# URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
29. April 2004 *

In der Rechtssache C-194/01

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch G. zur Hausen als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

**Republik Österreich**, vertreten durch H. Dossi als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, dass die Republik Österreich gegen ihre Verpflichtungen aus 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) geänderten Fassung und der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle (ABl. L 377, S. 20) in der durch die Richtlinie 94/31/EG des Rates vom 27. Juni 1994 (ABl. L 168, S. 28) geänderten Fassung verstoßen hat,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung der Richter P. Jann in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer, A. Rosas (Berichterstatter) und S. von Bahr,

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 14. Mai 2003, in der die Kommission durch G. zur Hausen und die Republik Österreich durch E. Riedl und F. Mochty sowie durch E. Wolfslehner als Bevollmächtigte vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 25. September 2003

folgendes

## Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 4. Mai 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus 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) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 75/442) und der Richtlinie 91/689/EWG vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle (ABl. L 377, S. 20) in der durch die Richtlinie 94/31/EG des Rates vom 27. Juni 1994 (ABl. L 168, S. 28) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 91/689) verstoßen hat, dass sie den Begriff „Abfall" in Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 und den Begriff „gefährliche Abfälle" in Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 nicht ordnungsgemäß übernommen hat.

## Rechtlicher Rahmen

### *Das Gemeinschaftsrecht*

2 Nach Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 sind „Abfall":

„alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.

Die Kommission erstellt nach dem Verfahren des Artikels 18 spätestens zum 1. April 1993 ein Verzeichnis der unter die Abfallgruppen in Anhang I fallenden Abfälle. Dieses Verzeichnis wird regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls nach demselben Verfahren überarbeitet."

3 In Artikel 2 der Richtlinie sind die Ausnahmen von deren Geltungsbereich geregelt.

4 Gemäß Artikel 168 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 1994, C 241, S. 21, und ABl. 1995, L 1, S. 1) mussten die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 75/442 mit dem Beitritt, also am 1. Januar 1995, in Kraft treten.

5 Die Entscheidung der Kommission vom 20. Dezember 1993 über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 (ABl. 1994, L 5, S. 15) hat ein Abfallverzeichnis, den so genannten Europäischen Abfallkatalog (European Waste Catalogue — EWC), aufgestellt. Diese Entscheidung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet. Die Einleitung des EWC lautet:

„1. In Artikel 1 Buchstabe a) der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle wird der Begriff ‚Abfall' wie folgt definiert: ‚alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss'.

2. Gemäß dem zweiten Unterabsatz von Artikel 1 Buchstabe a) ist die Kommission verpflichtet, nach dem Verfahren des Artikels 18 ein Verzeichnis der unter die Abfallgruppen in Anhang I fallenden Abfälle zu erstellen. Dieses Verzeichnis wird gemeinhin als Europäischer Abfallkatalog (EWC) bezeichnet und gilt für alle Abfälle, ungeachtet dessen, ob sie zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmt sind.

3. Der EWC ist ein harmonisiertes, nicht erschöpfendes Verzeichnis von Abfällen, d. h. ein Verzeichnis, das gemäß dem Ausschussverfahren regelmäßig überprüft und gegebenenfalls geändert wird.

   Die Aufnahme eines Stoffes in den EWC bedeutet jedoch nicht, dass es sich bei diesem Stoff unter allen Umständen um Abfall handelt. Der Eintrag ist nur dann von Belang, wenn die Definition von Abfall zutrifft.

4. Die im EWC aufgeführten Abfälle unterliegen der Richtlinie, sofern nicht Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b) dieser Richtlinie Anwendung findet.

5. Der Europäische Abfallkatalog soll eine Bezugsnomenklatur darstellen, mit der eine gemeinsame Terminologie für die ganze Gemeinschaft festgelegt und der Nutzeffekt der Abfallentsorgung erhöht werden sollen. In dieser Hinsicht soll der Europäische Abfallkatalog die grundlegende Bezugsquelle für das Gemeinschaftsprogramm zur Abfallstatistik darstellen, das gemäß der Entschließung des Rates vom 7. Mai 1990 über die Abfallpolitik aufgenommen wurde.

6. Der EWC muss gemäß dem Verfahren des Artikels 18 der Richtlinie dem wissenschaftlichen und technischen Fortschritt angepasst werden.

7. Die einzelnen Abfallcodes im EWC dürfen nicht unabhängig von ihrer jeweiligen Kapitelüberschrift betrachtet werden.

8. Durch den EWC wird nicht dem Verzeichnis der ‚gefährlichen Abfälle' vorgegriffen, das gemäß Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle zu erstellen ist."

6 Nach Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 sind „‚gefährliche Abfälle':

— Abfälle, die in einem auf den Anhängen I und II der vorliegenden Richtlinie beruhenden Verzeichnis aufgeführt sind, das spätestens sechs Monate vor dem Beginn der Anwendung dieser Richtlinie nach dem Verfahren des Artikels 18 der Richtlinie 75/442/EWG zu erstellen ist. Diese Abfälle müssen eine oder mehrere der in Anhang III aufgeführten Eigenschaften aufweisen. In diesem Verzeichnis wird dem Ursprung und der Zusammensetzung der Abfälle und gegebenenfalls den Konzentrationsgrenzwerten Rechnung getragen. Das Verzeichnis wird in regelmäßigen Abständen überprüft und gegebenenfalls nach dem genannten Verfahren überarbeitet;

— sämtliche sonstigen Abfälle, die nach Auffassung eines Mitgliedstaates eine der in Anhang III aufgezählten Eigenschaften aufweisen. Diese Fälle werden der Kommission mitgeteilt und nach dem Verfahren des Artikels 18 der Richtlinie 75/442/EWG im Hinblick auf eine Anpassung des Verzeichnisses überprüft."

7 Die Entscheidung 94/904/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie

91/689 über gefährliche Abfälle (ABl. L 356, S. 14) ist an die Mitgliedstaaten gerichtet. Die Einleitung zu dem Verzeichnis gefährlicher Abfälle lautet:

„1. Die genaue Kennung der in dem Verzeichnis aufgeführten verschiedenen Abfallarten erfolgt durch den 6-stelligen Zahlencode für die Abfälle und die entsprechenden 2-stelligen und 4-stelligen Kapitelüberschriften.

2. Die Aufnahme eines Stoffes oder Gegenstands in das Verzeichnis bedeutet nicht, dass es sich dabei stets um Abfall handelt. Die Nennung ist nur dann relevant, wenn der betreffende Stoff oder Gegenstand der Definition des Begriffs ‚Abfälle' im Sinne von Artikel 1 Buchstabe a) der Richtlinie 75/442/EWG entspricht, es sei denn, dass Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie Anwendung findet.

3. Für die in dem Verzeichnis aufgeführten Abfälle gelten die Bestimmungen der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle, es sei denn, dass Artikel 1 Absatz 5 der Richtlinie Anwendung findet.

