# SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 8. Februar 2007 [1]

## I — Einleitung

1. Im vorliegenden Verfahren muss der Gerichtshof zum Verhältnis zwischen Abfallrecht und Abwasserrecht Stellung nehmen. Es stellt sich die Frage, ob Abwasser, das aus der Kanalisation austritt, als Abfall anzusehen ist. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu klären, ob das Abwasserrecht für diese Situation ausreichende Regelungen enthält.

1 — Originalsprache: Deutsch.

## II — Rechtlicher Rahmen

### A — *Gemeinschaftsrecht*

#### 1. Abfallrecht

2. Das Abfallrecht wurde zum maßgeblichen Zeitpunkt vor allem durch die Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle [2] (im Folgenden: Abfallrahmenrichtlinie) geregelt.

2 — ABl. L 194, S. 47, in ihrer Fassung durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle (ABl. L 78, 32), zuletzt geändert durch die Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 zur Anpassung der Anhänge IIA und IIB der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle (ABl. L 135, 34). Die Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle (ABl. L 114, 9) aufgehoben und ohne inhaltliche Änderung mit einer konsolidierten Fassung ersetzt. Siehe auch den Vorschlag der Kommission vom 4. Januar 2006 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle, KOM(2005) 667 endgültig, http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/06/st05/st05050.de06.pdf. In diesem noch laufenden Rechtsetzungsverfahren soll die Abfallrahmenrichtlinie grundlegend novelliert werden.

3. Der Abfallbegriff ist in Art. 1 Buchst. a der Abfallrahmenrichtlinie geregelt. Abfall umfasst danach „alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss".

4. Art. 1 Buchst. d definiert den Begriff der „Bewirtschaftung" als „das Einsammeln, die Beförderung, die Verwertung und die Beseitigung der Abfälle, einschließlich der Überwachung dieser Vorgänge sowie der Überwachung der Deponien nach deren Schließung".

5. Nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. b gilt die Abfallrahmenrichtlinie allerdings nicht für einige ausdrücklich genannte Abfälle, soweit für diese bereits andere Rechtsvorschriften gelten. Unter Ziff. iv) sind dort Abwässer mit Ausnahme flüssiger Abfälle aufgeführt.

6. Art. 2 Abs. 2 der Abfallrahmenrichtlinie sieht vor, dass zur Regelung der Bewirtschaftung bestimmter Abfallgruppen in Einzelrichtlinien besondere oder ergänzende Vorschriften erlassen werden können.

7. Art. 4 der Abfallrahmenrichtlinie legt die zentralen abfallrechtlichen Verpflichtungen fest:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, 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, insbesondere ohne dass

— Wasser, Luft, Boden und die Tier- und Pflanzenwelt gefährdet werden;

— Geräusch- oder Geruchsbelästigungen verursacht werden;

— die Umgebung und das Landschaftsbild beeinträchtigt werden.

Die Mitgliedstaaten ergreifen ferner die erforderlichen Maßnahmen, um eine unkontrollierte Ablagerung oder Ableitung von Abfällen und deren unkontrollierte Beseitigung zu verbieten."

2. Abwasserrecht

8. Das Abwasserrecht ergibt sich aus der Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser [3] (im Folgenden: Abwasserrichtlinie). Sie betrifft nach ihrem Art. 1 Abs. 1 das Sammeln, Behandeln und Einleiten von kommunalem Abwasser und das Behandeln und Einleiten von Abwasser bestimmter Industriebranchen. Gemäß Abs. 2 ist ihr Ziel, die Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen dieses Abwassers zu schützen.

9. Art. 3 regelt die Errichtung der Kanalisation. Je nach Größe der Gemeinde und Empfindlichkeit der Umgebung gelten unterschiedliche Fristen. Gemäß Art. 3 Abs. 2 müssen diese Kanalisationen „den Anforderungen von Anhang I Abschnitt A entsprechen."

10. Anhang I Abschnitt A lautet wie folgt:

„Kanalisationen sollen den Anforderungen an die Abwasserbehandlung Rechnung tragen.

Bei Entwurf, Bau und Unterhaltung der Kanalisation sind die optimalen technischen Kenntnisse zugrunde zu legen, die keine unverhältnismäßig hohen Kosten verursachen; dies betrifft insbesondere:

— Menge und Zusammensetzung der kommunalen Abwässer,

— Verhinderung von Leckagen,

— Begrenzung einer Verschmutzung der aufnehmenden Gewässer durch Regenüberläufe."

11. Die Art. 4 bis 7 der Abwasserrichtlinie regeln, welcher Behandlung Abwässer zu unterziehen sind. Art. 8 sieht bestimmte Ausnahmen dazu vor.

12. Art. 10 enthält weitere Anforderungen an Kläranlagen:

„Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass zur Erfüllung der Anforderungen der Art. 4,

3 — ABl. L 135, S. 40, zuletzt geändert durch die Richtlinie 98/15/EG der Kommission vom 27. Februar 1998 zur Änderung der Richtlinie 91/271/EWG des Rates im Zusammenhang mit einigen in Anhang I festgelegten Anforderungen (ABl. L 67, 29).

