URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

3. April 2003 *

In der Rechtssache C-116/01

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Raad van State (Niederlande) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

SITA EcoService Nederland BV, vormals Verol Recycling Limburg BV,

gegen

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung 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: Niederländisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Wathelet sowie der Richter C. W. A. Timmermans, A. La Pergola (Berichterstatter), P. Jann und A. Rosas,

Generalanwalt: F. G. Jacobs,
Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der SITA EcoService Nederland BV, vertreten durch R. G. J. Laan und B. Liefting-Voogd, advocaten,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch H. G. Sevenster als Bevollmächtigte,

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

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch G. Amodeo als Bevollmächtigte im Beistand von D. Wyatt, QC,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. zur Hausen und H. van Vliet als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der niederländischen Regierung, vertreten durch Rechtsanwalt N. A. J. Bel als Bevollmächtigten, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch D. Wyatt, und der Kommission, vertreten durch H. van Vliet, in der Sitzung vom 19. September 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. November 2002

folgendes

Urteil

1 Der Raad van State hat mit Urteil vom 13. März 2001, beim Gerichtshof eingegangen am 15. März 2001, gemäß Artikel 234 EG vier Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39) in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32) und die Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 (ABl. L 135, S. 32) geänderten Fassung (nachfolgend: Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der SITA EcoService Nederland BV (nachfolgend: Klägerin) und dem Minister van Volkshuisvesting,

Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Minister für Wohnungswesen, Raumordnung und Umweltfragen, nachfolgend: Beklagter) über die Rechtmäßigkeit zweier Entscheidungen, mit denen der Beklagte die ihm von der Klägerin notifizierte Verbringung von Abfällen an bestimmte Bedingungen geknüpft hat.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

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. Insbesondere sind nach der vierten Begründungserwägung der Richtlinie die Aufbereitung von Abfällen sowie die Verwendung wiedergewonnener Materialien 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 Artikel 1 Buchstabe f „Verwertung" als „alle in Anhang II B aufgeführten Verfahren".

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

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

...

D 10 Verbrennung an Land

..."

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

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

R 1 Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung

...

R 3 Verwertung/Rückgewinnung organischer Stoffe, die nicht als Lösemittel verwendet werden (einschließlich der Kompostierung und sonstiger biologischer Umwandlungsverfahren)

...

R 5 Verwertung/Rückgewinnung von anderen anorganischen Stoffen

...

R 11 Verwendung von Abfällen, die bei einem der unter R 1 bis R 10 aufgeführten Verfahren gewonnen werden

...“

7 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."

8 Artikel 7 der Richtlinie lautet:

„(1) Zur Verwirklichung der Ziele der Artikel 3, 4 und 5 erstellt (erstellen) die in Artikel 6 genannte(n) zuständige(n) Behörde(n) so bald wie möglich einen oder mehrere Abfallbewirtschaftungspläne. Diese Pläne umfassen insbesondere Folgendes:

— Art, Menge und Ursprung der zu verwertenden oder zu beseitigenden Abfälle;

— allgemeine technische Vorschriften;

— besondere Vorkehrungen für bestimmte Abfälle;

— geeignete Flächen für Deponien und sonstige Beseitigungsanlagen.

In diesen Plänen können beispielsweise angegeben sein:

— die zur Abfallbewirtschaftung berechtigten natürlichen oder juristischen Personen;

— die geschätzten Kosten der Verwertung und der Beseitigung;

— Maßnahmen zur Förderung der Rationalisierung des Einsammelns, Sortierens und Behandelns von Abfällen.

(2) Die Mitgliedstaaten arbeiten bei der Erstellung dieser Pläne gegebenenfalls mit den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen. Sie übermitteln diese Pläne der Kommission.

(3) Die Mitgliedstaaten können die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um das Verbringen von Abfällen, das ihren Abfallbewirtschaftungsplänen nicht entspricht, zu unterbinden. Sie teilen der Kommission und den Mitgliedstaaten derartige Maßnahmen mit."

Die Verordnung (EWG) Nr. 259/93

9 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 (ABl. L 30, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 120/97 des Rates vom 20. Januar 1997 (ABl. L 22, S. 14) geänderten Fassung (nachfolgend: Verordnung) regelt namentlich die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten.

10 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".

