URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

12. September 1996 *

In den verbundenen Rechtssachen C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 und C-157/95

betreffend dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag von der Pretura circondariale Rom, Auswärtige Kammer Tivoli und Auswärtige Kammer Castelnuovo di Porto (Italien), in den bei dieser anhängigen Strafverfahren gegen

Sandro Gallotti,

Roberto Censi,

Giuseppe Salmaggi,

Salvatore Pasquire,

Massimo Zappone,

Francesco Segna u. a.,

Cesare Cervetti,

Mario Gasbarri,

Isidoro Narducci,

Fulvio Smaldone

* Verfahrenssprache: Italienisch.

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle (ABl. L 78, S. 32)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten D. A. O. Edward, der Richter L. Sevón (Berichterstatter) und M. Wathelet,

Generalanwalt: N. Fennelly
Kanzler: R. Grass

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der französischen Regierung, vertreten durch Catherine de Salins, stellvertretende Direktorin in der Direktion für Rechtsfragen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und Gautier Mignot, Sekretär für Auswärtige Angelegenheiten in derselben Direktion, als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Maria Condou-Durande und Laura Pignataro, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 8. Februar 1996,

folgendes

Urteil

1 Der Pretore der Pretura circondariale Rom hat als Richter der Auswärtigen Kammer Tivoli sowie der Auswärtigen Kammer Castelnuovo di Porto mit zehn Beschlüssen, die zwischen dem 26. Oktober 1994 und dem 4. April 1995 ergangen und zwischen dem 6. März und dem 19. Mai 1995 beim Gerichtshof eingegangen sind, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle (ABl. L 78, S. 32) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in Strafverfahren gegen verschiedene Personen, die angeklagt sind, den gesetzlichen italienischen Abfallbestimmungen zuwidergehandelt zu haben, und zwar insbesondere dem Decreto del Presidente della Repubblica (DPR) Nr. 915 vom 10. September 1982, mit dem die Richtlinien 75/442/EWG über Abfälle, 76/403/EWG über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle und 78/319/EWG über giftige und gefährliche Abfälle durchgeführt wurden (GURI Nr. 343 vom 15. Dezember 1982), sowie dem Decreto-legge Nr. 397 vom 9. September 1988 mit der Bezeichnung „Dringlichkeitsbestimmungen für die Beseitigung von Industrieabfällen" (GURI Nr. 213 vom 10. November 1988), das nach einigen Änderungen zum Gesetz Nr. 475 vom 9. November 1988 (GURI Nr. 264 vom 10. November 1988) geworden ist. Obwohl die Vorlagebeschlüsse insoweit keine klare Aussage enthalten, scheint es, daß den Angeklagten in erster Linie zur Last gelegt wird, unter Verstoß gegen Artikel 10 des DPR Nr. 915/82 ohne Genehmigung Sondermülldeponien angelegt zu haben, unter Verstoß gegen Artikel 25 dieses DPR ohne Genehmigung Abfälle beseitigt zu haben und nicht die Verpflichtungen aus den Artikeln 3 und 9 octies des Gesetzes Nr. 475/88 über die Führung von Abfallregistern eingehalten zu haben.

3 Der Pretore führt in seinen Vorlagebeschlüssen zunächst aus, die Richtlinie 91/156 habe die Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39) grundlegend geändert, indem sie den Abfallbegriff abgewandelt, Verwertungsverfahren gefördert und die Ziele der Vermeidung und Verminderung der Abfallmengen durch den Rückgriff auf Technologien festgelegt habe, die auf

der Rückführung, der Wiederverwendung oder der Energiegewinnung beruhten. Die Umsetzung dieser Richtlinie müsse daher zu einer radikalen Änderung der italienischen Rechtsvorschriften führen, da in diesen Vorschriften zwischen den Vorgängen der Beseitigung und denen der Verwertung zu unterscheiden wäre, wobei die Verwertungsvorgänge einer weniger starren Genehmigungsregelung zu unterwerfen wären. Es sei jedoch festzustellen, daß der italienische Gesetzgeber die Richtlinie 91/156 nicht durchgeführt habe, obwohl die Umsetzungsfrist am 1. April 1993 abgelaufen sei.

