URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

27. Februar 2002 *

In der Rechtssache C-6/00

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom österreichischen Verwaltungsgerichtshof in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Abfall Service AG (ASA)

gegen

Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie

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) in der Fassung der Entscheidung 98/368/EG der Kommission vom 18. Mai 1998 (ABl. L 165, S. 20) sowie der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39) in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32) und der Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 (ABl. L 135, S. 32)

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter S. von Bahr und A. La Pergola (Berichterstatter),

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Abteilungsleiterin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Abfall Service AG (ASA), vertreten durch Rechtsanwalt C. Onz,

— der österreichischen Regierung, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte,

— der deutschen Regierung, vertreten durch W.-D. Plessing und B. Muttelsee-Schön als Bevollmächtigte,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch M. A. Fierstra als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. zur Hausen als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Abfall Service AG (ASA), vertreten durch Rechtsanwalt C. Onz, des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie, vertreten durch C. Glasel und A. Moser als Bevollmächtigte, der deutschen Regierung, vertreten durch W.-D. Plessing, der französischen Regierung, vertreten durch D. Colas als Bevollmächtigten, und der Kommission, vertreten durch G. zur Hausen, in der Sitzung vom 12. Juli 2001,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. November 2001,

folgendes

Urteil

1 Der Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 16. Dezember 1999, beim Gerichtshof eingegangen am 11. Januar 2000, gemäß Artikel 234 EG fünf 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) in der Fassung der Entscheidung 98/368/EG der Kommission vom 18. Mai 1998 (ABl. L 165, S. 20; im Folgenden: Verordnung) sowie der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39) in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32) und der Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 (ABl. L 135, S. 32; im Folgenden: Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Abfall Service AG (ASA) und dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (im Folgenden: BMU) über die Rechtmäßigkeit der Entscheidung des BMU, mit der dieser einer von ASA geplanten Verbringung von Abfällen entgegengetreten ist.

Rechtlicher Rahmen

Die Richtlinie

3 Wesentliche Zielsetzung der Richtlinie ist der Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen der Sammlung, Beförderung, Behandlung, Lagerung und Ablagerung von Abfällen. In der vierten Begründungserwägung der Richtlinie 75/442 heißt es insbesondere: „Die Aufbereitung von Abfällen sowie die Verwendung wiedergewonnener Materialien ist im Interesse der Erhaltung der natürlichen Rohstoffquellen zu fördern."

4 Die Richtlinie definiert in Artikel 1 Buchstabe e „Beseitigung" als „alle in Anhang II A aufgeführten Verfahren" und in Buchstabe f „Verwertung" als „alle in Anhang II B aufgeführten Verfahren".

5 Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um Folgendes zu fördern:

a) in erster Linie die Verhütung oder Verringerung der Erzeugung von Abfällen und ihrer Gefährlichkeit ...

b) in zweiter Linie

i) die Verwertung der Abfälle im Wege der Rückführung, der Wiederverwendung, des Wiedereinsatzes oder anderer Verwertungsvorgänge im Hinblick auf die Gewinnung von sekundären Rohstoffen oder

ii) die Nutzung von Abfällen zur Gewinnung von Energie."

6 In Anhang II A, „Beseitigungsverfahren", der Richtlinie heißt es:

„NB: Dieser Anhang führt Beseitigungsverfahren auf, die in der Praxis angewandt werden ...

D 1 Ablagerungen in oder auf dem Boden (z. B. Deponien usw.)

...

D 3 Verpressung (z. B. Verpressung pumpfähiger Abfälle in Bohrlöcher, Salzdome oder natürliche Hohlräume usw.)

...

D 12 Dauerlagerung (z. B. Lagerung von Behältern in einem Bergwerk usw.)

..."

7 In Anhang II B, „Verwertungsverfahren", der Richtlinie heißt es:

„NB: Dieser Anhang führt Verwertungsverfahren auf, die in der Praxis angewandt werden ...

...

R 5 Verwertung/Rückgewinnung von anderen anorganischen Stoffen

...

R 10 Aufbringung auf den Boden zum Nutzen der Landwirtschaft oder der Ökologie

...“

Die Verordnung

8 Die Verordnung regelt namentlich die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten.

9 Sie definiert in Artikel 2 Buchstabe i „Beseitigung“ als „Beseitigung im Sinne des Artikels 1 Buchstabe e) der Richtlinie 75/442/EWG“ und in Artikel 2 Buchstabe k „Verwertung“ als „Verwertung im Sinne des Artikels 1 Buchstabe f) der Richtlinie 75/442/EWG“.

