SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 5. Februar 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Fragen, die Ihnen die Siebte Kammer der Rechtbank van Eerste Aanleg Brügge mit drei Urteilen vom 30. Oktober 1985 gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zur Prüfung vorlegt, geben Ihnen Anlaß zur Auslegung einiger Bestimmungen der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle. Sie stellen sich im Rahmen von drei Strafverfahren gegen Oskar Traen, Camiel Quicke, Edouard Quicke, Remi Vanhove und die für etwaige Kosten und Geldbußen haftende Gesellschaft mit beschränkter Haftung (PVBA) Quicke.

Letztere betreibt ein Abfallbeseitigungsunternehmen; der Angeklagte Camiel Quicke, der der Inhaber des Unternehmens ist, der Angeklagte Traen, der sein einziger Fahrer ist, sowie die Angeklagten Edouard Quicke und Vanhove, die zwei weitere Gesellschaften leiten, haben Abfälle eingesammelt, befördert, manchmal behandelt und schließlich mit Zustimmung der Besitzer oder Eigentümer auf landwirtschaftlich genutzten Grundstücken abgelagert; diese Abfälle stammten hauptsächlich aus Senk- und Klärgruben, Jauchegruben, Ölfängern, Regenwasserbecken sowie Steinsägereien und -wäschereien. Es wird den Angeklagten vorgeworfen, dadurch gegen das Dekret vom 2. Juli 1981 der Flämischen Gemeinschaft, mit dem die zitierte Richtlinie umgesetzt worden ist, und mehrere Durchführungsverordnungen verstoßen zu haben, daß sie einzeln oder gemeinsam, ohne einen Genehmigungsantrag zu stellen, und folglich ohne Genehmigung eine Abfallbeseitigungsanlage betrieben haben.

Die Rechtbank van Eerste Aanleg Brügge stellt folgende Fragen:

„1) Nach welchen Kriterien ist zu beurteilen, ob ein Unternehmen aufgrund von Tätigkeiten der Abfallbeseitigung im Sinne der Artikel 8 bis 12 der Richtlinie 75/442/EWG diesen Bestimmungen unterworfen ist? Reicht eine zufällige oder einmalige Tätigkeit aus oder sind weitere Kriterien erforderlich wie: der Gesellschaftszweck, die tatsächliche Tätigkeit hinsichtlich der Abfälle (Haupt- oder Nebentätigkeit, wiederholte Tätigkeit), die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Umwelt oder andere Kriterien?

2) Ist der Beförderer — aufgrund der Tatsache, daß er auch Ablagerungen vornimmt — verpflichtet, eine Genehmigung einzuholen, auch wenn er im Auftrag, auf Ersuchen oder mit Zustimmung des Eigentümers oder Besitzers des Grundstücks handelt, der rechtlich das Eigentum an den Abfällen erworben hat, oder wird umgekehrt der Besitzer oder der Eigentümer aufgrund der Tatsache, daß er die Ablagerungen duldet (diese Ablagerungen also nicht selbst vornimmt), ohne weiteres zu einem genehmigungspflichtigen Unternehmen?

3) Entspricht die Ablagerungsgenehmigung, die vom Leiter eines von den Behörden eines Mitgliedstaats geschaffenen Abwasserreinigungsunternehmens

* Aus dem Italienischen übersetzt.

erteilt worden ist, den Erfordernissen der Artikel 5 und 8 der EWG-Richtlinie vom 15. Juli 1975 über Abfälle?

4) Inwieweit sind die Mitgliedstaaten frei, die Überwachung im Sinne des Artikels 10 der genannten EWG-Richtlinie zu organisieren?

5) Gelten die durch die Artikel 8 und 12 der Richtlinie 75/442/EWG auferlegten Verpflichtungen unter Berücksichtigung der Tatsache, daß diese Vorschriften durch die Bekanntgabe an die Mitgliedstaaten und nicht durch die Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* wirksam geworden sind (Artikel 191 EWG-Vertrag und Artikel 13 der genannten Richtlinie), unmittelbar für die Unternehmen, oder hängt ihre Anwendung davon ab, daß der betreffende Mitgliedstaat zuvor die zuständige Stelle errichtet oder bestimmt hat, an die sich das Unternehmen wenden kann, z. B. um die erforderliche Genehmigung zu erhalten, und daß dieser Mitgliedstaat, was die Überwachung angeht, die erforderlichen Durchführungsbestimmungen, z. B. über die Formulare für die Beseitigung von Abfällen, erlassen hat?"

