SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 15. November 2001 [1]

1. In dieser Rechtssache legt der österreichische Verwaltungsgerichtshof eine Reihe von Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 75/442 über Abfälle [2] und der Verordnung Nr. 259/93 [3] über die Verbringung von Abfällen vor.

2. Die Verordnung legt Verfahren fest, die zu befolgen sind, wenn zur Verwertung oder Beseitigung bestimmte Abfälle von einem Mitgliedstaat zum anderen befördert werden. Die Verfahren unterscheiden sich je nachdem, ob die Abfälle verwertet oder beseitigt werden sollen; insbesondere gibt es mehrere Gründe, aus denen die Versandmitgliedstaaten Einwände gegen die beabsichtigte Verbringung erheben können, wenn die Abfälle beseitigt werden sollen.

3. Der Ausgangsrechtsstreit hat sich kurz gesagt daran entzündet, dass die A.S.A. Abfall Service AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Schlacken von Österreich nach Deutschland befördern möchte, wo sie zur Sicherung von Hohlräumen in ein stillgelegtes Salzbergwerk eingebracht werden sollen. Nach der Beschreibung der Beschwerdeführerin betraf die beabsichtigte Verbringung zur Verwertung bestimmte Abfälle. Die österreichischen Behörden sind dagegen der Ansicht, es handele sich um zur Beseitigung bestimmte Abfälle.

4. Das nationale Gericht fragt erstens, ob diese Behörden nach der Verordnung oder irgendeiner anderen Bestimmung des Gemeinschaftsrechts befugt sind, die von der Beschwerdeführerin vorgenommene Zuordnung der Abfälle in Frage zu stellen und die Verbringung zu untersagen, und zweitens, nach welchen Kriterien sich entscheidet, ob die Einbringung von Abfällen in ein Bergwerk als Beseitigung anzusehen ist.

5. Bevor ich im Einzelnen auf den Hintergrund des Ausgangsrechtsstreits und die vorgelegten Fragen eingehe, halte ich es für hilfreich, einen Blick auf die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über Abfälle und deren Beförderung zu werfen. Dabei wird sich herausstellen, dass die Unterscheidung zwischen zur Beseitigung bestimmten Abfällen und zur Verwertung bestimmten Abfällen grundlegend für die Systematik der Regelung ist.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. 1975, L 194, S. 39). Die materiellen Bestimmungen der Richtlinie 75/442 wurden durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. 1991, L 78, S. 32) komplett ersetzt.

3 — 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. 1993, L 30, S. 1).

Die Richtlinie

6. In der Begründung der Richtlinie 75/442 heißt es:

„Jede Regelung der Abfallbeseitigung muss als wesentliche Zielsetzung den Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen der Sammlung, Beförderung, Behandlung, Lagerung und Ablagerung von Abfällen haben.

Die Aufbereitung von Abfällen sowie die Verwendung wiedergewonnener Materialien ist im Interesse der Erhaltung der natürlichen Rohstoffquellen zu fördern." [4]

7. Nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu treffen, um erstens (Buchstabe a) „die Verhütung oder Verringerung der Erzeugung von Abfällen und ihrer Gefährlichkeit" und zweitens (Buchstabe b) „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" zu fördern.

8. In Artikel 5 der Richtlinie sind die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Nähe verankert. Er lautet wie folgt:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen — in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, wenn sich dies als notwendig oder zweckmäßig erweist — Maßnahmen, um ein integriertes und angemessenes Netz von Beseitigungsanlagen zu errichten, die den derzeit modernsten, keine übermäßig hohen Kosten verursachenden Technologien Rechnung tragen. Dieses Netz muss es der Gemeinschaft insgesamt erlauben, die Entsorgungsautarkie zu erreichen, und es jedem einzelnen Mitgliedstaat ermöglichen, diese Autarkie anzustreben, wobei die geographischen Gegebenheiten oder der Bedarf an besonderen Anlagen für bestimmte Abfallarten berücksichtigt werden.

(2) Dieses Netz muss es darüber hinaus gestatten, dass die Abfälle in einer der am nächsten gelegenen geeigneten Entsorgungsanlagen unter Einsatz von Methoden und Technologien beseitigt werden, die am geeignetsten sind, um ein hohes Niveau des Gesundheits- und Umweltschutzes zu gewährleisten."

9. Die Richtlinie definiert „Beseitigung" als „alle in Anhang II A aufgeführten Verfahren" [5] und „Verwertung" als „alle in Anhang II B aufgeführten Verfahren" [6].

4 — Dritte und vierte Begründungserwägung.

5 — Artikel 1 Buchstabe e.

6 — Artikel 1 Buchstabe f.

10. Die Anhänge II A und II B der Richtlinie [7] tragen die Überschrift „Beseitigungsverfahren" und „Verwertungsverfahren". Beide Anhänge beginnen mit dem Hinweis, dass sie Verfahren aufführen, „die in der Praxis angewandt werden", und dass nach Artikel 4 [8] „die Abfälle beseitigt [oder aber verwertet] werden [müssen], ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können".

11. Zu den in Anhang II A aufgeführten Beseitigungsverfahren gehören u. a.:

„D1 Ablagerungen in oder auf dem Boden (z. B. Deponien usw.)

...

D3 Verpressung (z. B. Verpressung pumpfähiger Abfälle in Bohrlöcher, Salzdome oder natürliche Hohlräume usw.)

...

D12 Dauerlagerung (z. B. Lagerung von Behältern in einem Bergwerk usw.)".

7 — Diese Anhänge wurden gemäß den Artikeln 17 und 18 der Richtlinie durch die Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 (ABl. L 135, S. 32) ersetzt.

8 — Danach haben die Mitgliedstaaten die hierfür erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

12. Anhang II B enthält unter den aufgeführten Verwertungsverfahren u. a.:

„R5 Verwertung/Rückgewinnung von anderen anorganischen Stoffen."

Die Verordnung

13. Die Verordnung Nr. 259/93 beruht auf Artikel 130s EG-Vertrag. Sie soll ein harmonisiertes System von Verfahren bereitstellen, mit denen der Umlauf der Abfälle begrenzt werden kann, um den Schutz der Umwelt sicherzustellen [9].

14. Die Verordnung Nr. 258/93 geht auf den Vorschlag [10] zurück, den die Kommission als Antwort auf das Ersuchen des Rates in seiner Entschließung vom 7. Mai 1990 über die Abfallpolitik [11] unterbreitet hat, in der der Rat insbesondere ausgeführt hat, dass die „Verbringung von Abfällen...

9 — Urteil des Gerichtshofes vom 28. Juni 1994 in der Rechtssache C-187/93 (Parlament/Rat, Slg. 1994, I-2857, Randnr. 26).

10 — Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Gemeinschaft, vorgelegt von der Kommission am 10. Oktober 1990 (KOM/90/415 endg., ABl. C 289, S. 9).

11 — ABl. C 122, S. 2.

auf das für eine umweltverträgliche Entsorgung notwendige Mindestmaß verringert und entsprechend kontrolliert werden [sollte]" [12].

15. In der Begründung der Verordnung Nr. 259/93 heißt es:

„Die Verbringung von Abfällen muss vorher den zuständigen Behörden notifiziert werden, damit diese angemessen insbesondere über Art, Beförderung und Beseitigung oder Verwertung der Abfälle informiert sind und alle für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erforderlichen Maßnahmen treffen können; hierzu gehört auch die Möglichkeit, mit Gründen zu versehende Einwände gegen die Abfallverbringung erheben zu können. [13]"

16. Die Verordnung übernimmt die Definitionen der „Beseitigung" und der „Verwertung" aus der Richtlinie [14].

17. Titel II der Verordnung trägt die Überschrift „Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten". Die Abschnitte A und B des Titels II legen die Verfahren fest, die bei der Verbringung von zur Beseitigung oder aber zur Verwertung bestimmten Abfällen zu befolgen sind.

18. Das Verfahren für die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen unterscheidet sich je nach Art der Abfälle. Die Anhänge II bis IV der Verordnung ordnen bestimmte Abfälle einer von drei Listen zu. Anhang II enthält die „grüne Liste" von Abfällen, die „bei sachgemäßer Verwertung im Bestimmungsland normalerweise keinerlei Risiken für die Umwelt bergen dürften" [15]. Anhang III enthält die „gelbe Liste" und Anhang IV die „rote Liste" von Abfällen, die als besonders gefährlich angesehen werden. Abfällen, die in Anhang II aufgeführt und zur Verwertung bestimmt sind, ist bei ihrer Verbringung lediglich ein Dokument beizufügen, das die vorgeschriebenen Angaben enthält [16]. Bei der Verbringung anderer zur Verwertung bestimmter Abfälle (einschließlich der Abfälle, um die es im Ausgangsrechtsstreit geht [17]) und von Abfällen, die zur Beseitigung bestimmt sind, ist das folgende Verfahren einzuhalten.