5, 6 und 7 Abwasserbehandlungsanlagen so geplant, ausgeführt, betrieben und gewartet werden, dass sie unter allen normalen örtlichen Klimabedingungen ordnungsgemäß arbeiten. Bei der Planung der Anlagen sind saisonale Schwankungen der Belastung zu berücksichtigen."

B — *Innerstaatliches Recht*

16. Das Vorabentscheidungsersuchen enthält keine detaillierten Angaben zum innerstaatlichen Recht. Soweit ersichtlich, setzen die für die Vorlagefragen maßgeblichen Bestimmungen, insbesondere der in der Vorlagefrage genannte Water Industry Act 1991, nur das Gemeinschaftsrecht um.

13. Art. 9 betrifft die Lösung grenzüberschreitender Abwasserprobleme.

## III — Sachverhalt und Vorlagefragen

14. Art. 11 enthält Anforderungen an die Einleitung von industriellen Abwässern in die Kanalisation, Art. 13 Bedingungen für die unbehandelte Ableitung bestimmter industrieller Abwässer. Art. 12 betrifft die Verwendung gereinigten Abwassers, Art. 14 den Umgang mit Klärschlamm.

17. Thames Water Utilities ist für etwa 80 000 Kilometer Abwasserkanalisation in der Themse Region verantwortlich. Thames Water Utilities wird vorgeworfen, dass zwischen Februar und April 2003 in 11 Fällen Abwasser aus dieser Kanalisation austrat und sich über Landflächen in der Grafschaft Kent ergoss.

15. Art. 15 regelt die Überwachung der Anwendung der Abwasserrichtlinie, Art. 16 die Unterrichtung der Öffentlichkeit, Art. 17 den Vollzug in den Mitgliedstaaten, Art. 18 die Durchführung durch die Kommission und Art. 19 die Umsetzung der Richtlinie.

18. Nachdem die Environment Agency dies zur Anzeige gebracht hatte, wurde Thames Water Utilities u. a. wegen der rechtswidrigen Ablagerung von Abfällen angeklagt. Thames Water Utilities vertritt jedoch die

Auffassung, ausgetretenes Abwasser sei kein Abfall.

19. Das vorlegende Gericht stellt daher die folgenden Fragen:

1. Ist Abwasser, das aus einem Abwasserkanalisationsnetz austritt, das von einem Unternehmer der öffentlichen Abwasserbeseitigung gemäß der Abwasserrichtlinie und/oder dem Water Industry Act 1991 unterhalten wird, Abfall im Sinne der Abfallrahmenrichtlinie?

2. Falls Frage 1 bejaht wird: Ist dieses Abwasser

   a) nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) der Abfallrahmenrichtlinie in Verbindung mit der Abwasserrichtlinie und/oder dem Water Industry Act 1991 Abfall, für den die Abfallrahmenrichtlinie nicht gilt, oder

   b) fällt es unter Art. 2 Abs. 2 der Abfallrahmenrichtlinie und ist insbesondere aufgrund der Abwasserrichtlinie vom Anwendungsbereich der Abfallrahmenrichtlinie ausgeschlossen?

20. Am Verfahren haben sich Thames Water Utilities, die Environment Agency, das Vereinigte Königreich, Belgien, die Niederlande und die Kommission beteiligt.

## IV — Würdigung

21. Mit den Vorlagefragen soll geklärt werden, ob Abwasser unter das allgemeine Abfallrecht fällt, wenn es aus einem Abwasserkanalisationsnetz austritt. Daher fragt das vorlegende Gericht nach zwei Ausnahmebestimmungen zur Abfallrahmenrichtlinie. Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) schließt die Geltung der Abfallrahmenrichtlinie für Abwässer mit Ausnahme flüssiger Abfälle

aus, soweit für Abwässer bereits andere Rechtsvorschriften gelten (dazu im Folgenden unter B). Nach Art. 2 Abs. 2 können besondere Vorschriften für Abfälle den allgemeinen Regelungen vorgehen (dazu im Folgenden unter C). Eine Anwendung beider Ausnahmebestimmungen setzt voraus, dass Abwasser Abfall im Sinne von Art. 1 Buchst. a der Abfallrahmenrichtlinie ist (dazu im Folgenden unter A). [4]

A — *Zur Abfalldefinition*

22. Nach Art. 1 Buchst. a der Abfallrahmenrichtlinie ist zu prüfen, ob Abwasser unter eine in Anhang I aufgeführten Abfallgruppe fällt und sich der Besitzer des Abwassers entledigt, entledigen will oder entledigen muss.

23. Abwasser fällt zumindest in die Abfallgruppe Q16, die Stoffe oder Produkte aller Art umfasst, die nicht einer der anderen Gruppen angehören. Dass sich der ursprüngliche Besitzer des Abwassers entledigt und auch entledigen wollte, als er es in die Kanalisation einleitete, erscheint mir ebenfalls evident. Diese Auffassung teilen die Environment Agency, das Vereinigten Königreich und die Niederlande.