11 Titel II, „Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten", der Verordnung enthält u. a. zwei verschiedene Abschnitte, von denen der eine in den Artikeln 3 bis 5 das Verfahren für die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen und der andere in den Artikeln 6 bis 11 das Verfahren für die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen behandelt.

12 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 der zuständigen Behörde am Versandort und den für die Durchfuhr zuständigen Behörden sowie dem Empfänger eine Kopie des Notifizierungsschreibens.

13 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) und zum vorgesehenen Entsorgungsverfahren für den Restabfall nach erfolgter Verwertung (Artikel 6 Absatz 5 sechster Gedankenstrich).

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 eine notifizierte geplante Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen eingehalten werden müssen. Einwände nach Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 1 sind 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 Verbringungen hat zuschulden kommen lassen[; i]n 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."

Nationales Recht

16 Der Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II (Zweiter Mehrjahresplan für gefährliche Abfälle, nachfolgend: MJP GA II) ist ein Abfallbewirtschaftungsplan im Sinne von Artikel 7 der Richtlinie, der von den niederländischen Behörden im Juni 1997 für den Zeitraum von 1997 bis 2007 erlassen wurde.

17 Nach Abschnitt 18, „Verbrennung gefährlicher Abfälle", des Teilplans des MJP GA II kann zwischen der Verwertung durch Wiederverwendung, der Verwertung durch Hauptverwendung als Brennstoff und der endgültigen Beseitigung durch Verbrennung unterschieden werden.

18 Die Verwertung durch Wiederverwendung kann in der Verarbeitung von Abfällen oder in ihrer Verwendung in einem Herstellungsverfahren, wie der Verwendung brennbarer Abfälle mit hohem anorganischem Anteil bei der Herstellung von Zementklinkern, bestehen.

19 Nach dem MJP GA II muss wegen der Unmöglichkeit, bei zu verbrennenden gefährlichen Abfälle zuverlässige allgemeine Kriterien für die Unterscheidung zwischen der Verwertung durch Wiederverwendung und der endgültigen Beseitigung aufzustellen, eine Einzelfallbeurteilung anhand der Merkmale des betreffenden Abfallpostens und der beabsichtigten Verarbeitungsweise vorgenommen werden.

20 Für die Verwertung durch Hauptverwendung als Brennstoff legt der MJP GA II den Heizwert in Verbindung mit dem Chlorgehalt als Kriterium zugrunde. Danach müssen, damit eine Verwertung vorliegt, gefährliche Abfälle mit einem Chlorgehalt von höchstens 1 % einen Mindestheizwert von 11 500 kJ/kg und gefährliche Abfälle mit einem Chlorgehalt von mehr als 1 % einen Mindestheizwert von 15 000 kJ/kg haben.

21 Ferner wird nach Abschnitt 18 des MJP GA II bei der Beurteilung einer Notifizierung einer Abfallverbringung zunächst geprüft, ob die Verwertung der Abfälle möglich ist. Da es in den Niederlanden ausreichende Beseitigungsmöglichkeiten gibt, können nach dem Plan gegen eine beabsichtigte Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen mit Gründen versehene Einwände gemäß Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung erhoben werden. Nach dem Grundsatz der Entsorgungsautarkie wird nämlich in diesem Mitgliedstaat die Erhaltung der Beseitigungskapazitäten für sehr wichtig gehalten.

Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsfragen

22 Die Klägerin ist eine Gesellschaft niederländischen Rechts mit Sitz in Maastricht (Niederlande), deren Tätigkeit in der Sammlung und Verarbeitung von (gefährlichen und nicht gefährlichen) Abfällen besteht.

23 Am 23. Dezember 1997 und am 6. Januar 1998 notifizierte die Klägerin dem Beklagten in seiner Eigenschaft als zuständige Behörde am Versandort im Sinne der Verordnung zwei Abfallverbringungsvorhaben.

24 Die erste Notifizierung (NL 90201) betraf eine Verbringung von 2 000 t eines stichfesten Gemisches von Lack-, Kit-, Harz- und Farbabfällen sowie unter Sägemehl gemischten siliziumhaltigen Abfällen zum Unternehmen STPI mit Sitz in Engis (Belgien), die zwischen dem 1. Februar 1998 und dem 31. Januar 1999 stattfinden sollte.

25 Die zweite Notifizierung (NL 90204) betraf eine Verbringung von 1 000 t unter Sägemehl gemischter organischer und anorganischer Sedimente mit niedrigem Halogengehalt zum selben Unternehmen, die im selben Zeitraum stattfinden sollte.

