angaben und Unterlagen nachreichen. Nach Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung muß der Begleitschein insbesondere Angaben zu einer Reihe von Punkten wie dem Namen des Empfängers der Abfälle, dem Standort der Verwertungsanlage, Art und Geltungsdauer der Genehmigung für den Betrieb der Anlage sowie den Verwertungsverfahren gemäß Anhang II B der Richtlinie enthalten.

53 Da die Lagerung einer Partie Abfälle der Grünen Liste nur dann als Verwertungsverfahren angesehen wird, wenn sie einem solchen Verfahren vorausgeht, müssen sich derartige Nachweise zudem auf das Verfahren der endgültigen Verwertung beziehen, selbst wenn diese außerhalb der Gemeinschaft erfolgen soll.

54 Damit dem der Richtlinie zugrunde liegenden Ziel des Umweltschutzes Rechnung getragen wird, müssen die zuständigen Behörden somit im allgemeinen bei den zur

Verwertung bestimmten nicht notifizierungspflichtigen Abfällen der Grünen Liste zumindest die in Artikel 11 der Verordnung genannten Angaben verlangen.

55 Auf Teil b der zweiten Frage ist daher zu antworten, daß die zuständige Behörde bei fehlender Notifizierung als Mindestnachweise zum Zweck der Feststellung, daß Abfälle der Grünen Liste zur Verwertung bestimmt sind, die in Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung aufgeführten Angaben verlangen kann.

Zur dritten Frage

56 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob die Verordnung dahin auszulegen ist, daß der Empfängermitgliedstaat einseitig die Rückführung der Abfälle in den Versandmitgliedstaat vornehmen kann, ohne dies dem Versandmitgliedstaat zuvor zu notifizieren, und ob der Versandmitgliedstaat gegen ihre Rückführung Einwände erheben kann, wenn der Empfängermitgliedstaat insoweit einen ordnungsgemäß begründeten Antrag stellt.

57 Die niederländische, die dänische und die finnische Regierung machen geltend, der Empfängermitgliedstaat müsse eine eigenständige Befugnis zur Rückführung der Abfälle in ihren Herkunftsstaat oder zur Durchführung eines anderen Beseitigungsverfahrens haben; dabei stützen sie sich auf die Artikel 5 und 130r EG-Vertrag und auf eine teleologische Auslegung der Richtlinie und von Artikel 26 Absatz 2 Unterabsatz 2 letzter Satz der Verordnung.

58 Nach Ansicht der deutschen Regierung ist die Behörde am Bestimmungsort nicht berechtigt, die Rückführung illegal verbrachter Abfälle auch ohne den Willen der Behörde am Versandort zu veranlassen. Andernfalls könnte die zuständige Behörde am Versandort nicht prüfen, ob allein die notifizierende Person für die illegale Verbringung der betreffenden Abfälle verantwortlich sei. Im übrigen müsse die zuständige Behörde am Versandort die Möglichkeit haben, selbst zu entscheiden, welches für sie die zweckmäßigste und kostengünstigste Form der Rückführung der Abfälle darstelle.

59 Die Kommission führt aus, eine Entscheidung der Behörde am Bestimmungsort, mit der der notifizierenden Person aufgegeben werde, die illegal verbrachten Abfälle in den Versandmitgliedstaat zurückzuführen, verstoße nicht gegen Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung, wenn sie der Behörde am Versandort bei der Erfüllung der ihr nach dieser Bestimmung obliegenden Verpflichtungen helfen solle, es sei denn, daß die Entscheidung ohne Abstimmung mit der Behörde am Versandort getroffen worden sei.

60 Aus Artikel 26 Absätze 2 bis 4 der Verordnung gehe klar hervor, daß die Frage, welche Behörde tätig werden müsse, davon abhänge, wer für die illegale Verbringung verantwortlich sei. Habe die notifizierende Person die illegale Verbringung zu verantworten, so sei in erster Linie die Behörde am Versandort für die Rückführung der Abfälle verantwortlich (Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung); habe der Empfänger der Abfälle die illegale Verbringung zu verantworten, so sei in erster Linie die Behörde am Bestimmungsort für die Beseitigung oder Verwertung der Abfälle verantwortlich (Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung). Könne weder die notifizierende Person noch der Empfänger für die illegale Verbringung verantwortlich gemacht werden, so müßten beide Behörden gemeinsam eine Lösung finden (Artikel 26 Absatz 4 der Verordnung).

61 Eine Verbringung von Abfällen, die nicht allen betroffenen zuständigen Behörden notifiziert wurde, ist gemäß Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung illegal.