24. Folglich war das Abwasser bei der Einleitung in die Kanalisation Abfall. Dafür spricht im Übrigen auch die Existenz der nachfolgend anzusprechenden Ausnahme vom Abfallrecht. Wenn Abwasser kein Abfall wäre, bedürfte es dieser Ausnahme nicht.

25. Diese Abfalleigenschaft geht verloren, wenn das Abwasser durch die in der Abwasserrichtlinie vorgesehene Behandlung eine Qualität erreicht, die eine Einleitung in Gewässer oder eine Wiederverwendung erlaubt. Die entsprechende Behandlung entspricht der stofflichen Verwertung (recycling), wie sie der Gerichtshof für Verpackungsabfälle präzisiert hat. [5] Unbehandeltes Abwasser hat dagegen die gleichen Eigenschaften wie das in die Kanalisation eingeleitete Abwasser und ist daher weiterhin als

4 — Vgl. für die Prüfung der Ausnahme nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) die Urteile vom 16. Dezember 2004, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-62/03, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, nur auf Englisch und Französisch verfügbar, Randnr. 11) sowie vom 8. September 2005, Kommission/Spanien (C-416/02, Slg. 2005, I-7487, Randnrn. 98 ff.) und Kommission/Spanien (C-121/03, Slg. 2005, I-7569, Randnrn. 69 ff.) letztere jeweils zu Schweinemastbetrieben und dort anfallenden Tierkadavern.

5 — Urteil vom 19. Juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, Slg. 2003, I-6163, insbesondere Randnrn. 63 bis 69).

Abfall anzusehen, insbesondere wenn es aus der Kanalisation austritt.

B — *Zu Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) der Abfallrahmenrichtlinie*

26. Allerdings sind nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) der Abfallrahmenrichtlinie Abwässer mit Ausnahme flüssiger Abfälle von der Geltung der Abfallrahmenrichtlinie ausgenommen, soweit für Abwässer bereits andere Rechtsvorschriften gelten. Daher ist zu prüfen, ob die Abwasserrichtlinie solche Rechtsvorschriften vorsieht.

27. Im Anwendungsbereich von Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Abfallrahmenrichtlinie reicht es für die Anwendung der Ausnahme nicht, wenn andere Rechtsvorschriften die fraglichen Stoffe oder Gegenstände nur z. B. in gewerblicher Hinsicht betreffen, sondern sie müssen genaue Bestimmungen über ihre Bewirtschaftung als Abfälle im Sinne von Art. 1 Buchst. d der Abfallrahmenrichtlinie enthalten. [6] Auch müssen sie zu einem Umweltschutzniveau führen, das dem durch die Durchführung der Abfallrahmenrichtlinie erreichten Niveau zumindest gleichwertig ist. Andernfalls würden die umweltpolitischen Ziele der Gemeinschaft beeinträchtigt, wie sie in Art. 174 EG festgelegt sind, insbesondere die Ziele der Abfallrahmenrichtlinie selbst. [7]

28. Thames Water Utilities vertritt die Auffassung, es sei hinsichtlich der Notwendigkeit eines gleichwertigen Schutzniveaus zwischen anderen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts und anderen innerstaatlichen Vorschriften zu unterscheiden. Einschlägige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts seien immer gleichwertig, da der Gesetzgeber sie im Bewusstsein der Anforderungen erließ. Wie jedoch die Environment Agency vorträgt, hat der Gerichthof in seinen Urteilen zu spanischen Schweinemastbetrieben bereits klargestellt, die Notwendigkeit eines gleichwertigen Schutzniveaus auch für andere Vorschriften des Gemeinschaftsrechts gilt. [8] Diese Gleichwertigkeit ist im jeweiligen Einzelfall konkret zu prüfen. [9]

29. Das Ziel der Abwasserrichtlinie ist nach ihrem Art. 1 Abs. 2 der Schutz der Umwelt

6 — Urteil vom 11. September 2003, AvestaPolarit Chrome (C-114/01, Slg. 2003, I-8725, Randnr. 52).

7 — Urteil AvestaPolarit Chrome (zitiert in Fn. 6, Randnr. 59). Vgl. auch die Urteile Kommission/Spanien (zitiert in Fn. 4, C-416/02, Randnr. 102 bzw. C-121/03, Randnr. 72) und meine Schlussanträge vom 7. September 2006, KVZ retec (C-176/05, vor dem Gericht Anhängig, Nr. 98).

8 — Urteile Kommission/Spanien (zitiert in Fn. 4, C-416/02, Randnr. 99 bzw. C-121/03, Randnr. 69).