26 Nach ihrer Verbringung sollten die Abfälle von der belgischen Zementindustrie als Brennstoff für Zementöfen und als Grundstoff im Verfahren zur Herstellung von Klinkern durch Zementfabriken verwendet werden. Bei diesem Behandlungsverfahren, dem so genannten „kombinierten Verfahren", wird anstelle von Energie aus Primärrohstoffen die aus den Abfällen gewonnene Energie eingesetzt, und die Asche der verbrannten Abfälle ersetzt Primärrohstoffe.

27 Mit zwei Bescheiden vom 28. Januar und vom 13. Februar 1998 (nachfolgend: streitige Entscheidungen) erteilte der Beklagte gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung schriftlich seine Zustimmung zu der von der Klägerin beabsichtigten Verbringung der Abfälle. Er knüpfte die Genehmigung dieser Verbringung jedoch an bestimmte Bedingungen.

28 Er war nämlich der Ansicht, dass hier angesichts der beabsichtigten Verarbeitungsweise, d. h. der Verwendung zur Herstellung von Zementklinkern, der

Anteil der als Stoffe für die Zementherstellung wiederverwendeten Abfälle in Höhe von 25 % bis 40 % bzw. 30 % keine Verwertung durch Wiederverwendung im Sinne des MJP GA II begründen könne.

29 Allerdings könne bei der Verbringung dann von der Absicht einer Verwertung durch Hauptverwendung als Brennstoff ausgegangen werden, wenn bei jedem Transport von Abfällen mit einem Chlorgehalt von höchstens 1 % die auszuführenden Abfälle einen Heizwert von mehr als 11 500 kJ/kg hätten und wenn bei jedem Transport von Abfällen mit einem Chlorgehalt von mehr als 1 % die Abfälle einen Heizwert von mehr als 15 000 kJ/kg hätten. Der Beklagte stützte diese Bedingung auf den MJP GA II.

30 Die Klägerin wandte sich mit einem beim Präsidenten der Streitsachenabteilung des Raad van State gestellten Antrag auf Erlass einstweiliger Anordnungen und mit einem beim Beklagten eingelegten Widerspruch gegen die streitigen Entscheidungen, soweit sie die Genehmigung zur Verbringung der betreffenden Abfälle an die genannten Bedingungen knüpfen.

31 Der Präsident der Streitsachenabteilung des Raad van State wies den Antrag auf Erlass einstweiliger Anordnungen mit Beschluss vom 18. Juni 1998 zurück.

32 Der Beklagte wies die Widersprüche, die die Klägerin bei ihm gegen die streitigen Entscheidungen eingelegt hatte, mit zwei Entscheidungen vom 2. Dezember 1998 zurück. Am 11. Januar 1999 erhob die Klägerin beim vorlegenden Gericht Klage gegen jede dieser Entscheidungen.

33 Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht, das der Auffassung ist, dass die Lösung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits von einer Auslegung des Gemeinschaftsrechts abhänge, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Richtlinie so auszulegen, dass sie es zulässt, ein Verfahren zur Verarbeitung von Abfällen, bei dem mehr als eine Handlung, wie zuvor beschrieben, vorgenommen wird, als Ganzes zu beurteilen?

2. Liegt bejahendenfalls eine Verwertung im Sinne von R 1, R 3 und R 5 des Anhangs II B der Richtlinie vor, wenn das Verarbeitungsverfahren zur vollständigen Nutzung der dabei verwendeten Abfälle führt?

3. a) Ist es, falls die erste Frage zu verneinen ist, für die Einstufung der einzelnen Handlungen als Verwertung oder Beseitigung (R 1, R 3 und R 5 bzw. D 10) erheblich, in welchem Umfang (gemessen am Heizwert) die Abfälle zum Verbrennungsprozess oder (gemessen am Wiederverwendungsgrad des Materials) die Aschereste dieser Abfälle zum Produktionsprozess beitragen?

   b) Anhand welcher Kriterien ist bejahendenfalls zu beurteilen, ob der Beitrag für die Einstufung als Verwertung ausreichend ist? Können in diesem Punkt in Ermangelung gemeinschaftlicher Kriterien nationale Kriterien angewandt werden?