19. Beabsichtigt die notifizierende Person, die im Wesentlichen als Abfallerzeuger oder -besitzer definiert wird [18], solche Abfälle von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu verbringen, so hat sie dies der zuständigen Behörde am Bestimmungsort zu notifizieren und der zuständigen Behör-

12 — Siebte Begründungserwägung.

13 — Neunte Begründungserwägung.

14 — Artikel 2 Buchstaben i und k.

15 — Vierzehnte Begründungserwägung der Verordnung.

16 — Artikel 11.

17 — Offenbar ist streitig, ob es sich bei den Abfällen, die Gegenstand des Ausgangsverfahrens sind, um gefährliche Abfälle handelt. Das gemäß der Verordnung befolgte Verfahren lässt den Schluss zu, dass sie zu den in Anhang III der Verordnung (gelbe Liste) aufgeführten Abfällen gehören.

18 — Artikel 2 Buchstabe g.

de am Versandort [19] sowie dem Empfänger eine Kopie des Notifizierungsschreibens zu übermitteln [20].

20. Die Notifizierung hat mit Hilfe des Begleitscheins zu erfolgen, der von der Behörde am Versandort herausgegeben wird [21]. Bei der Notifizierung hat die notifizierende Person den Begleitschein auszufüllen und auf Ersuchen der zuständigen Behörden zusätzliche Angaben und Unterlagen zur Verfügung zu stellen [22]. Die notifizierende Person muss auf dem Begleitschein Angaben zu einer Reihe von Punkten machen, darunter zum einen (erster Gedankenstrich) über Ursprung, Zusammensetzung und Menge der Abfälle sowie zum anderen (fünfter Gedankenstrich) über Beseitigungs- oder aber Verwertungsverfahren gemäß Anhang II A und Anhang II B der Richtlinie [23].

21. Im Fall der Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen muss der Begleitschein auch Einzelheiten enthalten über 1. das vorgesehene Entsorgungsverfahren für den Restabfall nach stattgefundener Verwertung, 2. die Menge des verwerteten Materials im Verhältnis zur Restabfallmenge und 3. den Schätzwert des verwerteten Materials [24].

22. Im Fall von zur Beseitigung bestimmten Abfällen ist der Bestimmungsmitgliedstaat für die Genehmigung der Verbringung zuständig. Der Versandmitgliedstaat [25] ist berechtigt, Einwände zu erheben, und der Bestimmungsmitgliedstaat darf die Genehmigung nur erteilen, sofern keine derartigen Einwände vorliegen [26]. Im Fall von zur Verwertung bestimmten Abfällen sind der Versand- und der Bestimmungsmitgliedstaat [27] berechtigt, Einwände gegen die Verbringung zu erheben, aber grundsätzlich [28] ist keine ausdrückliche Genehmigung erforderlich [29].

23. Der wichtigste Unterschied zwischen den Verfahren für die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen einerseits und von Beseitigung bestimmten Abfällen andererseits liegt in den Gründen, aus denen die verschiedenen zuständigen Behörden Einwände gegen die beabsichtigte Verbringung erheben können.

24. Im Fall von zur Beseitigung bestimmten Abfällen müssen sich die Einwände auf Artikel 4 Absatz 3 stützen [30]. Dieser Artikel gestattet es insbesondere 1. den Mitgliedstaaten, die Verbringung von Abfällen allgemein oder teilweise zu verbieten oder gegen jede Verbringung Einwand zu erheben, um das Prinzip der Nähe, den Vorrang für die Verwertung und den Grundsatz der Entsorgungsautarkie auf gemeinschaft-

19 — Und gegebenenfalls den für die Durchfuhr zuständigen Behörden.

20 — Artikel 3 Absatz 1 (zur Beseitigung bestimmte Abfälle) und Artikel 6 Absatz 1 (zur Verwertung bestimmte Abfälle).

21 — Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 6 Absatz 3.

22 — Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 6 Absatz 4.

23 — Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 6 Absatz 5.

24 — Artikel 6 Absatz 5 sechster, siebter und achter Gedankenstrich.

25 — Und gegebenenfalls der Durchfuhrmitgliedstaat.

26 — Artikel 4 Absätze 1 und 2.

27 — Sowie gegebenenfalls der Durchfuhrmitgliedstaat.

28 — Wenn die Abfälle in Anhang IV („rote Liste" mit besonders gefährlichen Abfällen) aufgeführt oder noch nicht dem Anhang II, Anhang III („gelbe Liste") oder Anhang IV zugeordnet worden sind, müssen die zuständigen Behörden schriftlich ihre Zustimmung erteilen (Artikel 10).

29 — Artikel 7 Absätze 1 und 2.

30 — Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c.

licher und einzelstaatlicher Ebene gemäß der Richtlinie zur Anwendung zu bringen [31], und 2. den zuständigen Behörden am Versand- und am Bestimmungsort, gegen die geplante Verbringung, wenn diese nicht gemäß der Richtlinie erfolgt, mit Gründen zu versehende Einwände zu erheben, um den Grundsatz der Entsorgungsautarkie auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene anzuwenden [32].

25. Im Fall der zur Verwertung bestimmten Abfälle sind die Einwände auf Artikel 7 Absatz 4 zu stützen [33]. Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a [34] führt fünf Gründe auf, aus denen die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort Einwände erheben können. Der zweite, der dritte und der vierte Grund haben keine Bedeutung für den vorliegenden Fall. Der erste und der fünfte Grund — niedergelegt in Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster und fünfter Gedankenstrich — lauten wie folgt:

„— gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7 (der nationale Abfallbewirtschaftungspläne betrifft); 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".

26. Artikel 30 Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Verbringung von Abfällen in Übereinstimmung mit den Vorschriften der Verordnung erfolgt. Überprüfungen zu diesem Zweck können die Einsichtnahme in Dokumente, die Bestätigung der Identität und gegebenenfalls die Kontrolle der Beschaffenheit der Abfälle umfassen [35].

Hintergrund des Ausgangsrechtsstreits und Vorlagefragen

27. Im März 1998 notifizierte die Beschwerdeführerin der zuständigen österreichischen Behörde dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (nachfolgend: BMU) die Absicht, 7 000 Tonnen Abfälle zur Südwestdeutschen Salzwerke AG in Deutschland zu verbringen.

28. Bei den zu verbringenden Abfällen handelte es sich nach der Notifizierung um

31 — Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe a Ziffer i.

32 — Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe b Ziffer i.

33 — Artikel 7 Absatz 2.

34 — Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b betrifft die Einwände, die die für die Durchfuhr zuständigen Behörden erheben können und die im vorliegenden Fall nicht von Bedeutung sind.

35 — Artikel 30 Absatz 3.

Schlacken, die in Österreich als Rückstände beim Betrieb einer Sonderabfallverbrennungsanlage und zweier Müllheizkraftwerke anfielen und in einer Abfallbehandlungsanlage der Stadt Wien zu einem — wie sich die Beschwerdeführerin ausdrückt — „spezifischen Produkt" aufbereitet wurden. Die Abfälle sollten in einem in Deutschland gelegenen stillgelegten Salzbergwerk zur Sicherung von Hohlräumen eingebracht werden (Bergversatz). Offenbar hielt das zuständige Regierungspräsidium in Deutschland die beabsichtigte Maßnahme für eine Verwertung. In den Notifizierungsunterlagen stufte die Beschwerdeführerin die geplante Verwendung der zu verbringenden Abfälle als Verwertung ein und ordnete sie dem Verfahren R5 des Anhangs II B (Verwertung/Rückgewinnung von anderen anorganischen Stoffen) zu.

29. Mit Bescheid vom 19. Juni 1998 erhob der BMU gestützt auf Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich der Verordnung[36] einen Einwand gegen die beabsichtigte Verbringung. In dem Bescheid vertrat der BMU die Ansicht, zwar gehe der in der genannten Vorschrift angeführte Einwandsgrund von dem Verhältnis zwischen verwertbarem und nicht verwertbarem Abfall aus; er sei aber auch dann analog anzuwenden, wenn der Anteil an verwertbarem Material null sei, da er sonst sinnlos wäre. Die notifizierende Person könnte nämlich sonst einfach behaupten, dass Abfälle zur hundertprozentigen Verwertung auf eine Deponie verbracht werden sollten, und die Behörde am Versandort hätte keine Möglichkeit, einen Einwand zu erheben.