9 — Siehe die Urteile Kommission/Spanien zu den Schweinemastbetrieben (zitiert in Fn. 4, C-416/02, Randnr. 101, und C-121/03, Randnr. 71).

vor schädlichen Auswirkungen von Abwasser. Sie betrifft nach Art. 1 Abs. 1 das Sammeln, Behandeln und Einleiten von kommunalem Abwasser und das Behandeln und Einleiten von Abwasser bestimmter Industriebranchen. Wie alle Beteiligten vortragen, handelt es sich bei ihren Bestimmungen ohne Zweifel um andere Rechtsvorschriften im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Abfallrahmenrichtlinie, welche einer Anwendung des Abfallrechts entgegenstehen. [10] Thames Water Utilities schließt daraus, die Ausnahme für Abwässer erfasse auch den Austritt von Abwasser aus der Kanalisation.

30. Der Gerichtshof hat bislang noch nicht ausdrücklich zu der Frage Stellung genommen, wie weit die Ausnahme nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Abfallrahmenrichtlinie in Verbindung mit anderen Rechtsvorschriften reicht. Die Auffassung von Thames Water Utilities und wohl auch Belgiens würde darauf hinauslaufen, dass die Existenz anderer Rechtsvorschriften, die bestimmte Fragen ausreichend regeln, die Anwendung des Abfallrechts auch für alle anderen Fragen ausschließt.

31. Diese Auffassung ist allerdings kaum mit dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Abfallrahmenrichtlinie zu vereinbaren. Nach der deutschen Fassung gilt die Abfallrahmenrichtlinie nicht für die genannten Abfälle, „soweit für diese bereits andere Rechtsvorschriften gelten". Daraus folgt im Gegenschluss, dass Abfallrecht gilt, soweit die anderen Rechtsvorschriften nicht gelten.

32. Andere Sprachfassungen bringen den gleichen Gedanken in etwas anderer Form zum Ausdruck, nämlich mit einer weniger präzisen Konjunktion in Verbindung mit dem Verb abdecken. [11] Eine dem Abfallrecht vergleichbare „Abdeckung" bestimmter Stoffe ist nur möglich, soweit entsprechende Regelungen gelten.

33. Darüber hinaus wäre die Auffassung von Thames Water Utilities mit den Feststellungen des Gerichtshofs unvereinbar, dass die anderen Rechtsvorschriften genaue Bestimmungen über die Bewirtschaftung der Stoffe als Abfälle im Sinne von Art. 1 Buchst. d der Abfallrahmenrichtlinie enthalten [12] und dass sie zu einem Umweltschutzniveau führen

10 — So bereits Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen vom 10. April 2003, AvestaPolaritChrome (C-114/01, Slg. 2003, I-8725, Nr. 68).

11 — Englisch: „where they are already covered by other legislation", Französisch: „lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation", Spanisch: „cuando ya están cubiertos por otra legislación".

12 — Urteil AvestaPolarit Chrome (zitiert in Fn. 6, Randnr. 52).

müssen, das dem durch die Durchführung der Abfallrahmenrichtlinie erreichten Niveau zumindest gleichwertig ist. [13] Diese Anforderungen an die Qualität der anderen Rechtsvorschriften hat der Gerichtshof insbesondere auf die Ziele der Abfallrahmenrichtlinie und des Umweltrechts der Gemeinschaft gestützt.

34. Soweit Bestimmungen über die Bewirtschaftung fehlen oder sie kein ausreichendes Schutzniveau gewährleisten, muss daher das allgemeine Abfallrecht gelten. Dementsprechend fordert insbesondere die Environment Agency für die Anwendung von Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) der Abfallrahmenrichtlinie zu Recht die Prüfung, ob die Abwasserrichtlinie für den Fall des Austretens von Abwässern aus der Kanalisation ein dem Abfallrecht vergleichbares Schutzniveau gewährleistet. [14]

35. Wie bereits gesagt, regelt die Abwasserrichtlinie das Sammeln, Behandeln und Einleiten von Abwässern. Prinzipiell gilt die Ausnahme für Abwässer daher während Abwässer gesammelt werden, d. h. insbesondere wenn sie sich in der Kanalisation befinden, während der Behandlung in der Kläranlage und beim Einleiten.

36. Das Einleiten von Abwässern ist insofern mit dem Austritt aus der Kanalisation vergleichbar, als das Abwasser den Geltungsbereich der Abwasserrichtlinie verlässt. Allerdings regelt die Abwasserrichtlinie die bei der Einleitung notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt. [15] Somit greift die Ausnahme des Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) der Abfallrahmenrichtlinie für die Einleitung als solche. Da das Abwasser darüber hinaus vor der Einleitung durch die vorgeschriebene Behandlung seine Abfalleigenschaft verloren hat, [16] ist — anders als Thames Water Utilities befürchtet — auch nach der Einleitung eine Anwendung des Abfallrechts ausgeschlossen.

13 — Urteil AvestaPolarit Chrome (zitiert in Fn. 6, Randnr. 59). Vgl. auch die Urteile Kommission/Spanien (zitiert in Fn. 4, C-416/02, Randnr. 102 bzw. C-121/03, Randnr. 72) und meine Schlussanträge vom 7. September 2006, KVZ retec (C-176/05, vor dem Gericht Anhängig, Nr. 98).