4. Außer den nachstehend aufgeführten Abfällen sind nach Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689/EWG als gefährliche Abfälle auch sämtliche sonstigen Abfälle zu betrachten, die nach Auffassung eines Mitgliedstaats eine der in Anhang III der Richtlinie aufgezählten Eigenschaften aufweisen. Alle derartigen Fälle werden der Kommission mitgeteilt und nach Artikel 18 der Richtlinie 75/442/EWG im Hinblick auf eine Anpassung des Verzeichnisses geprüft."

8 Gemäß Artikel 10 der Richtlinie 91/689 mussten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, um dieser Richtlinie bis zum 27. Juni 1995 nachzukommen.

*Die nationale Regelung*

9 In § 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Vermeidung und Behandlung von Abfällen (Abfallwirtschaftsgesetz) vom 6. Juni 1990 (BGBl. 325/1990 in der im BGBl. 151/1998 veröffentlichten Fassung, im Folgenden: AWG) ist der Begriff „Abfall" folgendermaßen definiert:

„(1) ... bewegliche Sachen,

1. deren sich der Eigentümer oder Inhaber entledigen will oder entledigt hat oder

2. deren Erfassung und Behandlung als Abfall im öffentlichen Interesse (§ 1 Abs. 3) geboten ist.

Die Erfassung und Behandlung als Abfall im öffentlichen Interesse kann auch dann geboten sein, wenn für eine bewegliche Sache ein Entgelt erzielt werden kann."

10 § 1 Abs. 3 AWG regelt, unter welchen Umständen die Sammlung, Lagerung, Beförderung und Behandlung als Abfall im öffentlichen Interesse erforderlich ist.

11 Nach § 2 Abs. 5 AWG hat der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie mit Verordnung festzulegen, welche Abfälle zum Schutz der öffentlichen Interessen im Sinne von § 1 Abs. 3 AWG als gefährlich gelten und unter welchen Voraussetzungen die Einstufung dieser Abfälle im Einzelfall als nicht gefährlich möglich ist. Diese Vorschrift enthält ein Verzeichnis mit 15 Nummern, das mit dem Anhang III der Richtlinie 91/689 übereinstimmt und in dem alle gefahrenrelevanten Eigenschaften aufgeführt werden. In § 2 Abs. 5 letzter Unterabsatz AWG ist festgelegt, dass in diese Liste die Abfallarten aufzunehmen sind, „die jenen des Verzeichnisses gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Abs. 4 der Richtlinie [91/689/EWG] entsprechen. Zur Präzisierung der gefahrenrelevanten Eigenschaften und zur Festlegung der Liste gefährlicher Abfälle können ÖNORMEN für verbindlich erklärt werden. Nur die von der Verordnung erfassten Abfälle gelten als gefährlich."

12 Die ÖNORM S 2100 vom 1. September 1997 enthält den nationalen Abfallkatalog. Dieser Katalog umfasst sowohl gefährliche als auch nicht gefährliche Abfälle, die alle nach der eigenen Methode dieser Norm aufgelistet und klassifiziert sind.

13 Gemäß § 2 Abs. 5 AWG erließ der Minister für Umwelt, Jugend und Familie 1997 eine Verordnung über die Festsetzung von gefährlichen Abfällen und Problemstoffen (BGBl. 227/1997). Bis zum 30. Juni 2000 bestimmte § 3 Abs. 2 dieser Verordnung:

„Mit 1. Juli 2000 gelten jene Abfälle als gefährlich, die von der auf Artikel 1 Abs. 4 der Richtlinie [91/689] beruhenden Entscheidung über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle erfasst sind. Der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie wird dieses Verzeichnis vor dem 1. Juli 2000 im Bundesgesetzblatt kundmachen."

14 Eine Verordnung zur Änderung der erwähnten Verordnung wurde am 30. Juni 2000 kundgemacht (BGBl. 178/2000). Mit ihr wurde § 3 Absatz 2 der Verordnung von 1997 aufgehoben und eine Bestimmung eingeführt, wonach die geänderte Verordnung der Umsetzung der Richtlinie 91/689 und der Entscheidung 94/904 dient.

## Das Vorverfahren

15 Mit Schreiben vom 14. Juli 1999 teilte die Kommission der Republik Österreich mit, dass sie nach einer aufgrund einer Beschwerde durchgeführten Prüfung der nationalen Umsetzungsvorschriften zu dem Schluss gekommen sei, dass diese Vorschriften mit den Anforderungen der Richtlinien 75/442 und 91/689 in mehreren Punkten nicht übereinstimmten. Sie legte ihre Vorwürfe gegen die österreichische Regelung dar und forderte die Republik Österreich auf, sich hierzu binnen zwei Monaten zu äußern.

16 Die Republik Österreich antwortete auf das Mahnschreiben mit Telefax vom 8. Oktober 1999 und bestritt die Begründetheit der Schlussfolgerungen, zu denen die Kommission gelangt war.

17 Da die Kommission von den Argumenten der Republik Österreich in deren Antwortschreiben nicht überzeugt war, übermittelte sie dieser am 27. Juli 2000 eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Sie forderte sie auf, der mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen zwei Monaten nach Zustellung nachzukommen.

18 Die Republik Österreich übermittelte ihre Antwort mit Telefax vom 2. November 2000. Sie blieb bei ihrer Auffassung, dass die in Rede stehenden Richtlinien ordnungsgemäß in das nationale Recht umgesetzt worden seien. Allerdings kündigte sie eine baldige Änderung des AWG an.

19 Die Kommission ist der Ansicht, dass die Republik Österreich der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht fristgemäß nachgekommen sei und dass deren Rechtsauffassung nicht gefolgt werden könne, und hat daher die vorliegende Klage erhoben.

## Zur Klage

20 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung am 14. Mai 2003 einen Teil der Rügen, auf die sie ihre Klage gestützt hat, ausdrücklich fallen gelassen und damit Rechtsänderungen berücksichtigt, die ihr von der Republik Österreich nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens in der vorliegenden Rechtssache förmlich mitgeteilt worden sind. Die Kommission hat jedoch erklärt, sie wolle drei der Rügen aufrechterhalten, die sie gegen von der Republik Österreich getroffene Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinien 75/442 und 91/689 erhoben hatte. Daher ist der Gegenstand der vorliegenden Klage jetzt auf die Rügen, erstens, einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung des mit der Entscheidung 94/3 aufgestellten EWC, zweitens, einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung des mit der Entscheidung 94/904 erstellten Verzeichnisses gefährlicher Abfälle und, drittens, einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der Anhänge I und II der Richtlinie 91/689 beschränkt.