10 Titel II, „Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten“, der Verordnung enthält u. a. zwei Abschnitte, von denen der eine die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen (Abschnitt A, der die Artikel 3 bis 5 umfasst) und der andere die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen (Abschnitt B, der die Artikel 6 bis 11 umfasst) behandelt. Das für die zweite Gruppe von Abfällen vorgesehene Verfahren ist weniger streng als das der ersten Gruppe.

11 Gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung notifiziert der Hersteller oder der Besitzer von Abfällen, der beabsichtigt, zur Verwertung bestimmte Abfälle des Anhangs III der Verordnung (Gelbe Abfallliste) von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat zu verbringen und/oder sie durch einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten durchzuführen, dies der zuständigen Behörde am Bestimmungsort und übermittelt den zuständigen Behörden am Versandort und den zuständigen Transitbehörden sowie dem Empfänger eine Kopie des Notifizierungsschreibens.

12 Nach Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung erfolgt die Notifizierung mit Hilfe des Begleitscheins, der von der zuständigen Behörde am Versandort ausgestellt wird. Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung bezeichnet die Angaben, die die notifizierende Person auf dem Begleitschein zu machen hat, u. a. die Angaben zu Verwertungsverfahren gemäß Anhang II B der Richtlinie (Artikel 6 Absatz 5 fünfter Gedankenstrich).

13 Gemäß Artikel 6 Absatz 6 der Verordnung schließt die notifizierende Person mit dem Empfänger einen Vertrag über die Verwertung der Abfälle, und eine Kopie dieses Vertrages ist der zuständigen Behörde auf Verlangen zuzustellen.

14 Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung legt die Frist sowie die Bedingungen und Modalitäten fest, die von den zuständigen Behörden am Bestimmungsort und am Versandort sowie der für die Durchfuhr zuständigen Behörde bei der Erhebung von Einwänden gegen die notifizierte geplante Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen eingehalten werden müssen. Nach dieser Vorschrift sind die Einwände auf Artikel 7 Absatz 4 zu stützen.

15 Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung sieht vor:

„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... 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. In diesem Fall kann die zuständige Behörde am Versandort jede Verbringung im Zusammenhang mit der betreffenden Person nach einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ablehnen;

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."

16 Artikel 26 der Verordnung bestimmt:

„(1) Als illegale Verbringung gilt:

...

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

...

(5) Die Mitgliedstaaten verbieten und ahnden die illegale Beförderung durch geeignete rechtliche Maßnahmen."

17 Artikel 30 Absatz 1 der Verordnung lautet:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Verbringung von Abfällen in Übereinstimmung mit den Vorschriften dieser Verordnung erfolgt. Diese Maßnahmen können Überprüfungen von Anlagen und Unternehmen nach Artikel 13 der Richtlinie 75/442/EWG und die stichprobenartige Überprüfung von Verbringungen umfassen."

Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsfragen

18 Am 2. März 1998 teilte die ASA, die ihren Sitz in Graz (Österreich) hat, dem BMU als der zuständigen Behörde am Versandort ihre Absicht mit, 7 000 Tonnen gefährlicher Abfälle zur Salzwerke AG mit Sitz in Deutschland zu verbringen.

19 Bei den zu verbringenden Abfällen handelte es sich der Mitteilung zufolge um Schlacken und Aschen, die als Rückstände der Abfallverbrennung in einer Abfallbehandlungsanlage der Stadt Wien (Österreich) zu einem „spezifischen Produkt" aufbereitet worden waren. Diese Abfälle sollten in einem ehemaligen Salzbergwerk in Kochendorf (Deutschland) zur Sicherung von Hohlräumen eingebracht werden (Bergversatz).

20 In den Notifizierungsunterlagen stufte ASA die Verwendung der zu verbringenden Abfälle als „Verwertung" ein und ordnete sie dem Verfahren R 5 des Anhangs II B der Richtlinie zu.

21 Das Regierungspräsidium Stuttgart (Deutschland) als zuständige Behörde am Bestimmungsort teilte ASA mit, dass einer Genehmigung der beantragten Notifizierung als Verwertungsmaßnahme von seiner Seite voraussichtlich nichts entgegenstehe.

22 Mit Bescheid vom 19. Juni 1998 erhob der BMU gegen diese Verbringung einen Einwand gemäß Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich der Verordnung. Zur Begründung hieß es, die beabsichtigte Verbringung stelle in Wirklichkeit ein Beseitigungsverfahren dar, und zwar das Verfahren D 12 des Anhangs II A der Richtlinie.

23 Gegen den Bescheid des BMU erhob ASA Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof. Sie machte insbesondere geltend, die Begründung des Einwands, die beabsichtigte Verbringung stelle keine Verwertung, sondern eine Beseitigung dar, sei nicht vom Tatbestand des Artikels 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich der Verordnung gedeckt.