Hiernach möchte ich daran erinnern, daß der Gerichtshof durch Beschluß vom 4. Dezember 1985 die drei Rechtssachen für die Zwecke des Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung verbunden hat. Der Procureur des Konings beim vorlegenden Gericht, der Angeklagte Vanhove und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben Erklärungen abgegeben, die weitgehend übereinstimmen.

2. Zum besseren Verständnis der Fragen ist es angebracht, die Ziele und die wichtigsten Bestimmungen der auszulegenden Richtlinie darzustellen.

Gestützt auf die Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag, bezweckt diese Rechtsquelle ungleiche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen zu verhindern und — vor allem — die menschliche Gesundheit sowie die Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen der Abfallbeseitigung zu schützen (erste und dritte Begründungserwägung). Die Begriffe „Abfälle" und „Beseitigung" werden in Artikel 1 definiert. Der erste bezieht sich auf „alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich der Besitzer entledigt oder gemäß den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften zu entledigen hat" (Buchstabe a); der zweite umfaßt „das Einsammeln, Sortieren, Befördern und Behandeln von Abfällen und deren Lagerung und Ablagerung auf dem Boden oder im Boden" sowie „die erforderlichen Umwandlungsvorgänge zu ihrer Wiederverwendung, Rückgewinnung oder Verwertung" (Buchstabe b).

Es folgen die den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen. Aufgrund von Artikel 3 sind sie gehalten, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Einschränkung der Abfallbildung, die Verwertung und Umwandlung von Abfällen, die Gewinnung von Rohstoffen und gegebenenfalls von Energie sowie alle anderen Verfahren zur Wiederverwendung von Abfällen zu fördern, wobei sie die Kommission über die Entwürfe von Regelungen zu unterrichten und die Regeln, in die Artikel 4 das Hauptziel der Richtlinie umsetzt, zu beachten haben. Hiernach müssen die Abfälle beseitigt werden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen. Nach Artikel 7 haben die Mitgliedstaaten ferner die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, damit jeder Besitzer von Abfällen diese einem privaten oder öffentlichen Sammel- oder Abfallbeseitigungsunternehmen übergibt oder selbst für die Beseitigung der Abfälle unter Einhaltung der Bestimmungen des Artikels 4 Sorge trägt.

Sodann kommt der grundlegende Artikel 5. Hiernach haben die Mitgliedstaaten für die Planung, Organisation, Genehmigung und

Überwachung der Abfallbeseitigung eine oder mehrere Behörden zu bestimmen, die insbesondere die zur Beseitigung der Abfälle berechtigten „natürlichen oder juristischen Personen" zu benennen haben (Artikel 5 und 6). Bei diesen Personen sind die Unternehmen, die für andere handeln, von denen zu unterscheiden, die ihre Abfälle selbst beseitigen. Beide Arten von Unternehmen unterliegen der Überwachung durch die genannte zuständige Behörde (Artikel 10), jedoch bedürfen nur Unternehmen der ersten Art einer besonderen Genehmigung (Artikel 8), durch die sie zur Einhaltung von Bedingungen verpflichtet werden, was in regelmäßigen Zeitabständen überprüft wird (Artikel 9).

Nach Artikel 11 sind die Kosten für die Beseitigung der Abfälle gemäß dem Verursacherprinzip — abzüglich des Ertrags aus einer etwaigen Abfallverwertung — zu tragen von a) den Abfallbesitzern, die ihre Abfälle einem Sammelunternehmen oder einem ordnungsgemäß genehmigten Unternehmen übergeben, b) und/oder von den früheren Besitzern oder dem Hersteller des Erzeugnisses, von dem die Abfälle herrühren.

Artikel 12 sieht schließlich vor, daß die Mitgliedstaaten der Kommission alle drei Jahre einen Bericht über die Abfallbeseitigung übermitteln und daß die in den Artikeln 8 und 10 genannten Unternehmen der zuständigen Behörde Angaben über ihre Tätigkeit machen.

3. Ich komme nun zur Prüfung der Vorlagefragen. Wie erinnerlich, betrifft die erste Frage die Kriterien, anhand deren die Rechtssubjekte und insbesondere die Unternehmen auszumachen sind, für die die Richtlinie gilt. Kern des Problems ist die Beständigkeit, mit der diese die Abfälle beseitigen. Reicht es aus, daß diese Tätigkeit gelegentlich ist, oder ist es unerläßlich, daß die Beseitigung von Abfällen zum Gesellschaftszweck des Unternehmens gehört und somit dessen Haupt- oder Nebentätigkeit darstellt und im letzteren Fall von einer gewissen Häufigkeit ist?