4 Der Pretore führt weiter aus, die Richtlinie 91/156 habe offenbar vorrangig, wenn nicht sogar ausschließlich, auf eine Lösung abgestellt, wonach der Abfallbereich einer verwaltungsrechtlichen Regelung unterworfen werde, bei der die strafrechtliche Ahndung auf extreme Fälle beschränkt werde. Daher seien die Bestimmungen des DPR Nr. 915/82 mit der Richtlinie unvereinbar, soweit sie die Anwendung von Strafsanktionen im Bereich der Bewirtschaftung und der Kontrollen vorzögen. Dies habe zur Folge, daß sich die italienischen Wirtschaftsteilnehmer in einer ungünstigeren Lage befänden als die übrigen Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft, obgleich die Richtlinie gerade darauf abziele, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten und die Ungleichbehandlungen zwischen den Binnenmarktteilnehmern durch Einführung gleichartiger Rechtsvorschriften zu beseitigen.

5 Demgemäß ersucht der Pretore den Gerichtshof,

1. sich im Wege der Vorabentscheidung über die rechtliche Bedeutung des Umstands zu äußern, daß die Italienische Republik die zur Durchführung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates erforderlichen Rechtsetzungsakte nicht rechtzeitig erlassen hat,

2. und insbesondere die Frage zu beantworten, ob die Androhung von Strafen, insbesondere der in den Artikeln 25 ff. des DPR Nr. 915/82 vorgesehenen, für den Fall der Nichtbeachtung der italienischen Regelung als mit der Gemeinschaftsregelung unvereinbar anzusehen ist, die eine Gleichbehandlung der Binnenmarktteilnehmer auch unter dem Gesichtspunkt der Sanktionen gewährleisten will.

Zur Zulässigkeit der Vorlagefragen

6 Die französische Regierung und die Kommission weisen auf die Schwierigkeit, die Eigenschaft der Angeklagten, die diesen zur Last gelegten Handlungen und die anwendbaren nationalen Bestimmungen zu identifizieren, sowie auf die Ungenauigkeit der Fragen hin.

7 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes gebietet es die Notwendigkeit, zu einer für das nationale Gericht sachdienlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gelangen, daß dieses Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen umreißt, in den sich die gestellten Fragen einfügen, oder daß es zumindest die tatsächlichen Annahmen erläutert, auf denen diese Fragen beruhen (vgl. insbesondere Urteil vom 26. Januar 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-320/90, C-321/90 und C-322/90, Telemarsicabruzzo u. a., Slg. 1993, I-393, Randnr. 6, und Beschluß vom 20. März 1996 in der Rechtssache C-2/96, Sunino und Data, Slg. 1996, I-1543, Randnr. 4).

8 Außerdem sollen die in den Vorlageentscheidungen erteilten Informationen nicht nur dem Gerichtshof erlauben, sachdienliche Antworten zu geben, sondern auch den Regierungen der Mitgliedstaaten und den anderen Beteiligten ermöglichen, gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes Erklärungen abzugeben. Der Gerichtshof hat in Anbetracht der Tatsache, daß den Beteiligten nach dieser Vorschrift nur die Vorlageentscheidungen zugestellt werden, darauf zu achten, daß diese Möglichkeit gewahrt wird (vgl. insbesondere Urteil vom 1. April 1982 in den verbundenen Rechtssachen 141/81, 142/81 und 143/81, Holdijk u. a., Slg. 1982, 1299, Randnr. 6, und Beschluß Sunino und Data, a. a. O., Randnr. 5).

