Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

9. Juni 2016*

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Umwelt — Abfälle — Verbringung — Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 — Art. 2 Nr. 35 Buchst. g Ziff. iii — Illegale Verbringung — Falsche oder inkohärente Angaben in dem Dokument nach Anhang VII dieser Verordnung — Art. 50 Abs. 1 — Bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängende Sanktionen — Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-69/15

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hauptstädtisches Verwaltungs- und Arbeitsgericht, Ungarn) mit Entscheidung vom 2. Februar 2015, beim Gerichtshof eingegangen am 16. Februar 2015, in dem Verfahren

Nutrivet D.O.O.E.L.

gegen

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz, der Richter C. Lycourgos (Berichterstatter), E. Juhász und C. Vajda sowie der Richterin K. Jürimäe,

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Z. Fehér, G. Koós und M. Tátrai als Bevollmächtigte,

— der luxemburgischen Regierung, vertreten durch D. Holderer als Bevollmächtigte,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch B. Koopman, M. Bulterman und H. Stergiou als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Ungarisch.

— der Europäischen Kommission, vertreten durch L. Havas, A. Sipos und D. Loma-Osorio Lerena als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 2 Nr. 35 Buchst. g Ziff. iii, Art. 18 Abs. 1 Buchst. a und Art. 50 der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (ABl. 2006, L 190, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 255/2013 der Kommission vom 20. März 2013 (ABl. 2013, L 79, S. 19) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1013/2006) sowie von Nr. 15 des Anhangs IC dieser Verordnung.

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Nutrivet D.O.O.E.L. und der Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (Nationale Generalinspektion für Umwelt- und Naturschutz; im Folgenden: nationale Aufsichtsbehörde) wegen der von dieser für Verstöße gegen die Regelung über die Verbringung von Abfällen verhängten Geldbußen.

Rechtlicher Rahmen

Recht der Europäischen Union

3 In den Erwägungsgründen 1, 7, 15, 21 und 33 der Verordnung Nr. 1013/2006 heißt es:

„(1) Wichtigster und vorrangiger Zweck und Gegenstand dieser Verordnung ist der Umweltschutz; ihre Auswirkungen auf den internationalen Handel sind zweitrangig.

…

(7) Die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen müssen so organisiert und geregelt werden, dass der Notwendigkeit, die Qualität der Umwelt und der menschlichen Gesundheit zu erhalten, zu schützen und zu verbessern, Rechnung getragen und eine gemeinschaftsweit einheitlichere Anwendung der Verordnung gefördert wird.

…

(15) Im Fall von Verbringungen von zur Verwertung bestimmten Abfällen, die in den Anhängen III, IIIA oder IIIB aufgeführt sind, ist es zweckmäßig, ein Mindestmaß an Überwachung und Kontrolle sicherzustellen, indem vorgeschrieben wird, dass bei solchen Verbringungen bestimmte Informationen mitzuführen sind.

…

(21) Im Fall von zur Verwertung bestimmten Abfällen sollten die Mitgliedstaaten in der Lage sein sicherzustellen, dass die Abfallbehandlungsanlagen, die unter die Richtlinie 96/61/EG [des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. 1996, L 257, S. 26) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 (ABl. 2006, L 33,

S. 1) geänderten Fassung] fallen, in Übereinstimmung mit der für die Anlage erteilten Genehmigung die besten verfügbaren Techniken im Sinne dieser Richtlinie anwenden. Die Mitgliedstaaten sollten auch in der Lage sein sicherzustellen, dass die Abfälle im Einklang mit den verbindlichen gemeinschaftsrechtlichen Umweltschutzstandards für die Abfallverwertung und unter Beachtung des Artikels 7 Absatz 4 der Richtlinie 2006/12/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle (ABl. 2006, L 114, S. 9)] im Einklang mit Abfallbewirtschaftungsplänen behandelt werden, die gemäß der genannten Richtlinie erstellt wurden, um die Einhaltung verbindlicher gemeinschaftsrechtlicher Verwertungs- oder Recyclingverpflichtungen sicherzustellen.