4. Wenn eine Handlung als Verwertung und eine andere Handlung als Beseitigung einzustufen ist, wie ist dann das Verarbeitungsverfahren insgesamt zu betrachten?

Zur ersten Frage

34 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob bei einem aus mehreren gesonderten Abschnitten bestehenden Verfahren zur Verarbeitung von Abfällen die Einstufung als Beseitigung oder als Verwertung im Sinne der Richtlinie für die Zwecke der Anwendung der Verordnung anhand einer Gesamtbetrachtung dieses Verfahrens als eines einzigen Vorgangs oder anhand einer Einzelbetrachtung jedes seiner Abschnitte als gesonderte Vorgänge vorzunehmen ist.

Vorbringen der Beteiligten

35 Nach Ansicht der Klägerin ist die Richtlinie dahin auszulegen, dass danach ein Abfallverarbeitungsverfahren, das mehr als einen Vorgang umfasst, zum Zweck seiner Einstufung in seiner Gesamtheit betrachtet werden kann. Das im Ausgangsverfahren fragliche Verarbeitungsverfahren stelle einen einzigen technischen Vorgang dar und müsse deshalb Gegenstand einer Gesamtbetrachtung sein, die zu dem Ergebnis führe, dass ein einziger Verwertungsvorgang vorliege.

36 Nach Auffassung der niederländischen Regierung ist auf die erste Frage zu antworten, dass ein Abfallverarbeitungsverfahren wie das im Ausgangsverfahren fragliche, das aus mehr als einem tatsächlichen Vorgang besteht (nämlich Verbrennung der Abfälle und Verwendung der Asche für die Herstellung von Zementklinkern), nach der Richtlinie als ein einziger Vorgang im Sinne ihrer Anhänge II A und II B betrachtet werden kann.

37 Die Regierung des Vereinigten Königreichs ist der Ansicht, da die betreffenden Abfälle nach den gemachten Angaben in einem Zementofen sowohl als Brennstoff als auch als Grundstoff für die Herstellung von Zementklinkern verwendet werden sollten, müsse jeder dieser Umstände berücksichtigt werden und daraus eine Schlussfolgerung gezogen werden, die auf dem Gesamtbeitrag der Abfälle zu dem Vorgang als Ganzem beruhe.

38 Nach Auffassung der Kommission ist die Richtlinie dahin auszulegen, dass bei einer Verarbeitung der Abfälle in einem Verfahren, das mehrere aufeinander folgende Vorgänge umfasse, für jeden dieser Vorgänge zu bestimmen sei, ob die fragliche Behandlung eine Verwertung oder eine Beseitigung im Sinne der Anhänge II A und II B der Richtlinie sei.

39 Das vorlegende Gericht habe im Ausgangsverfahren festgestellt, dass die Abfälle in einem ersten Abschnitt als Brennstoff in den Zementöfen dienten, wo die durch sie erzeugte Energie anstelle von Energie aus Primärrohstoffen verwendet werde. Nachdem die Abfälle so als Energiequelle gedient hätten, ersetze ihre Asche in einem zweiten Abschnitt zum Teil die Primärrohstoffe, die für das Verfahren zur Herstellung von Klinkern in den Zementwerken benötigt würden. Der Umstand, dass die Verwendung der Asche der Abfälle selbst als Beseitigung oder als Verwertung eingestuft werde, habe aber keinerlei Auswirkung darauf, wie die erste Behandlung der Abfälle einzustufen sei, die allein maßgeblich sei, wenn es darum

gehe, den Zweck einer Abfallverbringung für die Anwendung der Verordnung zu bestimmen.

Würdigung durch den Gerichtshof

40 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass für die Zwecke der Anwendung der Richtlinie und der Verordnung jeder Vorgang der Abfallbehandlung als Beseitigung oder als Verwertung eingestuft werden können muss und dass ein und dieselbe Handlung nicht gleichzeitig als Beseitigung und als Verwertung eingestuft werden kann (Urteil vom 27. Februar 2002 in der Rechtssache C-6/00, ASA, Slg. 2002, I-1961, Randnr. 63).

41 Es ist jedoch festzustellen, dass zwar ein und dieselbe Handlung im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung nur eine einzige Einstufung erfahren darf, dass ein Abfallbehandlungsverfahren in der Praxis aber mehrere aufeinander folgende Abschnitte der Verwertung oder Beseitigung umfassen kann.