24 Da die Entscheidung des Rechtsstreits nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs von einer Auslegung des Gemeinschaftsrechts abhängt, hat dieser das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die zuständige Behörde am Versandort nach der Verordnung Nr. 259/93 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft... befugt, die von der notifizierenden Person gemäß Artikel 6 Absatz 5 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 259/93 vorgenommene Zuordnung der Verwertung der zu verbringenden Abfälle zu einem Verwertungsverfahren gemäß Anhang II B der Richtlinie 75/442/EWG auf ihre Richtigkeit zu überprüfen und im Falle, dass diese Zuordnung unzutreffend ist, die Verbringung der Abfälle zu untersagen?

2. Kann sich die zuständige Behörde am Versandort mit der gegen die Verbringung von Abfällen erhobenen Einwandsbegründung, die geplante Verbringung der Abfälle erfolge entgegen den von der notifizierenden Person auf dem Begleitschein vorgenommenen Einstufung nicht zu Zwecken der Verwertung, sondern zur Beseitigung, auf den Einwandtatbestand des Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 259/93 stützen?

3. Im Falle der Verneinung von Frage 2:

Auf welche Bestimmung der Verordnung Nr. 259/93 oder des sonstigen Gemeinschaftsrechts kann sich die zuständige Behörde am Versandort bei der Versagung der Verbringung von Abfällen stützen, wenn die Verbringung entgegen den Angaben der notifizierenden Person nicht zum Zweck der Verwertung, sondern zum Zweck der Beseitigung erfolgt?

4. Ist jede Einbringung von Abfällen in ein Bergwerk unabhängig von den konkreten Umständen dieser Einbringung als Beseitigung der Abfälle im Sinne der Verordnung Nr. 259/93 in Verbindung mit Anhang II A der Richtlinie 75/242/EWG (Verfahren D 12) anzusehen?

5. Im Falle der Verneinung von Frage 4:

Nach welchen Kriterien ist die Zuordnung zu den Verfahren des Anhanges II der Richtlinie 75/442/EWG vorzunehmen?

Zu den ersten drei Fragen

25 Die ersten drei Fragen des vorlegenden Gerichts, die gemeinsam zu prüfen sind, gehen im Wesentlichen dahin, ob die zuständige Behörde am Versandort nach Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung prüfen darf, ob eine geplante Verbringung, die in der Notifizierung als „Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen" eingestuft ist, dieser Zuordnung tatsächlich entspricht, ob sie in diesem Fall dieser Verbringung entgegentreten darf, wenn die von der notifizierenden

Person vorgenommene Zuordnung unzutreffend ist, und auf welche Bestimmung des Gemeinschaftsrechts sie sich hierbei stützen kann.

26 ASA trägt vor, die zuständige Behörde am Versandort sei nicht befugt, die von der notifizierenden Person vorgenommene Einstufung als Verwertungsmaßnahme auf ihre Richtigkeit zu überprüfen, und im Falle, dass diese Zuordnung unzutreffend sei, auch nicht berechtigt, die Verbringung der Abfälle zu untersagen, es sei denn, es liege ein Fall offenkundig missbräuchlicher Notifizierung vor.

27 Nur die zuständige Behörde am Bestimmungsort sei befugt, einen Einwand gegen eine unzutreffende Zuordnung des Zwecks der Verbringung zu erheben. Was den in Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich der Verordnung vorgesehenen Einwand angehe, könne sich allein die zuständige Behörde am Bestimmungsort rechtzeitig die Kenntnisse über die Verwertungsanlage sowie über die Verwertungs- und Beseitigungskosten im Bestimmungsland verschaffen, die es ihr ermöglichten, den Einwand in voller Kenntnis der Sachlage zu erheben.

28 Wenn sowohl die zuständige Behörde am Versandort als auch die zuständige Behörde am Bestimmungsort den Zweck der Verbringung prüfen könnten, bestünde die Gefahr, dass sie divergierende Entscheidungen träfen.

29 Im Übrigen müsse die Verordnung im Licht des Grundsatzes der Warenverkehrsfreiheit und unter Beachtung des Primats der Verwertung der Abfälle ausgelegt werden; dies bedeute, dass der zuständigen Behörde am Versandort nicht das Recht zuerkannt werden könne, den Einwand der unzutreffenden Zuordnung des Verbringungszwecks zu erheben. Zum einen bestünde nämlich die Gefahr, dass die zuständige Behörde am Versandort diese Möglichkeit nutzen würde, um nationale Wirtschaftsinteressen zu schützen, und zum anderen würde die Ausübung dieser Befugnis eine nicht gerechtfertigte Beschränkung des Grundsatzes des Primats der Verwertung darstellen.