…

(33) Die erforderlichen Maßnahmen sollten ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die innergemeinschaftliche Verbringung von Abfällen und die Einfuhr von Abfällen in die Gemeinschaft in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2006/12/EG und anderen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über Abfälle so erfolgt, dass während der gesamten Dauer der Verbringung, einschließlich der Verwertung oder Beseitigung im Empfängerstaat, die menschliche Gesundheit nicht gefährdet wird und keine Verfahren oder Methoden verwendet werden, die die Umwelt schädigen könnten. …“

4 In der Verordnung Nr. 1013/2006 werden ihrem Art. 1 Abs. 1 zufolge Verfahren und Kontrollregelungen für die Verbringung von Abfällen festgelegt, die von dem Ursprung, der Bestimmung, dem Transportweg, der Art der verbrachten Abfälle und der Behandlung der verbrachten Abfälle am Bestimmungsort abhängen.

5 Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) der Verordnung Nr. 1013/2006 sieht vor:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

…

12. ‚Händler‘ jede Person, die in eigener Verantwortung handelt, wenn sie Abfälle kauft und anschließend verkauft, auch solche Händler, die die Abfälle nicht materiell in Besitz nehmen, und wie in Artikel 12 der Richtlinie 2006/12/EG aufgeführt;

13. ‚Makler‘ jede Person, die für die Verwertung oder die Beseitigung von Abfällen für andere sorgt, auch solche Makler, die die Abfälle nicht materiell in Besitz nehmen, wie in Artikel 12 der Richtlinie 2006/12/EG aufgeführt;

14. ‚Empfänger‘ die Person oder das Unternehmen, die bzw. das der Gerichtsbarkeit des Empfängerstaats unterliegt und zu der bzw. dem die Abfälle zur Verwertung oder Beseitigung verbracht werden;

15. ‚Notifizierender‘
   a) im Falle einer Verbringung, die in einem Mitgliedstaat beginnt, eine der Gerichtsbarkeit dieses Mitgliedstaates unterliegende natürliche oder juristische Person, die beabsichtigt, eine Verbringung von Abfällen durchzuführen oder durchführen zu lassen, und zur Notifizierung verpflichtet ist. Der Notifizierende ist eine der nachfolgend aufgeführten Personen oder Einrichtungen in der Rangfolge der Nennung:

   …

   iv) ein eingetragener Händler, der von einem Ersterzeuger, Neuerzeuger oder zugelassenen Einsammler im Sinne der Ziffern i, ii und iii schriftlich ermächtigt wurde, in dessen Namen als Notifizierender aufzutreten, oder

v) ein eingetragener Makler, der von einem Ersterzeuger, Neuerzeuger oder zugelassenen Einsammler im Sinne der Ziffern i, ii und iii schriftlich ermächtigt wurde, in dessen Namen als Notifizierender aufzutreten, …

…

22. ‚Versandstaat' jeden Staat, von dem aus eine Verbringung von Abfällen beginnen soll oder beginnt;

23. ‚Empfängerstaat' jeden Staat, in den Abfälle zur Verwertung oder Beseitigung oder zur Verladung vor der Verwertung oder Beseitigung in einem Gebiet, das nicht der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegt, verbracht werden sollen oder verbracht werden;

…

35. ‚illegale Verbringung' jede Verbringung von Abfällen, die

…

c) mit einer durch Fälschung, falsche Angaben oder Betrug erlangten Zustimmung der betroffenen zuständigen Behörden erfolgt oder

…

g) in Bezug auf eine Verbringung von Abfällen im Sinne des Artikel 3 Absätze 2 und 4 dadurch gekennzeichnet ist, dass

…

iii) die Verbringung der Abfälle auf eine Weise geschieht, die dem in Anhang VII aufgeführten Dokument sachlich nicht entspricht."