30. Der BMU war außerdem der Auffassung, dass jede Einlagerung von Abfällen in ein Bergwerk als Beseitigungsverfahren D12 des Anhangs II A anzusehen sei.

31. Die Beschwerdeführerin focht den Bescheid des BMU beim Verwaltungsgerichtshof an und trat der Ansicht des BMU entgegen, dass jede Einlagerung von Abfällen in Bergwerken unter das Verfahren D12 des Anhangs II A falle. Bevor eine beabsichtigte Maßnahme einem der unter Anhang II A oder II B aufgeführten Verfahren zugeordnet werden könne, müsse erst ermittelt werden, ob es sich bei der Maßnahme um eine Beseitigung oder eine Verwertung handele. Die Einwandsbegründung, es liege keine Verwertung, sondern eine Beseitigung vor, sei durch Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich nicht gedeckt.

32. Der Verwaltungsgerichtshof stellt im Vorlagebeschluss fest, dass das Verfahren für die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen weniger streng sei als das Verfahren für die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen. Das lege die Auffassung nahe, dass es der zuständigen Behörde am Versandort möglich sein müsse, eine Verbringung, die von der notifizierenden Person als Verbringung zur Verwertung eingestuft worden sei, zu untersagen, wenn sie feststelle, dass diese Einstufung nicht zutreffe, sondern eine Verbringung zur Beseitigung vorliege. Es scheine aber fraglich, ob die Verordnung eine solche Ermächtigung für die Behörde

36 — Wiedergegeben in Nr. 25.

enthalte und ob Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich unter diesen Umständen herangezogen werden könne.

33. Zweifel bestünden auch an der Auffassung des BMU, die Einbringung von Abfällen in die Hohlräume eines Bergwerks (Bergversatz) zu Zwecken der Bergwerkssicherung sei unabhängig von den konkreten Umständen des Einzelfalls als Beseitigung von Abfällen zu werten.

34. Unklar sei schließlich auch, wie bei der Zuordnung der Verwendung der zu verbringenden Abfälle zu den Verfahren nach Anhang II der Richtlinie vorzugehen sei. Der Anhang enthalte lediglich kurze Verfahrensbezeichnungen, die für sich allein wenig aussagekräftig seien und eine Zuordnung einer konkreten Abfallverbringung im Einzelfall fast unmöglich machten, da sie so allgemein gehalten seien, dass sich eine konkrete Abfallverwendung in vielen Fällen unter mehrere der im Anhang angeführten Verfahren werde einordnen lassen. Insbesondere sei die Abgrenzung zwischen Beseitigungsverfahren und Verwertungsverfahren unklar, da der Anhang keine Definition der Verwertung enthalte.

35. Der Verwaltungsgerichtshof hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

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

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

3. Im Falle der Verneinung von Frage 2:

   Auf welche Bestimmung der Verordnung Nr. 259/93 oder des sonstigen

Gemeinschaftsrechts kann sich die zuständige Behörde am Versandort bei der Versagung der Verbringung von Abfällen stützen, wenn die Verbringung entgegen den Angaben der notifizierenden Person nicht zum Zweck der Verwertung, sondern zum Zweck der Beseitigung erfolgt?

4. Ist jede Einbringung von Abfällen in ein Bergwerk unabhängig von den konkreten Umständen dieser Einbringung als Beseitigung der Abfälle im Sinne der Verordnung Nr. 259/93 in Verbindung mit Anhang II A der Richtlinie 75/442/EWG (Verfahren D12) anzusehen?

5. Im Falle der Verneinung von Frage 4:

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

36. Schriftliche Erklärungen sind von der Beschwerdeführerin, der österreichischen, der deutschen und der niederländischen Regierung sowie der Kommission abgegeben worden. Die Beschwerdeführerin, der BMU, die französische und die deutsche Regierung haben an der mündlichen Verhandlung teilgenommen.

Grundsätze des Abfallrechts der Gemeinschaft

37. Bevor ich mich den Vorlagefragen widme, halte ich es für hilfreich, an die grundlegenden Prinzipien zu erinnern, auf denen das Abfallrecht der Gemeinschaft beruht.

38. Die Richtlinie nennt ausdrücklich den Grundsatz der Autarkie, dem zufolge die Mitgliedstaaten die Entsorgungsautarkie anzustreben haben [37]. Dieser Grundsatz wird in der Begründung der Verordnung [38] erwähnt und als — allgemeiner oder spezifischer — Grund für Einwände eines (Versand- oder Bestimmungs-)Mitgliedstaats gegen die Verbringung von zur Beseitigung vorgesehenen Abfällen angesehen [39].

39. Nach der Richtlinie ist außerdem das Verbringen von Abfällen zu vermindern; die Mitgliedstaaten können im Rahmen der Bewirtschaftungspläne, die sie gemäß Artikel 7 der Richtlinie zu erstellen haben, sowohl zu diesem Zweck [40] als auch, um das Verbringen von Abfällen, das ihren Abfallbewirtschaftungsplänen nicht ent-

37 — Artikel 5 Absatz 1.

38 — Siebte Begründungserwägung.

39 — Artikel 4 Absätze 3 Buchstaben a Ziffer i und Buchstabe b Ziffer i, zusammengefasst in Nr. 24.

40 — Neunte Begründungserwägung.

spricht, zu unterbinden [41], die erforderlichen Maßnahmen erlassen.

40. Diese Aussagen sind nun im Licht der von der Verordnung eingeführten Unterscheidung zwischen der Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen einerseits und von zur Verwertung bestimmten Abfällen andererseits zu betrachten, die sich dahin auswirkt, dass für Abfälle, die zur Verwertung bestimmt sind, „ein freier Verkehr... zwischen den Mitgliedstaaten zum Zweck ihrer Verwertung möglich sein muss, sofern der Transport nicht zu einer Gefährdung der Umwelt führt" [42].

41. Der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrem Ursprung zu bekämpfen, ist in Artikel 174 Absatz 2 EG (früher Artikel 130r Absatz 2 EG-Vertrag) als Grundlage für die Umweltpolitik der Gemeinschaft niedergelegt; er wird auch in der Richtlinie 75/442 zum Ausdruck gebracht [43]. Im Zusammenhang mit Abfällen wird dieses Prinzip oft als Grundsatz der Nähe bezeichnet; der Gerichtshof hat festgestellt, dass Abfälle nach diesem Grundsatz möglichst nah am Ort ihrer Erzeugung zu beseitigen sind, um ihre Verbringung so weit wie möglich einzuschränken [44]. In einem nationalen Grundsatz, wonach Abfälle im Inland zu entsorgen sind, kommt eine Zielsetzung zum Ausdruck, die mit dem schon genannten Grundsatz in Einklang steht; er ist daher vom Gerichtshof für vereinbar mit der Richtlinie 84/631 als Vorläuferin der Verordnung angesehen worden [45].

Zu den ersten drei Vorlagefragen

42. Die ersten drei Vorlagefragen gehen im Wesentlichen dahin, ob das Gemeinschaftsrecht die zuständige Behörde des Versandmitgliedstaats ermächtigt, die von der notifizierenden Person vorgenommene Zuordnung der beabsichtigten Abfallbehandlung auf ihre Richtigkeit zu überprüfen und, wenn sie unzutreffend ist, die Verbringung zu untersagen.

Darf die zuständige Behörde am Versandort die Zuordnung auf ihre Richtigkeit überprüfen?

43. Im ersten Teil seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die zuständige Behörde am Versandort die von der notifizierenden Person vorgenommene Zuordnung der zur Behandlung zu verbringenden Abfälle auf ihre Richtigkeit überprüfen darf.

41 — Artikel 7 Absatz 3.

42 — Urteil des Gerichtshofes vom 25. Juni 1998 in der Rechtssache C-203/96 (Dusseldorp u. a., Slg. 1998, I-4075, Randnr. 33).

43 — Artikel 5 Absatz 2.

44 — Urteil des Gerichtshofes vom 9. Juli 1992 in der Rechtssache C-2/90 (Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431, Randnr. 34).

