URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

18. Dezember 2007 *

In der Rechtssache C-263/05

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 23. Juni 2005,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Konstantinidis und L. Cimaglia als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von G. Fiengo, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Rosas, der Richter U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues und A. Ó Caoimh (Berichterstatter) sowie der Richterin P. Lindh,

Generalanwalt: Y. Bot,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. Februar 2007,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39) in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32) und durch die Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 (ABl. L 135, S. 32) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie) verstoßen hat, dass sie Art. 14 des Decreto legge Nr. 138 vom 8. Juli 2002 über

dringliche Maßnahmen im Bereich der Steuern, der Privatisierungen, der Eindämmung der Ausgaben für Arzneimittel und zur Wirtschaftsförderung der benachteiligten Gebiete (GURI Nr. 158 vom 8. Juli 2002), geändert und umgewandelt in Gesetz Nr. 178 vom 8. August 2002 (Supplemento ordinario zu GURI Nr. 187 vom 10. August 2002), erlassen und aufrechterhalten hat, wonach vom Anwendungsbereich des Decreto legislativo Nr. 22 vom 5. Februar 1997 zur Umsetzung der Richtlinie 91/156/EWG über Abfälle, der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle und der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Supplemento ordinario zu GURI Nr. 38 vom 15. Februar 1997, im Folgenden: DL Nr. 22/97) ausgenommen sind zum einen Stoffe, Materialien oder Güter, die einem Beseitigungs- oder Verwertungsverfahren, das in den Anhängen B und C des DL Nr. 22/97 nicht ausdrücklich genannt ist, zugeführt werden sollen, und zum anderen als Produktionsrückstände anfallende Stoffe oder Materialien, deren sich ihr Besitzer entledigen will oder entledigen muss, wenn diese in einem Produktions- oder Verbrauchszyklus wiederverwendbar sind und wiederverwendet werden, ohne eine vorherige Behandlung zu erfahren und ohne die Umwelt zu schädigen, oder nach einer vorherigen Behandlung, wenn es sich nicht um ein Verwertungsverfahren im Sinne des Anhangs C des DL Nr. 22/97 handelt.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2 Nach Art. 1 Buchst. a Abs. 1 der Richtlinie bedeutet der Begriff „Abfall" im Sinne der Richtlinie „alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I [der Richtlinie] aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss".

3 Am 20. Dezember 1993 erließ die Kommission die Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 75/442 (ABl. 1994, L 5, S. 15). Dieses Verzeichnis (im Folgenden: Europäisches Abfallverzeichnis) wurde

durch die Entscheidung 2000/532/EG der Kommission vom 3. Mai 2000 zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle (ABl. L 226, S. 3) erneuert. Das durch die Entscheidung 2000/532 aufgestellte Europäische Abfallverzeichnis wurde wiederholt geändert, zuletzt durch die Entscheidung 2001/573/EG des Rates vom 23. Juli 2001 (ABl. L 203, S. 18). Dem Anhang der Entscheidung 2000/532, der das Europäische Abfallverzeichnis enthält, ist eine Einleitung vorangestellt, nach deren Nr. 1 das Verzeichnis harmonisiert ist und regelmäßig überprüft wird. Nach dieser Nr. 1 „bedeutet die Aufnahme eines Stoffes in das [Europäische Abfallverzeichnis] nicht, dass dieser Stoff unter allen Umständen ein Abfall ist. Stoffe werden nur zu Abfall, wenn die Definition des Begriffs ‚Abfall' in Artikel 1 Buchstabe a) der [Richtlinie] erfüllt ist."

4 In Art. 1 Buchst. e und f der Richtlinie sind die Begriffe „Beseitigung" und „Verwertung" jeweils definiert als alle in Anhang II A bzw. Anhang II B der Richtlinie aufgeführten Verfahren. Diese Anhänge wurden durch die Entscheidung 96/350 an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt angepasst.

Nationale Regelung

5 Art. 6 Abs. 1 Buchst. a des DL Nr. 22/97 lautet wie folgt:

„Im Sinne dieses Dekrets bedeutet:

a) ‚Abfall': alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang A aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss,

...“

6 In Anhang A des DL Nr. 22/97 ist das Verzeichnis der Abfallgruppen von Anhang I der Richtlinie übernommen. Im Übrigen sind in den Anhängen B und C dieses Dekrets die Beseitigungs- und Verwertungsverfahren entsprechend den Anhängen II A und II B der Richtlinie aufgeführt.