30 Dagegen vertreten die österreichische und die deutsche Regierung, die französische Regierung in ihren Ausführungen in der mündlichen Verhandlung sowie die niederländische Regierung und die Kommission die Auffassung, die zuständige Behörde am Versandort sei befugt, die Richtigkeit der von der notifizierenden Person gemachten Angaben namentlich zur Zuordnung des Zwecks der Abfallverbringung zu überprüfen.

31 Zur Frage, auf welche Bestimmung des Gemeinschaftsrechts die zuständige Behörde am Versandort sich stützen muss, um einer geplanten Verbringung, die fälschlich als zur Verwertung der Abfälle bestimmt deklariert wurde, entgegenzutreten, tragen die österreichische und die deutsche Regierung vor, der Einwand nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich der Verordnung könne im Wege der Analogie auch in diesem Fall geltend gemacht werden. Die niederländische Regierung und die Kommission schließen sich einer solchen Auslegung dieser Vorschrift nicht an.

32 Die österreichische und die deutsche Regierung machen ferner geltend, die zuständige Behörde am Versandort könne sich auch auf Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung stützen, um einer geplanten Verbringung, die fälschlich als zur Verwertung der Abfälle bestimmt deklariert wurde, entgegenzutreten. Nach Auffassung der deutschen Regierung kann die zuständige Behörde am Versandort sich nach Neuzuordnung des Verbringungszwecks auch auf Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe a Ziffer i der Verordnung, betreffend die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen, berufen.

33 Die französische Regierung in ihren Ausführungen in der mündlichen Verhandlung und die niederländische Regierung tragen vor, die zuständige Behörde am Versandort könne die Verbringung neu zuordnen, wenn diese entgegen den Angaben der notifizierenden Person nicht zum Zweck der Verwertung der Abfälle, sondern zum Zweck ihrer Beseitigung erfolge; sie könne daher einen Einwand nach Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung erheben.

34 Die Kommission macht geltend, nach dem allgemeinen Grundsatz der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns müsse die zuständige Behörde am Versand-

ort einen Einwand gegen eine Verbringung erheben, die der notifizierenden Person falsch zugeordnet worden sei, ohne dass eine Bezugnahme auf eine spezifische Vorschrift der Verordnung erforderlich sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

35 Vorab ist festzustellen, dass mit der Verordnung auf Gemeinschaftsebene eine harmonisierte Regelung für die Verbringung von Abfällen geschaffen worden ist, um den Schutz der Umwelt sicherzustellen (Urteil vom 13. Dezember 2001 in der Rechtssache C-324/99, DaimlerChrysler, Slg. 2001, I-9897, Randnr. 42).

36 Die Fälle, in denen die Mitgliedstaaten gegen eine Verbringung von Abfällen zwischen ihnen Einwände erheben können, sind, was die zur Beseitigung bestimmten Abfälle angeht, in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung abschließend aufgeführt (Urteil DaimlerChrysler, Randnr. 50); was die zur Verwertung bestimmten Abfälle angeht, die dem Verfahren der Artikel 6 bis 8 der Verordnung unterliegen, sind sie gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung in Absatz 4 dieses Artikels abschließend aufgeführt.

37 Voraussetzung für die Anwendung dieser Vorschriften der Verordnung, in denen die Einwände festgelegt werden, die die zuständigen Behörden am Bestimmungsort und am Versandort sowie die für die Durchfuhr zuständige Behörde gegen die Verbringung von zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmten Abfällen erheben können, ist jedoch zunächst die richtige Zuordnung des Verbringungszwecks unter Beachtung der in Artikel 1 Buchstaben e und f der Richtlinie, die ihrerseits auf die Anhänge II A bzw. II B dieser Richtlinie verweisen, enthaltenen Definitionen der Beseitigung und der Verwertung.

38 Das Erfordernis, den Zweck der Abfallverbringung richtig zuzuordnen, ergibt sich nicht nur aus den in Randnummer 36 dieses Urteils angeführten Vorschriften der Verordnung betreffend die Gründe für Einwände gegen die Verbringung, sondern ganz allgemein aus der Verordnung als Ganzes, die, wie aus ihrer achten Begründungserwägung hervorgeht, je nach der Bestimmung der Abfälle, einschließlich der Frage, ob diese beseitigt oder verwertet werden sollen, unterschiedliche Verfahren anwendet. Eines der Ziele der Verordnung, nämlich die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen gegenüber der Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen durch Festlegung weniger strenger Regeln für erstere zu erleichtern, wäre gefährdet, wenn die Zuordnung des Verbringungszwecks nicht kontrolliert würde.

39 Nach der Verordnung obliegt es der notifizierenden Person, im Begleitschein, mit dessen Hilfe die Notifizierung an die zuständigen Behörden erfolgt, selbst den Zweck der Abfallverbringung zuzuordnen.