45 — Urteil des Gerichtshofes vom 10. Mai 1995 in der Rechtssache C-422/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-1097, Randnr. 34).

44. Nur nach Ansicht der Beschwerdeführerin ist diese Frage zu verneinen; nach übereinstimmender Auffassung der österreichischen, der französischen, der deutschen und der niederländischen Regierung sowie der Kommission ist sie zu bejahen.

45. Die Beschwerdeführerin stützt ihren Standpunkt auf zwei Gründe.

46. Erstens stünden einige der Einwände, die gemäß der Verordnung im Fall der Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen erhoben werden könnten[46], nur entweder der Behörde am Versandort oder der Behörde am Bestimmungsort zu. Da den Behörden nur diejenigen Einwände offen stünden, die in ihren Zuständigkeitsbereich fielen, könnten bestimmte Einwände allein von der Behörde am Bestimmungsort geltend gemacht werden. Der vom BMU erhobene Einwand nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich setze Kenntnisse über die Verwertungsanlage am Bestimmungsort, die Verwertungs- und Beseitigungskosten im Bestimmungsland usw. voraus. Es bedürfe keiner Erklärung, dass das Vorliegen dieser Voraussetzungen von der Behörde am Versandort nicht geprüft werden könne (insbesondere wegen der Frist von 30 Tagen gemäß der Verordnung[47]), sehr wohl aber von der Behörde am Bestimmungsort. Wenn beide Behörden aufgrund von Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich Einwände erheben könnten, bestünde darüber hinaus die Gefahr divergierender Entscheidungen.

47. Aufgrund der Unterstellung der Abfälle unter den Begriff der „Waren"[48] sei zweitens die Verordnung im Licht des Grundsatzes der Warenverkehrsfreiheit auszulegen. Da für Verbringungen von zur Verwertung bestimmten Abfälle weder der Grundsatz der Entsorgungsautarkie noch das Prinzip der Nähe gälten[49], verwirkliche die Verordnung den Vorrang der Verwertung (Artikel 3 der Richtlinie). Die Behörde am Bestimmungsort könne einen Einwand erheben, der auf die unzutreffende Zuordnung der Maßnahmen gestützt und zum Schutz von Gesundheit und Umwelt geltend gemacht werde; vor dem Hintergrund der Warenverkehrsfreiheit sei es jedoch nicht gerechtfertigt, auch der Behörde am Versandort das Recht einzuräumen, einen solchen Einwand zu erheben, da dadurch der Protektionismus erleichtert würde.

48. Die österreichische, die französische, die deutsche und die niederländische Regierung sowie die Kommission bringen eine Reihe von Argumenten für ihren Standpunkt vor, dass der erste Teil der ersten Frage des vorlegenden Gerichts zu bejahen sei. Ihre Erklärungen lassen außerdem die gemeinsame Sorge erkennen, dass das Verfahren, wenn die Behörde am Versandort die Zuordnung nicht auf ihre Richtigkeit überprüfen könne, dem Missbrauch durch skrupellose Unternehmer offen stünde, die versucht sein könnten, Abfälle als zur Verwertung bestimmt einzustufen, die in Wirklichkeit zur Beseitigung bestimmt seien, um dadurch das strengere Verfahren zu umgehen, das auf eine solche Verbringung anzuwenden wäre.

46 — Aufgeführt in Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a, siehe oben, Nr. 25.

47 — Artikel 7 Absatz 2.

48 — Urteil Kommission/Belgien, zitiert in Fußnote 44.

49 — Urteil Dusseldorp, zitiert in Fußnote 42.

49. Die Argumente der Beschwerdeführerin überzeugen mich nicht.

50. Erstens akzeptiere ich nicht ihr auf den freien Warenverkehr gestütztes Argument. Es liegt auf der Hand, dass im Rahmen der Beförderung von Abfällen die Bedeutung des Umweltschutzes die Abweichung von den normalen Grundsätzen des freien Verkehrs in vollem Umfang rechtfertigt. Wie der Gerichtshof im Urteil Parlament/Rat [50] festgestellt hat, besteht der Zweck der Verordnung nicht darin, die Eigenschaften zu definieren, die Abfälle besitzen müssen, um im Binnenmarkt frei im Umlauf sein zu können, sondern sie soll ein harmonisiertes System von Verfahren bereitstellen, mit denen der Umlauf der Abfälle begrenzt werden kann, um den Schutz der Umwelt sicherzustellen. Insbesondere im Fall zur Beseitigung bestimmter Abfälle folgt aus den Grundsätzen der Nähe und der Entsorgungsautarkie eindeutig eine Pflicht der Mitgliedstaaten, solche Abfälle nicht anderswohin zu verbringen, wenn sie in einer näher gelegenen nationalen Anlage umweltfreundlich beseitigt werden können.

51. Entsprechend ist die Tatsache, dass die Verordnung die Durchführung doppelter Kontrollen (durch den einführenden und den ausführenden Mitgliedstaat) vorsieht, meines Erachtens ebenfalls — wenn auch nur ausnahmsweise — aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt. Das Erfordernis doppelter Kontrollen ist besonders offensichtlich im Fall der Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen. Der Versandmitgliedstaat kann ein besonderes Interesse daran haben, die Ausfuhr gefährlicher zur Beseitigung bestimmter Abfälle in einen angrenzenden Mitgliedstaat zu verhindern, da eine solche Beseitigung schwerwiegende Folgen für die Umwelt im Versandmitgliedstaat haben kann [51]; der Bestimmungsmitgliedstaat kann ebenfalls ein Interesse daran haben, die Einfuhr zur Beseitigung bestimmter Abfälle in sein Hoheitsgebiet zu verhindern [52].

52. Ebenso wenig überzeugt mich das Argument der Beschwerdeführerin, die Behörde am Versandort sei nicht in der Lage, zu überprüfen, ob die beabsichtigte Maßnahme Verwertung oder Beseitigung sei. Nach der Verordnung ist die notifizierende Person verpflichtet, genaue Angaben über die Abfälle selbst und die beabsichtigte Maßnahme in den Begleitschein aufzunehmen [53]. Die zuständigen Behörden können darüber hinaus zusätzliche Angaben und Unterlagen verlangen [54]. Ich teile nicht die Ansicht der Beschwerdeführerin, dass die Behörde am Versandort die Einzelheiten der beabsichtigten Verwertung nicht innerhalb der Frist von 30 Tagen gemäß Artikel 7 Absatz 2 prüfen könne. Außerdem sei der Hinweis erlaubt, dass im Fall der Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen, in deren Rahmen die zuständige Behörde am Versandort aner-

50 — Zitiert in Fußnote 9, Randnr. 26.

51 — Vgl. Urteil Kommission/Deutschland (zitiert in Fußnote 45), Randnr. 41.

52 — Allgemein hierzu Urteil Kommission/Belgien, zitiert in Fußnote 44.

53 — Vgl. Artikel 3 Absatz 5 erster, vierter und fünfter Gedankenstrich (zur Beseitigung) und Artikel 6 Absatz 5 erster und vierter bis achter Gedankenstrich (zur Verwertung).

54 — Artikel 3 Absatz 4 (zur Beseitigung bestimmte Abfälle) und Artikel 6 Absatz 4 (zur Verwertung bestimmte Abfälle).

kanntermaßen weiter reichende Einwände erheben darf, die Frist nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b nur 20 Tage beträgt.

53. Demgegenüber erscheinen mir viele der Argumente, die die Mitgliedstaaten und die Kommission zur Bejahung des ersten Teils der ersten Frage angeführt haben, überzeugend.

54. Insbesondere würden meines Erachtens das gesamte System der Verordnung und die ihr zugrunde liegenden Prinzipien untergraben, wenn die Behörde am Versandort die Zuordnung der beabsichtigten Abfallbehandlung nicht auf ihre Richtigkeit überprüfen könnte. Es würde wenig Sinn machen, über ein Verfahren für die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen zu verfügen, das strenger ist als dasjenige für die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen, und die zuständige Behörde am Versandort mit weitreichenden Gründen für Einwände gegen die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen auszustatten, wenn diese Befugnis zur Erhebung von Einwänden — in der Praxis — unwiderruflich außer Kraft gesetzt werden könnte, wenn der notifizierenden Person bei der Zuordnung der beabsichtigten Maßnahme ein Irrtum unterläuft.