6 Art. 3 („Allgemeiner Verfahrensrahmen") der Verordnung Nr. 1013/2006 sieht in seinem Abs. 2 vor:

„Die Verbringung folgender zur Verwertung bestimmter Abfälle unterliegt den allgemeinen Informationspflichten gemäß Artikel 18, sofern die verbrachte Abfallmenge mehr als 20 kg beträgt:

a) in Anhang III oder IIIB aufgeführte Abfälle;

…"

7 Art. 18 („Abfälle, für die bestimmte Informationen mitzuführen sind") der Verordnung Nr. 1013/2006 bestimmt:

„(1) Die beabsichtigte Verbringung von Abfällen im Sinne des Artikels 3 Absätze 2 und 4 unterliegt folgenden Verfahrensvorschriften:

a) Damit die Verbringung solcher Abfälle besser verfolgt werden kann, hat die der Gerichtsbarkeit des Versandstaats unterliegende Person, die die Verbringung veranlasst, sicherzustellen, dass das in Anhang VII enthaltene Dokument mitgeführt wird.

b) Das in Anhang VII enthaltene Dokument ist von der Person, die die Verbringung veranlasst, vor Durchführung derselben und von der Verwertungsanlage oder dem Labor und dem Empfänger bei der Übergabe der betreffenden Abfälle zu unterzeichnen.

…

(3) Die Mitgliedstaaten können zum Zwecke der Kontrolle, Durchsetzung, Planung und statistischen Erhebung nach nationalem Recht die in Absatz 1 genannten Informationen über Verbringungen anfordern, die von diesem Artikel erfasst werden.

…“

8 Art. 24 („Rücknahme von Abfällen bei illegaler Verbringung“) der Verordnung sieht vor:

„(1) Entdeckt eine zuständige Behörde eine Verbringung, die sie für illegal hält, so unterrichtet sie unverzüglich die anderen betroffenen zuständigen Behörden.

(2) Hat der Notifizierende die illegale Verbringung zu verantworten, so sorgt die zuständige Behörde am Versandort dafür, dass die betreffenden Abfälle

a) vom Notifizierenden de facto zurückgenommen werden oder, falls keine Notifizierung eingereicht wurde,

b) vom Notifizierenden de jure zurückgenommen werden oder, falls dies nicht möglich ist,

c) von der zuständigen Behörde am Versandort selbst oder einer in ihrem Namen handelnden natürlichen oder juristischen Person zurückgenommen werden oder, falls dies nicht möglich ist,

d) von der zuständigen Behörde am Versandort selbst oder einer in ihrem Namen handelnden natürlichen oder juristischen Person im Empfängerstaat oder im Versandstaat auf andere Weise verwertet oder beseitigt werden oder, falls dies nicht möglich ist,

e) mit dem Einverständnis aller betroffenen zuständigen Behörden von der zuständigen Behörde am Versandort selbst oder einer in ihrem Namen handelnden natürlichen oder juristischen Person in einem anderen Staat auf andere Weise verwertet oder beseitigt werden.

…

(3) Hat der Empfänger die illegale Verbringung zu verantworten, so sorgt die zuständige Behörde am Bestimmungsort dafür, dass die betreffenden Abfälle auf umweltgerechte Weise

a) vom Empfänger oder, falls dies nicht möglich ist,

b) von der zuständigen Behörde selbst oder einer in ihrem Namen handelnden natürlichen oder juristischen Person verwertet oder beseitigt werden.

…

(9) Im Falle einer illegalen Verbringung im Sinne des Artikels 2 Nummer 35 Buchstabe g unterliegt die Person, die die Verbringung veranlasst, den gleichen im vorliegenden Artikel begründeten Verpflichtungen wie der Notifizierende.

…“

9 In Art. 42 („Verfahrensvorschriften für Einfuhren aus einer Vertragspartei des Basler Übereinkommens [über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung, das am 22. März 1989 unterzeichnet und mit dem Beschluss 93/98/EWG des Rates vom

1. Februar 1993 (ABl. 1993, L 39, S. 1) im Namen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gebilligt worden ist] oder aus anderen Gebieten während Krisen- oder Kriegssituationen“) der Verordnung Nr. 1013/2006 heißt es:

„(1) Bei der Einfuhr von zur Beseitigung bestimmten Abfällen in die Gemeinschaft aus Staaten, die Vertragsparteien des Basler Übereinkommens sind, gelten die Bestimmungen von Titel II entsprechend mit den in den Absätzen 2 und 3 aufgeführten Anpassungen und Ergänzungen.