Die Antwort ist nicht schwierig. Hauptzweck der Richtlinie ist, wie ich bereits erwähnte, der Erlaß nationaler Regelungen, um sicherzustellen, daß die Abfälle beseitigt werden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen. Ein so weit gefaßter Zweck setzt aber notwendigerweise voraus, daß die Rechtsquelle für jede Art von Unternehmen gilt, unabhängig von seiner Rechtsnatur und davon, ob seine Abfallbeseitigungstätigkeiten häufig sind. Dafür sprechen im übrigen auch mehrere Wortlautargumente. So unterscheidet die Richtlinie, was die Ablagerung der Abfälle betrifft, weder zwischen regelmäßigen, gelegentlichen oder einmaligen Ablagerungen, noch mißt sie der Art und Weise, in der diese vorgenommen werden (Ausschütten, Ablassen usw.) Bedeutung bei. Noch bezeichnender ist, daß sich aus den Artikeln 7 und 11 ergibt, daß die Abfallbeseitigungen nicht nur von einem Unternehmen im technischen Sinne vorgenommen werden können, sondern auch vom Besitzer der Abfälle selbst und von einem privaten oder öffentlichen Sammelunternehmen.

Diese Erwägungen gelten im Fall des Artikels 8 natürlich unter der Voraussetzung, daß das Unternehmen die Abfälle für andere beseitigt.

4. Mit der zweiten Vorlagefrage soll festgestellt werden: a) ob im Falle der Ablagerung, die auf einem Grundstück im Auftrag, auf Ersuchen oder mit Zustimmung des Eigentümers oder Besitzers des Grundstücks vorgenommen wird, der Transporteur der Abfälle die Genehmigung einholen muß; b) ob der Besitzer oder Eigentümer, der die Abfälle erworben hat, aufgrund der Tatsache, daß er die Ablagerung gestattet hat, der Genehmigung gemäß Artikel 5 bedarf.

In bezug auf die erste Frage genügt der Hinweis, daß nach der sicherlich zwingenden Bestimmung des Artikels 8 ein Unternehmen Abfälle für andere nur beseitigen kann, soweit dies durch eine öffentliche Stelle genehmigt ist; somit ist es ausgeschlossen, daß an die Stelle dieser Genehmigung die Einwilligung eines Privatmanns wie es der Eigentümer des Grundstücks ist, auf dem die Ablagerung stattfindet, tritt. Die zweite Frage wird durch den Hinweis darauf beantwortet, daß nach Artikel 8 eine Genehmigung nur für Unternehmen vorgeschrieben ist, die für andere arbeiten. Nach den Artikeln 3, 4 und 7 können jedoch die Mitgliedstaaten diese Verpflichtung auch auf andere Rechtssubjekte und insbesondere auch auf die Besitzer von Abfällen erstrekken, die selbst für die Beseitigung sorgen. Denn es ist Sache der Staaten, zu beurteilen, ob eine derartige Maßnahme zur Erreichung der mit der Richtlinie verfolgten Ziele erforderlich ist.

5. Drittens möchte die Rechtbank van Eerste Aanleg Brügge wissen, ob auch der Leiter eines staatlichen Abwasserreinigungsunternehmens als für die Erteilung der Genehmigung zuständige Behörde angesehen werden kann.

Auch hier ist die Antwort einfach. Die Richtlinie schreibt, wie wir wissen, lediglich vor, daß die Staaten die für die Genehmigung von Abfallbeseitigungsmaßnahmen in einem bestimmten Gebiet „zuständige(n) Behörde(n)" bestimmen (Artikel 5 und 8). Nichts schließt somit aus, daß die Befugnis zur Erteilung von Genehmigungen für bestimmte Abfallarten (wie zum Beispiel Abwässer) einer Person wie der in der Frage genannten übertragen wird.

6. Die vierte Frage betrifft den Umfang des Ermessens der Mitgliedstaaten bei der Organisation der Überwachung der Unternehmen, die ihre Abfälle selbst beseitigen, und der Unternehmen, die dieser Tätigkeit für andere nachgehen.

Dazu ist zu bemerken, daß in Artikel 10 ganz allgemein von „der Überwachung durch die ... zuständige Behörde" die Rede ist. Daraus ergibt sich meines Erachtens, daß die Staaten auf diesem Gebiet über ein weites Ermessen verfügen, vorausgesetzt wohlgemerkt, daß die von ihnen getroffenen Maßnahmen nicht den in Artikel 4 niedergelegten Zielen der Richtlinie widersprechen.