55. Wie sich unten im Rahmen der vierten und der fünften Vorlagefrage zeigen wird, ist die Linie zwischen Beseitigung und Verwertung manchmal schwer zu ziehen. Es ist deshalb zu erwarten, dass gelegentlich eine notifizierende Person zu verbringende Abfälle unzutreffend zuordnen wird, sei es gutgläubig oder — wie einige derer fürchten, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben —, um das für die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen geltende strengere Verfahren zu umgehen. Die Behörde am Versandort an der Überprüfung der von der notifizierenden Person ursprünglich vorgenommenen Zuordnung auf ihre Richtigkeit zu hindern, wäre meines Erachtens weder mit dem Grundsatz, dass Abfälle so nahe wie möglich an ihrem Entstehungsort zu beseitigen sind, damit die Beförderung von Abfällen so weit wie möglich eingeschränkt wird, noch mit dem Grundsatz vereinbar, dass die Mitgliedstaaten auf die Entsorgungsautarkie hinzuarbeiten haben. Außerdem ist es durchaus vorstellbar, dass eine notifizierende Person von sich aus in der Notifizierung Zweifel an der Richtigkeit der Zuordnung äußert; es wäre jedoch sicherlich absurd, wenn die zuständige Behörde am Versandort dann keine Befugnis zur Überprüfung hätte.

56. Eine weitere Stütze für diese Ansicht ergibt sich aus dem Wortlaut der Verordnung. Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich [55] z. B. sieht eindeutig vor, dass die zuständige Behörde am Versandort bestimmte Tatsachenfeststellungen zur beabsichtigten Verwertung treffen kann; es verhält sich demnach nicht so, dass die Behörde — wie die Beschwerdeführerin behauptet — solche Fragen nicht überprüfen kann. Außerdem soll mit dem Erfordernis, dass die notifizierende Person genau vorgeschriebene Angaben in der Notifizierung machen muss (Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 6 Absatz 5), und der Befugnis aller zuständigen Behörden, zusätzliche Angaben und Unterlagen

55 — Wiedergegeben in Nr. 25.

anzufordern (Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 6 Absatz 4), vermutlich die Überprüfung durch die zuständigen Behörden erleichtert werden, und die zuständige Behörde kann — wie ich erklärt habe[56] — ein legitimes Interesse daran haben, die Verbringung von Abfällen, die in Wirklichkeit zur Beseitigung bestimmt sind, zu verhindern.

57. Der vielleicht einfachste und zwingendste Grund für die Annahme, dass die Behörde am Versandort die Zuordnung auf ihre Richtigkeit überprüfen darf, ist jedoch der, dass sie dadurch — und in manchen Fällen allein dadurch — gemäß der Anforderung in Artikel 30 Absatz 1 sicherstellen kann, dass die Verbringung von Abfällen in Übereinstimmung mit der Verordnung erfolgt.

Darf die zuständige Behörde am Versandort die Verbringung von Abfällen untersagen, die fälschlicherweise als zur Verwertung bestimmte Abfälle eingestuft worden sind?

58. Mit dem zweiten Teil seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die zuständige Behörde am Versandort die Verbringung von Abfällen untersagen darf, die fälschlicherweise als zur Verwertung bestimmte Abfälle eingestuft worden sind.

59. Die Beschwerdeführerin hat keine Erklärungen hierzu abgegeben, da sich dieses Problem aufgrund ihrer Haltung zum ersten Teil der ersten Frage für sie nicht stellt. Sie gesteht jedoch im Zuge ihrer Ausführungen zur dritten Frage zu, dass eine bewusst missbräuchliche Zuordnung als Verstoß gegen das nationale Recht des Versandmitgliedstaats angesehen werden könne und dass der zuständigen Behörde am Versandort in diesem — aber auch nur in diesem — Fall gegen die Zuordnung der Einwand nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich offen stehe, wonach die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort mit Gründen zu versehende Einwände erheben könnten, wenn die Verbringung die einzelstaatlichen Vorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit verletze. In einem solchen Fall dürfe die Behörde am Versandort die Verbringung untersagen, da das Gemeinschaftsrecht andernfalls unterlaufen würde.

60. Die österreichische, die deutsche und die niederländische Regierung gehen nicht eigens auf die Frage ein, ob die Behörde am Versandort die Verbringung von Abfällen untersagen darf, die fälschlicherweise als zur Verwertung bestimmte Abfälle eingestuft worden sind. Jedoch geht aus ihrer Ausführung zur ersten Frage als Ganzes einigermaßen klar hervor, dass sie diese Frage bejahen. Die französische Regierung vertritt dagegen die Ansicht, dass eine unzutreffende Zuordnung als solche nicht die Befugnis mit sich bringe, die Verbringung zu untersagen.

56 — Siehe oben, Nr. 51.

61. Die Kommission trägt vor, da das System der Verordnung — mit dem eine wirksame Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen sichergestellt werden solle — auf der Notifizierung einer beabsichtigten Verbringung zu einem bestimmten Empfänger und zu einem bestimmten Verwendungszweck aufbaue, erscheine es folgerichtig, dass ein „unrichtiges" Verfahren — also ein Verfahren, bei dem die Zuordnung nicht mit der tatsächlichen von einer der zuständigen Behörden festgestellten Rechtslage übereinstimme — nicht weitergeführt werde.

62. Steht erst einmal fest, dass die Behörde am Versandort Einwände gegen die beabsichtigte Verbringung erheben darf, ist es meines Erachtens im Hinblick auf den Zweck der Rechtsvorschriften und schlicht nach dem gesunden Menschenverstand zwingend, dass die Behörde die Verbringung untersagen können muss. Es widerspräche eindeutig dem Zweck der Verordnung und den ihr zugrunde liegenden Prinzipien, wenn die zuständige Behörde am Versandort eine beabsichtigte Verbringung nicht untersagen könnte, nachdem sie festgestellt hat, dass es sich bei der Verbringung, obwohl sie formell von der notifizierenden Person als eine Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen eingestuft worden war, in Wirklichkeit um eine Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen handelt.

63. Falls die Behörde am Versandort von ihrer Befugnis zur Untersagung einer solchen Verbringung Gebrauch macht, ist die notifizierende Person selbstverständlich nicht rechtlos gestellt. Wenn sie die Entscheidung der betreffenden Behörde akzeptiert, dass die Abfälle in zur Beseitigung bestimmte Abfälle umzuqualifizieren sind, kann sie die Notifizierung entsprechend abändern oder eine neue Notifizierung einreichen; wenn sie die Entscheidung nicht akzeptiert, kann sie deren gerichtliche Nachprüfung verlangen.

Welche Bestimmung des Gemeinschaftsrechts ermächtigt die Behörde am Versandort, die Zuordnung zu überprüfen und eine falsch zugeordnete Verbringung zu untersagen?

64. Die zweite und die dritte Frage des nationalen Gerichts sind sinnvollerweise zusammen zu erörtern. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob sich die Behörde am Versandort auf Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung berufen kann, um einen mit Gründen zu versehenden Einwand zu erheben, und zwar mit der Begründung, dass die beabsichtigte Verbringung zur Beseitigung und nicht, wie von der notifizierenden Person angegeben, zur Verwertung bestimmte Abfälle betreffe. Mit der dritten Frage, die sich nur stellt, wenn die zweite Frage verneint wird, möchte das vorlegende Gericht erfahren, auf welche Bestimmung des Gemeinschaftsrechts sich die Behörde am Versandort stützen kann, um die Verbringung von Abfällen mit der Begründung zu untersagen, dass sie entgegen den Angaben der notifizierenden Person zu Zwecken der Beseitigung und nicht der Verwertung erfolge.

65. Es sei daran erinnert, dass gemäß Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort gegen die geplante Verbringung mit Gründen zu versehende Einwände erheben können, „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". Nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a erster Gedankenstrich können die zuständigen Be-

hörden „gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere [gestützt] auf Artikel 7", mit Gründen zu versehende Einwände erheben. Gemäß Artikel 7 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen.

66. Die Beschwerdeführerin trägt vor, selbst wenn — entgegen ihrem Hauptvorbringen zur ersten Frage — die Behörde am Versandort die Befugnis hätte, die Zuordnung auf ihre Richtigkeit zu überprüfen und eine falsch zugeordnete Verbringung zu untersagen, könnte dieser Einwand nicht auf Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich gestützt werden, da diese Bestimmung unzweifelhaft voraussetze, dass es sich bei der beabsichtigten Maßnahme technisch gesehen um eine Verwertung handele. Die niederländische Regierung stimmt dem im Wesentlichen zu, während die französische Regierung ausführt, sobald die Behörde am Versandort eine beabsichtigte Maßnahme von Beseitigung auf Verwertung umqualifiziert habe, könne sie sich nicht mehr auf die in Artikel 7 Absatz 4 aufgeführten Gründe berufen, um einen Einwand gegen die Verbringung zur Verwertung zu erheben.