14 — Siehe in diesem Sinne die Urteile Kommission/Spanien zu den Schweinemastbetrieben (zitiert in Fn. 4, C-416/02, Randnr. 101, bzw. C-121/03, Randnr. 71), wo der Gerichtshof die Regelungen der Richtlinie 90/667/EWG des Rates vom 27. November 1990 zum Erlass veterinärrechtlicher Vorschriften für die Beseitigung, Verarbeitung und Vermarktung tierischer Abfälle und zum Schutz von Futtermitteln tierischen Ursprungs, auch aus Fisch, gegen Krankheitserreger sowie zur Änderung der Richtlinie 90/425/EWG (ABl. L 363, 51) mit dem Abfallrecht vergleicht, und meine Schlussanträge KVZ retec (zitiert in Fn. 7, Nrn. 103 und nachfolgend), wo ich die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Oktober 2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (ABl. L 273, 1) an die Verbringung von Tiermehl mit denen der Abfallverbringungsverordnung vergleiche.

15 — Siehe Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 und 5, Art. 6 Abs. 2, Art. 7, Art. 9, Art. 12 Abs. 2 und 3 sowie Art. 15 Abs. 1 und 2.

16 — Siehe oben, Nr. 25.

37. Vorliegend geht es allerdings nicht um die in der Abwasserrichtlinie vorgesehene Einleitung. Das Abwasser ist vielmehr ausgetreten, *bevor* es gemäß der Abwasserrichtlinie behandelt werden konnte.

38. Wie insbesondere Belgien betont, berücksichtigt die Abwasserrichtlinie auch diesen Fall. Nach Art. 3 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang I Abschnitt A sind bei Entwurf, Bau und Unterhaltung der Kanalisation die optimalen technischen Kenntnisse zugrunde zu legen, die keine unverhältnismäßig hohen Kosten verursachen. Ausdrücklich werden in diesem Zusammenhang die Verhinderung von Leckagen und die Begrenzung einer Verschmutzung der aufnehmenden Gewässer durch Regenüberläufe genannt. Die Kommission weist ergänzend darauf hin, dass nach Art. 10 die Abwasserbehandlungsanlagen so geplant, ausgeführt, betrieben und gewartet werden müssen, dass sie unter *allen* normalen örtlichen Klimabedingungen ordnungsgemäß arbeiten. Bei der Planung der Anlagen sind saisonale Schwankungen der Belastung zu berücksichtigen.

39. Folglich regelt die Abwasserrichtlinie den *Austritt* von Abwässern aus der Kanalisation und nimmt ihn sogar in Kauf, wenn die Verhinderung dieser Austritte unter Berücksichtigung optimaler technischer Kenntnisse unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen würde. Zudem sind etwaig eintretende Leckagen nach den gleichen Grundsätzen zu reparieren, da dies Teil der gebotenen Unterhaltung der Kanalisation ist.

40. Entgegen der Auffassung der Environment Agency verfehlt die Abwasserrichtlinie damit nicht das Schutzniveau der Abfallrahmenrichtlinie, deren Art. 4 ein Verbot der unkontrollierten Ableitung von Abfällen vorsieht. Zwar könnte man den Austritt von Abwasser als unkontrollierte Ableitung ansehen, doch kann dieses Verbot nicht absolut für jeden Fall der Ableitung gelten. Vielmehr ist seine Reichweite nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit dahin gehend einzuschränken, dass dem Besitzer der Abfälle bei Aufwendung der gebotenen Sorgfalt eine unkontrollierte Ableitung nicht mehr vorgeworfen werden kann.

41. Genau diese aufzuwendende Sorgfalt präzisiert die Abwasserrichtlinie. Sie legt nämlich fest, welche Maßnahmen zu treffen sind, um ein unkontrolliertes Austreten von Abwasser zu verhindern. Die optimalen technischen Kenntnisse sind zu berücksichtigen und es ist zwischen den Kosten der Sicherung der Kanalisation sowie den möglichen Schäden bei Überläufen abzuwägen.

42. Auch im Übrigen enthält das Abfallrecht keine weiter reichenden Regelungen zum Schutz der Umwelt in Bezug auf Unfälle beim Transport von Abfällen, deren Regelungsniveau die Abwasserrichtlinie verfehlen könnte. Insbesondere werden die anzuwendenden Sicherheitsstandards und die Verhältnismäßigkeit von Sicherheitsmaßnahmen nicht geregelt. Für die Beförderung von Abfällen verlangen die Art. 12 und 13 der Abfallrahmenrichtlinie nur eine Anmeldung und die regelmäßige Überprüfung. Ergänzend sieht Art. 13 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 [17] vor, dass die Mitgliedstaaten eine geeignete Regelung für die Überwachung und Kontrolle der innerstaatlichen Verbringung von Abfällen einführen. Dieses Schutzniveau erreicht die Abwasserrichtlinie, da der Betreiber der vorgesehenen ortsgebundenen Infrastruktur, d. h. der Kanalisation und der Kläranlagen, bekannt ist, ebenso wie die Natur der in der Kanalisation transportierten Abfälle.