42 Aus der Richtlinie und der Verordnung geht hervor, dass das Behandlungsverfahren in einem solchen Fall nicht als ein einziger Gesamtvorgang betrachtet werden darf, sondern dass jeder Abschnitt für die Zwecke der Anwendung der Verordnung eingestuft werden muss, wenn er selbst einen gesonderten Vorgang darstellt.

43 Aus den Artikeln 6 Absatz 5 sechster Gedankenstrich und 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich der Verordnung geht nämlich zum einen hervor, dass auf einen als Abfallverwertung eingestuften Vorgang eine Beseitigung des nicht verwertbaren Teils der Abfälle folgen kann. In einem solchen Fall wird die Einstufung des ersten Vorgangs als Verwertung nicht dadurch berührt, dass danach der Restabfall beseitigt wird.

44 Zum anderen ergibt sich aus Rubrik R 11 des Anhangs II B der Richtlinie, dass die Verwendung von Restabfall, der bei einem der in diesem Anhang unter den Rubriken R 1 bis R 10 aufgeführten Verfahren gewonnen wird, selbst eine Verwertung darstellt, die sich von der ihr vorausgehenden Verwertung unterscheidet. Nach der Unterscheidung, die damit in diesem Anhang vorgenommen wird, ist also gesondert zu bestimmen, ob ein Vorgang unter die darin genannten Rubriken R 1 bis R 10 fällt, ohne dass die etwaige spätere Verwendung des bei einem dieser Verfahren gewonnenen Restabfalls, die selbst einen gesonderten Vorgang bildet, zu berücksichtigen wäre.

45 Wie die Kommission zu Recht geltend macht und wie der Generalanwalt in Nummer 51 seiner Schlussanträge ausführt, ist, wenn sich für die Zwecke der Anwendung der Verordnung die Frage stellt, wie eine Behandlung von Abfällen einzustufen ist, nur die Einstufung des ersten Vorgangs, dem die Abfälle nach ihrer Verbringung zugeführt werden sollen, maßgeblich, um zu bestimmen, welchem Zweck die Verbringung dient.

46 Wenn nämlich die Verordnung auf die Verbringung von Abfällen Bezug nimmt und zwischen einer Verbringung von zur Beseitigung und einer Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen unterscheidet, stellt sie auf die Behandlung

ab, der die Abfälle zugeführt werden sollen, sobald sie an ihrem Bestimmungsort angelangt sind, und nicht auf eine etwaige Weiterbehandlung der so behandelten Abfälle oder ihrer Rückstände, die im Übrigen in einer anderen Aufbereitungsanlage und nach einer neuerlichen Verbringung stattfinden kann.

47 Für das Ausgangsverfahren geht aus dem Vorlageurteil hervor, dass das nationale Gericht der Auffassung ist, dass die Behandlung, der die fraglichen Abfälle zugeführt werden sollen, zwei verschiedene Vorgänge umfasst, nämlich zum einen die Verbrennung der Abfälle und zum anderen die Verwendung der Asche der Abfälle als Grundstoff für die Herstellung von Zementklinkern.

48 Nach alledem müsste eine Einstufung allein des ersten der beiden oben genannten Vorgänge erfolgen, um zu bestimmen, welchem Zweck die Verbringung der fraglichen Abfälle dient.

49 Somit ist auf die erste Frage zu antworten, dass bei einem aus mehreren gesonderten Abschnitten bestehenden Verfahren zur Verarbeitung von Abfällen die Einstufung als Beseitigung oder als Verwertung im Sinne der Richtlinie für die Zwecke der Anwendung der Verordnung anhand einer Betrachtung nur des ersten Vorgangs vorzunehmen ist, dem die Abfälle nach ihrer Verbringung zugeführt werden sollen.

Zur zweiten Frage

50 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage braucht die zweite Frage nicht beantwortet zu werden.

Zur dritten Frage

51 Vor dem Hintergrund der Antwort auf die erste Frage ist die dritte Frage so zu verstehen, dass das vorlegende Gericht damit im Wesentlichen wissen möchte, ob zum einen der Heizwert von Abfällen, die verbrannt werden, ein maßgebliches Kriterium dafür ist, ob dieser Vorgang eine Beseitigung nach Rubrik D 10 des Anhangs II A der Richtlinie oder eine Verwertung nach Rubrik R 1 des Anhangs II B der Richtlinie darstellt, und ob zum anderen die Mitgliedstaaten insoweit Unterscheidungskriterien aufstellen dürfen.