67. Die österreichische und die deutsche Regierung sind dagegen der Auffassung, der Einwand gemäß Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich könne von der Behörde am Versandort geltend gemacht werden, wenn die geplante Verbringung von Abfällen zur Beseitigung und nicht wie von der notifizierenden Person angegeben, zur Verwertung erfolge. Die Kommission vertritt derweil die Ansicht, obwohl der Wortlaut des Artikels 4 Absatz 2 Buchstabe c und des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung darauf hindeute, dass die in Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 7 Absatz 4 genannten Gründe für einen Einwand abschließend seien, habe der Einwand, dass die Zuordnung der beabsichtigen Maßnahme unzutreffend sei, eine andere Qualität und könne erhoben werden, auch wenn er nicht ausdrücklich in diesen Bestimmungen erwähnt sei.

68. Ich stimme der Beschwerdeführerin und der niederländischen Regierung darin zu, dass der in Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich erwähnte Grund für einen Einwand nicht für die Umstände geschaffen wurde, denen sich das nationale Gericht gegenübersieht. Meines Erachtens ist dieser Grund eindeutig für den Fall gedacht, dass die im Begleitschein nach Artikel 6 Absatz 5 sechster bis achter Gedankenstrich gemachten Angaben (vorgesehenes Entsorgungsverfahren für den Restabfall nach stattgefundener Verwertung, Menge des verwerteten Materials im Verhältnis zur Restabfallmenge und Schätzwert des verwerteten Materials) darauf hindeuten, dass die beabsichtigte Verwertung weder wirtschaftlich noch ökologisch sinnvoll wäre. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Abfallrecht der Gemeinschaft zwar den Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung festlegt, dies aber nicht heißt, dass jede beabsichtigte Verwertung zu genehmigen ist. Die Rechtmäßigkeit von Verwertungsmaßnahmen steht nämlich ihrerseits unter dem Vorbehalt der vorrangigen Belange des Umweltschutzes [57].

57 — Artikel 4 der Richtlinie (siehe oben, Nr. 10).

69. Daraus, dass sich die zuständige Behörde am Versandort nicht auf Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich berufen kann, um einen Einwand gegen eine beabsichtigte Verbringung von Abfällen zu erheben, die fälschlicherweise als zur Verwertung bestimmt eingestuft worden sind, folgt jedoch nicht, dass es nicht in der Macht der Behörde stünde, eine solche Verbringung zu verhindern. Nach Artikel 30 Absatz 1 der Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, „die erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], um sicherzustellen, dass die Verbringung von Abfällen in Übereinstimmung mit den Vorschriften dieser Verordnung erfolgt". Diese Generalklausel verleiht aus meiner Sicht der zuständigen Behörde am Versandort weitreichende Befugnisse, um die Verbringung von Abfällen zu verhindern, die fälschlicherweise als zur Verwertung bestimmt eingestuft worden sind. Es erscheint mir mehr als deutlich, dass eine solche Verbringung nicht in Übereinstimmung mit der Verordnung stehen kann, weil es gerade um den Fall geht, dass ein Verfahren unter Missachtung der Definitionen, die die Verordnung für die betreffenden Verfahren aufgestellt hat, falsch zugeordnet worden ist.

70. Folglich komme ich in Bezug auf die ersten drei Vorlagefragen zu dem Ergebnis, dass die zuständige Behörde am Versandort gemäß Artikel 30 der Verordnung sowohl überprüfen darf, ob die zur Verbringung vorgesehenen Abfälle zutreffend als zur Beseitigung oder aber zur Verwertung bestimmt eingestuft worden sind, als auch die Verbringung von falsch eingestuften Abfällen untersagen darf.

Die vierte und fünfte Vorlagefrage

71. Die vierte und die fünfte Frage des vorlegenden Gerichts sind ebenfalls sinnvollerweise zusammen zu erörtern. Mit der vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob jede Einbringung von Abfällen in ein Bergwerk unabhängig von den konkreten Umständen als Beseitigung im Sinne der einschlägigen Vorschriften anzusehen ist. Mit der fünften Frage, die sich nur stellt, wenn die vierte Frage verneint wird, möchte das Gericht erfahren, nach welchen Kriterien sich die Zuordnung zu den Verfahren des Anhangs II der Richtlinie bestimmt.

72. Nach Ansicht der französischen und der niederländischen Regierung sowie der Kommission ist die vierte Frage zu bejahen. Jede Einbringung von Abfällen in ein Bergwerk sei per definitionem eine Beseitigung im Sinne des Verfahrens D12 des Anhangs II A („Dauerlagerung [z. B. Lagerung von Behältern in einem Bergwerk usw.]"); die niederländische Regierung und die Kommission fügen hinzu, dass sie auch unter D1 („Ablagerungen in oder auf dem Boden [z. B. Deponien usw.]") oder D3 („Verpressung [z. B. Verpressung pumpfähiger Abfälle in Bohrlöcher, Salzdome oder natürliche Hohlräume usw.]") eingeordnet werden könne.

73. Die Beschwerdeführerin sowie die österreichische und die deutsche Regierung

sind der Meinung, dass die vierte Frage zu verneinen sei, und folgern, für die Frage, ob Maßnahmen des Bergversatzes als Verwertung oder als Beseitigung anzusehen seien, komme es auf den Einzelfall an. Eine beachtliche Übereinstimmung zwischen den Erklärungen besteht im Hinblick auf die relevanten Kriterien, obwohl erwartungsgemäß verschiedene Schlussfolgerungen aus der Anwendung dieser Kriterien auf die vorliegende Maßnahme gezogen werden. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin und der deutschen Regierung handelt es sich um eine Verwertung im Sinne des Verfahrens R5 des Anhangs II A. Die österreichische Regierung hat in ihren schriftlichen Erklärungen keinen Versuch unternommen, die im Ausgangsverfahren streitige Maßnahme zu klassifizieren, und lediglich (in Übereinstimmung mit dem Wortlaut der vorgelegten Frage) dargelegt, welche Kriterien sie für relevant erachtet, obwohl der BMU in der mündlichen Verhandlung dazu tendiert hat, dass es sich um eine Beseitigung im Sinne des Verfahrens D12 des Anhangs II B handelt.

74. Sowohl die deutsche Regierung als auch die Kommission räumen ein, dass eine bestimmte Verwendung von Abfällen in der Praxis gleichzeitig den Kriterien eines Verwertungverfahrens und denen eines Beseitigungsverfahrens entsprechen könne, ziehen aber unterschiedliche Schlussfolgerungen daraus. Die deutsche Regierung ist der Ansicht, solche Verwendungen automatisch als Beseitigungsverfahren und nicht als Verwertungsverfahren anzusehen, widerspräche der Richtlinie, nach der die Verwertung zu fördern sei. Nach Auffassung der Kommission dagegen ist es aufgrund der Ziele des Abfallrechts zwingend erforderlich, das für die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen geltende strengere Verfahren gleichwohl anzuwenden.

75. Meines Erachtens wäre es nicht angemessen, die vierte Frage des nationalen Gerichts so absolut zu beantworten, wie sie formuliert ist. Die beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen haben sich — wenig überraschend — auf die im Ausgangsverfahren streitige Art von Maßnahmen konzentriert, und ich meine, es wäre unklug, im Rahmen des vorliegenden Falls zu versuchen, eine abschließende Antwort zu geben, die auf alle anderen vorstellbaren Arten der Einbringung in ein Bergwerk anwendbar wäre. Außerdem erscheint es mir durchaus möglich, dem nationalen Gericht die Richtschnur zu geben, die es zur Entscheidung des ihm vorliegenden Streites benötigt, ohne eine solche allgemeine Regel aufzustellen. Dementsprechend werde ich mich der fünften Frage zuwenden, für die viele der zur vierten Frage abgegebenen Erklärungen ebenfalls relevant sind.