43. Folglich gilt die Abfallrahmenrichtlinie nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) in Verbindung mit der Abwasserrichtlinie nicht für das Austreten von Abwasser aus der Kanalisation. Die Durchsetzung der Anforderungen an eine Kanalisation muss im Rahmen der Abwasserrichtlinie geschehen.

44. Die Environment Agency — und im Ergebnis ebenso das Vereinigte Königreich und die Kommission — vertreten hingegen zu Recht die Auffassung, die Abwasserrichtlinie enthalte keine ausreichenden Regelungen für unbehandelte Abwässer, *nachdem* sie aus der Kanalisation ausgetreten seien.

45. Nur soweit Abwasser wieder in die Kanalisation zurückfließt, kommt erneut die Ausnahme für Abwässer zur Geltung. Anders ist es dagegen, wenn es außerhalb der Kanalisation verbleibt, insbesondere wenn es Landflächen verunreinigt. Dies kann z. B. dadurch geschehen, dass die flüssigen Bestandteile im Boden versickern, während die festen Bestandteile auf der Oberfläche verbleiben. Ist ein Versickern nicht möglich, so verbleibt das Abwasser ohne weitere Maßnahmen an der Oberfläche bis die flüssigen Bestandteile verdunstet sind.

46. In dieser Situation könnten verschiedene Regelungen der Abfallrahmenrichtlinie zur

17 — ABl. L 30, 1, in der geänderten Fassung der Verordnung (EG) Nr. 2557/2001 der Kommission vom 28. Dezember 2001 zur Änderung des Anhangs V der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 349, 1).

Anwendung kommen: Nach Art. 4 ist nicht nur die in der Abwasserrichtlinie konkretisierte unkontrollierte Ableitung zu untersagen, sondern auch die unkontrollierte Ablagerung. Eine solche könnte angenommen werden, wenn der Verantwortliche ausgetretenes Abwasser auf den verunreinigten Flächen belässt. Außerdem enthält Art. 4 Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Abfällen. Dabei darf die menschliche Gesundheit nicht gefährdet werden und es dürfen keine Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können, insbesondere indem sie Wasser, Luft, Boden und die Tier- und Pflanzenwelt gefährden, Geräusch- oder Geruchsbelästigungen verursachen oder die Umgebung und das Landschaftsbild beeinträchtigen. Daneben sind die Verpflichtung zur Übergabe an ein Sammelunternehmen gemäß Art. 8 zu nennen und die Regelungen über die Kostenverantwortlichkeit nach dem Verursacherprinzip gemäß Art. 15. [18]

47. Folglich wäre es nach der Abfallrahmenrichtlinie möglicherweise geboten, gestautes Abwasser abzupumpen, an der Oberfläche verbliebene feste Abwasserbestandteile abzutragen oder betroffenes Erdreich — entgegen der Auffassung Belgiens — zu behandeln. [19]

48. Die Abwasserrichtlinie enthält noch nicht einmal ansatzweise entsprechende Regelungen. Entgegen der Auffassung der Niederlande können Verpflichtungen zur Folgenbeseitigung daher auch nicht in diese Richtlinie hineingelesen werden. Das verkennen Thames Water Utilities, Belgien und die Niederlande, wenn sie vortragen, die Abwasserrichtlinie enthalte eine umfassende generelle Regelung des Umgangs mit Abwässern, die auch im Fall des Austretens eine Anwendung des Abfallrechts ausschließe.

49. Folglich gilt das Abfallrecht trotz der Abwasserrichtlinie für unbehandeltes Ab-

18 — Siehe dazu das Urteil vom 7. September 2004, Van de Walle u. a. (C-1/03, Slg. 2004, I-7613, Randnrn. 56 ff.).

19 — Vgl. das Urteil Van de Walle u. a. (zitiert in Fn. 18, Randnr. 52). Hier sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie diskutiert wird, ob ihre Erstreckung auf mit Abfall verunreinigtes Erdreich auszuschließen ist. Vgl. dazu Art. 2 Abs. 1 Buchst. f des in Fn. 2 zitierten Kommissionsvorschlags sowie Art. 2 Abs. 2 Buchst. b des Kompromissvorschlags der finnischen Präsidentschaft vom 31. Oktober 2006, Ratsdokument 14750/06, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14750.en06.pdf. Jede derartige Regelung könnte allerdings die praktische Wirksamkeit des europäischen Abfallrechts im Hinblick auf die Bewältigung von Verstößen erheblich schwächen, da die illegale Entsorgung von Abfällen häufig damit einhergeht, sie mit dem Erdreich zu vermischen. Dies gilt insbesondere für die Verunreinigung mit Flüssigkeiten, kann allerdings auch bei der Ablagerung von Feststoffen auf illegalen Mülldeponien der Fall sein.

wasser, nachdem es aus der Kanalisation ausgetreten ist.