7. Mit der fünften Frage spricht das vorlegende Gericht das alte Problem der Wirkung von Richtlinien an, die ein Mitgliedstaat nicht rechtzeitig oder nicht zutreffend umgesetzt hat; die Frage geht dahin, ob die Artikel 8 und 12 für Unternehmen, die Abfälle beseitigen, unmittelbar gelten.

In unserem Fall begründen die streitigen Bestimmungen nicht Rechte, sondern erlegen Verpflichtungen auf, und in einem nicht lange zurückliegenden Urteil [Urteil vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 152/84, Marshall/Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching), Slg. 1986, 723] haben Sie festgestellt, daß derartigen Normen keine unmittelbare Wirkung zukommt. Dem vorlegenden Gericht gegenüber würde ich jedoch nicht auf diese Aussage verweisen, über deren Bedeutung noch nachgedacht werden muß; ich würde ihm pragmatischer dahin gehend antworten, daß die durch die beiden Artikel auferlegten Verpflichtungen, um befolgt werden zu können, den Erlaß innerstaatlicher Rechtsvorschriften voraussetzen. Mit der in Artikel 8 enthaltenen Verpflichtung soll nämlich die Einhaltung der „nach Artikel 4 getroffenen Maßnahmen" sichergestellt werden, und die Verpflichtung aus Artikel 12 dient dazu, daß die Staaten ihrer Verpflichtung nachkommen können, alle drei Jahre einen Bericht über die Abfallbeseitigung zu übermitteln. Inhalt sowie Art und Weise der Erfüllung dieser Verpflichtungen festzulegen, ist somit Aufgabe und Recht der Mitgliedstaaten.

8. Aufgrund all dieser Erwägungen schlage ich vor, die Ihnen von der Siebten Kammer der Rechtbank van Eerste Aanleg Brügge mit Urteilen vom 30. Oktober 1985 in den Strafverfahren gegen O. Traen, C. Quicke, E. Quicke, R. Vanhove sowie die PVBA Quicke vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

„1) Die Artikel 8 und 12 der Richtlinie 75/442 vom 15. Juli 1975 sind dahin auszulegen, daß sie für alle mit Abfallbeseitigungsmaßnahmen beschäftigten Personen gelten, Artikel 8 allerdings nur unter der Voraussetzung, daß diese im Auftrag eines Dritten handeln. Die Rechtsstellung dieser Personen und die Häufigkeit ihrer Abfallbeseitigungstätigkeiten sind dabei ohne Belang.

2) Artikel 8 der Richtlinie 75/442 ist dahin auszulegen, daß die darin vorgesehene Genehmigung von der Behörde zu erteilen ist, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 dieser Richtlinie dazu bestimmt worden ist, und nicht durch den Auftrag, das Ersuchen oder die Zustimmung des Eigentümers oder Besitzers des Grundstücks ersetzt werden kann, auf dem die Abfälle abgelagert werden.

   Nach dieser Bestimmung bedürfen zwar nur solche Anlagen oder Unternehmen der Genehmigung, die Abfälle für andere beseitigen. Die Mitgliedstaaten können diese Verpflichtung jedoch im Rahmen der in Artikel 4 vorgesehenen Maßnahmen auf die Besitzer von Abfällen ausdehnen, die selbst für deren Beseitigung Sorge tragen.

3) Nach Artikel 5 der Richtlinie 75/442 ist es Sache der Mitgliedstaaten, eine oder mehrere für die Erteilung von Genehmigungen zur Abfallbeseitigung zuständige Behörden zu bestimmen. Nichts schließt aber aus, daß diese Zuständigkeit einem staatlichen Abwasserreinigungsunternehmen übertragen wird.

4) Artikel 10 der Richtlinie 75/442 ist dahin auszulegen, daß die Mitgliedstaaten bei der Organisation der durch die zuständigen Behörde ausgeübten Überwachung aller Abfallbeseitigungsunternehmen über ein weites Ermessen verfügen. Die sich hierauf beziehenden Maßnahmen müssen jedoch mit den Zielen der Richtlinie, wie sie sich aus Artikel 4 ergeben, übereinstimmen.

5) Die Artikel 8 und 12 der Richtlinie 75/442 sind dahin auszulegen, daß sie nicht unmittelbar Verpflichtungen für die betreffenden Unternehmen begründen. Diese erfüllen die Verpflichtungen, indem sie den von den Mitgliedstaaten getroffenen Durchführungsmaßnahmen nachkommen."