9 Es ist jedoch festzustellen, daß der Gerichtshof im vorliegenden Fall in Anbetracht der sehr allgemeinen Natur der Fragen und der vom vorlegenden Gericht in den Gründen seiner Beschlüsse eingehend dargestellten Auslegung der Richtlinie 91/156 über genügend Anhaltspunkte verfügt, um eine sachdienliche Antwort auf die Vorlagefragen zu geben. Diese sind daher zulässig.

Zu den Vorlagefragen

10 Das vorlegende Gericht möchte mit seinen Fragen im wesentlichen wissen, erstens ob das Gemeinschaftsrecht, insbesondere die Richtlinie 91/156, dahin auszulegen ist, daß es auch die Verhängung von Strafsanktionen wie der in den italienischen Rechtsvorschriften vorgesehenen zuläßt, und zweitens welche Folgerungen daraus zu ziehen sind, daß die Italienische Republik diese Richtlinie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist umgesetzt hat.

11 Aus dem Wortlaut der Fragen und dem Kontext der Vorlagebeschlüsse ergibt sich, daß die zweite Frage nur eine weite Formulierung der ersten Frage darstellt und nur dann Sinn hat, wenn man die in den italienischen Rechtsvorschriften enthaltenen Strafsanktionen für mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere der Richtlinie 91/156, unvereinbar ansieht. Da die Fragen miteinander zusammenhängen, sind sie gemeinsam zu prüfen.

12 Die Fragen beruhen auf der oben wiedergegeben Auslegung der Richtlinie durch den Pretore, wonach die neuen Gemeinschaftsbestimmungen die Genehmigungsregelung hinsichtlich der Abfallverwertung gelockert und eine Kontrollregelung eher verwaltungsrechtlichen Charakters eingeführt hätten, bei der die strafrechtliche Ahndung auf schwerwiegende Tatbestände beschränkt werde. Nach Ansicht des Pretore bezweckt diese Richtlinie außerdem das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und die Beseitigung von Ungleichbehandlungen zwischen den Wirtschaftsteilnehmern.

13 Wie der Generalanwalt in den Nummern 23 bis 30 seiner Schlußanträge aufgezeigt hat, ist diese Auslegung der Richtlinie 91/156 irrig, soweit sie sich auf die Genehmigungsregelung bezieht. Nach den Artikeln 9 und 10 dieser Richtlinie müssen nämlich die Abfälle behandelnden Unternehmen und Anlagen im Besitz einer Genehmigung sein, unabhängig davon, ob sie Beseitigungsverfahren nach Anhang II A der Richtlinie oder Verwertungsverfahren nach Anhang II B anwenden. Was Artikel 11 angeht, der für die Anlagen oder Unternehmen, die die Beseitigung ihrer eigenen Abfälle am Entstehungsort sicherstellen, und für die Anlagen oder Unternehmen, die Abfälle verwerten, die Möglichkeit einer Befreiung von der

Genehmigungspflicht vorsieht, so ist nach dieser Bestimmung der Erlaß nationaler Vorschriften erforderlich, über deren Zweckmäßigkeit die Mitgliedstaaten nach ihrem Ermessen entscheiden.

14 Außerdem erlegt die Richtlinie 91/156 den Mitgliedstaaten keine konkrete Verpflichtung in bezug auf die Kontroll- und Sanktionsregelung auf. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß nationale Bestimmungen, die Verstöße gegen die Verpflichtungen aus den Rechtsvorschriften zur Durchführung der Richtlinie mit Strafe bedrohen, mit der Richtlinie unvereinbar seien. Die Mitgliedstaaten sind nämlich im Rahmen der ihnen durch Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages belassenen Freiheit verpflichtet, diejenigen Formen und Mittel zu wählen, die für die Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Richtlinien am geeignetsten sind (Urteil vom 8. April 1976 in der Rechtssache 48/75, Royer, Slg. 1976, 497, Randnr. 75). Im übrigen hat der Gerichtshof klargestellt, daß, wenn eine Richtlinie keine besondere Sanktion für den Fall eines Verstoßes gegen ihre Vorschriften enthält oder insoweit auf die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften verweist, die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 des Vertrages verpflichtet sind, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Dabei müssen die Mitgliedstaaten, denen allerdings bei der Wahl der Sanktionen ein Ermessen verbleibt, darauf achten, daß die Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht unter materiellen und verfahrensmäßigen Bedingungen geahndet werden, die denen entsprechen, die für nach Art und Schwere gleiche Verstöße gegen nationales Recht gelten, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muß (Urteile Kommission/Vereinigtes Königreich vom 8. Juni 1994 in der Rechtssache C-382/92, Slg. 1994, I-2435, Randnr. 55, und in der Rechtssache C-383/92, Slg. 1994, I-2479, Randnr. 40).