### *Zur Rüge einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung des EWC*

21 Die Kommission beantragt im Kern die Feststellung, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/442 verstoßen hat, dass sie den mit der Entscheidung 94/3 aufgestellten EWC nicht ordnungsgemäß umgesetzt habe. Wie aus der Klageschrift hervorgeht, wirft die Kommission diesem Mitgliedstaat konkret vor, dass er es unterlassen habe, dieses Abfallverzeichnis in nationales Recht umzusetzen. Die Beklagte ist der Ansicht, sie habe ihre Verpflichtungen erfüllt, und beantragt, die Rüge der Kommission zurückzuweisen.

Vorbringen der Parteien

22 Nach Ansicht der Kommission hat die Republik Österreich ihre Verpflichtung, den mit der Entscheidung 94/3 aufgestellten EWC in nationales Recht umzusetzen, verletzt. Zum Ersten führt sie aus, dass diese Entscheidung nach Artikel 249 Absatz 4 EG für die Adressaten verbindlich sei, die sie in Artikel 2 bezeichne, nämlich die Mitgliedstaaten. Sodann stehe der EWC in engem Zusammenhang mit dem in Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 erwähnten Anhang I, denn er sei „ein Verzeichnis der unter die Abfallgruppen in Anhang I fallenden Abfälle". Schließlich verweist die Kommission auf Nummer 5 der Einleitung zum EWC, wonach dieser „eine Bezugsnomenklatur darstellen [soll], mit der eine gemeinsame Terminologie für die ganze Gemeinschaft festgelegt und der Nutzeffekt der Abfallentsorgung erhöht werden sollen". Daher sei eine nationale Anwendung des EWC erforderlich, um den Nutzeffekt der europäischen Abfallentsorgungspolitik auf der Grundlage einer auf Gemeinschaftsebene harmonisierten Terminologie sicherzustellen.

23 Die Kommission räumt ein, dass der EWC, wie in Nummer 3 seiner Einleitung klargestellt werde, kein erschöpfendes Verzeichnis sei. Dies schließe jedoch seinen zwingenden Charakter nicht aus, da aus den Nummern 1, 3 und 4 der Einleitung hervorgehe, dass die im EWC enthaltenen Stoffe oder Gegenstände den Bestimmungen der Richtlinie 75/442 unterlägen, wenn die Definition von Abfall — von den in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen abgesehen — auf sie zutreffe.

24 Nummer 5 der Einleitung könne den Standpunkt der österreichischen Regierung nicht stützen, wonach die Rolle des EWC nur darin bestehe, als gemeinsame Bezugsquelle für die Zwecke 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) oder einer Verordnung über die Abfallstatistik zu dienen. In Bezug auf die Erfüllung der

Verpflichtungen der Republik Österreich aus der Verordnung Nr. 259/93 führt die Kommission aus, dass sich ihre Klage nicht auf diese Verpflichtungen beziehe, sondern nur auf die Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/442 in Verbindung mit der Entscheidung 94/3.

25 Die Republik Österreich könne sich den letztgenannten Verpflichtungen nicht mit dem Hinweis entziehen, dass der nationale Katalog besser geeignet sei, den Nutzeffekt der Abfallentsorgung zu verbessern. Denn die von der Kommission getroffenen Maßnahmen verfolgten diesen Zweck gerade über eine gemeinsame Bezugsnomenklatur. Daher seien die Mitgliedstaaten nicht berechtigt, mit der Begründung vom EWC abzuweichen, dass ihre nationale Regelung von besserer Qualität als die Gemeinschaftsregelung sei. Im Übrigen sei der EWC Gegenstand einer positiven Stellungnahme des nach Artikel 18 der Richtlinie 75/442 eingesetzten Ausschusses gewesen. Dem Argument, dass die fehlende Umsetzung des EWC in österreichisches Recht das Funktionieren des Binnenmarktes nicht beeinträchtige, da die Feststellung einer Vertragsverletzung nicht voraussetze, dass der Mitgliedstaat einen Schaden verursacht habe (Urteil vom 18. Dezember 1997 in der Rechtssache C-263/96, Kommission/Belgien, Slg. 1997, I-7453, Randnr. 30), könne nicht gefolgt werden.

26 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission ergänzend vorgetragen, dass der Gerichtshof die Pflicht zur Umsetzung des EWC im Urteil vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-196/01 (Kommission/Luxemburg, Slg. 2002, I-569) bestätigt habe. Sie hat auch auf Artikel 4 der Entscheidung 2000/532/EG der Kommission vom 3. Mai 2000, die die Entscheidung 94/3 und die Entscheidung 94/904 ersetze (ABl. L 226, S. 3), hingewiesen, wonach die Mitgliedstaaten die zur Umsetzung dieser Entscheidung erforderlichen Maßnahmen spätestens bis zum 1. Januar 2002 zu ergreifen hätten. Dieser Artikel erlege den Mitgliedstaaten ausdrücklich eine Umsetzungspflicht auf. Eine solche Verpflichtung sei bereits stillschweigend in den Entscheidungen 94/3 und 94/904 enthalten.

27 Die Kommission vertritt ferner die Ansicht, dass die Unterschiede zwischen dem Klassifizierungssystem des österreichischen Abfallkatalogs und demjenigen des EWC für die österreichischen Wirtschaftsteilnehmer in ihren Geschäftsbezie-

hungen zu den Wirtschaftsteilnehmern anderer Mitgliedstaaten nachteilig seien. Den österreichischen Wirtschaftsteilnehmern sei nur der nationale Katalog bekannt, und sie wendeten nur diesen an, weil ihnen keine zwingenden Bestimmungen Österreichs die Anwendung der gemeinschaftlichen Abfallverzeichnisse auferlege. Die Verwendung der Gemeinschaftsverzeichnisse sei jedoch durch die Entscheidung 94/774/EG der Kommission vom 24. November 1994 über den einheitlichen Begleitschein gemäß der Verordnung Nr. 259/93 (ABl. L 310, S. 70) zwingend vorgeschrieben, wonach auf dem Begleitschein der nationale und der Gemeinschaftscode der in Rede stehenden Abfälle angegeben sein müsse.

28 Die österreichische Regierung macht geltend, dass das Gemeinschaftsrecht die Mitgliedstaaten nicht verpflichte, den EWC wörtlich in eine Regelung des nationalen Rechts zu übernehmen.

29 Erstens sei das Bestehen einer förmlichen Verpflichtung zur Umsetzung dieses Verzeichnisses im Zusammenhang mit der Pflicht zur Umsetzung des Begriffes „Abfall" in der Richtlinie 75/442 zweifelhaft. Nach den Nummern 3 und 5 der Einleitung sei der EWC nicht Teil der Abfalldefinition, sondern stelle ein nicht erschöpfendes Verzeichnis von Stoffen dar, das insbesondere im Hinblick auf die Verordnung Nr. 259/93 oder eine Verordnung über Abfallstatistik als Bezugsnomenklatur dienen solle.