52 Zum ersten Teil der Frage ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in seinem Urteil vom 13. Februar 2003 in der Rechtssache C-228/00 (Kommission/Deutschland, Slg. 2003, I-1439, Randnr. 47) bereits entschieden hat, dass der Heizwert von Abfällen kein maßgebliches Kriterium dafür ist, ob eine Verbrennung von Abfällen unter das in Rubrik R 1 des Anhangs II B der Richtlinie genannte Verwertungsverfahren fällt.

53 Aus Randnummer 47 des genannten Urteils folgt nämlich, dass es für die Annahme einer Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung im Sinne von Rubrik R 1 des Anhangs II B der Richtlinie erforderlich ist, aber auch ausreicht, dass die Verbrennung von Abfällen die drei in den Randnummern 41 bis 43 jenes Urteils genannten Voraussetzungen erfüllt. Erstens muss Hauptzweck des fraglichen Verfahrens die Verwendung der Abfälle als Mittel der Energieerzeugung sein. Zweitens müssen die Bedingungen, unter denen dieses Verfahren durchzuführen ist, die Annahme zulassen, dass es tatsächlich ein „Mittel der Energieerzeugung" ist. Drittens müssen die Abfälle hauptsächlich als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung verwendet werden.

54 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob diese Voraussetzungen im Ausgangsverfahren erfüllt sind, um dann die Verbrennung der fraglichen Abfälle in Zementöfen als Beseitigung oder als Verwertung einzustufen.

55 Was den zweiten Teil der dritten Frage betrifft, ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Verordnung es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt, in allgemeinen Maßnahmen Kriterien zur Abgrenzung eines Verwertungsverfahrens von einem Beseitigungsverfahren festzulegen, wenn diese Kriterien denjenigen entsprechen, die in der Richtlinie festgelegt sind (siehe in diesem Sinne Urteil Kommission/ Deutschland, Randnrn. 35 und 36).

56 Nach alledem ist auf die dritte Frage zu antworten, dass der Heizwert von Abfällen, die verbrannt werden, kein maßgebliches Kriterium dafür ist, ob dieser

Vorgang eine Beseitigung nach Rubrik D 10 des Anhangs II A der Richtlinie oder eine Verwertung nach Rubrik R 1 des Anhangs II B der Richtlinie darstellt. Die Mitgliedstaaten dürfen insoweit Unterscheidungskriterien aufstellen, sofern diese Kriterien denjenigen entsprechen, die in der Richtlinie festgelegt sind.

Zur vierten Frage

57 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage, wonach ein Verfahren zur Verarbeitung von Abfällen für die Zwecke der Anwendung der Verordnung nicht als Ganzes zu betrachten ist, braucht die vierte Frage nicht beantwortet zu werden.

Kosten

58 Die Auslagen der niederländischen Regierung, der deutschen Regierung und der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof 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 Raad van State mit Urteil vom 13. März 2001 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Bei einem aus mehreren gesonderten Abschnitten bestehenden Verfahren zur Verarbeitung von Abfällen ist die Einstufung als Beseitigung oder als Verwertung im Sinne der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 und die Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 geänderten Fassung für die Zwecke der Anwendung 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 Verordnung (EG) Nr. 120/97 des Rates vom 20. Januar 1997 anhand einer Betrachtung nur des ersten Vorgangs vorzunehmen, dem die Abfälle nach ihrer Verbringung zugeführt werden sollen.

2. Der Heizwert von Abfällen, die verbrannt werden, ist kein maßgebliches Kriterium dafür, ob dieser Vorgang eine Beseitigung nach Rubrik D 10 des Anhangs II A der Richtlinie 75/442 in der durch die Richtlinie 91/156 und die Entscheidung 96/350 geänderten Fassung oder eine Verwertung nach

Rubrik R 1 des Anhangs II B dieser Richtlinie darstellt. Die Mitgliedstaaten dürfen insoweit Unterscheidungskriterien aufstellen, sofern diese Kriterien denjenigen entsprechen, die in der genannten Richtlinie festgelegt sind.

Wathelet Timmermans La Pergola

Jann Rosas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. April 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

M. Wathelet