# URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
13. Juli 1989 *

In der Rechtssache 380/87,

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

**Firmen Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane und Polyflex Italiana**

gegen

**Gemeinde Cinisello Balsamo**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 47), der Richtlinie 76/403/EWG des Rates vom 6. April 1976 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle (ABl. L 108, S. 41) und der Richtlinie 78/319/EWG des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle (ABl. L 84, S. 43) sowie über die Bestimmung der Grundsätze, die für den Ersatz des durch einen gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßenden Verwaltungsakt verursachten Schadens gelten,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten R. Joliet, der Richter Sir Gordon Slynn, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias und M. Zuleeg,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

* Verfahrenssprache: Italienisch.

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Rechtsberater Giuliano Marenco und Thomas Van Rijn,

— die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte Leone, Siragusa, Simont und Scassellati Sforzolini,

— die italienische Regierung, vertreten durch Pier Giorgio Ferri, Avvocato dello Stato,

— die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch H. R. L. Purse, Treasury Solicitor,

— die portugiesische Regierung, vertreten durch Luís Fernandes, Rui Falcão de Campos und Ana Cristina Branco,

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 2. März 1989,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. März 1989,

folgendes

## Urteil

1 Das Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia hat mit Beschluß vom 23. November 1987, beim Gerichtshof eingegangen am 21. Dezember 1987, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag mehrere Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 75/442 des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 47), der Richtlinie 76/403 des Rates vom 6. April 1976 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle (ABl. L 108, S. 41) und der Richtlinie 78/319 des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle (ABl. L 84, S. 43) sowie nach der Bestimmung der Grundsätze, die für den Ersatz des durch einen gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßenden Verwaltungsakt verursachten Schadens gelten, zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen mehreren Herstellern von Kunststoffbehältnissen, -verpackungsmaterial und -tüten und der Gemeinde Cinisello Balsamo wegen der Verfügung des Bürgermeisters dieser Gemeinde vom 16. Februar 1987, mit der verboten wurde, vom 1. September 1987 an dem Verbraucher für die Mitnahme der gekauften Waren biologisch nicht abbaubare Tüten oder andere Behältnisse zur Verfügung zu stellen sowie Kunststofftüten zu verkaufen oder zu verteilen, mit Ausnahme derjenigen für das Sammeln von Abfällen.

3 Die Firmen Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane und Polyflex Italiana (nachstehend: Klägerinnen des Ausgangsverfahrens) erhoben vor dem Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia eine Klage auf Aufhebung der genannten Verfügung. Sie beantragten darüber hinaus die Aussetzung des Vollzugs der Verfügung. Da die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens zur Unterstützung ihrer Klagen die Unvereinbarkeit der streitigen Verfügung mit dem Gemeinschaftsrecht anführten, hat das vorlegende Gericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende vier Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Verleihen die Richtlinien 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle, 78/319/EWG des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle und 76/403/EWG des Rates vom 6. April 1976 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle den einzelnen Bürgern der EWG das von den nationalen Gerichten auch gegenüber den Mitgliedstaaten zu schützende (und damit von diesen nicht einschränkbare) gemeinschaftsrechtliche subjektive Recht, die von diesen Richtlinien erfaßten Stoffe zu verkaufen oder zu gebrauchen, da diese Richtlinien den Grundsatz der Einhaltung spezifischer Vorschriften für die jeweilige Beseitigung, nicht aber ein Verbot des Verkaufs oder des Gebrauchs der betreffenden Stoffe vorsehen?

2) a) Läßt sich den genannten Gemeinschaftsrichtlinien oder jedenfalls dem Gemeinschaftsrecht der Grundsatz entnehmen, daß der Kommission rechtzeitig jeder Entwurf einer Regelung oder eines allgemeinen Rechtsetzungsakts (über die Verwendung, den Verkauf oder den Gebrauch der fraglichen Stoffe) zur Kenntnis gebracht werden muß, die technische Schwierigkeiten bei der Beseitigung oder übermäßige Kosten für die Beseitigung verursachen können?

b) Obliegt die unter a genannte Verpflichtung dem Staat und den Gemeinden, die somit nicht befugt wären, über die Verwendung, den Verkauf oder den Gebrauch anderer Stoffe als der durch die Richtlinie 76/403 in die abschließende Liste der als gefährlich angesehenen Stoffe aufgenomme-

nen zu bestimmen, sofern nicht vorher auf Gemeinschaftsebene festgestellt wurde, daß die Maßnahme nicht zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führt?