30 Dieses Verständnis von der Rechtsnatur und dem Zweck des EWC habe ursprünglich auch die Kommission geteilt. Wegen der praktischen Schwierigkeiten sei die Verwendung des EWC nicht einmal im Bereich der Statistiken zwingend, für den er geschaffen worden sei. Daher bedürfe die verbindliche Anwendung des EWC in anderen Bereichen einer zusätzlichen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung. Dies gelte für die Verpflichtung aus der Entscheidung 96/302/EG der Kommission vom 17. April 1996 über die Erstellung eines Formulars zur Informationsübermittlung nach Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie 91/689/EWG (ABl. L 116, S. 26) sowie die Verpflichtung aus Nummer 15 des Modells eines einheitlichen Begleitscheins im Anhang der Entscheidung 94/774.

31 In den genannten Bereichen verwende die Republik Österreich selbstverständlich die Bezugsnomenklatur des EWC. Für Abfalltransporte nach der Verordnung Nr. 259/93 würden neben der nationalen Liste auch der EWC und das Verzeichnis gefährlicher Abfälle verwendet. Deshalb könne weder eine Vertragsverletzung noch gar eine Beeinträchtigung des Binnenmarktes festgestellt werden. Außerdem reiche bei der Verbringung von Abfällen des Anhangs II der Verordnung Nr. 259/93 gemäß Artikel 11 dieser Verordnung die Angabe ihrer handelsüblichen Bezeichnung. Im Übrigen sei im Rahmen der Anwendung dieser Verordnung deren Abfallklassifizierungssystem maßgeblich, nicht das System des EWC.

32 Zweitens macht die österreichische Regierung geltend, die im EWC erwähnten Abfälle seien auch in der ÖNORM S 2100 enthalten, die ein detaillierteres Abfallverzeichnis sei, das im Vergleich zum EWC zusätzliche Angaben enthalte.

33 In der mündlichen Verhandlung hat die österreichische Regierung ausgeführt, dass die Republik Österreich im Unterschied zu dem Sachverhalt, den der Gerichtshof in seinem Urteil Kommission/Luxemburg geprüft habe, stets die Ansicht vertreten habe, dass der nationale Katalog die Vorschriften der gemeinschaftlichen Abfallverzeichnisse in sachlicher Hinsicht angemessen umsetze. Der zwingende Charakter dieser Bestimmungen sei damit anerkannt und durch den nationalen Abfallkatalog umgesetzt worden, der verbindlich sei. Unter dem Gesichtspunkt einer sachgemäßen und ökologischen Abfallbeseitigung, die das Ziel der Gemeinschaftsregelung darstelle, weise der österreichische Katalog Vorteile gegenüber dem EWC auf, die seine Anwendung durch die Wirtschaftsteilnehmer und durch die zuständigen Behörden erleichtere. Ferner würden die Codes der Bezugsnomenklatur von den österreichischen Behörden unmittelbar angewandt, wenn die Gemeinschaftsregelung die Verwendung des EWC vorsehe. Die Republik Österreich erfülle daher ihre Verpflichtungen aus den einschlägigen Gemeinschaftsregelungen.

Würdigung durch den Gerichtshof

34 Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens Sache der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen. Sie muss dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte liefern, anhand deren er das Vorliegen dieser Vertragsverletzung prüfen kann, wobei sie sich nicht auf Vermutungen stützen darf (vgl. u. a. Urteile vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81, Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 6, vom 26. Juni 2003 in der Rechtssache C-404/00, Kommission/Spanien, Slg. 2003, I-6695, Randnr. 26, und vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-434/01, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 2003, I-13239, Randnr. 21).

35 Im Rahmen der vorliegenden Rüge obliegt es der Kommission, darzutun, dass die nationalen Bestimmungen, auf die sich die Republik Österreich beruft, um eine Verletzung ihrer Verpflichtungen zu bestreiten, nämlich der in der ÖNORM S 2100 enthaltene Abfallkatalog, keine angemessene Umsetzung des EWC gewährleisten.

36 Aus dem Vorbringen der Parteien geht hervor, dass die Kommission nicht bestreitet, dass sämtliche im EWC als Abfälle verzeichneten Stoffe und Gegenstände auch im österreichischen Abfallkatalog enthalten sind. Sie vertritt jedoch die Ansicht, dass es die Republik Österreich unterlassen habe, den EWC umzusetzen, und stützt sich dafür darauf, dass der nationale Katalog die im Gemeinschaftskatalog verwendete Abfallnomenklatur und das darin verwendete Klassifizierungssystem nicht genau wiedergebe. Der Standpunkt der Kommission ist daher so zu verstehen, dass ihres Erachtens aus der Richtlinie 75/442 und der Entscheidung 94/3 hervorgeht, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, den EWC wörtlich in einen Rechtsakt des inländischen Rechts umzusetzen, und dass nur der Erlass eines solchen Rechtsakts eine ordnungsgemäße und vollständige Umsetzung des Begriffes „Abfall" in Artikel 1 Buchstabe a dieser Richtlinie sei.

37 Die erwähnte Bestimmung, die den Begriff „Abfall" für die Zwecke der Richtlinie 75/442 definiert, verweist tatsächlich auf das Abfallverzeichnis, das später mit der Entscheidung 94/3 aufgestellt wurde. Allerdings schafft keine Bestimmung der Richtlinie 75/442 ausdrücklich eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dieses Abfallverzeichnis in einem Rechtsakt des innerstaatlichen Rechts wörtlich wiederzugeben. Auch lässt sich eine Verpflichtung zur wörtlichen Wiedergabe des EWC nicht aus der gegenwärtig in Artikel 19 der Richtlinie 75/442 vorgesehenen Verpflichtung der Mitgliedstaaten herleiten, die erforderlichen Maßnahmen in Kraft zu setzen, um dieser Richtlinie nachzukommen. Es ist zu beachten, dass die Richtlinie gemäß Artikel 249 Absatz 3 EG für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ist, den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlässt.

38 Ferner hat nach ständiger Rechtsprechung jeder Mitgliedstaat, der Adressat einer Richtlinie ist, die Verpflichtung, in seiner nationalen Rechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Wirksamkeit der Richtlinien gemäß ihrer Zielsetzung zu gewährleisten (u. a. Urteile vom 7. Mai 2002 in der Rechtssache C-478/99, Kommission/Schweden, Slg. 2002, I-4147, Randnr. 15, und vom 24. Juni 2003 in der Rechtssache C-72/02, Kommission/Portugal, Slg. 2003, I-6597, Randnr. 18).