50. Dieses Ergebnis wird auch nicht durch das Argument Belgiens in Frage gestellt, es sei widersprüchlich, wenn die Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft [20] ausweislich des dritten Erwägungsgrundes Klärschlamm vom Anwendungsbereich des Abfallrechts ausschließe, dies für ausgetretene Abwässer aber nicht gelte. Es ist nämlich zweifelhaft, ob dieser Erwägungsgrund heute noch die Rechtslage zutreffend wiedergibt. Wie die Environment Agency in der mündlichen Verhandlung unter Bezugnahme auf den deutlicheren Kommissionsvorschlag für diese Richtlinie [21] hervorhob, beruht dieser Erwägungsgrund noch auf der ursprünglichen Fassung der Abfallrahmenrichtlinie. In der damaligen Fassung schloss die Abfallrahmenrichtlinie Abwässer und alle anderen Abfälle, die einer besonderen Gemeinschaftsregelung unterliegen, noch ohne weitere Voraussetzung von ihrem Geltungsbereich aus. [22] Nach heutigem Recht wäre dagegen zu prüfen, inwieweit die Richtlinie 86/278 andere Rechtsvorschriften im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Abfallrahmenrichtlinie enthält. Selbst wenn diese Prüfung zu dem Ergebnis käme, dass Klärschlamm in einer vergleichbaren Situation nicht unter das Abfallrecht fiele, so ergäbe sich daraus kein Widerspruch zum vorliegenden Ergebnis. Vielmehr läge dieser Unterschied darin begründet, dass für Klärschlamm entsprechende andere Rechtsvorschriften existieren.

51. Belgien zieht weiterhin einen Vergleich mit einem der Urteile zu den spanischen Schweinemastbetrieben, wo der Gerichtshof ablehnte, aus einer etwaigen Verletzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen [23] zu schließen, dass die Ausbringung von Jauche einer unkontrollierten Ablagerung von Abfällen gleichzustellen sei. [24] Jedoch auch dieser Vergleich stellt das Ergebnis nicht in Frage.

52. Zunächst halte ich das angesprochene Urteil in diesem Punkt nicht für überzeugend. Ein Verstoß gegen die Richtlinie 91/676 beim Aufbringen von Jauche ist ein zusätzliches Indiz dafür, dass der Besitzer sich der Jauche entledigen will. Diese Richtlinie zielt nämlich darauf ab, nur soviel Jauche aufzubringen, wie die Pflanzen als

20 — ABl. L 181, 6.

21 — Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft, ABl. 1982, C 264, 3.

22 — Siehe Art. 2 Abs. 2: „Diese Richtlinie gilt nicht für ... d) Abwässer mit Ausnahme flüssiger Abfälle; ... f) Abfälle, die einer besonderen Gemeinschaftsregelung unterliegen."

23 — ABl. L 375, 1.

24 — Urteil Kommission/Spanien (C-416/02, zitiert in Fn. 4, Randnr. 96).

Dünger verwerten können. Mehr Jauche aufzubringen, ist daher nicht nur schädlich für die Umwelt, sondern dient auch nicht der Düngung, sondern allein der Entledigung. [25]

53. Viel wichtiger ist allerdings, dass sich die Ausgangssituation in dem genannten Fall zu einem Schweinemastbetrieb erheblich vom vorliegenden Fall unterscheidet. Es ist nicht zwingend, Jauche in jedem Fall als Abfall anzusehen, da sich ihr Besitzer nicht in jedem Fall ihrer entledigen will, sondern sie möglicherweise nach seiner betrieblichen Organisation als Dünger verwendet. [26] Dagegen ist es offensichtlich, dass die ursprünglichen Besitzer sich des Abwassers entledigten, als sie es in die Kanalisation einbrachten. Ein etwaiger Verstoß gegen die Abwasserrichtlinie wäre in diesem Zusammenhang — anders als in dem Fall zum Schweinemastbetrieb — gerade kein mögliches Indiz für die Abfalleigenschaft.

54. Obwohl nunmehr feststeht, dass ausgetretenes Abwasser trotz der Abwasserrichtlinie unter das Abfallrecht fällt, ist es möglich, dass im innerstaatlichen Recht über die Abwasserrichtlinie hinausgehende Bestimmungen für Abwasser existieren, die auch ausgetretenes Abwasser erfassen, das nicht in die Kanalisation zurückfließt, und ein ausreichendes Umweltschutzniveau gewährleisten. Auch derartige Vorschriften würden gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) der Abfallrahmenrichtlinie die Anwendung des Abfallrechts ausschließen. [27]

55. Bei dieser Prüfung kann der Gerichtshof mangels ausreichender Angaben des vorlegenden Gerichts zum Inhalt der einschlägigen Bestimmungen im vorliegenden Fall keine Hilfe leisten. Das Vorbringen der Beteiligten — insbesondere des Vereinigten Königreichs — lässt die Existenz derartiger Regelungen in dem in der Vorlagefrage genannten Water Industries Act 1991 jedoch als unwahrscheinlich erscheinen. Vielmehr scheint sich dieser im Wesentlichen auf die Umsetzung der Abwasserrichtlinie zu beschränken. Was die von Thames Water Utilities in der mündlichen Verhandlung erwähnten Bestimmungen des Environmental Protection Act 1990 über Maßnahmen gegen bestimmte Umweltbeeinträchtigungen angeht, so erscheint es zweifelhaft, dass es sich dabei um genaue Bestimmungen über die Bewirtschaftung von Abwasser als Abfall im Sinne von Art. 1 Buchst. d der Abfall-

25 — Vgl. auch die sehr viel überzeugenderen Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl vom 12. Mai 2005, Kommission/Spanien (C-416/02, Slg. 2005, I-7487, Nrn. 38 ff.).