3) Unter Berücksichtigung der ersten Begründungserwägung der drei in der ersten Frage genannten Richtlinien und insbesondere des Teils, in dem festgestellt wird, daß Unterschiede in den Bestimmungen über die Beseitigung der betreffenden Stoffe, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten bereits anwendbar oder in Vorbereitung sind, zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen können und somit unmittelbare Auswirkungen auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes haben:

   a) Sehen diese Begründungserwägungen und jedenfalls die drei genannten Richtlinien für die Bürger der EWG das gemeinschaftsrechtliche subjektive Recht — mit der entsprechenden Verpflichtung für die Mitgliedstaaten — darauf vor, daß jeder Entwurf einer Regelung über die Verwendung der fraglichen Stoffe der Kommission rechtzeitig vorher zur Kenntnis gebracht wird, wenn sie technische Schwierigkeiten bei der Beseitigung oder übermäßige Kosten für die Beseitigung verursachen kann (Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442)?

   b) Betrifft das unter a genannte subjektive Recht (hinsichtlich der Verpflichtung, der Kommission der EWG jeden Entwurf einer Regelung usw. wie unter a vorher zur Kenntnis zu bringen) — sofern es besteht — auch die *allgemeinen* Akte, die von den Gemeinden erlassen werden und die somit territorial begrenzte Wirkung haben?

4) Ist die öffentliche Verwaltung — aufgrund des Gemeinschaftsrechts — zum Schadensersatz verpflichtet, wenn sie durch einen rechtswidrigen Verwaltungsakt ein gemeinschaftsrechtliches subjektives Recht (rechtswidrig) verletzt, das sich nach seiner Umsetzung in die italienische Rechtsordnung — auch wenn es seinen gemeinschaftsrechtlichen Charakter beibehält — als berechtigtes Interesse darstellt?"

4 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs sowie der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

5 Wie sich aus dem Vorlagebeschluß ergibt, betrifft der Ausgangsrechtsstreit Stoffe, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinien 76/403 und 78/319 fallen. Die Kunststofftüten enthalten nämlich weder polychlorierte Biphenyle, noch stellen sie selbst giftige und gefährliche Abfälle dar. Folglich sind die Vorlagefragen allein im Hinblick auf die Richtlinie 75/442 des Rates zu prüfen.

**Zur ersten Frage**

6 Die erste Frage geht im wesentlichen dahin, ob die Richtlinie 75/442 dem einzelnen das Recht verleiht, biologisch nicht abbaubare Kunststofftüten und andere Behältnisse zu verkaufen oder zu benutzen.

7 Die Richtlinie 75/442 bezweckt die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der verschiedenen Mitgliedstaaten über die Abfallbeseitigung, um zum einen Hindernisse des innergemeinschaftlichen Handels und ungleiche Wettbewerbsbedingungen, die sich aus der Unterschiedlichkeit dieser Vorschriften ergeben, zu vermeiden und zum anderen zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Gesundheits- und Umweltschutzes beizutragen. Sie verbietet nicht den Verkauf oder Gebrauch irgendeines Erzeugnisses, doch läßt sich ihr deswegen nicht entnehmen, daß sie die Mitgliedstaaten daran hindert, solche Verbote zum Schutz der Umwelt zu erlassen.

8 Eine andere Auslegung fände im Wortlaut der Richtlinie keine Stütze und würde im übrigen gegen deren Ziele verstoßen. Nach ihrem Artikel 3 soll die Richtlinie nämlich unter anderem die zur Einschränkung der Abfallbildung geeigneten innerstaatlichen Maßnahmen fördern. Die Einschränkung oder das Verbot des Verkaufs oder des Gebrauchs von Erzeugnissen wie den biologisch nicht abbaubaren Behältnissen ist geeignet, zur Erreichung dieses Ziels beizutragen.

9 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens haben noch geltend gemacht, daß ein völliges Verbot, die fraglichen Erzeugnisse in den Verkehr zu bringen, ein Handelshemmnis darstelle, das nicht mit Erfordernissen des Umweltschutzes gerechtfertigt werden könne und daher mit Artikel 30 EWG-Vertrag unvereinbar sei.

10 Es ist jedoch festzustellen, daß das vorlegende Gericht keine Frage betreffend Artikel 30 EWG-Vertrag gestellt hat und daß deshalb kein Anlaß zur Auslegung dieser Vorschrift besteht.

11 Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß die Richtlinie 75/442 dem einzelnen nicht das Recht verleiht, biologisch nicht abbaubare Kunststofftüten und andere Behältnisse zu verkaufen oder zu benutzen.

**Zur zweiten Frage**

12 Die zweite Frage geht im wesentlichen dahin, ob Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, die Kommission über Entwürfe von Regelungen wie die im Ausgangsverfahren beanstandeten vor ihrem endgültigen Erlaß zu unterrichten.

13 Hierzu ist ausgeführt worden, daß die fragliche Regelung nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 3 der Richtlinie falle, weil sie nicht Stoffe betreffe, deren Beseitigung technische Schwierigkeiten oder übermäßige Kosten verursache.

14 Hierzu genügt die Feststellung, daß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, die Kommission nicht nur von den Entwürfen von Regelungen unter anderem über die Verwendung von Stoffen, deren Beseitigung technische Schwierigkeiten oder übermäßige Kosten verursachen könnte, sondern — durch Hinweis auf Absatz 1 — auch von Entwürfen von Regelungen, die unter anderem die Einschränkung der Abfallbildung, die Verwertung und die Umwandlung von Abfällen fördern sollen, rechtzeitig zu unterrichten.