39 Die Verpflichtung, die volle Wirksamkeit der Richtlinie gemäß ihrer Zielsetzung zu gewährleisten, kann nicht dahin ausgelegt werden, dass die Mitgliedstaaten vom Erlass von Umsetzungsmaßnahmen befreit wären, wenn sie der Ansicht sind, dass ihre nationalen Bestimmungen besser als die betreffenden Gemeinschaftsbestimmungen seien und dass die nationale Regelung aus diesem Grund besser geeignet sei, die Verwirklichung des mit der Richtlinie verfolgten Zieles zu gewährleisten. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes kann das Bestehen einer nationalen Regelung die Umsetzung durch Maßnahmen des Gesetz- oder Verordnungsgebers nur dann überflüssig machen, wenn diese Regelung tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie durch die nationale Verwaltung garantiert und wenn, für den Fall, dass die fragliche Vorschrift der Richtlinie dem Einzelnen Rechte verleihen soll, die sich aus diesen Grundsätzen ergebende Rechtslage hinreichend bestimmt und klar ist und die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und sie gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. November 2003 in der Rechtssache C-296/01, Kommission/Frankreich, Slg. 2003, I-13909, Randnr. 55 und die angeführte Rechtsprechung).

40 Im vorliegenden Fall hat die österreichische Regierung mehrmals die Vorteile hervorgehoben, die der nationale Abfallkatalog unter dem Gesichtspunkt der Abfallentsorgung im Vergleich zum EWC bieten soll. Sie hat auch darauf hingewiesen, dass sie den EWC unter mehreren Aspekten für unzureichend halte. Soweit mit diesem Vorbringen die Entscheidung der Kommission über den Erlass des EWC in Zweifel gezogen und auf diese Weise eine Rechtfertigung für dessen fehlende Umsetzung in das österreichische Recht gegeben werden soll, muss der Gerichtshof sie zurückweisen.

41 Denn die Republik Österreich kann nicht nach Ablauf der in Artikel 230 EG vorgesehenen Frist die Rechtmäßigkeit eines vom Gemeinschaftsgesetzgeber erlassenen Rechtsakts, der ihr gegenüber bestandskräftig geworden ist, in Frage stellen. Nach ständiger Rechtsprechung kann sich ein Mitgliedstaat zur Verteidigung gegenüber einer Vertragsverletzungsklage wegen Nichtdurchführung einer an ihn gerichteten Entscheidung oder Verletzung einer Richtlinie nicht mit Erfolg auf die Rechtswidrigkeit dieser Entscheidung oder dieser Richtlinie berufen (vgl. u. a. Urteile vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-74/91, Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-5437, Randnr. 10, und vom 25. April 2002 in der Rechtssache C-154/00, Kommission/Griechenland, Slg. 2002, I-3879, Randnr. 28).

42 Was die Entscheidung 94/3 angeht, so ist sie unbestritten gemäß Artikel 249 Absatz 4 EG in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet, und sie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet. Es fragt sich jedoch, ob diese Entscheidung für die Letzteren eine Verpflichtung schafft, den EWC wörtlich in einen Rechtsakt ihres innerstaatlichen Rechts zu übernehmen.

43 Wie es in Nummer 5 der Einleitung des EWC heißt, soll dieser eine Bezugsnomenklatur darstellen, mit der eine gemeinsame Terminologie für die ganze Gemeinschaft festgelegt und der Nutzeffekt der Abfallentsorgung erhöht werden sollen. Dort heißt es jedoch auch, dass der EWC „die grundlegende Bezugsquelle für das Gemeinschaftsprogramm zur Abfallstatistik darstellen [soll]". Ferner ist der EWC gemäß Nummer 3 seiner Einleitung ein nicht erschöpfendes Verzeichnis von Abfällen. Ebenfalls nach Nummer 3 bedeutet die Aufnahme eines Stoffes in

den EWC jedoch nicht, dass es sich bei diesem Stoff unter allen Umständen um Abfall handelt.

44 Da weder die Richtlinie 75/442 noch die Entscheidung 94/3 oder die Einleitung zum EWC weitere Anhaltspunkte zum Inhalt der Verpflichtungen enthalten, die diese Entscheidung den Mitgliedstaaten auferlegt, kann auf dieser Grundlage nicht gefolgert werden, dass die Republik Österreich verpflichtet ist, den EWC wörtlich in einen Rechtsakt des innerstaatlichen Rechts umzusetzen. Der zwingende Charakter der Entscheidung 94/3 für die Mitgliedstaaten lässt nur den Schluss zu, dass diese verpflichtet sind, die Verwendung und die Geltung des EWC als Bezugsnomenklatur zu gewährleisten, denn er legt eine gemeinsame Terminologie für die ganze Gemeinschaft fest. Die Republik Österreich hat, von der Kommission in diesem Punkt unwidersprochen, erklärt, dass ihre zuständigen Behörden die Verwendung dieser Bezugsnomenklatur gewährleisteten, wenn dies von der Gemeinschaftsregelung verlangt werde, beispielsweise, wenn der vom EWC einer bestimmten Art Abfälle zugewiesene Code im einheitlichen Begleitschein im Sinne der Verordnung Nr. 259/93 anzugeben sei.

45 Das Urteil Kommission/Luxemburg erlaubt ebenfalls nicht den Schluss, dass das Gemeinschaftsrecht von einem Mitgliedstaat verlangt, die von ihm verwendete nationale Abfallnomenklatur durch einen Rechtsakt des innerstaatlichen Rechts zu ersetzen, der den EWC wörtlich wiedergibt. Aus den Randnummern 6 und 7 des genannten Urteils geht hervor, dass die luxemburgische Regierung eingeräumt hat, dass die Einführung einer rein nationalen Nomenklatur, die sich vom EWC unterscheidet und dazu führt, dass dessen Verwendung für eine große Zahl von Vorgängen ausgeschlossen ist, keine vollständige und genaue Verwendung des EWC gewährleistet hätte. Im vorliegenden Fall macht die österreichische Regierung geltend, dass das Bestehen eines nationalen Abfallkatalogs die Verwendung des EWC nicht verhindere, wenn sie durch das Gemeinschaftsrecht vorgeschrieben sei.

46 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Bestehen einer nationalen Abfallnomenklatur nicht als solches mit der Anwendung der einschlägigen Gemeinschaftsregelung unvereinbar ist. Sowohl die österreichische Regierung als auch die Kommission haben darauf hingewiesen, dass das in der

Entscheidung 94/774 festgelegte Muster eines einheitlichen Begleitscheins nicht nur die Angabe des Codes vorsehe, der im EWC den zu verbringenden Abfällen entspreche, sondern auch die Angabe des Codes im nationalen Katalog. Daher erlaubt das bloße Nebeneinanderbestehen des EWC und des österreichischen Abfallkatalogs nicht die Feststellung, dass die Republik Österreich gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/442 und der Entscheidung 94/3 verstoßen hat.