40 Aus der durch die Verordnung eingeführten Regelung ergibt sich jedoch, dass alle zuständigen Behörden, gegenüber denen diese Notifizierung erfolgt, prüfen müssen, ob die von der notifizierenden Person vorgenommene Zuordnung der Verordnung entspricht, und Einwände gegen die Verbringung erheben müssen, wenn diese Zuordnung falsch ist.

41 Diese Verpflichtung folgt insbesondere aus Artikel 26 der Verordnung, der den Mitgliedstaaten aufgibt, jede illegale Verbringung, namentlich diejenige, die sich aus einer wissentlich falschen Zuordnung des Verbringungszwecks durch die notifizierende Person ergibt, zu verbieten und zu ahnden, sowie aus Artikel 30 Absatz 1 der Verordnung, der den Mitgliedstaaten ausdrücklich die allgemeine Verpflichtung auferlegt, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Verbringung von Abfällen in Übereinstimmung mit den Vorschriften dieser Verordnung erfolgt.

42 Diese Auslegung wird nicht durch das Vorbringen von ASA in Frage gestellt, die Behörde am Versandort sei nicht in der Lage, zu prüfen, ob die von der notifizierenden Person vorgenommene Zuordnung als „Verbringung zur Verwertung der Abfälle" zutreffe.

43 Zunächst einmal erhält die zuständige Behörde am Versandort nämlich gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung eine Kopie des Notifizierungsschreibens betreffend die geplante Verbringung der zur Verwertung bestimmten Abfälle und besitzt damit dieselben Informationen über die Verbringung, wie sie der Behörde am Bestimmungsort mitgeteilt werden. Die Behörde am Versandort kann die notifizierende Person ferner gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung um zusätzliche Angaben und Unterlagen betreffend die geplante Verbringung bitten; nach Artikel 6 Absatz 6 kann sie die notifizierende Person um Vorlage einer Kopie des Vertrags über die Verwertung der Abfälle bitten. Die Behörde am Versandort verfügt somit über Mittel, die ihr die Kontrolle ermöglichen, ob der Verbringungszweck richtig zugeordnet worden ist.

44 Auch dem Vorbringen von ASA, es könne nicht davon ausgegangen werden, dass sowohl die zuständigen Behörden am Bestimmungsort als auch die zuständigen Behörden am Versandort verpflichtet seien, zu prüfen, ob die notifizierende Person die Verbringung richtig zugeordnet habe, da dies zu unterschiedlichen Zuordnungen ein und derselben Verbringung führen könnte, kann nicht gefolgt werden. Die Gefahr solcher unterschiedlicher Zuordnungen ist nämlich dem durch die Verordnung selbst eingeführten System inhärent, da diese die Verpflichtung, darüber zu wachen, dass die Verbringung entsprechend den Vorschriften dieser Verordnung erfolgt, allen zuständigen Behörden zugleich überträgt.

45 Schließlich kann auch dem Vorbringen von ASA betreffend den Grundsatz des freien Warenverkehrs und den Grundsatz des Primats der Verwertung der Abfälle nicht gefolgt werden. Zum einen ergibt sich aus der Verordnung, dass die zuständige Behörde am Versandort einer Verbringung von Abfällen wegen unzutreffender Zuordnung des Verbringungszwecks nur entgegentreten kann, wenn diese Zuordnung der Verordnung widerspricht, nicht aber zu dem Zweck, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beschränken. Zum anderen gilt der Grundsatz des Primats der Verwertung per definitionem nur für Abfälle, die tatsächlich zur Verwertung bestimmt sind, und verbietet damit nicht die Kontrolle dieser Zweckbestimmung, auch nicht durch die zuständige Behörde am Versandort.

46 Zu der Frage, auf welche Bestimmung des Gemeinschaftsrechts sich die zuständige Behörde am Versandort stützen muss, um einer in der Notifizierung falsch eingestuften Verbringung entgegenzutreten, ist zunächst festzustellen, dass Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich der Verordnung schon nach seinem Wortlaut nur angewandt werden kann, wenn wenigstens ein Teil der zu verbringenden Abfälle verwertet werden soll. Diese Vorschrift kann von der zuständigen Behörde am Versandort daher nicht angewandt werden, um einen Einwand gegen eine Verbringung von Abfällen zu erheben, die nach ihrem Dafürhalten ausschließlich zur Beseitigung bestimmt sind.

47 Wenn der Verbringungszweck ihrer Auffassung nach in der Notifizierung falsch eingestuft wurde, muss die zuständige Behörde am Versandort ihren Einwand gegen die Verbringung auf diese unzutreffende Zuordnung stützen, ohne auf eine der speziellen Vorschriften der Verordnung Bezug zu nehmen, die die Einwände festlegen, die von den Mitgliedstaaten gegen die Verbringung von Abfällen erhoben werden können. Dieser Einwand führt, wie die anderen in dieser Verordnung vorgesehenen Einwände dazu, dass die Verbringung unterbunden wird.

48 Die notifizierende Person kann in diesem Fall auf die Verbringung der Abfälle in einen anderen Mitgliedstaat verzichten, eine neue Notifizierung vornehmen oder ein geeignetes Rechtsmittel gegen die Entscheidung der zuständigen Behörde am Versandort einlegen, mit der ein Einwand gegen die Verbringung erhoben wird. In jedem Fall ist es nicht Sache einer zuständigen Behörde, von Amts wegen den Zweck einer Abfallverbringung neu zuzuordnen, weil diese einseitige Neuzuordnung zur Folge hätte, dass ein und dieselbe Verbringung von den verschiedenen zuständigen Behörden anhand von Vorschriften verschiedener Abschnitte der Verordnung geprüft würde, was mit dem durch diese Verordnung eingeführten System unvereinbar wäre.

49 Im Übrigen hat der Gerichtshof für Recht erkannt, dass das durch die Verordnung festgelegte Verfahren der notifizierenden Person garantiert, dass ihr Verbringungsvorhaben innerhalb der in der Verordnung festgesetzten Fristen geprüft wird und dass sie spätestens bei Ablauf dieser Fristen darüber unterrichtet wird, ob und gegebenenfalls unter welchen Auflagen die Verbringung durchgeführt werden kann (Urteil DaimlerChrysler, Randnr. 70). Der Einwand der zuständigen Behörde am Versandort betreffend die unzutreffende Zuordnung einer

als Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen notifizierten Verbringung muss daher innerhalb der Frist des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung erhoben werden.

50 Aufgrund all dessen ist auf die ersten drei Fragen zu antworten, dass nach dem durch die Verordnung eingeführten System

— die zuständige Behörde am Versandort nach Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung prüfen darf, ob eine geplante Verbringung, die in der Notifizierung als „Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen" eingestuft ist, dieser Zuordnung tatsächlich entspricht,

— diese Behörde dieser Verbringung durch Erhebung eines auf diese unzutreffende Zuordnung gestützten Einwandes innerhalb der Frist des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung entgegentreten muss.

Zur vierten und fünften Frage

51 Die vierte und die fünfte Frage des vorlegenden Gerichts, die gemeinsam zu prüfen sind, gehen im Wesentlichen dahin, ob die Einbringung von Abfällen in ein stillgelegtes Bergwerk zwingend eine Beseitigung im Sinne des Verfahrens D 12 des Anhangs II A der Richtlinie darstellt oder ob eine solche Einbringung vielmehr je nach Einzelfall beurteilt werden muss, um festzustellen, ob es sich um eine Beseitigung oder um eine Verwertung im Sinne der Richtlinie handelt und nach welchen Kriterien diese Beurteilung in diesem Fall zu erfolgen hat.

52 ASA sowie die österreichische und die deutsche Regierung sind der Ansicht, die Einbringung von Abfällen in ein stillgelegtes Bergwerk müsse anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls als Beseitigung oder Verwertung eingestuft werden.

53 Hinsichtlich der für diese Einstufung zu verwendenden Kriterien trägt ASA vor, nach der Richtlinie seien die Erhaltung natürlicher Rohstoffquellen und der Gedanke der Kreislaufwirtschaft Ziele, die für eine Verwertung kennzeichnend seien. Die Gefährlichkeit bzw. Ungefährlichkeit der Abfälle müsse ebenfalls berücksichtigt werden, da der Umstand, dass die Abfälle gefährlich seien, ein Anhaltspunkt dafür sei, dass es sich bei ihnen um einen Beseitigungsvorgang handele.

54 Für die österreichische und die deutsche Regierung hängt die Einstufung einer Einbringung von Abfällen in ein stillgelegtes Bergwerk nach den Vorschriften der Richtlinie entscheidend davon ab, ob die fraglichen Abfälle die entsprechenden bergbautechnischen Eigenschaften aufweisen, um als Versatzgut verwendet zu werden. Die deutsche Regierung fügt hinzu, das von der Richtlinie verfolgte Ziel der Erhaltung der natürlichen Rohstoffquellen erfordere, dass man sich auf den Hauptzweck des Vorgangs stützen müsse, um diesen zuzuordnen, wobei der Umstand, dass die Abfälle als Substitut natürlicher Ressourcen verwendet würden, annehmen lasse, dass es sich um einen Verwertungsvorgang handele.