7 Art. 14 des Gesetzes Nr. 178 vom 8. August 2002 (im Folgenden: streitige Vorschrift), der nach Änderung das Decreto legge Nr. 138 vom 8. Juli 2002 ersetzt, enthält eine „authentische Auslegung“ der Definition des Begriffs „Abfall“ im Sinne des Art. 6 Art. 1 Buchst. a des DL Nr. 22/97, die Folgendes bestimmt:

„1. Die Worte ‚entledigt‘, ‚entledigen will‘ oder ‚entledigen muss‘ ... sind folgendermaßen auszulegen:

‚a) entledigt‘: jedes Verhalten, durch das ein Stoff, ein Material oder ein Gut der Beseitigung oder Verwertung im Sinne der Anhänge B und C des [DL Nr. 22/97] unmittelbar oder mittelbar zugeführt oder unterworfen wird;

b) ‚entledigen will‘: der Wille, Stoffe, Materialien oder Güter der Beseitigung oder Verwertung im Sinne der Anhänge B und C des [DL Nr. 22/97] zuzuführen;

c) ‚entledigen muss': die sich aus einer Rechtsvorschrift, einer behördlichen Maßnahme oder dem Wesen des Materials, des Stoffes oder des Gutes oder der Tatsache, dass diese von der Liste der gefährlichen Abfälle im Sinne von Anhang D des [DL Nr. 22/97] erfasst werden, ergebende Verpflichtung, ein Material, einen Stoff oder ein Gut der Beseitigung oder der Verwertung zuzuführen.

2. Die Tatbestände nach Nr. 1 Buchstaben b und c gelten nicht für Güter oder Stoffe und Materialien, die als Produktions- oder Verbrauchsrückstände anfallen, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

a) wenn diese im selben, einem ähnlichen oder einem sonstigen Produktions- oder Verbrauchszyklus wiederverwendet werden können oder tatsächlich und objektiv wiederverwendet werden, ohne eine vorherige Behandlung zu erfahren und ohne die Umwelt zu schädigen;

b) wenn sie nach einer vorherigen Behandlung im selben, einem ähnlichen oder einem sonstigen Produktions- oder Verbrauchszyklus wiederverwendet werden können oder tatsächlich und objektiv wiederverwendet werden, ohne dass eine Verwertung im Sinne des Anhangs C des [DL Nr. 22/97] erforderlich wäre."

Vorverfahren

8 Nach Auffassung der Kommission stehen die Auslegungsregeln der streitigen Vorschrift nicht mit der Richtlinie, insbesondere deren Art. 1 Buchst. a, im Einklang; sie leitete deshalb das in Art. 226 EG vorgesehene Vertragsverletzungsverfahren ein.

9 Da die Kommission von den italienischen Behörden auf ihr Mahnschreiben vom 18. Oktober 2002 innerhalb der gesetzten Frist keine Antwort erhielt, forderte sie die Italienische Republik mit einer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 3. April 2003 auf, innerhalb von zwei Monaten ab deren Eingang der Richtlinie nachzukommen.

10 Die italienischen Behörden hatten jedoch in der Zwischenzeit — wenn auch erst nach Ablauf der gesetzten Frist — auf die mit Gründen versehene Stellungnahme geantwortet, weshalb die Kommission zu der Auffassung gelangte, dass diese mit Gründen versehene Stellungnahme zu diesem Zeitpunkt als rechtlich folgenlos zu betrachten sei.

11 Da sie diese Antwort jedoch nicht für zufriedenstellend hielt, sandte sie der Italienischen Republik mit Schreiben vom 11. Juli 2003 eine weitere mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie diesen Mitgliedstaat aufforderte, dieser Stellungnahme innerhalb einer neuen Frist von zwei Monaten ab deren Eingang nachzukommen.

12 Nachdem die italienische Regierung eine Verlängerung dieser Frist um zwei Monate beantragt hatte, antwortete sie auf die Bemerkungen der Kommission zu den nationalen Rechtsvorschriften mit dienstlichen Schreiben der Ständigen Vertretung vom 12. November und 19. Dezember 2003.

13 Um ihre Schlussfolgerungen hinsichtlich des gerügten Verstoßes insbesondere in Anbetracht der am 10. Juni 2004 vorgetragenen Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Niselli (C-457/02, Urteil vom 11. November 2004, Slg. 2004, I-10853) zu präzisieren, gab die Kommission mit Schreiben vom 9. Juli 2004 eine weitere mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie die Italienische Republik erneut aufforderte, dieser Stellungnahme innerhalb einer Frist von zwei Monaten ab deren Eingang nachzukommen.

14 Die italienischen Behörden antworteten auf diese Stellungnahme mit Schreiben vom 29. September 2004.

15 Da die Kommission die Situation nach wie vor für unbefriedigend hält, hat sie beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

16 Mit den beiden Teilen ihrer Klage rügt die Kommission, die vom italienischen Gesetzgeber in den Nrn. 1 und 2 der streitigen Vorschrift gegebene Auslegung von Art. 6 Abs. 1 Buchst. a des DL Nr. 22/97 verstoße gegen Art. 1 Buchst. a der Richtlinie.

17 Erstens werde dadurch, dass in Nr. 1 Buchst. a und b der streitigen Vorschrift die Bezugnahme auf „Beseitigung oder Verwertung" jeweils durch den Zusatz „im Sinne der Anhänge B und C des [DL Nr. 22/97]" erläutert sei, eine Unterscheidung eingeführt zwischen einer Beseitigung oder Verwertung, die allgemein vorgesehen sei, und einer Beseitigung oder Verwertung, die ausdrücklich in den Anhängen B und C des genannten Dekrets vorgesehen sei. Damit seien alle Materialien, Stoffe oder Güter im Sinne von Anhang A des DL Nr. 22/97, die ihr Besitzer entweder einem anderen als einem in Anhang B dieses Dekrets genannten Beseitigungsverfahren oder einem anderen als einem in Anhang C dieses Dekrets genannten Verwertungsverfahren unterwerfe, zuführe oder zuführen wolle, von der Einstufung als Abfall ausgeschlossen und unterlägen daher den Rechtsvorschriften über Abfallbewirtschaftung überhaupt nicht.

18 Diese Bestimmung führe dazu, dass die Tragweite des Abfallbegriffs und damit der Anwendungsbereich der italienischen Rechtsvorschriften über Abfallbewirtschaftung auf unzulässige Weise eingegrenzt werde.

19 Zweitens macht die Kommission zu Nr. 2 der streitigen Vorschrift geltend, der dort unter den Voraussetzungen der Buchst. a und b vorgesehene Ausschluss bestimmter Produktions- oder Verbrauchsrückstände von der Geltung der in Nr. 1 Buchst. a und b der streitigen Vorschrift für den Abfallbegriff aufgestellten Auslegungskriterien und damit von der Einstufung als Abfall laufe darauf hinaus, dass der italienische Gesetzgeber zwar unter den genannten Voraussetzungen die Abfalleigenschaft dieser Rückstände implizit anerkenne, ihre Behandlung nach den abfallrechtlichen Vorschriften entsprechend den Voraussetzungen dafür aber nicht gestatte.

20 Es sei unzulässig, Stoffe oder Gegenstände, deren sich ihr Besitzer entledigen wolle oder entledigen müsse, auch dann förmlich vom Geltungsbereich der Richtlinie auszunehmen, wenn sie in einem Produktions- oder Verbrauchszyklus wiederverwendbar seien und wiederverwendet würden, mit oder ohne Notwendigkeit einer vorherigen Behandlung — wobei im ersten Fall nur vorausgesetzt werde, dass sie keiner Verwertung unterworfen würden, die im entsprechenden Anhang ausdrücklich genannt sei –, und wenn ohne vorherige Behandlung die Umwelt nicht geschädigt werde.

21 Schließlich sehe die streitige Vorschrift, anders als von der Italienischen Republik behauptet, nicht nur die Auslegungskriterien vor, anhand deren geprüft werden könne, ob die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Schadens erfüllt seien, sondern führe zu einer Einschränkung des Abfallbegriffs und seiner Anwendung insbesondere dadurch, dass ein großer Teil der verwertbaren Abfälle von der Anwendung der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie ausgeschlossen werde.

22 Nach Auffassung der Italienischen Republik stellt wiederverwendetes Material keinen Abfall dar, auch dann nicht, wenn sein Besitzer es anderen Herstellungsprozessen zuführen wolle. Der Gerichtshof habe nämlich in seiner Rechtsprechung den Abfallbegriff unter bestimmten Voraussetzungen auf — auch von Dritten — tatsächlich wiederverwendete Materialien ausgedehnt.

23 In der streitigen Vorschrift seien die Kriterien genannt, die dazu dienen sollten, zu prüfen, ob sich der Besitzer eines Materials dessen entledigt habe, beschlossen habe, dies zu tun, oder dies tun müsse. Indem diese Kriterien die Anforderungen senkten und die tatsächliche und objektive Verwendung des betreffenden Materials zuließen, ermöglichten sie es, zwei Voraussetzungen, die im Urteil Niselli aufgestellt worden seien, einzuhalten, nämlich die Gewissheit der Wiederverwendung und die Einbeziehung von unkontrolliert abgelagerten Materialien in den Abfallbegriff.

24 Durch die unkontrollierte Ablagerung werde auf mittelbare Art und Weise ein Stoff oder ein Gegenstand einer Beseitigung oder Verwertung zugeführt, so dass die unkontrollierte Ablagerung eines Stoffes oder eines Gegenstands von Nr. 1 Buchst. a der streitigen Vorschrift tatsächlich erfasst werde.

25 Nr. 2 der streitigen Vorschrift schließe im Einklang mit den Grundsätzen, auf denen die Rechtsprechung beruhe, von der Einstufung als Abfall gewerbliche Rückstände aus, die, auch wenn sie nicht das seien, was mit der Produktion hauptsächlich angestrebt werde, nicht als Abfall betrachtet werden könnten, weil sie so, wie sie seien, wiederverwendet würden und nicht angestrebt werde, sich ihrer zu entledigen, d. h., weil keine „vorherige Bearbeitung" stattfinde oder nur eine vorherige Bearbeitung, die keine vollständige Verwertung darstelle, wie etwa Sortier-, Auswahl-, Trennungs-, Verdichtungs- oder Siebvorgänge.

26 Mit der streitigen Vorschrift, die als Gesamtheit zu betrachten sei, habe der italienische Gesetzgeber positive Auslegungskriterien für die Einstufung von Materialien als Abfall aufstellen wollen, deren Besitzer sich ihrer entledige, beschlossen habe, dies zu tun, oder dies tun müsse. Es müsse anhand fester Auslegungskriterien eine positive Abfallliste aufgestellt werden, und es dürfe nicht davon ausgegangen werden, dass alles Abfall sei, mit Ausnahme des Stoffes oder Gegenstands, für den nachgewiesen werden könne, dass sich der Besitzer seiner nicht entledige, dies nicht wolle oder dies nicht tun müsse.

27 Die Auffassung der Kommission bedeute, dass jede Erläuterung zu dem Ausdruck „sich entledigen" unweigerlich eine Begrenzung des Geltungsbereichs der Richtlinie zur Folge hätte; dies beeinträchtige die Befugnis der Mitgliedstaaten, die Modalitäten der Durchführung der Richtlinien zu bestimmen.

28 Schließlich hat die Italienische Republik in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass in Italien die Tätigkeit der Abfallbewirtschaftung gelegentlich von Personen ausgeübt werde, die „am Rande der Legalität" agierten, weshalb dieser Mitgliedstaat es vorgezogen habe, zur Sicherstellung der Abfallbewirtschaftung die Erzeuger der Abfälle heranzuziehen, statt diese Bewirtschaftung von diesen auf dritte Einrichtungen übertragen zu lassen.

Würdigung durch den Gerichtshof

29 Mit dem ersten Teil ihrer Klage macht die Kommission im Wesentlichen geltend, die in Nr. 1 der streitigen Vorschrift vorgegebene Auslegung führe dazu, dass der Abfallbegriff, wie er in der italienischen Regelung über Abfälle gelte, auf unzulässige Weise eingegrenzt werde, indem er auf die Materialien beschränkt werde, die einer Beseitigung oder Verwertung im Sinne der Anhänge B und C des DL Nr. 22/97 — die wörtlich mit den Anhängen II A und II B der Richtlinie übereinstimmen — unterworfen würden, während eine andere nicht in den Anhängen B und C genannte Beseitigung oder Verwertung ausgeschlossen sei.

30 Mit dem zweiten Teil ihrer Klage macht die Kommission im Wesentlichen geltend, der in Nr. 2 der streitigen Vorschrift vorgesehene Ausschluss führe ebenfalls dazu, dass der Abfallbegriff auf unzulässige Weise eingegrenzt werde, soweit dieser Ausschluss für Produktions- oder Verbrauchsrückstände gelte, wenn diese in demselben, einem ähnlichen oder einem sonstigen Produktions- oder Verbrauchszyklus wiederverwendet werden könnten oder wiederverwendet würden, ohne eine

vorherige Behandlung zu erfahren und ohne die Umwelt zu schädigen, oder nach einer vorherigen Behandlung, ohne dass eine Verwertung im Sinne des Anhangs C des DL Nr. 22/97 erforderlich wäre.

31 In Anbetracht des Standpunkts der Italienischen Republik, die im Wesentlichen meint, dass die streitige Vorschrift in ihrer Gesamtheit zu betrachten sei, und eine Klärung des Inhalts des Begriffs „Abfall" im Sinne von Art. 1 Buchst. a der Richtlinie erreichen will, ist vor der gemeinsamen Prüfung der beiden Teile der Klage der Kommission die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu diesem Begriff in Erinnerung zu rufen.

32 „Abfall" bedeutet nach Art. 1 Buchst. a Abs. 1 der Richtlinie „alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss". Der genannte Anhang erläutert und verdeutlicht diese Definition durch die Aufstellung eines Verzeichnisses von Stoffen und Gegenständen, die als Abfälle eingestuft werden können. Dieses Verzeichnis hat jedoch nur Hinweischarakter, da sich die Einstufung als Abfall vor allem aus dem Verhalten des Besitzers und der Bedeutung des Ausdrucks „sich entledigen" ergibt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Dezember 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Slg. 1997, I-7411, Randnr. 26, vom 7. September 2004, Van de Walle u. a., C-1/03, Slg. 2004, I-7613, Randnr. 42, und vom 10. Mai 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, Slg. 2007, I-3883, Randnr. 24).

33 Der genannte Ausdruck „sich entledigen" ist nicht nur im Licht der Hauptzielsetzung der Richtlinie, die nach ihrem dritten Erwägungsgrund im „Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen der Sammlung, Beförderung, Behandlung, Lagerung und Ablagerung von Abfällen" besteht, sondern auch im Licht von Art. 174 Abs. 2 EG auszulegen. Dieser bestimmt: „Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung ..." Daher kann der Ausdruck „sich entledigen" und damit der Begriff „Abfall" im Sinne von Art. 1 Buchst. a der Richtlinie nicht eng ausgelegt werden (vgl.

in diesem Sinne u. a. Urteile vom 15. Juni 2000, ARCO Chemie Nederland u. a., C-418/97 und C-419/97, Slg. 2000, I-4475, Randnrn. 36 bis 40, sowie Thames Water Utilities, Randnr. 27).

34 Bestimmte Umstände können Anhaltspunkte dafür darstellen, dass der Besitzer sich eines Stoffes oder eines Gegenstands im Sinne von Art. 1 Buchst. a der Richtlinie entledigt, entledigen will oder entledigen muss (Urteil ARCO Chemie Nederland u. a., Randnr. 83). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der verwendete Stoff ein Produktions- oder Verbrauchsrückstand ist, d. h. ein Erzeugnis, das nicht als solches angestrebt wurde (vgl. in diesem Sinne Urteile ARCO Chemie Nederland u. a., Randnr. 84, sowie Niselli, Randnr. 43).

35 Im Übrigen ist die Methode der Behandlung oder die Art der Verwendung eines Stoffes nicht entscheidend dafür, ob dieser Stoff als Abfall einzustufen ist (vgl. Urteile ARCO Chemie Nederland u. a., Randnr. 64, und vom 1. März 2007, KVZ retec, C-176/05, Slg. 2007, I-1721, Randnr. 52).

36 So hat der Gerichtshof zum einen festgestellt, dass die Durchführung eines der in Anhang II A oder Anhang II B der Richtlinie aufgeführten Verfahren der Beseitigung oder der Verwertung für sich allein nicht erlaubt, einen Stoff oder einen Gegenstand, der einem solchen Verfahren unterzogen wird, als Abfall einzustufen (vgl. in diesem Sinne insbesondere Urteil Niselli, Randnrn. 36 und 37), und zum anderen, dass Stoffe und Gegenstände, die zur wirtschaftlichen Wiederverwendung geeignet sind, nicht vom Abfallbegriff ausgenommen sind (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 25. Juni 1997, Tombesi u. a., C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95, Slg. 1997, I-3561, Randnrn. 47 und 48). Das durch die Richtlinie 75/442 eingeführte System der Überwachung und Bewirtschaftung soll nämlich alle Gegenstände und Stoffe erfassen, deren sich ihr Besitzer entledigt, auch wenn sie einen Handelswert haben und gewerbsmäßig zum Zweck der Verwertung, Rückgewinnung oder Wiederverwendung eingesammelt werden (vgl. u. a. Urteil vom 18. April 2002, Palin Granit et Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Slg. 2002, I-3533, im Folgenden: Urteil Palin Granit, Randnr. 29).

37 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht jedoch auch hervor, dass in bestimmten Situationen ein Gegenstand, ein Material oder ein Rohstoff, die bei einem nicht hauptsächlich zu ihrer Gewinnung bestimmten Abbau oder Herstellungsverfahren entstehen, möglicherweise keine Rückstände, sondern Nebenerzeugnisse darstellen, deren sich der Besitzer nicht im Sinne von Art. 1 Buchst. a der Richtlinie „entledigen" will, sondern die er unter Umständen, die für ihn vorteilhaft sind, in einem späteren Vorgang nutzen oder vermarkten will — einschließlich gegebenenfalls für Zwecke anderer Wirtschaftsteilnehmer als des Erzeugers des fraglichen Gegenstands, Materials oder Rohstoffs –, vorausgesetzt, diese Wiederverwendung ist gewiss, erfordert keine vorherige Bearbeitung und erfolgt in Fortsetzung des Gewinnungsverfahrens (vgl. in diesem Sinne Urteile Palin Granit, Randnrn. 34 bis 36, vom 11. September 2003, AvestaPolarit Chrome, C-114/01, Slg. 2003, I-8725, Randnr. 33 bis 38, Niselli, Randnr. 47, sowie vom 8. September 2005, Kommission/Spanien, C-416/02, Slg. 2005, I-7487, Randnrn. 87 und 90, und Kommission/Spanien, C-121/03, Slg. 2005, I-7569, Randnr. 58 und 61).

38 Daher ist neben dem Kriterium, ob ein Stoff ein Produktionsrückstand ist, der Grad der Wahrscheinlichkeit der Wiederverwendung dieses Stoffes ohne vorherige Bearbeitung ein maßgebliches Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob es sich um Abfall im Sinne der Richtlinie handelt. Ist die Wiederverwendung des Stoffes nicht nur möglich, sondern darüber hinaus für den Besitzer wirtschaftlich vorteilhaft, so ist die Wahrscheinlichkeit einer solchen Wiederverwendung hoch. In diesem Fall kann der betreffende Stoff nicht mehr als Last betrachtet werden, deren sich der Besitzer „zu entledigen" sucht, sondern hat als echtes Erzeugnis zu gelten (vgl. Urteile Palin Granit, Randnr. 37, und Niselli, Randnr. 46).

39 Erfordert eine solche Wiederverwendung jedoch Lagerungstätigkeiten, die dauerhaft sein und damit eine Belastung für den Besitzer darstellen und möglicherweise Umweltschäden verursachen können, die die Richtlinie gerade begrenzen soll, so kann sie nicht als gewiss eingestuft werden und ist nur mehr oder weniger langfristig vorstellbar, so dass der fragliche Stoff grundsätzlich als Abfall anzusehen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile Palin Granit, Randnr. 38, und AvestaPolarit Chrome, Randnr. 39).

40 Ob es sich tatsächlich um „Abfall" im Sinne der Richtlinie handelt, ist somit anhand sämtlicher Umstände zu prüfen; dabei ist die Zielsetzung der Richtlinie zu berücksichtigen und darauf zu achten, dass ihre Wirksamkeit nicht beeinträchtigt wird (vgl. Urteile ARCO Chemie Nederland u. a., Randnr. 88, und KVZ retec, Randnr. 63, sowie Beschluss vom 15. Januar 2004, Saetti und Frediani, C-235/02, Slg. 2004, I-1005, Randnr. 40).

41 Da die Richtlinie kein Kriterium festlegt, aus dem sich der Wille des Besitzers, sich eines bestimmten Stoffes oder Gegenstands zu entledigen, ergibt, können die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung frei wählen, in welcher Form der Beweis für das Vorliegen der verschiedenen Tatbestandsmerkmale, die in den von ihnen umgesetzten Richtlinien aufgestellt werden, zu erbringen ist, soweit dies die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigt (vgl. Urteile ARCO Chemie Nederland u. a., Randnr. 41, sowie Niselli, Randnr. 34). So können die Mitgliedstaaten z. B. verschiedene Abfallgruppen festlegen, insbesondere um die Organisation und die Kontrolle der Abfallbewirtschaftung zu erleichtern, vorausgesetzt, die Verpflichtungen aus der Richtlinie oder anderen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über Abfälle werden eingehalten und der etwaige Ausschluss einzelner Gruppen vom Anwendungsbereich der Vorschriften zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Richtlinie entspricht deren Art. 2 Abs. 1 (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Dezember 2004, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-62/03, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 12).

42 In der vorliegenden Rechtssache ist zum einen unstreitig, dass nach Nr. 1 der streitigen Vorschrift die Handlung, die Absicht oder die Verpflichtung, sich eines Stoffes oder Gegenstands im Sinne von Art. 1 Buchst. a Abs. 1 der Richtlinie „zu entledigen", nur dann als gegeben angesehen wird, wenn dieser Stoff oder Gegenstand unmittelbar oder mittelbar der Beseitigung oder Verwertung im Sinne der Anhänge B und C des DL Nr. 22/97 zugeführt wird, und zum anderen, dass diese Anhänge B und C wörtlich mit den Anhängen II A und II B der Richtlinie übereinstimmen.

43 Wie jedoch oben in Randnr. 36 festgestellt, erlaubt es die Durchführung eines der in Anhang II A oder Anhang II B der Richtlinie aufgeführten Verfahren der Beseitigung oder der Verwertung für sich allein nicht, einen Stoff oder einen Gegenstand, der einem solchen Verfahren unterzogen wird, als Abfall einzustufen.

44 Zum einen macht nämlich die in Nr. 1 der streitigen Vorschrift vorgegebene Auslegung, indem sie als Handlung, sich eines Stoffes oder eines Gegenstands zu entledigen, nur die Durchführung einer Beseitigung oder einer Verwertung im Sinne der Anhänge B und C des DL Nr. 22/97 definiert, die Einstufung als Abfall von einem Verfahren abhängig, das selbst nur dann als Beseitigung oder Verwertung angesehen werden kann, wenn es Abfälle betrifft; diese Auslegung führt damit nicht zu einer Erläuterung des Abfallbegriffs. So wäre, folgte man der fraglichen Auslegung, jeder Stoff oder Gegenstand, der einem der in den Anhängen II A und II B der Richtlinie genannten Verfahren unterworfen wird, als Abfall einzustufen, mit der Folge, dass nach dieser Auslegung Stoffe und Gegenstände als Abfall eingestuft würden, die kein Abfall im Sinne der Richtlinie sind (vgl. in diesem Sinne Niselli, Randnrn. 36 und 37).

45 Zum anderen bedeutet die oben in Randnr. 42 dargestellte Auslegung, dass ein Stoff oder ein Material, dessen sich der Besitzer auf andere Art und Weise als in den Anhängen II A und II B der Richtlinie vorgesehen entledigt, kein Abfall ist, und schränkt somit auch den Abfallbegriff, wie er sich aus Art. 1 Buchst. a der Richtlinie ergibt, ein. So wäre nach dieser Auslegung ein Stoff oder ein Gegenstand, der keiner Beseitigungs- oder Verwertungsverpflichtung unterliegt und dessen sich der Besitzer durch einfache Ablagerung entledigt, ohne ihn einem solchen Verfahren zu unterziehen, auch dann nicht als Abfall anzusehen, wenn es sich nach der Richtlinie um einen solchen handeln würde.

46 In diesem Zusammenhang ist die oben in Randnr. 24 dargestellte Argumentation der Italienischen Republik zurückzuweisen, dass die unkontrollierte Ablagerung eines Stoffes oder eines Gegenstands von Nr. 1 Buchst. a der streitigen Vorschrift tatsächlich erfasst werde. Selbst wenn sich nämlich diese Lesart im nationalen Recht durchsetzen sollte, könnte die streitige Vorschrift, weil es ihr insoweit an Klarheit und Bestimmtheit fehlt, nicht die vollständige Anwendung der Richtlinie gewährleisten.

47 Außerdem besteht kein Zweifel daran, dass es dafür, einen Produktions- oder Verbrauchsrückstand nicht als Abfall einzustufen, nach der Erläuterung in Nr. 2 der streitigen Vorschrift ausreichen würde, dass er in jedem Produktions- oder

Verbrauchszyklus wiederverwendet wird oder werden kann, sei es ohne vorherige Behandlung und ohne die Umwelt zu schädigen, sei es nach vorheriger Behandlung, sofern es sich nicht um eine Verwertung handelt, die in dem mit Anhang II B der Richtlinie wörtlich übereinstimmenden Anhang C des DL Nr. 22/97 genannt ist.

48 Dies entspricht jedoch nicht den Anforderungen der oben in den Randnrn. 33 bis 39 angeführten Rechtsprechung. Es führt nämlich dazu, Produktions- oder Verbrauchsrückstände der Einstufung als Abfall zu entziehen, obwohl sie der Definition des Begriffs „Abfall" in Art. 1 Buchst. a Abs. 1 der Richtlinie entsprechen.

49 Insbesondere ist, wie aus den Randnrn. 34 bis 36 des vorliegenden Urteils hervorgeht, die Tatsache, dass ein Stoff ein Produktions- oder Verbrauchsrückstand ist, ein Anhaltspunkt dafür, das es sich um Abfall handelt, und der alleinige Umstand, dass ein Stoff für die Wiederverwendung bestimmt ist oder werden kann, kann für seine Einstufung als Abfall nicht entscheidend sein.

50 Im Übrigen kann der oben in Randnr. 25 dargelegten Argumentation der Italienischen Republik nicht gefolgt werden. In Anbetracht der oben in Randnr. 33 genannten Verpflichtung, den Abfallbegriff weit auszulegen, und der Anforderungen der oben in den Randnrn. 34 bis 39 angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs können Gegenstände, Materialien oder Rohstoffe, die bei einem nicht hauptsächlich zu ihrer Gewinnung bestimmten Herstellungsverfahren anfallen, nur dann als Nebenerzeugnisse angesehen werden, deren sich der Besitzer nicht entledigen will, wenn ihre Wiederverwendung, einschließlich für Zwecke anderer Wirtschaftsteilnehmer als des Erzeugers des fraglichen Gegenstands, Materials oder Rohstoffs, nicht nur möglich, sondern gewiss ist, keine vorherige Bearbeitung erfordert und in Fortsetzung des Gewinnungs- oder Nutzungsverfahrens erfolgt.

51 Zu den Ausführungen der Italienischen Republik in der mündlichen Verhandlung, dass auf dem Sektor der Abfallbewirtschaftung Personen tätig seien, die als „am Rande der Legalität" agierend dargestellt wurden, genügt der Hinweis, dass dieser Umstand, wäre er nachgewiesen, den Verstoß dieses Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht rechtfertigen könnte.

52 Nach alledem ist der Klage der Kommission stattzugeben.

53 Daher ist festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 1 Buchst. a der Richtlinie verstoßen hat, dass sie Art. 14 des Decreto legge Nr. 138 vom 8. Juli 2002, geändert und umgewandelt in Gesetz Nr. 178 vom 8. August 2002, erlassen und aufrechterhalten hat, wonach vom Anwendungsbereich des DL Nr. 22/97 ausgenommen sind zum einen Stoffe, Materialien oder Güter, die einem Beseitigungs- oder Verwertungsverfahren, das in den Anhängen B und C des DL Nr. 22/97 nicht ausdrücklich genannt ist, zugeführt werden sollen, und zum anderen als Produktionsrückstände anfallende Stoffe oder Materialien, deren sich ihr Besitzer entledigen will oder entledigen muss, wenn diese in einem Produktions- oder Verbrauchszyklus wiederverwendbar sind und wiederverwendet werden, ohne eine vorherige Behandlung zu erfahren und ohne die Umwelt zu schädigen, oder nach einer vorherigen Behandlung, wenn es sich nicht um ein Verwertungsverfahren im Sinne des Anhangs C des DL Nr. 22/97 handelt.

Kosten

54 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Italienischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 und durch die Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 geänderten Fassung verstoßen, dass sie Art. 14 des Decreto legge Nr. 138 vom 8. Juli 2002 über dringliche Maßnahmen im Bereich der Steuern, der Privatisierungen, der Eindämmung der Ausgaben für Arzneimittel und zur Wirtschaftsförderung der benachteiligten Gebiete, geändert und umgewandelt in Gesetz Nr. 178 vom 8. August 2002, erlassen und aufrechterhalten hat, wonach vom Anwendungsbereich des Decreto legislativo Nr. 22 vom 5. Februar 1997 zur Umsetzung der Richtlinie 91/156/EWG über Abfälle, der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle und der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle ausgenommen sind zum einen Stoffe, Materialien oder Güter, die einem Beseitigungs- oder Verwertungsverfahren, das in den Anhängen B und C des DL Nr. 22/97 nicht ausdrücklich genannt ist, zugeführt werden sollen, und zum anderen als Produktionsrückstände anfallende Materialien oder Gegenstände, deren sich ihr Besitzer entledigen will oder entledigen muss, wenn diese in einem Produktions- oder Verbrauchszyklus wiederverwendbar sind und wiederverwendet werden, ohne eine vorherige Behandlung zu erfahren und ohne die Umwelt zu schädigen, oder nach einer vorherigen Behandlung, wenn es sich nicht um ein Verwertungsverfahren im Sinne des Anhangs C des DL Nr. 22/97 handelt.**

2. **Die Italienische Republik trägt die Kosten.**

Unterschriften