47 Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass die Unterschiede, die ein nationales Abfallverzeichnis gegenüber dem EWC aufweisen kann, Schwierigkeiten und Ungewissheit für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer hervorrufen können, die dann nicht in der Lage wären, den Umfang ihrer Rechte und Pflichten in einem vom Gemeinschaftsrecht geregelten Bereich zu erkennen. Die Kommission hat jedoch trotz ausdrücklicher Aufforderung durch den Gerichtshof, diese Schwierigkeiten zu benennen, nicht hinreichend erläutert, welche konkreten Schwierigkeiten sich für die Wirtschaftsteilnehmer und die zuständigen Behörden daraus ergeben sollen, dass der österreichische Abfallkatalog ein anderes Abfallklassifizierungssystem als der EWC verwendet. Hierzu hat die Republik Österreich ausgeführt, dass die beiden Systeme trotz ihrer Unterschiede nicht miteinander unvereinbar seien, während die Kommission nur angegeben hat, dass der österreichische Abfallkatalog keine geeignete Umsetzungsmaßnahme darstelle, da er das System des EWC nicht genau wiedergebe.

48 Da die Kommission nicht dargetan hat, dass die Unterschiede zwischen dem österreichischen Abfallkatalog und dem EWC geeignet sind, die Interessen der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer und den Grundsatz der Rechtssicherheit zu beeinträchtigen, kann die Rüge einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung des EWC nicht durchgreifen.

49 Nach allem ist im vorliegenden Fall nicht festzustellen, dass die Republik Österreich gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/442 verstoßen hätte.

*Zur Rüge einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung des mit der Entscheidung 94/904 aufgestellten Verzeichnisses gefährlicher Abfälle*

Vorbringen der Parteien

50 Die Kommission rügt, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/689 verstoßen habe, dass sie das mit der Entscheidung 94/904 in Durchführung dieser Richtlinie aufgestellte Verzeichnis gefährlicher Abfälle (Hazardous Waste Catalogue, im Folgenden: HWC) nicht ordnungsgemäß umgesetzt habe.

51 Die Definition des Begriffes „gefährliche Abfälle" in Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 sei für die Anwendung dieser Richtlinie von entscheidender Bedeutung. Diese Definition nehme Bezug auf die Anhänge I bis III der Richtlinie 91/689 und auf den nach dem in Artikel 18 der Richtlinie 75/442 vorgesehenen Verfahren aufgestellten HWC. Nach der fünften Begründungserwägung der Richtlinie 91/689 sei ferner eine präzise und einheitliche Definition der gefährlichen Abfälle für eine wirksame Bewirtschaftung solcher Abfälle in der Gemeinschaft erforderlich. Daher müssten die Mitgliedstaaten den zur Umsetzung der Richtlinie 91/689 ergriffenen Maßnahmen die Anhänge I bis III dieser Richtlinie und den mit der Entscheidung 94/904 erlassenen HWC, den diese Richtlinie ergänze (Urteil vom 22. Juni 2000 in der Rechtssache C-318/98, Fornasar u. a., Slg. 2000, I-4785, Randnr. 44), zugrunde legen.

52 Die Republik Österreich habe immer noch nicht die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung des mit der Entscheidung 94/904 aufgestellten HWC erlassen. Die Ministerialverordnung über die Festsetzung von gefährlichen Abfällen und Problemstoffen, die 1997 erlassen worden sei, sehe eine ausdrückliche Relevanz des in der Entscheidung 94/904 enthaltenen Verzeichnisses erst ab 1. Juli 2000 vor, und inzwischen sei die entsprechende Bestimmung einfach ersatzlos gestrichen worden. Die 2000 erlassene Änderungsverordnung habe erstmals in dem neuen, § 1 der Verordnung von 1997 angefügten Absatz 3 einen Hinweis auf die Umsetzung der Richtlinie 91/689 und die Entscheidung 94/904 eingeführt.

53 Die Kommission räumt ein, dass weder die Richtlinie 91/689 noch das mit der Entscheidung 94/904 aufgestellte Verzeichnis erschöpfenden Charakter hätten. Die Mitgliedstaaten könnten daher andere, in den Anhängen I und II der Richtlinie nicht erfasste Fälle als gefährlich einstufen und damit verstärkte Schutzmaßnahmen ergreifen, um eine unkontrollierte Ablagerung oder Ableitung dieser Abfälle und ihre unkontrollierte Beseitigung zu verbieten (Urteil Fornasar u. a., Randnrn. 46 bis 51). Solche Fälle müssten der Kommission gemäß Artikel 176 EG und Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 gemeldet werden (Urteil Fornasar u. a., Randnr. 51).

54 Die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, verstärkte Schutzmaßnahmen in durch gemeinschaftsrechtliche Umweltvorschriften harmonisierten Bereichen zu ergreifen, dürfe jedoch nicht gleichgesetzt werden mit einer Freiheit, solche Harmonisierungsmaßnahmen nicht umzusetzen. Die Mitgliedstaaten müssten die Richtlinie 91/689 einschließlich ihrer Anhänge I und II und der durch die Entscheidung 94/904 erfolgten Ergänzung vollständig umsetzen und könnten außerdem unter bestimmten Voraussetzungen und bei Einhaltung von Verfahrensvorschriften darüber hinausgehen.

55 Der Gestaltungsspielraum, über den die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer Richtlinie verfügten, dürfe nicht dazu führen, dass diese sich bei der Umsetzung einer Liste gefährlicher Abfälle, die eine grundlegend bedeutende Definition einer Richtlinie ergänze und einer bestimmten Systematik folge, die den Stoffen und Gegenständen spezifische Codenummern zuteile, darauf beschränkten, dieselben Stoffe zu erfassen und als gefährlich einzustufen. Die nationalen Umsetzungsmaßnahmen müssten vielmehr der auf der Gemeinschaftsebene festgelegten Systematik genau folgen.

56 Die Entscheidung 94/904 binde die Mitgliedstaaten, und ihr Zusammenhang mit der Richtlinie 91/689 sei so eng, dass die Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie durch die Richtlinie 94/31 aufgeschoben worden sei, um Verzögerungen beim Erlass des HWC Rechnung zu tragen. Nummer 1 der Einleitung zu diesem

Verzeichnis schreibe vor, dass die jeweiligen Codenummern für die genaue Kennung der Abfallarten maßgebend seien, und es sei unbestritten, dass die gegenwärtig geltenden österreichischen Vorschriften eine ganz andere Systematik und durch die Bezugnahme auf die ÖNORMEN auch andere Codierungen verwendeten.

57 Die von der österreichischen Regierung vorgebrachte Kritik am Inhalt und an der unzureichenden Qualität des mit der Entscheidung 94/904 festgelegten Verzeichnisses könne die Verletzung der Umsetzungspflicht nicht rechtfertigen. Zwar sei der HWC unbestreitbar verbesserungsfähig, doch habe der Gemeinschaftsgesetzgeber selbst in Artikel 9 der Richtlinie 91/689 ein Anpassungsverfahren geregelt. Auch könne sich ein Mitgliedstaat nicht auf Artikel 176 EG berufen, um sich in einem gegen ihn wegen mangelhafter Umsetzung einer Richtlinie eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren zu verteidigen, wenn er das Verfahren nach dieser Bestimmung des Vertrages nicht eingehalten habe. Die Republik Österreich habe sich jedoch nicht auf Artikel 176 EG berufen, als sie die 1997 erlassene Verordnung über die Festsetzung von gefährlichen Abfällen und Problemstoffen angemeldet habe.