76. Mit seiner fünften Frage möchte das Gericht wissen, nach welchen Kriterien sich entscheidet, ob eine bestimmte Maßnahme — hier die Einbringung von Abfällen in ein Bergwerk — als eine Beseitigung oder eine Verwertung anzusehen ist. Wie wir uns erinnern, besteht die unmittelbare Bedeutung dieser Unterscheidung für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits darin, dass die Verordnung Verfahren für die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen vorschreibt, die sich danach unterscheiden, ob die Abfälle zur Verwertung oder zur Beseitigung vorgesehen sind. Es gibt außerdem Folgen für die Maßnahme selbst, denn nach der Richtlinie sind die Voraussetzungen für den Erhalt einer Genehmigung zur Durchführung von Beseitigungsverfahren strenger als im Fall von Verwertungsverfahren. Es besteht daher eine reale Gefahr, dass Maßnahmen zur Beseitigung von Abfällen absichtlich den Verwertungsverfahren zu-

geordnet werden, um diese strengeren Voraussetzungen zu umgehen; es ist deshalb unverzichtbar, dass beabsichtigte Maßnahmen gründlich untersucht werden und ihre Zuordnung überprüft wird.

77. Ich teile nicht die Ansicht der deutschen Regierung und der Kommission, dass eine bestimmte Verwendung von Abfällen sowohl als Verwertung als auch als Beseitigung angesehen werden könne. Das Abfallrecht der Gemeinschaft beruht historisch gesehen auf einer Unterscheidung zwischen zur Verwertung bestimmten Abfällen und zur Beseitigung bestimmten Abfällen [58]. Kohärenz und Effektivität dieser Gesetzgebung wären in Gefahr, wenn eine bestimmte Maßnahme unter beide Kategorien fallen könnte. Es ist jedoch nicht undenkbar, dass eine bestimmte Maßnahme Merkmale sowohl der Verwertung als auch der Beseitigung aufweist. In diesem Fall ist es meines Erachtens im Hinblick auf die mit der Regelung verfolgten Ziele eindeutig erforderlich, die Maßnahme mit all den Folgen, die sich aus dieser Einstufung ergeben, als Beseitigung zu behandeln.

78. Ich teile auch nicht die Auffassung der deutschen Regierung, die darauf hinausläuft, dass eine Maßnahme in den Fällen, in denen die richtige Zuordnung nicht offensichtlich ist, als Verwertung einzustufen ist, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Richtlinie der Verwertung den Vorrang vor der Beseitigung gibt. Der in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie [59] zum Ausdruck gebrachte Grundsatz des Vorrangs der Verwertung vor der Beseitigung bedeutet — wie es wörtlich heißt — schlicht, dass die Verwertung zu fördern ist. Der gesunde Menschenverstand legt es nämlich nahe, dass die Verwertung im Großen und Ganzen umweltfreundlicher sein wird als die Beseitigung. Indem der Verwertung Vorrang gegeben wird, wird anerkannt, dass sie wahrscheinlich eher den Interessen des Umweltschutzes dient als die Beseitigung. Es ist deshalb umso wichtiger, sicherzustellen, dass Abfälle, die einer Maßnahme unterzogen werden sollen, die Merkmale der Beseitigung aufweist — und daher wahrscheinlich weniger mit den genannten Interessen vereinbar ist —, nicht nach dem weniger strengen Verfahren befördert werden, das für die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen gilt.

79. In den Erklärungen zur vierten und zur fünften Frage werden im Wesentlichen folgende Kriterien als relevant vorgeschlagen: i) ob die Abfälle nach Durchführung der Maßnahme wieder verwendet werden können; ii) die Gefährlichkeit der Abfälle und iii) der Zweck der Maßnahme und die Geeignetheit der Abfälle für diese Maßnahme.

80. Erstens hält sowohl die französische als auch die niederländische Regierung es für entscheidend, ob die Abfälle nach Durchführung der Maßnahme wieder verwendet werden können. Die niederländische Regierung bemerkt, Artikel 3 Absatz 1

58 — Siehe oben, Nr. 5.

59 — Wiedergegeben in Nr. 7.

Buchstabe b Ziffer i[60] der Richtlinie führe für die Verwertung die Beispiele „der Rückführung, der Wiederverwertung, des Wiedereinsatzes oder anderer Verwertungsvorgänge im Hinblick auf die Gewinnung von sekundären Rohstoffen" an. Unter „Verwertung/Rückgewinnung von anderen anorganischen Stoffen" im Sinne des Verfahrens R5 des Anhangs II B seien Maßnahmen mit dem Ziel zu verstehen, Rohstoffe aus Abfällen zurückzugewinnen und wieder verwendbar zu machen. Das Einbringen von Abfällen in ein Bergwerk falle nicht darunter, weil es nicht um Rückgewinnung gehe und die Abfälle nicht mehr als sekundäre Rohstoffe in einem neuen Zyklus verwendet werden könnten.

81. Nach Ansicht der Kommission hingegen kann unter „Verwertung" auch die nutzbringende unmittelbare Verwendung der Abfälle für einen bestimmten Zweck verstanden werden. Obwohl die Richtlinie keine ausdrücklich Definition der Verwertung enthalte, sondern nur Beispiele gebe, helfe Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i weiter. Aus dieser Vorschrift sei zu schließen, dass grundsätzlich auch eine zweckgerichtete unmittelbare Verwendung von Abfällen in ihrer ursprünglichen Form als Verwertung angesehen werden könne, wie z. B. die „Aufbringung auf den Boden zum Nutzen der Landwirtschaft oder der Ökologie", die in R10 des Anhangs II B erwähnt werde. Die Einbringung von Abfällen in ein Bergwerk als Füllmaterial mit Stabilisierungseffekt könne daher Verwertung im Sinne einer Wiederverwendung der Abfälle und gleichzeitig Beseitigung im Sinne einer Ablagerung oder Dauerlagerung sein.

82. Auch wenn meiner Meinung nach unmittelbar aus dem Ausdruck „Verwertungsverfahren" und aus der Liste in Anhang II B gefolgert werden kann, dass mit „Verwertung" im Allgemeinen ein Prozess verbunden ist, durch den Waren in ihren früheren Zustand zurückversetzt oder in einen verwendungsfähigen Zustand überführt werden oder durch den bestimmte verwendbare Bestandteile aus ihnen gewonnen oder hergestellt werden[61], stimme ich mit der Kommission darin überein, dass bestimmte Verwendungen von Abfällen in ihrer ursprünglichen Form ausnahmsweise als Verwertung angesehen werden können, z. B. im Wege der „Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung" im Sinne des Verfahrens R1 des Anhangs II B oder der „Aufbringung auf dem Boden zum Nutzen der Landwirtschaft oder der Ökologie ..." im Sinne des Verfahrens R10 des Anhangs II B. Deshalb ist die Frage, ob Abfälle nach Durchführung einer bestimmten Maßnahme wieder verwendet werden können, kein entscheidendes Kriterium für die Einstufung dieser Maßnahme als Beseitigung oder als Verwertung.

83. Zweitens kommt es nach Auffassung der Beschwerdeführerin und der österreichischen Regierung auf die Gefährlichkeit der verwendeten Abfälle an. Je gefährlicher die betreffenden Abfälle seien, desto größer sei die Wahrscheinlichkeit, dass es sich bei der Maßnahme um eine Beseitigung handele. Die Beschwerdeführerin fügt hinzu, wenn wie bei den Abfällen im Ausgangs-

60 — Wiedergegeben in Nr. 4.

61 — Näheres dazu in Nrn. 52 bis 54 meiner Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi u. a., Slg. 1997, I-3561).

rechtsstreit keine Gefahr für die Umwelt bestehe[62], sei es nicht erforderlich, die Maßnahme dem mit strengeren Rechtsfolgen verbundenen Beseitigungsverfahren zuzuordnen.

84. Ich stimme nicht dem Argument zu, dass es dafür, ob eine bestimmte Maßnahme als Verwertung oder als Beseitigung anzusehen ist, auf die Gefährlichkeit der verwendeten Abfälle ankommt. Eine Verwertung gefährlicher Abfälle ist kein Widerspruch in sich. Vielmehr unterliegt die Verwertung spezifischer Kategorien solcher Abfälle mehreren Rechtsquellen der Gemeinschaft[63]. Außerdem ist die Ansicht der Beschwerdeführerin, es sei nicht erforderlich, eine Maßnahme, die ungefährliche Abfälle betreffe, als Beseitigung einzustufen, da keine Gefahr für die Umwelt bestehe, offenkundig unhaltbar. Die Einstufung von Abfällen als gefährlich oder ungefährlich unterscheidet sich von der Einstufung einer Maßnahme als Verwertung oder Beseitigung. Es ist möglich, dass ungefährliche Abfälle in einer Weise beseitigt oder verwertet werden, die die Umwelt schädigt; genauso ist es möglich[64], dass gefährliche Abfälle auf umweltfreundliche Weise beseitigt oder verwertet werden.