55 Die französische Regierung in ihren Ausführungen in der mündlichen Verhandlung sowie die niederländische Regierung und die Kommission vertreten demgegenüber die Auffassung, jede Einbringung von Abfällen in ein stillgelegtes Bergwerk sei als Beseitigung einzustufen, da sie unter das Verfahren D 12 des Anhangs II A der Richtlinie falle. Die niederländische Regierung und die Kommission führen weiter aus, diese Art von Einbringung könne in bestimmten Fällen auch unter die Verfahren D 1 und D 3 des genannten Anhangs fallen.

56 Die französische und die niederländische Regierung machen ferner geltend, die Rückführung, die Wiederverwendung oder der Wiedereinsatz seien Vorgänge, die es erforderten, dass die Abfälle zwecks ihrer neuen Verwendung einer vorherigen Behandlung unterzogen würden. Diese Voraussetzung sei bei der Einbringung von Abfällen in ein stillgelegtes Bergwerk nicht erfülle.

57 Darüber hinaus ist es nach Auffassung der Kommission denkbar, dass es Abfallverwendungen gibt, die von den in den Anhängen II A und II B der Richtlinie beschriebenen Verfahren nicht ausdrücklich erfasst werden; solche Verwendungen fielen jedoch in den Anwendungsbereich der Richtlinie und in den der Verordnung.

Würdigung durch den Gerichtshof

58 Vorab ist festzustellen, dass weder die Verordnung noch die Richtlinie eine allgemeine Definition der Begriffe der Beseitigung und der Verwertung von Abfällen enthalten, sondern lediglich auf die Anhänge II A und II B der Richtlinie verweisen, in denen die verschiedenen Verfahren, die unter den einen oder den anderen dieser Begriffe fallen, aufgeführt sind.

59 Den Vorbemerkungen zu den Anhängen II A und II B der Richtlinie zufolge sollen diese die Beseitigungs- und Verwertungsverfahren zusammenfassen, die in der Praxis angewandt werden. Wie sich aus der Bezeichnung der in diesen Anhängen aufgeführten Verfahren ergibt, sind einige von diesen in sehr allgemeiner Form umschrieben und erfassen de facto Kategorien von Verfahren, wobei manchmal Beispiele von Verfahren gegeben werden, um die betreffende Verfahrenskategorie zu veranschaulichen.

60 Somit ist festzustellen, dass die Anhänge II A und II B der Richtlinie den Zweck verfolgen, die am häufigsten vorkommenden Beseitigungs- oder Verwertungsverfahren zusammenzustellen, nicht aber alle Abfallbeseitigungs- oder -verwertungsverfahren im Sinne der Richtlinie genau und abschließend aufzuführen.

61 Aus diesem Vorgehen des Gemeinschaftsgesetzgebers folgt zum einen, dass bestimmte Abfallbeseitigungs- oder -verwertungsmethoden womöglich nicht ausdrücklich unter den Verfahren der Anhänge II A und II B der Richtlinie genannt sind, namentlich weil sie erst nach der letzten Anpassung dieser Anhänge an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt zur Anwendung gelangt sind, und zum anderen, dass bestimmte Verfahren gleichzeitig unter die Bezeichnung der in Anhang II A der Richtlinie aufgeführten Verfahren wie unter diejenige der in Anhang II B der Richtlinie aufgeführten Verfahren fallen können.

62 Nach der Richtlinie muss jede Behandlung von Abfällen, die in ihren Anwendungsbereich fällt, als Beseitigung oder Verwertung dieser Abfälle eingestuft werden können, um die unterschiedlichen Vorschriften dieser Richtlinie für diese beiden Kategorien von Verfahren, namentlich im Hinblick auf das Genehmigungsverfahren, dem die Anlagen oder Unternehmen, die diese Verfahren durchführen, unterworfen sind, anzuwenden. Wie sich aus Randnummer 38 dieses Urteils ergibt, setzt die Anwendung der Verordnung auch für die Bestimmung der für eine Verbringung von Abfällen geltenden Vorschriften voraus, dass sie als zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmt eingestuft werden können.

63 Für die Zwecke der Anwendung der Richtlinie und der Verordnung muss daher jedes Verfahren der Abfallbehandlung als Beseitigung oder Verwertung eingestuft werden können; ein und dasselbe Verfahren kann nicht gleichzeitig als Beseitigung und Verwertung eingestuft werden.

64 Aufgrund dessen muss ein Verfahren der Abfallbehandlung, das nicht einem einzigen Verfahren oder einer einzigen Verfahrenskategorie der Anhänge II A oder II B der Richtlinie zugeordnet werden kann, wenn allein auf die Bezeichnung der betreffenden Verfahren abgestellt wird, im Lichte der Ziele der Richtlinie je nach Einzelfall eingestuft werden.

65 Dies trifft im vorliegenden Fall zu, da die Einbringung von Schlacken und Aschen in ein stillgelegtes Bergwerk ein Verfahren darstellt, das allein nach der Bezeichnung der betreffenden Verfahren dem Beseitigungsverfahren D 12 des Anhangs II A der Richtlinie oder dem Bewertungsverfahren R 5 des Anhangs II B der Richtlinie zugeordnet werden kann.

66 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie die geeigneten Maßnahmen zu treffen haben, um die Verwertung der Abfälle im Wege der Rückführung, der Wiederverwendung, des Wiedereinsatzes oder anderer Verwertungsvorgänge im Hinblick auf die Gewinnung von sekundären Rohstoffen sowie die Nutzung von Abfällen zur Gewinnung von Energie zu fördern.

67 Zunächst ist festzustellen, dass — wie der Generalanwalt in Nummer 82 seiner Schlussanträge ausgeführt hat — mit dem Begriff der „Verwertung" zwar im Allgemeinen eine Vorbehandlung der Abfälle verbunden ist, der Umstand, dass Abfälle einer solchen Behandlung unterzogen wurden, jedoch weder nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b noch nach irgendeiner anderen Vorschrift der Richtlinie eine notwendige Voraussetzung für die Einstufung einer Maßnahme als „Verwertung" im Sinne von Artikel 1 Buchstabe f der Richtlinie ist.

68 Wie der Generalanwalt ferner in Randnummer 84 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ergibt sich weder aus Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b noch aus irgendeiner anderen Vorschrift der Richtlinie, dass die Gefährlichkeit oder Ungefährlichkeit der Abfälle als solche entscheidend für die Frage wäre, ob ein Verfahren der Abfallbehandlung als „Verwertung" im Sinne von Artikel 1 Buchstabe f der Richtlinie einzustufen ist.

69 Dagegen liegt das entscheidende Merkmal für eine Abfallverwertungsmaßnahme nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie sowie nach ihrer vierten Begründungserwägung darin, dass ihr Hauptzweck darauf gerichtet ist, dass die Abfälle eine sinnvolle Aufgabe erfüllen können, indem sie andere Materialien ersetzen, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen, wodurch natürliche Rohstoffquellen erhalten werden können.

70 Es ist Sache des nationalen Gerichts, dieses Kriterium auf den vorliegenden Fall anzuwenden, um die Einbringung der fraglichen Abfälle in ein stillgelegtes Bergwerk als Beseitigung oder Verwertung einzustufen.

71 Aufgrund all dessen ist auf die vierte Frage und fünfte Frage zu antworten, dass die Einbringung von Abfällen in ein stillgelegtes Bergwerk nicht zwingend eine Beseitigung im Sinne des Verfahrens D 12 des Anhangs II A der Richtlinie darstellt.

Diese Einbringung muss je nach Einzelfall beurteilt werden, um festzustellen, ob es sich um eine Beseitigung oder um eine Verwertung im Sinne der Richtlinie handelt.

Eine solche Einbringung stellt eine Verwertung dar, wenn ihr Hauptzweck darauf gerichtet ist, dass die Abfälle eine sinnvolle Aufgabe erfüllen können, indem sie andere Materialien ersetzen, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen.

Kosten

72 Die Auslagen der österreichischen, der deutschen, der französischen und der niederländischen 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 (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 16. Dezember 1999 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Nach dem durch die 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 98/368/EG der Kommission vom 18. Mai 1998 eingeführten System**

   — **darf die zuständige Behörde am Versandort nach Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung prüfen, ob eine geplante Verbringung, die in der Notifizierung als „Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen" eingestuft ist, dieser Zuordnung tatsächlich entspricht,**

— muss diese Behörde dieser Verbringung durch Erhebung eines auf diese unzutreffende Zuordnung gestützten Einwandes innerhalb der Frist des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung entgegentreten.

2. Die Einbringung von Abfällen in ein stillgelegtes Bergwerk stellt nicht zwingend eine Beseitigung im Sinne des Verfahrens D 12 des Anhangs II A 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 und der Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 dar.

Diese Einbringung muss je nach Einzelfall beurteilt werden, um festzustellen, ob es sich um eine Beseitigung oder um eine Verwertung im Sinne der Richtlinie handelt.

Eine solche Einbringung stellt eine Verwertung dar, wenn ihr Hauptzweck darauf gerichtet ist, dass die Abfälle eine sinnvolle Aufgabe erfüllen können, indem sie andere Materialien ersetzen, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen.

Jann von Bahr La Pergola

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. Februar 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

P. Jann