58 Die österreichische Regierung macht geltend, sie habe die Richtlinie 91/689 und den HWC mit der 1997 erlassenen Verordnung über die Festsetzung von gefährlichen Abfällen und Problemstoffen umgesetzt, deren letzte Änderung 2000 in Verbindung mit den Bestimmungen der ÖNORM S 2100 kundgemacht worden sei.

59 Nach Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 könnten die Mitgliedstaaten unter gewissen Bedingungen weitere Abfälle für gefährlich erklären. Da der HWC nach dieser Bestimmung erstellt worden sei, werde das Ziel der Richtlinie durch die nationale Umsetzungsmaßnahme erreicht. Artikel 249 Absatz 3 EG überlasse den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die Wahl der Form und Mittel zur Erreichung des mit der Richtlinie beabsichtigten Zieles. Die Verordnung von 1997 in Verbindung mit der ÖNORM S 2100 bewirke, dass alle Abfälle, die nach der Richtlinie 91/689 und dem HWC für gefährlich erklärt würden, auch im nationalen Recht als gefährlich gälten.

60 Im Rahmen der Verordnung von 1997 habe die Republik Österreich von der ihr durch Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 und Nummer 4 der Einleitung des Anhangs der Entscheidung 94/904 gewährten Möglichkeit Gebrauch gemacht, über die in diesem Verzeichnis aufgeführten Abfälle hinaus sonstige Abfälle für gefährlich zu erklären, weil sie über eine der gefahrenrelevanten Eigenschaften verfügten. Diese Verordnung sei bei der Kommission förmlich als Umsetzungsmaßnahme angemeldet worden.

61 In der Beilage zur förmlichen Anmeldung der Verordnung habe die Republik Österreich aufgezeigt, dass sie den Inhalt des mit der Entscheidung 94/904 aufgestellten Verzeichnisses vollständig umgesetzt habe. Sie habe sichergestellt, dass sie allen in diesem Verzeichnis enthaltenen Abfällen eine Schlüsselnummer für gefährliche Abfälle der ÖNORM S 2100 zugeordnet habe und dass die beiden Verzeichnisse vollinhaltlich übereinstimmten.

62 Der Umstand, dass nach Artikel 249 Absatz 4 EG eine Entscheidung in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich sei, die sie bezeichne, bedeute keine Verpflichtung zu einer wortwörtlichen Übernahme des Verzeichnisses gefährlicher Abfälle im Anhang der Entscheidung 94/904.

63 An der Verbindlichkeit dieses Verzeichnisses für die Mitgliedstaaten bestehe zwar kein Zweifel, doch ergebe sich die Pflicht zur Umsetzung dieses Verzeichnisses in das nationale Recht aus der allgemeinen Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie 91/689 sowie des darin definierten Begriffes „gefährliche Abfälle". In diesem Kontext der Umsetzung in nationales Recht sei das Verzeichnis gefährlicher Abfälle nur in der Frage verbindlich, welche Abfälle als gefährlich gelten sollten, und es sei Sache der Mitgliedstaaten, die Form und die Mittel zur Erreichung dieses Ergebnisses zu wählen.

64 In Bezug auf das Verhältnis zwischen dem HWC und dem nationalen Abfallkatalog führt die österreichische Regierung aus, dass die ÖNORM S 2100 eine präzisere Auflistung und strengere Kriterien enthalte als das gemeinschaftliche Verzeichnis. Die Republik Österreich arbeite aktiv an der Überarbeitung des HWC mit. Allerdings könne diese Überarbeitung noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden, so dass die Aufrechterhaltung des nationalen Verzeichnisses zur Sicherstellung des hohen Schutzniveaus nach österreichischem Recht geboten sei.

65 Das Gemeinschaftsrecht strebe im Umweltbereich keine vollständige Harmonisierung an; sowohl Artikel 176 EG als auch die Richtlinie 91/689 sähen für die Mitgliedstaaten Möglichkeiten vor, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Vor diesem Hintergrund sei die Beibehaltung der inhaltlich strengeren österreichischen Bestimmungen gerechtfertigt.

66 Das Gemeinschaftsverzeichnis sei nicht zufrieden stellend, weil es zum einen stark von der Herkunft des Abfalls geprägt und zum anderen nicht erschöpfend sei. Daher würden zahlreiche Abfälle in einem bestimmten Herkunftsbereich nicht genannt, während sie in einem anderen Anwendungsbereich als gefährlich eingestuft würden. Der Umstand, dass zahlreiche Abfälle grundsätzlich verschiedenen Codes zugeordnet werden könnten, sei ebenfalls problematisch. Die österreichische Regierung illustriert diese Problematik anhand eines Beispiels der Zuordnung PCB-haltiger Kabelreste nach dem Gemeinschaftsverzeichnis und nach der österreichischen Liste, das zeige, dass die fraglichen Abfälle nach den strengeren nationalen Kriterien stets als gefährlich eingestuft würden.

67 Das österreichische Verzeichnis stehe vollkommen in Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach die Eigenschaften des Abfalls und nicht seine Herkunft entscheidend für seine Einstufung als gefährlich sei (Urteil Fornasar u. a., Randnr. 56). Außerdem sei auf die Überlegungen zu verweisen, die im Rahmen der laufenden Überarbeitung des Gemeinschaftsverzeichnisses

angestellt würden, und auf andere Maßnahmen betreffend die Kriterien zur Bestimmung gefährlicher Abfälle und möglicher Kontaminationen. Daraus folge, dass die in den Gemeinschaftsverzeichnissen vorgesehenen Codes und Beschreibungen — sei es der HWC oder der EWC — unzureichend seien, um den Umweltschutz sicherzustellen, insbesondere im Fall der Verwertung dieser Abfälle, und eine direkte Übernahme dieser Verzeichnisse in das nationale Recht würde eine Verschlechterung des Umweltstandards in Österreich bedeuten, ohne dass der Binnenmarkt besser funktionierte.

68 Angesichts der Vorteile des nationalen Abfallklassifizierungssystems stehe die Verwendung des nationalen Verzeichnisses bei gleichzeitiger Sicherstellung der Zuordnung zum HWC im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen des gemeinschaftlichen Abfallrechts.

Würdigung durch den Gerichtshof

69 Das Vorbringen der Parteien im Rahmen dieser Rüge entspricht größtenteils demjenigen im Rahmen der ersten Rüge. Es genügt demnach insoweit, die wesentlichen Gesichtspunkte der Würdigung aufzugreifen, die der Gerichtshof zu den bereits von den Parteien aufgeworfenen Fragen vorgenommen hat.