…

(4) Die Verbringung darf erst erfolgen, wenn:

a) der Notifizierende eine schriftliche Zustimmung der zuständigen Behörden am Versandort, am Bestimmungsort und gegebenenfalls der für die Durchfuhr zuständigen Behörden erhalten hat und die erteilten Auflagen erfüllt sind;

b) ein wirksamer Vertrag gemäß Artikel 4 Absatz 2 Nummer 4 und Artikel 5 zwischen dem Notifizierenden und dem Empfänger geschlossen wurde;

c) wirksame Sicherheitsleistungen oder entsprechende Versicherungen gemäß Artikel 4 Absatz 2 Nummer 5 und Artikel 6 hinterlegt bzw. abgeschlossen wurden;

d) die umweltgerechte Behandlung gemäß Artikel 49 sichergestellt ist.

…“

10 Art. 45 („Verfahrensvorschriften für Einfuhren aus einem Staat, für den der [Beschluss C(2001) 107 endg. des Rates der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (im Folgenden: OECD) zur Änderung des Beschlusses C(92) 39 endg. über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen] nicht gilt und der Vertragspartei des Basler Übereinkommens ist, oder aus anderen Gebieten während Krisen- oder Kriegssituationen“) der Verordnung Nr. 1013/2006 bestimmt:

„Bei der Einfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfällen in die Gemeinschaft

a) aus einem Staat, für den der OECD-Beschluss nicht gilt, …

…

gilt Artikel 42 entsprechend.“

11 Art. 49 („Umweltschutz“) der Verordnung Nr. 1013/2006 sieht in Abs. 1 vor:

„Der Erzeuger, der Notifizierende und andere an der Verbringung von Abfällen und/oder ihrer Verwertung oder Beseitigung beteiligte Unternehmen treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle verbrachten Abfälle während der gesamten Verbringung und während ihrer Verwertung und Beseitigung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und in umweltgerechter Weise behandelt werden. Dazu gehört insbesondere – wenn die Verbringung innerhalb der Gemeinschaft erfolgt – die Einhaltung der Bestimmungen des Artikels 4 der Richtlinie 2006/12/EG sowie der anderen Abfallgesetzgebung der Gemeinschaft.“

12 Art. 50 („Durchsetzung der Vorschriften in den Mitgliedstaaten“) dieser Verordnung sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften für Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und treffen alle erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Anwendung. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. …

…

(4) Die Kontrollen von Verbringungen umfassen die Einsichtnahme in Unterlagen, Identitätsprüfungen und gegebenenfalls die Kontrolle der Beschaffenheit der Abfälle.

…“

13 Nr. 15 des Anhangs IC („Spezifische Anweisungen für das Ausfüllen der Notifizierungs- und Begleitformulare“) der Verordnung hat folgenden Wortlaut:

„In der Regel ist der Empfänger die in Feld 10 angegebene Beseitigungs- oder Verwertungsanlage. Empfänger kann jedoch auch in einigen Fällen eine andere Person sein, zum Beispiel ein Händler oder Makler oder eine juristische Person wie der Hauptsitz oder die Postanschrift der in Feld 10 angegebenen, die Abfälle übernehmende Beseitigungs- oder Verwertungsanlage. Um als Empfänger auftreten zu können, muss ein Händler oder Makler oder eine juristische Person der Gerichtsbarkeit des Empfängerstaats unterliegen und Besitzer der Abfälle sein oder eine sonstige Form der rechtlichen Kontrolle über die Abfälle zum Zeitpunkt des Eintreffens der Lieferung im Empfängerstaat haben. In einem solchen Fall sind in Feld 2 die Angaben zu dem Händler oder Makler oder der juristischen Person einzutragen.“

14 Anhang III der Verordnung Nr. 1013/2006 enthält die „Liste der Abfälle, die den allgemeinen Informationspflichten nach Artikel 18 [dieser Verordnung] unterliegen“, die sogenannte „‚grüne‘ Abfallliste“ (im Folgenden: grüne Liste).