85. Drittens stimmen die Beschwerdeführerin sowie die österreichische und die deutsche Regierung darin überein, dass der Zweck der Maßnahme und die Eignung der Abfälle für diese Maßnahme relevante Kriterien seien, auch wenn die Beschwerdeführerin schlicht ausführt, die Maßnahme müsse die Verwertung zum Ziel haben und die verwendeten Abfälle müssten hierfür geeignet sein, was nur bedingt hilfreich ist. Beide Regierungen konzentrieren sich im Wesentlichen darauf, ob die Maßnahme aus technischen oder Sicherheitsgründen erforderlich ist, z. B. (im Fall von Bergversatzgut) zur Stabilisierung, und ob die verwendeten Abfälle spezifische Eigenschaften aufweisen, die sie für diese Maßnahme geeignet machen, z. B. (ebenfalls bei Bergversatzgut) hydraulische Eigenschaften und die Fähigkeit, Druck zu widerstehen. Die Beschwerdeführerin und die deutsche Regierung fügen hinzu, da die Richtlinie den Schutz der natürlichen Ressourcen durch die Förderung der Verwertung von Abfällen im Wege der Rückführung, der Wiederverwendung, des Wiedereinsatzes oder anderer Verwertungsvorgänge bezwecke[65], komme es auch darauf an, ob für die Maßnahme Abfälle anstelle primärer Rohstoffe verwendet würden (z. B. im Fall von Versatzgut Aushub aus anderen Bergwerken oder natürliche Ressourcen wie Sand oder Kies); wenn ja, liege Verwertung vor. Dem stimme ich zu. Meines Erachtens jedoch handelt es sich bei diesem Kriterium im Grunde um einen weiteren Aspekt des erwähnten allgemeineren Tests, nämlich der Frage nach dem Zweck einer bestimmten Maßnahme

62 — Zu dieser Behauptung der Beschwerdeführerin vgl. Fußnote 17.

63 — Vgl. z. B. Richtlinie 75/439/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung (ABl. L 194, S. 23) in der durch die Richtlinie 87/101/EWG des Rates vom 22. Dezember 1986 geänderten Fassung (ABl. L 42, S. 43); Richtlinie 94/67/EG des Rates vom 16. Dezember 1994 über die Verbrennung gefährlicher Abfälle (ABl. L 365, S. 34) sowie Richtlinie 91/157/EWG des Rates vom 18. März 1991 über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren (ABl. L 78, S. 38).

64 — Und grundsätzlich sogar vorgeschrieben: Artikel 4 der Richtlinie — auf den in der Vorbemerkung zu den Anhängen II A und II B Bezug genommen und der oben in Nr. 10 wiedergegeben wird — verpflichtet die Mitgliedstaaten, „die erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], um sicherzustellen, dass die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können".

65 — Vgl. insbesondere die Begründungserwägungen und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i.

und nach der Eignung der verwendeten Abfälle für diese Maßnahme.

86. Meiner Ansicht nach ist die Frage nach dem vorrangigen Zweck einer Maßnahme das passende Kriterium für die Entscheidung, ob die betreffende Maßnahme als Beseitigung oder als Verwertung einzustufen ist. Die entscheidende Frage ist, ob die Abfälle für einen realen Zweck verwendet oder wieder verwendet werden. Anders ausgedrückt, wenn die Abfälle für eine bestimmte Maßnahme nicht verfügbar wären, würde sie gleichwohl mit anderem Material durchgeführt werden? Bei Anwendung dieses Kriteriums auf den Fall der Einlagerung von Abfällen zum Füllen von Hohlräumen in einem stillgelegten Bergwerk wäre zu klären, ob ohne diese Abfälle die für das Bergwerk Verantwortlichen für die Füllung des Bergwerks mit anderem Material zu einem anderen Zweck als dem der Lagerung der Abfälle hätten sorgen müssen, z. B. aus Sicherheits- oder technischen Gründen bezogen auf das Bergwerk selbst.

87. Dieser Test entspricht meines Erachtens am besten dem System der Richtlinie; er hat auch den Vorzug der Einfachheit. Außerdem lässt er Platz für die Kriterien der Eignung der Abfälle für die Maßnahme und der Einsparung natürlicher Ressourcen durch die Verwendung der Abfälle, ohne dass einer dieser beiden Tests für sich genommen entscheidend wäre. Wenn also die Maßnahme — z. B. das Füllen von Hohlräumen in einem stillgelegten Bergwerk — aus Sicherheits- und technischen Gründen erforderlich war, würde man offenkundig erwarten, dass die verwendeten Abfälle aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften besonders geeignet für diese Maßnahme sind. Das wiederum würde darauf hindeuten, dass, wenn die Abfälle nicht geliefert worden wären, ein anderer Stoff mit entsprechenden Eigenschaften benötigt worden wäre, so dass die Maßnahme eher eine Verwertung war als eine Beseitigung darstellt. Ob dem so war, müsste jedoch überprüft werden. Die Tatsache allein, dass ein stillgelegtes Bergwerk mit Abfällen gefüllt wird, die zufällig hierfür geeignet sind, würde nicht ausreichen, um die Maßnahme als Verwertung einzustufen, wenn die Maßnahme nicht für sich genommen notwendig wäre.

88. Der oben vorgeschlagene Test lässt ebenfalls Platz für einen weiteren Faktor, der meines Erachtens, obwohl er nicht von denen erwähnt worden ist, die Erklärungen eingereicht haben, hilfreich für die Feststellung sein kann, ob die Abfälle für einen realen und eigenständigen Zweck verwendet werden, und zwar, ob der Besitzer der Abfälle für die Maßnahme bezahlt oder für sie bezahlt wird. Genau diesen Ansatz schlug die Kommission in ihrer Mitteilung „Gemeinschaftstrategie für Abfallbewirtschaftung“ [66] aus dem Jahre 1989 vor, die den Grundstein für die Verordnung legte. In ihrer Mitteilung schließt die Kommission die Diskussion über die Beförderung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen mit der Feststellung ab: „Die Lage ist anders bei Abfällen, die zur Verwertung durch den Empfänger bestimmt sind. Der Besitzer muss für die endgültige Beseitigung von Abfällen bezahlen. Wenn Abfälle zur Verwertung bestimmt sind, wird der Besitzer der Abfälle vom Verwerter bezahlt.“ Auch wenn diese Aussage möglicherweise nicht absolut gilt — anscheinend ist es in manchen Bereichen, wie etwa dem Markt für die Aufbereitung von Lösemitteln, üblich,

66 — Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament, SEK(89) 934 endg. vom 18. September 1989.

dass der Besitzer den Empfänger bezahlt, um die Aufbereitung rentabel zu machen —, ist die Richtung, in der die Zahlungen erfolgen, aus meiner Sicht potenziell von Bedeutung.

89. Ich komme folglich für die fünfte Frage des nationalen Gerichts zu dem Ergebnis, dass die Entscheidung, ob die Einlagerung von Abfällen in ein stillgelegtes Bergwerk Verwertung oder Beseitigung ist, vom vorrangigen Zweck der Maßnahme abhängt und insbesondere davon, ob ohne die Abfälle ein anderer Stoff aus Gründen, die nicht mit der Lagerung der Abfälle zusammenhängen, zum Füllen des Bergwerks hätte verwendet werden müssen.

Ergebnis

90. Deshalb schlage ich vor, die vom Verwaltungsgerichtshof vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 30 der Verordnung (EWG) des Rates Nr. 259/93 vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft ermächtigt die zuständige Behörde am Versandort, i) zu überprüfen, ob die zur Verbringung vorgesehenen Abfälle zutreffend als zur Beseitigung oder aber zur Verwertung bestimmt eingestuft worden sind, und ii) die Verbringung von falsch eingestuften Abfällen zu untersagen.

2. Ob die Einlagerung von Abfällen in ein stillgelegtes Bergwerk eine Verwertung oder eine Beseitigung ist, hängt vom vorrangigen Zweck der Maßnahme ab und insbesondere davon, ob ohne die Abfälle ein anderer Stoff aus Gründen, die nicht mit der Lagerung der Abfälle zusammenhängen, zum Füllen des Bergwerks hätte verwendet werden müssen.