62 Zur Notifizierung ist die Person verpflichtet, die beabsichtigt, Abfälle zu verbringen oder verbringen zu lassen (Artikel 2 Buchstabe g der Verordnung). Dazu gehört gemäß Artikel 2 Buchstabe g Ziffer iii in bestimmten Fällen „die Person, die im Besitz der Abfälle ist oder über sie verfügt (Besitzer)".

63 Im Ausgangsverfahren hat das vorlegende Gericht festgestellt, daß die Beside BV der Besitzer der Abfälle im Sinne der Verordnung war und daß sie, falls die Notifizierung der Beförderung erforderlich war, diese entsprechend der Verordnung hätte vornehmen müssen.

64 Hat die notifizierende Person die illegale Verbringung zu verantworten, so sorgt gemäß Artikel 26 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung die zuständige Behörde am Versandort dafür, daß die illegal ausgeführten Abfälle von der notifizierenden Person oder erforderlichenfalls von der zuständigen Behörde selbst wieder in den Versandstaat verbracht oder, sofern dies nicht möglich ist, anderweitig auf umweltverträgliche Weise beseitigt oder verwertet werden.

65 Im Fall einer von der notifizierenden Person zu verantwortenden illegalen Verbringung ist nach Artikel 26 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung eine erneute Notifizierung notwendig; der Versandmitgliedstaat und alle Transitmitgliedstaaten erheben keine Einwände gegen die Rückführung dieser Abfälle, wenn die zuständige Behörde am Bestimmungsort einen ordnungsgemäß begründeten Antrag mit Erläuterung des Grundes für die Rückführung stellt.

66 Folglich ist der ursprüngliche Versandmitgliedstaat verpflichtet, gegen die in Artikel 26 Absatz 2 Unterabsatz 2 Satz 2 der Verordnung vorgesehene Rückführung illegal verbrachter Abfälle keine Einwände zu erheben, wenn die notifizierende Person die illegale Verbringung zu verantworten hat.

67 Daher ist auf die dritte Frage zu antworten, daß die Verordnung dahin auszulegen ist, daß der Empfängermitgliedstaat die Rückführung der Abfälle in den Versandmitgliedstaat nicht einseitig vornehmen kann, ohne dies dem Versandmitgliedstaat zuvor zu notifizieren; der Versandmitgliedstaat kann gegen ihre Rückführung keine Einwände erheben, wenn der Empfängermitgliedstaat insoweit einen ordnungsgemäß begründeten Antrag stellt.

Kosten

68 Die Auslagen der niederländischen, der dänischen, der deutschen und der finnischen Regierung sowie der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

auf die ihm vom niederländischen Raad van State mit Urteil vom 31. Mai 1996 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) Auch Abfälle, die hauptsächlich aus den in der Grünen Liste in Anhang II 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 Fassung der Entscheidung 94/721/EG der Kommission vom 21. Oktober 1994 zur Anpassung der Anhänge II, III und IV der Verordnung Nr. 259/93 nach Artikel 42 Absatz 3 dieser Verordnung aufgeführten Abfällen bestehen und mit anderen in dieser Liste enthaltenen Abfallarten vermischt sind, sowie in der Grünen Liste aufgeführte Abfälle, die mit einer geringen Menge dort nicht genannter Stoffe vermischt sind, fallen unter den Begriff „Kommunale Abfälle oder Hausmüll", der in der Gelben Liste in Anhang III der Verordnung Nr. 259/93 unter dem Code AD 160 zu finden ist.

2) a) Die Bezugnahme auf die Ansammlung von Stoffen in Punkt R 13 des Anhangs II B 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 erfaßt nicht nur den Fall einer Lagerung in dem Betrieb, in dem die anderen in diesem Anhang beschriebenen Verfahren angewandt werden sollen, sondern auch eine Lagerung vor der Beförderung zu einem solchen Betrieb, ungeachtet dessen, ob sich dieser Betrieb innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft befindet.

b) Die zuständige Behörde kann bei fehlender Notifizierung als Mindestnachweise zum Zweck der Feststellung, daß Abfälle der Grünen Liste zur Verwertung bestimmt sind, die in Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 259/93 aufgeführten Angaben verlangen.

3) Die Verordnung Nr. 259/93 ist dahin auszulegen, daß der Empfängermitgliedstaat die Rückführung der Abfälle in den Versandmitgliedstaat nicht einseitig vornehmen kann, ohne dies dem Versandmitgliedstaat zuvor zu notifizieren; der Versandmitgliedstaat kann gegen ihre Rückführung

keine Einwände erheben, wenn der Empfängermitgliedstaat insoweit einen ordnungsgemäß begründeten Antrag stellt.

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Juni 1998.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

H. Ragnemalm