26 — Urteile Kommission/Spanien (zitiert in Fn. 4, C-416/02, Randnr. 94 bzw. C-121/03, Randnr. 65), deutlicher noch die Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl in dieser Rechtssache C-416/02 (zitiert in Fn. 25, Nrn. 35 ff.).

27 — Vgl. das Urteil AvestaPolarit Chrome (zitiert in Fn. 6, Randnrn. 49 ff.).

rahmenrichtlinie handelt.[28] Dies wäre jedoch notwendig, um die Ausnahme des Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) der Abfallrahmenrichtlinie zur Anwendung bringen.

wären.[29] Das Vereinigte Königreich nennt insofern beispielhaft das Urteil Mayer Parry Recycling,[30] in dem es um Spezialregelungen zur stofflichen Verwertung von Verpackungsabfällen ging.

C — *Zur Existenz besonderer Vorschriften im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Abfallrahmenrichtlinie*

56. Für eine umfassende Beantwortung der Vorlagefragen gilt es abschließend, die Frage zu beantworten, ob die Abwasserrichtlinie besondere Vorschriften im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Abfallrahmenrichtlinie enthält, die die Anwendung des allgemeinen Abfallrechts auf ausgetretenes Abwasser ausschließen.

58. Entsprechend dem Vorbringen der Environment Agency und des Vereinigten Königreichs enthält die Abwasserrichtlinie jedoch gerade keine entsprechenden besonderen Vorschriften für ausgetretenes Abwasser, das nicht mehr in die Kanalisation zurückfließt.[31] Andernfalls würde die Ausnahme für Abwässer auch ausgetretenes Abwasser erfassen und für eine Anwendung von Art. 2 Abs. 2 der Abfallrahmenrichtlinie bliebe kein Raum.

57. Wie die Environment Agency, die Niederlande und die Kommission dazu vortragen, hat der Gerichtshof bereits im Urteil AvestaPolarit Chrome klargestellt, dass besondere Vorschriften im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Abfallrahmenrichtlinie allgemeine Regelungen zum Umgang mit Abfall verdrängen können, ohne dass die betreffenden Stoffe ansonsten dem Abfallrecht entzogen

59. Ob und inwieweit die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden[32] besondere Vorschriften enthält, ist für den vorliegenden Fall ohne Belang, da die Umsetzungsfrist noch bis zum 30. April 2007 läuft und sie

28 — Siehe oben, Nr. 27.

29 — Zitiert in Fn. 6, Randnr. 48.

30 — Zitiert in Fn. 5.

31 — Siehe oben, Nr. 48.

32 — ABl. L 143, 56.

nicht für Schäden gilt, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die vor diesem Datum stattgefunden haben. Eine Anwendung auf die streitgegenständlichen Fälle des Austretens von Abwasser ist daher ausgeschlossen. Diese Richtlinie wurde auch nicht von den Beteiligten erörtert.

60. Künftig dürfte sich allerdings die Frage stellen, wie sich das allgemeine Abfallrecht zur Schädigungen von Gewässern oder des Bodens verhält, wie sie in Art. 2 Nr. 1 Buchst. b und c der Richtlinie 2004/35 definiert sind. Diese Schädigungen lösen Sanierungspflichten gemäß der Art. 6 ff. aus, die gegenüber der Verpflichtung, Abfälle zu verwerten oder zu beseitigen, speziellerer Natur sein könnten.

61. Der Vollständigkeit halber sei schließlich darauf hingewiesen, dass die Richtlinie 2004/35 keine anderen Rechtsvorschriften im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) der Abfallrahmenrichtlinie für Abwässer außerhalb der Kanalisation enthält, da sie nicht speziell den Umgang mit Abwässern als Abfall regelt.

## V — Ergebnis

62. Ich schlage daher vor, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

1. Unbehandeltes Abwasser, das aus der Kanalisation austritt, ist Abfall im Sinne von Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle.

2. Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv) der Richtlinie 75/442 in Verbindung mit der Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von

kommunalem Abwasser schließen die Geltung der Richtlinie 75/442 für Abwasser aus, während es aus der Kanalisation auf Landflächen austritt, nicht aber ihre Geltung für unbehandeltes Abwasser, nachdem es aus der Kanalisation ausgetreten ist.

3. Die Richtlinie 91/271 enthält für ausgetretenes Abwasser keine besonderen Vorschriften im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 75/442.