15 Selbst wenn sich die Behauptung, daß die Beseitigung der von der streitigen Regelung erfaßten Erzeugnisse keine technischen Schwierigkeiten oder übermäßige Kosten verursache, als richtig erwiese, hätte dies somit nicht zur Folge, daß ein solcher Regelungsentwurf dem Anwendungsbereich von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie entzogen wäre.

16 In der mündlichen Verhandlung ist darüber hinaus vorgetragen worden, daß die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung nur Maßnahmen von gewisser Bedeutung, nicht aber Bestimmungen von äußerst begrenzter praktischer Tragweite, wie die von einer kleinen Gemeinde erlassenen Vorschriften betreffe. Es sei nicht durchführbar, die Kommission von einem solchen Entwurf zu unterrichten.

17 Dazu genügt die Feststellung, daß die Richtlinie keine Ausnahme oder Einschränkung der Verpflichtung zur Unterrichtung von den in Artikel 3 genannten Entwürfen vorsieht. Diese Verpflichtung erstreckt sich daher auf die Regelungsentwürfe aller Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der territorialen Behörden wie den Gemeinden.

18 Auf die zweite Frage ist daher zu antworten, daß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, die Kommission über den Entwurf einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren beanstandeten vor ihrem endgültigen Erlaß zu unterrichten.

**Zur dritten Frage**

19 Die dritte Frage geht dahin, ob Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 dem einzelnen ein Recht verleiht, auf das er sich vor den nationalen Gerichten berufen kann, um die Aufhebung oder Nichtanwendung einer in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallenden innerstaatlichen Regelung mit der Begründung zu erreichen, diese sei erlassen worden, ohne daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften zuvor von ihr unterrichtet worden sei.

20 Hierzu ist festzustellen, daß Artikel 3 Absatz 2 den Mitgliedstaaten lediglich die Verpflichtung auferlegt, die Kommission rechtzeitig von den dort genannten Regelungsentwürfen zu unterrichten; er legt kein Verfahren für eine gemeinschaftsrechtliche Kontrolle dieser Entwürfe fest und macht die Inkraftsetzung der beabsichtigten Regelungen nicht vom Einverständnis oder dem fehlenden Widerspruch der Kommission abhängig.

21 Die den Mitgliedstaaten in Artikel 3 Absatz 2 auferlegte Verpflichtung soll es der Kommission ermöglichen, von den beabsichtigten inländischen Maßnahmen auf

dem Gebiet der Abfallbeseitigung Kenntnis zu erhalten, damit sie prüfen kann, ob der Erlaß gemeinschaftlicher Harmonisierungsmaßnahmen erforderlich ist und ob die ihr vorgelegten Entwürfe mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, und daraus gegebenenfalls die entsprechenden Folgerungen zu ziehen.

22 Weder dem Wortlaut noch dem Zweck dieser Bestimmung ist zu entnehmen, daß allein die Nichteinhaltung der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung der Kommission zur Rechtswidrigkeit der in dieser Weise erlassenen Regelungen führt.

23 Aus dem Vorstehenden folgt, daß die genannte Bestimmung die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission betrifft, nicht aber ein Recht für den einzelnen schafft, das verletzt sein könnte, wenn ein Mitgliedstaat gegen die Verpflichtung verstößt, die Kommission vorab von seinen Regelungsentwürfen zu unterrichten.

24 Auf die dritte Frage ist daher zu antworten, daß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 dem einzelnen kein Recht verleiht, auf das er sich vor den nationalen Gerichten berufen könnte, um die Aufhebung oder Nichtanwendung einer in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallenden innerstaatlichen Regelung mit der Begründung zu erreichen, diese sei erlassen worden, ohne daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften zuvor von ihr unterrichtet worden sei.

**Zur vierten Frage**

25 In Anbetracht der Antworten auf die ersten drei Fragen braucht die vierte Vorlagefrage nicht beantwortet zu werden.

**Kosten**

26 Die Auslagen des Vereinigten Königreichs, der italienischen Regierung, der portugiesischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die

Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia mit Beschluß vom 23. November 1987 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) **Die Richtlinie 75/442 verleiht dem einzelnen nicht das Recht, biologisch nicht abbaubare Kunststofftüten und andere Behältnisse zu verkaufen oder zu benutzen.**

2) **Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 erlegt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, die Kommission über den Entwurf einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren beanstandeten vor deren endgültigem Erlaß zu unterrichten.**

3) **Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 verleiht dem einzelnen kein Recht, auf das er sich vor den nationalen Gerichten berufen könnte, um die Aufhebung oder Nichtanwendung einer in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallenden innerstaatlichen Regelung mit der Begründung zu erreichen, diese sei erlassen worden, ohne daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften zuvor von ihr unterrichtet worden sei.**

Joliet Slynn

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Juli 1989.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident der Fünften Kammer

R. Joliet