15 Nach dieser Rechtsprechung ist ein Mitgliedstaat berechtigt, die Nichteinhaltung der Verpflichtungen aus den Rechtsvorschriften zur Durchführung der Abfallrichtlinien — gleichgültig, ob es sich um die Richtlinie 75/442 oder die Richtlinie 91/156 handelt — strafrechtlich zu ahnden, wenn dies seiner Ansicht nach die geeignetste Art und Weise ist, um die praktische Wirksamkeit dieser Richtlinien zu gewährleisten, sofern die vorgesehenen Sanktionen denen entsprechen, die für nach Art und Schwere gleiche Verstöße gegen nationales Recht gelten, und sofern sie wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

16 Schließlich hat der Gerichtshof speziell zur Richtlinie 91/156 entschieden, daß diese rechtsgültig auf der Grundlage von Artikel 130s des Vertrages und nicht von Artikel 100a erlassen worden ist, da es Hauptzweck der in ihrem Artikel 1 vorgesehenen Harmonisierung war, im Interesse des Umweltschutzes die Effizienz der Bewirtschaftung von Abfällen gleich welchen Ursprungs in der Gemeinschaft sicherzustellen, und sie sich nur nebenbei auf die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen auswirkte (Urteil vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91, Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939, Randnrn. 20 und 21). Die Annahme ist daher irrig, daß das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und die Beseitigung von Ungleichbehandlungen zwischen den Wirtschaftsteilnehmern die spezifischen Ziele dieser Richtlinie waren.

17 Es ist hinzuzufügen, daß selbst dann, wenn die Richtlinie 91/156 die ihr vom nationalen Gericht zugeschriebenen spezifischen Ziele gehabt hätte, dies doch nicht zu einer Beschränkung der den Mitgliedstaaten durch Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages eingeräumten Freiheit führen würde, die Formen und Mittel zu wählen, die für die Gewährleistung ihrer praktischen Wirksamkeit am geeignetsten sind.

18 Es ist zu antworten, daß die Artikel 5 und 189 Absatz 3 des Vertrages dahin auszulegen sind, daß sie es einem Mitgliedstaat nicht verbieten, Strafsanktionen anzuwenden, um die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/156 in zweckdienlicher Weise zu gewährleisten, sofern diese Sanktionen denen entsprechen, die für nach Art und Schwere gleiche Verstöße gegen nationales Recht gelten, und sofern sie jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

Kosten

19 Die Auslagen der französischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten der Ausgangsverfahren ist das Verfahren Teil der bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

auf die Fragen, die ihm von der Pretura circondariale Rom mit zwischen dem 26. Oktober 1994 und dem 4. April 1995 ergangenen Beschlüssen vorgelegt worden sind, für Recht erkannt:

Die Artikel 5 und 189 Absatz 3 EG-Vertrag sind dahin auszulegen, daß sie es einem Mitgliedstaat nicht verbieten, Strafsanktionen anzuwenden, um die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle in zweckdienlicher Weise zu gewährleisten, sofern diese Sanktionen denen entsprechen, die für nach Art und Schwere gleiche Verstöße gegen nationales Recht gelten, und sofern sie jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

Edward Sevón Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. September 1996.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Ersten Kammer

D. A. O. Edward