70 So ist aus den in den Randnummern 39 bis 41 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen von vornherein das gesamte Vorbringen der Republik Österreich zurückzuweisen, mit dem dargetan werden soll, dass ihre nationalen Bestimmungen besser als der vom Rat aufgestellte HWC seien und dass sie den Umweltschutz auf einem höheren Niveau sicherstellten, als er von den Gemeinschaftsregelungen gewährleistet werde.

71 Zum Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten beim Erlass von Maßnahmen zur Umsetzung des HWC in nationales Recht ist zu prüfen, ob, wie die Kommission geltend macht, die Richtlinie 91/689 und die Entscheidung 94/904 die Ausübung dieser Zuständigkeit auf den Erlass einer innerstaatlichen Umsetzungsmaßnahme beschränken, die die Codes und Klassifizierungssysteme des Gemeinschaftsverzeichnisses wörtlich wiedergeben.

72 Es ist unstreitig, dass der HWC in Durchführung von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 aufgestellt worden ist, der den Begriff „gefährliche Abfälle" im Sinne dieser Richtlinie bestimmt, und dass die Entscheidung 94/904 die Mitgliedstaaten bindet. Unstreitig ist ebenfalls, dass, wie aus Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 wie auch Nummer 4 der Einleitung des HWC hervorgeht, dieses Verzeichnis nicht erschöpfend ist. Allerdings scheinen die Kommission und die Republik Österreich widersprechende Auffassungen darüber zu haben, welche Möglichkeit ein Mitgliedstaat hat, andere als die im HWC aufgeführten Abfälle als gefährliche Abfälle zu behandeln, und insbesondere darüber, in welchem Verfahren von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden kann.

73 Die Kommission erinnert zu Recht daran, dass gemäß Artikel 1 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 91/689 der betreffende Mitgliedstaat bei der Kommission die Fälle anmelden muss, in denen er andere als die im HWC aufgeführten Abfälle als gefährlich bezeichnet (Urteil Fornasar u. a., Randnr. 51). Sie hat jedoch zum Vorbringen der Republik Österreich nicht Stellung genommen, wonach diese ihre Verpflichtung bei der förmlichen Anmeldung der Verordnung zur Umsetzung des HWC bei der Kommission erfüllt habe.

74 Die Kommission hat auch nicht bestritten, dass der österreichische Abfallkatalog sämtliche im HWC aufgeführten Abfälle als gefährlich bezeichnet. Sie hat somit nicht dargetan, dass die Republik Österreich durch die Aufstellung eines Verzeichnisses, das andere Abfälle als gefährlich bezeichnet, ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/689 und der Entscheidung 94/904 nicht erfüllt hätte.

75 Die Kommission kann sich ferner nicht auf Nummer 1 der Einleitung des HWC berufen, wo nur das in diesem Verzeichnis verwendete Kodierungssystem erläutert wird, um zu verlangen, dass die Mitgliedstaaten dieses System genau befolgen, was darauf hinausliefe, ihnen jeden Handlungsspielraum zu nehmen. Der enge Zusammenhang zwischen der Richtlinie 91/689 und dem HWC sowie der Umstand, dass dieser einen grundlegenden Begriff dieser Richtlinie ergänzen soll, erlaubt in Anbetracht von Artikel 249 Absatz 3 EG ebenfalls nicht den Schluss, dass die Republik Österreich sich auf die wörtliche Wiedergabe des in Rede stehenden Verzeichnisses in einem Rechtsakt des nationalen Rechts zu beschränken hätte.

76 Daher und da die Kommission nicht hinreichend dargetan hat, welche konkreten Schwierigkeiten sich für die Wirtschaftsteilnehmer und für die zuständigen Behörden daraus ergeben sollen, dass der österreichische Katalog einem anderen Abfallklassifizierungssystem folgt als der HWC (Randnrn. 47 und 48 des vorliegenden Urteils), reicht das Vorbringen der Kommission nicht für die Feststellung der behaupteten Vertragsverletzung durch den Gerichtshof aus (Randnr. 34 des vorliegenden Urteils).

77 Daher ist die Rüge einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung des HWC zurückzuweisen.

*Zur Rüge einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der Anhänge I und II der Richtlinie 91/689*

78 Die Kommission rügt ferner, dass die Republik Österreich die Anhänge I und II der Richtlinie 91/689 nicht umgesetzt habe, die integraler Bestandteil der Richtlinie seien und von der Pflicht zu deren Umsetzung erfasst würden. Die österreichische Regierung führt aus, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet seien, diese Anhänge in nationales Recht umzusetzen, da diese einen bindenden Rahmen für das in Artikel 18 der Richtlinie 75/442 beschriebene Verfahren festlegen sollten und da dieses Entscheidungsverfahren nicht von der Pflicht zur Umsetzung der Richtlinien erfasst werde.

79 Die Anhänge I und II der Richtlinie 91/689 werden nur in Artikel 1 Absatz 4 erster Gedankenstrich dieser Richtlinie erwähnt. Nach dieser Bestimmung war spätestens sechs Monate vor dem Beginn der Anwendung der Richtlinie 91/689 auf der Grundlage dieser Anhänge ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 18 der Richtlinie 75/442 zu erstellen. Die Republik Österreich ist daher zu Recht der Ansicht, dass in Anbetracht dieses Wortlauts die Anhänge I und II der Richtlinie 91/689 Instrumente seien, die im Verfahren zur Erstellung des HWC zu verwenden waren.

80 Ferner hat die Kommission nichts vorgetragen, um darzutun, dass eine Umsetzung dieser Anhänge in nationales Recht zweckdienlich sei oder dass das Unterbleiben der Umsetzung die Anwendung der Gemeinschaftsregelung für die Beseitigung gefährlicher Abfälle gefährde. Sie hat nur ausgeführt, dass die Anhänge I und II als integraler Bestandteil der Richtlinie 91/689 in gleicher Weise Gegenstand von Umsetzungsmaßnahmen zu sein hätten wie die anderen Bestimmungen der Richtlinie.

81 Nach allem hat die Kommission nicht dargetan, dass die Republik Österreich verpflichtet war, Maßnahmen zur Umsetzung der Anhänge I und II der Richtlinie 91/689 zu ergreifen. Die Rüge einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung dieser Anhänge greift daher nicht durch.

82 Da der Gerichtshof keine der Rügen, die die Kommission gegen die Republik Österreich erhebt (Randnr. 20 des vorliegenden Urteils), als begründet erachtet, ist die Klage abzuweisen.

## Kosten

83 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Republik Österreich die Verurteilung der Kommission beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten des Verfahrens.**

Jann Rosas von Bahr

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. April 2004.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris