SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 16. März 1995 *

1. In diesem Verfahren begehrt die Kommission die Feststellung, daß Deutschland seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/442/EWG [1] des Rates, der Richtlinie 78/319/EWG [2] des Rates und der Richtlinie 84/631/EWG [3] des Rates in der durch die Richtlinie 86/279/EWG [4] des Rates geänderten Fassung nicht nachgekommen ist. Alle diese Richtlinien sind im Verlauf des Verwaltungsverfahrens und des Verfahrens vor dem Gerichtshof wesentlich geändert oder aufgehoben worden.

Das Abfallrecht der Gemeinschaft

2. Vor der Einheitlichen Europäischen Akte enthielt der Vertrag keine besonderen Vorschriften über eine gemeinschaftliche Umweltpolitik. Dennoch erließ der Rat aufgrund der Artikel 100 und 235 eine Reihe von Abfallrichtlinien. Die wichtigste davon, die Richtlinie 75/442, enthält in ihrer ursprünglichen Fassung, auf die es in diesem Verfahren ankommt, einige allgemeine Vorschriften und Grundsätze zur Abfallbeseitigung. Die Mitgliedstaaten sollen die geeigneten Maßnahmen treffen, um die Einschränkung der Abfallbildung, die Verwertung und Umwandlung von Abfällen zu fördern (Artikel 3), und die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, daß die Abfälle beseitigt werden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen (Artikel 4). Die Mitgliedstaaten haben die zuständige(n) Behörde(n) einzusetzen, die damit beauftragt ist (sind), in einem bestimmten Gebiet die Maßnahmen zur Abfallbeseitigung zu planen, zu organisieren, zu genehmigen und zu überwachen oder diese Behörden zu bestimmen (Artikel 5). Alle Anlagen oder Unternehmen, in denen Abfälle für andere aufbereitet, gelagert oder abgelagert werden, bedürfen einer Genehmigung durch die zuständige Behörde (Artikel 8) und werden von dieser in regelmäßigen Zeitabständen überprüft (Artikel 9). Die Unternehmen, die ihre Abfälle selbst befördern, sammeln, lagern, ablagern oder aufbereiten, sowie die Unternehmen, die fremde Abfälle sammeln oder befördern, unterliegen ebenfalls der Überwachung durch die zuständige Behörde (Artikel 10). In Artikel 1 Buchstabe a werden Abfälle weit definiert als alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich der Besitzer entledigt oder gemäß den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften zu entledigen hat.

3. Gemäß ihrem Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f gilt diese Richtlinie nicht für Abfälle,

* Originalsprache: Englisch.

1 — Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle, ABl. L 194, S. 39.

2 — Richtlinie 78/319/EWG des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle, ABl. L 84, S. 43.

3 — Richtlinie 84/631/EWG des Rates vom 6. Dezember 1984 über die Überwachung und Kontrolle — in der Gemeinschaft — der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle, ABl. L 326, S. 31.

4 — Richtlinie 86/279/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 zur Änderung der Richtlinie 84/631/EWG über die Überwachung und Kontrolle — in der Gemeinschaft — der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle, ABl. L 181, S. 13.

die einer besonderen Gemeinschaftsregelung unterliegen. Die Richtlinie 78/319 [5] enthält eine besondere Regelung für giftige und gefährliche Abfälle. Wie die Richtlinie 75/442 verpflichtet sie die Mitgliedstaaten, den Anfall solcher Abfälle einzuschränken und ihre Verwertung und Umwandlung zu fördern (Artikel 4), ihre Beseitigung sicherzustellen, ohne die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu gefährden (Artikel 5), und die Behörden zu errichten oder zu bestimmen, die in einem bestimmten Gebiet dafür zuständig sind, die Maßnahmen zur Abfallbeseitigung zu planen, zu organisieren, zu genehmigen und zu überwachen (Artikel 6). Die Mitgliedstaaten sollen gewährleisten, daß giftige und gefährliche Abfälle von anderen Stoffen getrennt bleiben, angemessene Kennzeichnungen tragen und für jeden Ort, an dem sie abgelagert werden, erfaßt und gekennzeichnet werden (Artikel 7). Die Mitgliedstaaten können strengere Vorschriften festlegen (Artikel 8). Für Anlagen, Einrichtungen oder Unternehmen, die die Lagerung, Behandlung oder Ablagerung der Abfälle durchführen, wird ein Genehmigungssystem eingeführt (Artikel 9). Die zuständigen Behörden sind für die Erstellung und Fortschreibung von Plänen für die Beseitigung solcher Abfallstoffe verantwortlich. Diese Pläne sind zu veröffentlichen und der Kommission mitzuteilen (Artikel 12). In dringenden Fällen oder bei großer Gefahr sollen die Mitgliedstaaten Maßnahmen — gegebenenfalls unter zeitweiliger Abweichung von der Richtlinie — treffen, um die Bevölkerung und die Umwelt zu schützen (Artikel 13). Personen, die solche Abfälle erzeugen, besitzen oder beseitigen, werden verpflichtet, diese zu belegen und die im Zuge der Beseitigung beförderten Abfälle zu kennzeichnen (Artikel 14). Es wird ein System der Kontrolle und Überwachung durch die zuständigen Behörden eingeführt (Artikel 15).

5 — A. a. O., Fußnote 2.

4. Angemerkt sei noch, daß die Richtlinie 76/403/EWG [6] ebenfalls eine besondere Regelung für die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle vorsieht. Diese Richtlinie ist vom vorliegenden Verfahren nicht direkt betroffen.

5. Die Richtlinie 84/631 in der durch die Richtlinie 86/279 geänderten Fassung führt ein Überwachungs- und Kontrollsystem für die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle ein. Mit „gefährlichen Abfällen" sind gemäß der Definition in Artikel 1 Buchstabe b der Richtlinie 78/319 giftige und gefährliche Abfälle gemeint, mit Ausnahme bestimmter chlorierter und organischer Lösungsmittel und PCB, wie sie in Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 76/403 definiert sind. Die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle innerhalb der Gemeinschaft und ihre Ausfuhr in Drittländer unterliegen einem Verfahren, das deren Notifizierung an die zuständige Behörde des Mitgliedstaats vorsieht, den die Richtlinie als verantwortlich für die Ausstellung einer Bestätigung der Notifizierung oder für die Erhebung von Einwänden bezeichnet. Die Richtlinie zählt die Gründe auf, aus denen Einwände erhoben werden können, und unterscheidet im Fall von Einwänden des Versandmitgliedstaats zwischen der Verbringung zwischen Mitgliedstaaten und Ausfuhren in Drittstaaten (Artikel 3 und 4).

6. Nach Verhandlungen, die unter der Schirmherrschaft des Umweltprogramms der

6 — Richtlinie 76/403/EWG des Rates vom 6. April 1976 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle, ABl. L 108, S. 41.

Vereinten Nationen geführt wurden, unterzeichnete die Gemeinschaft am 22. März 1989 das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung. Das Übereinkommen wurde für die Gemeinschaft durch Beschluß 93/98/EWG [7] des Rates genehmigt. Die Präambel des Übereinkommens verweist unter anderem auf den „wachsenden Wunsch nach einem Verbot der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle in andere Staaten, insbesondere Entwicklungsländer, und ihrer Entsorgung in solchen Staaten" und auf die Überzeugung, „daß gefährliche Abfälle und andere Abfälle in dem Staat entsorgt werden sollen, in dem sie erzeugt wurden, soweit dies mit einer umweltgerechten und wirksamen Behandlung vereinbar ist".

7. Das Übereinkommen enthält eine Reihe von Vorschriften, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. So schließt Artikel 4 Absatz 1 die Ausfuhr von Abfällen in Staaten aus, die die Einfuhr gefährlicher Abfälle oder anderer Abfälle zum Zweck ihrer Entsorgung verbieten oder zu bestimmten Einfuhren keine Einwilligung erteilen. Artikel 4 Absatz 9 verpflichtet die Vertragsparteien, die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle und anderer Abfälle nur zuzulassen, wenn der Ausfuhrstaat nicht über die technische Fähigkeit und die notwendigen Anlagen, die Mittel oder die geeigneten Deponien verfügt, um die fraglichen Abfälle umweltgerecht und wirksam zu entsorgen, wenn die Abfälle als Rohstoff für Verwertungs- und Aufbereitungsindustrien im Einfuhrstaat benötigt werden oder die Verbringung mit anderen von den Vertragsparteien zu beschließenden Kriterien übereinstimmt, die nicht von den Zielen des Übereinkommens abweichen.

8. Am 7. Mai 1990 nahm der Rat eine Entschließung [8] an, in der er die internationalen Intitiativen auf diesem Gebiet begrüßte und betonte, es sei „für die Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit wichtig, daß sie die Entsorgungsautarkie erreicht", und „wünschenswert, daß jeder einzelne Mitgliedstaat diese Autarkie anstrebt", vgl. die fünfte Begründungserwägung der Entschließung. Die Entschließung forderte Vorschläge für eine Änderung der Richtlinie 84/631 und ein baldiges Einvernehmen des Rates über die Vorschläge zur Änderung der Richtlinien 75/442 und 78/319.

9. Am 18. März 1991 erließ der Rat die Richtlinie 91/156/EWG [9], mit der die Richtlinie 75/442 wesentlich geändert wurde. Die Richtlinie wurde auf der Grundlage des durch die Europäische Einheitliche Akte eingeführten Artikels 130s [10] erlassen, mit dem

7 — ABl. L 39, S. 1.

8 — ABl. C 122, S. 2.

9 — ABl. L 78, S. 32.

10 — In der Rechtssache C-155/91 (Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939) hat der Gerichtshof die Auffassung vertreten, daß diese Richtlinie rechtsgültig aufgrund dieser Vorschrift erlassen werden konnte (statt aufgrund von Artikel 100a, auf den der Vorschlag der Kommission gestützt war).

eine besondere Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes geschaffen worden war. Bei den Änderungen dieser Richtlinie „ist von einem hohen Umweltschutzniveau auszugehen", vgl. die erste Begründungserwägung. Die Richtlinie bekräftigt die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Abfallbewirtschaftung und betont die Notwendigkeit, das Entstehen von Abfällen zu begrenzen und ihre Rückführung und Wiederverwendung zu fördern. Im Einklang mit dem Basler Übereinkommen und der Entschließung des Rates beruht die Richtlinie auf dem Grundsatz der Entsorgungsautarkie, der sowohl für die Gemeinschaft als auch für die einzelnen Mitgliedstaaten gilt. Insbesondere der geänderte Artikel 5 der Richtlinie 75/442 verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein integriertes Netz von Beseitigungsanlagen zu errichten, die es „der Gemeinschaft insgesamt erlauben, die Entsorgungsautarkie zu erreichen, und es jedem einzelnen Mitgliedstaat ermöglichen, diese Autarkie anzustreben, wobei die geographischen Gegebenheiten oder der Bedarf an besonderen Anlagen für bestimmte Abfallarten berücksichtigt werden".

10. Am 12. Dezember 1991 erließ der Rat auch die Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle [11], die die Richtlinie 78/319 ersetzte.

11. Am 1. Februar 1993 ersetzte der Rat die Richtlinie 84/631 durch die Verordnung (EWG) Nr. 259/93 [12] zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft. Diese Verordnung, die ebenfalls auf Artikel 130s gestützt ist [13], bringt gemäß der Richtlinie 75/442 die Grundsätze der Nähe, des Vorrangs für die Verwertung und der Entsorgungsautarkie auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene zur Anwendung, indem sie den Mitgliedstaaten erlaubt, im Einklang mit dem Vertrag Maßnahmen zu ergreifen, um die Verbringung von Abfällen allgemein oder teilweise zu verbieten oder um gegen jede Verbringung Einwand zu erheben (Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe a). Die Ausfuhr von zur Beseitigung bestimmten Abfällen in Nichtmitgliedstaaten wird weitgehend verboten (Artikel 14).

12. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof in der Rechtssache „Wallonischer Abfall" [14] die belgischen Vorschriften, die das Lagern oder Ablagern von Abfällen aus anderen Mitgliedstaaten oder aus einer anderen Region Belgiens in Wallonien verboten, für unvereinbar mit der Richtlinie 84/631 erklärt hat. Mit der Richtlinie sei eine Regelung geschaffen worden, die es den betroffenen nationalen Behörden ermögliche, Einwände zu erheben und somit die Verbringung gefährlicher Abfälle zu verbieten, um Problemen im Zusammenhang mit dem Schutz der Umwelt, der Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen; diese Regelung lasse den Mitgliedstaaten aber keine Möglichkeit, die Verbringung solcher Abfälle insgesamt zu verbieten.

11 — ABl. L 377, S. 20. Die durch die Richtlinie 94/31/EG des Rates (ABl. L 168, S. 28) geänderte Richtlinie hob die Richtlinie 78/319 mit Wirkung vom 27. Juni 1995 auf.

12 — ABl. L 30, S. 1.

13 — In der Rechtssache C-187/93 (Parlament/Rat, Slg. 1994, I-2857) hat der Gerichtshof die Auffassung vertreten, daß die Verordnung zu Recht auf diese Vorschrift gestützt werden konnte.

14 — Rechtssache C-2/90 (Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-4431).

13. Soweit der Gerichtshof jedoch die Vereinbarkeit der belgischen Vorschriften mit Artikel 30 des Vertrages im Hinblick auf nicht von der Richtlinie 84/631 abgedeckte Abfälle geprüft hat, stand er offensichtlich unter dem Einfluß der Entwicklungen der gemeinschaftlichen Abfallpolitik. Während er zwar einräumte, daß Abfälle, seien sie rückführbar oder nicht, als Erzeugnisse anzusehen seien, deren Verkehr gemäß Artikel 30 grundsätzlich nicht verhindert werden dürfe, erkannte er aber auch an, daß Abfälle Gegenstände besonderer Art seien, deren Ansammlung, noch bevor sie die Gesundheit gefährdeten, eine Gefahr für die Umwelt darstelle, insbesondere angesichts der beschränkten Aufnahmekapazität der einzelnen Region oder des einzelnen Ortes, wo sie abgelagert werden sollten. Die belgischen Vorschriften seien entsprechend durch zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes gerechtfertigt. Zu dem Argument der Kommission, daß Belgien sich nicht auf zwingende Erfordernisse berufen könne, um diskriminierende Maßnahmen zu rechtfertigen, stellte der Gerichtshof fest, daß die belgischen Vorschriften wegen der Besonderheit von Abfällen nicht diskriminierend seien. Der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, bedeute nämlich, daß es Sache jeder Region, Gemeinde oder anderen Gebietskörperschaft sei, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Aufnahme, Behandlung und Beseitigung ihrer eigenen Abfälle sicherzustellen; diese seien daher möglichst nah am Ort ihrer Erzeugung zu beseitigen, um ihre Verbringung soweit wie möglich einzuschränken.

Die Rügen der Kommission

14. Die von der Kommission gerügten nationalen Vorschriften finden sich im Abfallgesetz vom 27. August 1986 [15] (nachstehend: Gesetz) und in der Abfallverbringungsverordnung vom 18. November 1988 [16] (nachstehend: Verordnung). Nach Auffassung der Kommission weist die deutsche Regelung drei Fehler auf:

(1) Bestimmte wiederverwertbare Abfälle würden ausdrücklich vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen, obwohl wiederverwertbare Abfälle in den Geltungsbereich der Richtlinien 75/442 und 78/319 fielen.

(2) Der in § 2 des Gesetzes aufgestellte Grundsatz der Inlandsentsorgung und das in § 13 geregelte Genehmigungssystem seien nicht mit der Richtlinie 84/631 vereinbar; außerdem verstießen einige Bedingungen für die Erteilung der Genehmigung zur Verbringung von gefährlichen Abfällen gegen die Richtlinie.

(3) Deutschland sei seiner Verpflichtung gemäß Artikel 12 der Richtlinie 78/319, der Kommission die Pläne für die Abfallbeseitigung mitzuteilen, nicht in vollem Umfang nachgekommen.

15 — Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (BGBl. 1986 I, S. 1410, 1501).

16 — *Verordnung über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen* (BGBl. 1988 I, S. 2126, 2418).

Zulässigkeit

15. In ihrer Klagebeantwortung macht die deutsche Regierung geltend, daß die Klage unzulässig sei. Sie macht erstens geltend, daß die Umsetzungsfrist des 18. Juli 1977 nur für die Fassung der Richtlinie 75/442 gelte, die vor ihrer Änderung durch die Richtlinie 91/156 gegolten habe. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 91/156, die vor der Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission erlassen worden sei, laufe die Frist für die Umsetzung der geänderten Richtlinie am 1. April 1993 ab; allerdings ist nach Auffassung der deutschen Regierung Voraussetzung der Umsetzung gemäß Artikel 1 Buchstabe a zweiter Unterabsatz der geänderten Richtlinie, daß die Kommission „spätestens zum 1. April 1993 ein Verzeichnis der unter die Abfallgruppen in Anhang I fallenden Abfälle [erstellt]", und diese Bedingung sei noch nicht erfüllt.

16. Dieses Argument geht fehl. Die Klage der Kommission richtet sich im vorliegenden Fall gegen die angebliche Nichtumsetzung der ursprünglichen Fassung der Richtlinie 75/442 durch Deutschland. Daß die Umsetzungsfrist für die spätere Richtlinie zu ihrer Änderung im Zeitpunkt der Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme oder der Klageerhebung noch nicht abgelaufen war, ist unerheblich, da die die Umsetzung der Richtlinie 75/442 betreffende Rüge der Kommission, wie ich im folgenden darlegen werde, ebenfalls, wenn nicht sogar noch eindeutiger, für die geänderte Richtlinie gilt, unbeschadet der Verpflichtung der Kommission, die zu den in Anhang I aufgeführten Abfallgruppen gehörenden Abfälle zu benennen. Deutschland kann kaum die Zulässigkeit der Klage der Kommission mit der Begründung in Zweifel ziehen, daß die Umsetzungsfrist für Änderungen, die mit der Rüge der Kommission nichts zu tun haben, noch nicht abgelaufen sei.

17. Zweitens hält die deutsche Regierung die Rüge der Kommission, daß die deutschen Rechtsvorschriften, die der Inlandsentsorgung Vorrang einräumen, gegen die Richtlinie 84/631 verstießen, für verjährt. Die Klage sei lange nach der Veröffentlichung der beanstandeten deutschen Rechtsvorschriften erhoben worden, und zwar zu einem Zeitpunkt, als die Gemeinschaft sich den Grundsatz der Entsorgungsautarkie zu eigen gemacht habe, was sich im Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache „Wallonischer Abfall" und in der Verordnung Nr. 259/93, mit der die Richtlinie 84/631 aufgehoben worden sei, widerspiegele. Deutschland habe daher Anlaß zu der Annahme gehabt, daß die Kommission wegen der Richtlinie 84/631 kein Verfahren mehr einleiten werde.

18. Es ist sicherlich überraschend, daß die Kommission sich zur Erhebung oder Aufrechterhaltung ihrer Klage entschlossen hat, obwohl sie wußte, daß die Gemeinschaft die Richtlinie 75/442 schon geändert hatte und die Richtlinie 84/631 demnächst ersetzt werden sollte, um dem im Basler Übereinkommen festgelegten Grundsatz der Entsorgungsautarkie Rechnung zu tragen. Die Kommission hat für die Fortsetzung des Verfahrens auch keine zufriedenstellende Erklärung vorgebracht. Sie hat zum Beispiel nicht vorgetragen, daß die Aufrechterhaltung der Klage notwendig sei, um ein Urteil über eine wichtige Auslegungsfrage herbeizu

führen oder um sich eine Rechtsgrundlage für Ansprüche gegenüber Deutschland im Hinblick auf die Richtlinie 84/631 zu verschaffen.

19. Dennoch ist die Klage als zulässig anzusehen. Die Richtlinie 84/631 war bei Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme noch in Kraft (und auch noch im Zeitpunkt der Klageerhebung). Der Gerichtshof hat nämlich festgestellt:

„Nach Artikel 169 des Vertrages ist es Sache der Kommission, den Zeitpunkt der Klageerhebung beim Gerichtshof zu wählen. Die Erwägungen, von denen sie sich hierbei leiten läßt, können die Zulässigkeit der Klage nicht beeinflussen, da diese nur von objektiven Normen abhängt." [17]

20. In den Mitversicherungsfällen hat der Gerichtshof außerdem festgestellt:

„Der bloße Umstand, daß der Vorschlag für einen Rechtsetzungsakt, dessen Erlaß und dessen Umsetzung in nationales Recht den von der Kommission behaupteten Vertragsverstoß beenden könnten, bereits dem Rat vorliegt, schließt nicht aus, daß die Kommission eine solche Vertragsverletzungsklage erhebt." [18]

21. Ich halte die Klage daher für zulässig.

Begründetheit

(1) *Die Rüge betreffend die Abfalldefinition im Gesetz*

22. Die Kommission beanstandet, daß die Definition des „Abfalls" in § 1 des Gesetzes enger sei als die Definition in den Gemeinschaftsvorschriften. So sehe § 1 Absatz 3 Nr. 7 vor, daß das Gesetz nicht für bestimmte wiederverwertbare Abfälle gelte, und sei daher unvereinbar mit den Richtlinien 75/442 und 78/319, die sowohl wiederverwertbare als auch nicht wiederverwertbare Abfälle erfaßten.

17 — Urteil in der Rechtssache 7/68 (Kommission/Italien, Slg. 1968, 634, 642).

18 — Randnrn. 7 der Urteile in den Rechtssachen 220/83 (Kommission/Frankreich, Slg. 1986, 3663), 252/83 (Kommission/Dänemark, Slg. 1986, 3713), 205/84 (Kommission/Deutschland, Slg. 1986, 3755) und 206/84 (Kommission/Irland, Slg. 1986, 3817). Vgl. auch das Urteil in der Rechtssache C-317/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1994, I-2039, Randnr. 5).

Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 definiert als „Abfälle":

„Alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich ihr Besitzer entledigt oder gemäß den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften zu entledigen hat".

23. Diese Definition wird auch in Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 78/319 übernommen, obwohl diese Richtlinie nur für „giftige und gefährliche" Abfälle im Sinne der Definition in Artikel 1 Buchstabe b der Richtlinie gilt.

24. Die Kommission beanstandet nicht die allgemeine Definition des „Abfalls" in § 1 Absatz 1 des Gesetzes. Darin heißt es:

„Abfälle im Sinne dieses Gesetzes sind bewegliche Sachen, deren sich der Besitzer entledigen will oder deren geordnete Entsorgung zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere des Schutzes der Umwelt, geboten ist. Bewegliche Sachen, die der Besitzer der entsorgungspflichtigen Körperschaft oder dem von dieser beauftragten Dritten überläßt, sind auch im Falle der Verwertung Abfälle, bis sie oder die aus ihnen gewonnenen Stoffe oder erzeugte Energie dem Wirtschaftskreislauf zugeführt werden."

25. § 1 Absatz 3 sieht allerdings vor, daß das Gesetz nicht gilt für

„7. Stoffe, ausgenommen die von den §§ 2 Abs. 2 und 3, 5, 5a und 15 erfaßten, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen Verwertung zugeführt werden, sofern dies den entsorgungspflichtigen Körperschaften nachgewiesen wird und nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen."

26. § 1 Absatz 3 Nummer 6 enthält eine ähnliche, aber nicht identische Ausnahme für die nichtgewerbliche Sammlung von Abfallstoffen.

27. Zu bemerken ist, daß die Verweisung auf § 2 Absatz 2 in § 1 Absatz 3 Nummern 6 und 7 bewirkt, daß Abfälle aus gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen, die „nach Art, Beschaffenheit oder Menge in besonderem Maße gesundheits-, luft- oder wassergefährdend, explosibel oder brennbar

sind oder Erreger übertragbarer Krankheiten enthalten oder hervorbringen können," nicht vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind. Meiner Ansicht nach hat die Kommission daher nicht nachgewiesen, daß die Ausnahmeregelung in § 1 Absatz 3 Nummer 7 gegen die Richtlinie 78/319 verstößt, die lediglich für giftige und gefährliche Abfälle gilt; für diese gilt aber offenbar die Ausnahme nicht.

28. Fraglich bleibt, ob die deutsche Definition mit der Richtlinie 75/442 vereinbar ist. In ihrer Klagebeantwortung verweist die deutsche Regierung auf eine Entscheidung des Bundesgerichtshofes, aus der sich ergebe, daß der Abfallbegriff im Lichte der einschlägigen Vorschriften und Rechtsprechung der Gemeinschaft weit auszulegen sei, und auf einen Gesetzentwurf, durch den die Abfalldefinition im deutschen Recht förmlich geändert werden solle. Dennoch bezieht sich die deutsche Regierung in ihrer Erwiderung auf ihre Mitteilung vom 20. März 1992 zur Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme, in der sie einräumt, daß § 1 Absatz 3 Nummer 7 immer dann anwendbar sei, wenn Güter einer gewerblichen Sammlung zur Verfügung gestellt würden. Grund dafür sei, daß der Wille des Besitzers in solchen Fällen objektiv darauf gerichtet sei, sich eines Wirtschaftsgutes zu entledigen, nicht aber auf eine Entledigung als Abfall.

29. Meiner Ansicht nach verstößt § 1 Absatz 3 Nummer 7 gegen die Richtlinie 75/442 in ihrer ursprünglichen und in ihren geänderten Fassungen. Der Geltungsbereich der Richtlinie 75/442 umfaßt eindeutig auch Abfälle, die zum Zwecke der Verwertung oder Wiederverwendung gesammelt werden. Wie der Gerichtshof im Urteil Vessoso und Zanetti [19] festgestellt hat,

„können Stoffe, deren sich der Besitzer entledigt, im Sinne der Richtlinien 75/442 und 78/319 auch dann Abfälle darstellen, wenn sie zur wirtschaftlichen Wiederverwendung geeignet sind".

30. Die Richtlinie 75/422 verpflichtet die Mitgliedstaaten schon in ihrer ursprünglichen Fasssung, ein umfassendes System der Abfallbewirtschaftung einzurichten. Dazu gehört, daß die Mitgliedstaaten Vorkehrungen dafür zu treffen haben, daß jeder Besitzer von Abfällen entweder selbst für die Beseitigung der Abfälle Sorge trägt, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen, oder ein privates oder öffentliches Sammel- oder Abfallbeseitigungsunternehmen mit der Beseitigung betraut (Artikel 7). Die Richtlinie führt neben einem Genehmigungssystem Überprüfungen für Anlagen oder Unternehmen ein, in denen Abfälle für andere aufbereitet, gelagert oder abgelagert werden (Artikel 8 und 9). Unternehmen, die ihre Abfälle selbst behandeln, und solche, die fremde Abfälle sammeln oder befördern, unterliegen der Überwachung durch die zuständige Behörde (Artikel 10).

19 — Vgl. das Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-206/88 und C-207/88 (Vessoso und Zanetti, Slg. 1990, I-1461, Randnr. 8). Vgl. auch Rechtssache C-359/88 (Zanetti u. a., Slg. 1990, I-1509, Randnrn. 12 und 13).

31. Das von der Richtlinie 75/442 eingeführte Überwachungssystem wurde durch die Richtlinie 91/156 verstärkt. Gemäß Artikel 8 der geänderten Richtlinie 75/442 haben die Mitgliedstaaten Vorkehrungen zu treffen, damit jeder Besitzer von Abfällen entweder selbst die Verwertung oder Beseitigung unter Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie sicherstellt oder diese einem privaten oder öffentlichen Sammelunternehmen oder einem Unternehmen übergibt, das die in Anhang II A oder II B genannten Maßnahmen durchführt. Anhang II A betrifft die Beseitigungsverfahren. Anhang II B deckt die Verwertungsverfahren ab und führt eine Reihe von Verfahren auf wie die Verwertung von Stoffen, die Wiedergewinnung von Bestandteilen, die Verwendung zur Energieerzeugung usw.

32. Alle Anlagen oder Unternehmen, die die in Anhang II B aufgeführten Maßnahmen durchführen, bedürfen einer Genehmigung (Artikel 10). Gemäß Artikel 12 müssen die Anlagen oder Unternehmen, die gewerbsmäßig Abfälle einsammeln oder befördern oder die für die Beseitigung oder Verwertung von Abfällen für andere sorgen, bei den zuständigen Behörden gemeldet sein, sofern sie keine Genehmigung benötigen. Außerdem sind sie gemäß Artikel 13 von den zuständigen Behörden regelmäßig angemessen zu überprüfen.

33. Daraus ergibt sich eindeutig, daß das Überwachungs- und Bewirtschaftungssystem der Richtlinie alle Gegenstände und Stoffe abdecken soll, deren sich ihr Besitzer entledigt, selbst wenn sie einen wirtschaftlichen Wert haben und zum Zweck der Verwertung oder Wiederverwendung gewerbsmäßig gesammelt werden.

34. Es mag wohl, wie die deutsche Regierung vorträgt, manchmal schwer zu unterscheiden sein, ob der Besitzer wiederverwertbare oder wiederverwendbare Abfälle beseitigt oder sich gebrauchter Güter im gewöhnlichen Geschäftsverkehr entledigt, denn in beiden Fällen braucht er sie nicht mehr, aber sie haben dennoch einen wirtschaftlichen Wert. Die Schwierigkeit der Unterscheidung in Grenzfällen kann es aber nicht rechtfertigen, daß nichtgefährliche Stoffe, die zur Wiederverwendung gesammelt werden, auch wenn dies in großem Rahmen geschieht, allgemein vom Abfallbegriff ausgenommen werden.

35. Ich bin daher der Auffassung, daß Deutschland dadurch, daß es bestimmte Arten von wiederverwertbarem Abfall vom Geltungsbereich des Gesetzes ausnimmt, gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/442, aber nicht gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 78/319 verstößt.

(2) *Grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle*

36. In der vorgerichtlichen Phase brachte die Kommission die allgemeine Rüge vor, daß § 2 des Gesetzes, der den Grundsatz der

Inlandsentsorgung aufstellt, und § 13 des Gesetzes, der eine Genehmigungspflicht für die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen vorsieht, gegen den Grundsatz des freien Abfallverkehrs verstießen. In Anbetracht des Urteils in der Rechtssache „Wallonischer Abfall" [20] hat sie diesen Standpunkt in ihrer Klageschrift jedoch aufgegeben. Ihre zweite Rüge beschränkt sich daher auf den Vorwurf, daß das im Gesetz und in der Verordnung vorgesehene Genehmigungssystem für die Verbringung gefährlicher Abfälle mit der Richtlinie 84/631 in der durch die Richtlinie 86/279 geänderten Fassung unvereinbar sei.

37. In Artikel 5 der Richtlinie 78/319 heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die giftigen und gefährlichen Abfälle beseitigt werden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen und insbesondere ohne

— Wasser, Luft, Boden sowie Tier- und Pflanzenwelt zu gefährden,

— Geräusch- oder Geruchsbelästigungen zu verursachen,

— die Umgebung und das Landschaftsbild zu beeinträchtigen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen insbesondere die erforderlichen Maßnahmen, um die ungeordnete Deponie, die unkontrollierte Ableitung, Ablagerung oder Beförderung von giftigen und gefährlichen Abfällen sowie die Übergabe dieser Stoffe an Anlagen, Einrichtungen oder Unternehmen, die nicht Artikel 9 Absatz 1 entsprechen, zu untersagen."

38. Artikel 9 Absatz 1 führt ein Genehmigungssystem ein für Anlagen, Einrichtungen oder Unternehmen, die mit der Lagerung, Behandlung oder Ablagerung giftiger und gefährlicher Abfälle befaßt sind.

39. Artikel 12 verpflichtet die zuständigen Behörden, einen Plan für die Beseitigung der giftigen und gefährlichen Abfallstoffe zu erstellen, der sich insbesondere auf Art und Menge der Abfälle, Verfahren zur Beseitigung, spezielle Behandlungsanlagen und geeignete Orte für die Ablagerung erstreckt.

40. Artikel 1 der Richtlinie 84/631 spiegelt die den Mitgliedstaaten in Artikel 5 der

20 — A. a. O., Fußnote 14.

Richtlinie 78/319 auferlegte Verpflichtung wider, indem er folgendes vorsieht:

„Die Mitgliedstaaten treffen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt in Übereinstimmung mit dieser Richtlinie die erforderlichen Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle innerhalb der Gemeinschaft oder bei der Einfuhr in [die] und/oder der Ausfuhr aus der Gemeinschaft."

41. Die geänderten Artikel 3 und 4 der Richtlinie 84/631 sehen folgendes vor:

Artikel 3

(1) Hat der Besitzer der Abfälle die Absicht, diese von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten zu verbringen oder verbringen zu lassen oder sie aus einem dritten Staat in einen Mitgliedstaat zu verbringen oder die Abfälle aus einem Mitgliedstaat in einen dritten Staat zu verbringen, so notifiziert er dies der zuständigen Behörde des für die Ausstellung der Empfangsbestätigung verantwortlichen Mitgliedstaats, wobei er den zuständigen Behörden der anderen betroffenen Mitgliedstaaten und gegebenenfalls dem Bestimmungsdrittstaat und/oder dem (den) Transitdrittstaat(en) eine Ausfertigung des Notifizierungsschreibens übermittelt.

(2) Die Notifizierung erfolgt mit Hilfe des einheitlichen Begleitscheins, im folgenden Begleitschein genannt, der gemäß Artikel 15 zu erstellen und dessen Inhalt in Anhang I festgelegt ist.

(3) Im Rahmen dieser Notifizierung unterrichtet der Besitzer der Abfälle die zuständige Behörde des für die Ausstellung der Empfangsbestätigung verantwortlichen Mitgliedstaats hinreichend, insbesondere über

...

(4) Bei einer Verbringung von Abfällen aus einem Mitgliedstaat in einen dritten Staat muß dem Besitzer der Abfälle die Zustimmung des Bestimmungsdrittstaats vorliegen, bevor er das Notifizierungsverfahren nach Absatz 3 einleitet. Die Notifizierung muß hinreichende Informationen über diese Zustimmung enthalten.

Artikel 4

(1) Eine grenzüberschreitende Verbringung ist nur zulässig, wenn die zuständigen

Behörden des in Absatz 2 Buchstaben a), b) oder c) genannten Mitgliedstaats den Eingang der Notifizierung bestätigt haben. Die Empfangsbestätigung ist in den Begleitschein einzutragen.

wobei je eine Ausfertigung dem Empfänger der Abfälle und den zuständigen Behörden der anderen betroffenen Mitgliedstaaten sowie gegebenenfalls dem Bestimmungsdrittstaat und dem (den) Transitdrittstaat(en) zuzuleiten ist.

(2) Die Empfangsbestätigung oder ein nach Absatz 3 erhobener Einwand ist dem Besitzer der Abfälle spätestens einen Monat nach Eingang der Notifizierung zu übermitteln, und zwar

a) entweder durch die zuständigen Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats,

b) oder — bei der Durchfuhr von aus einem Drittstaat kommenden und zur Beseitigung außerhalb der Gemeinschaft bestimmten Abfällen durch die Gemeinschaft — durch die zuständigen Behörden des letzten Mitgliedstaats, durch den diese Abfälle befördert werden sollen,

c) oder — bei der Durchfuhr von aus einem Mitgliedstaat kommenden und zur Beseitigung außerhalb der Gemeinschaft in einem Drittstaat bestimmten Abfällen — durch die zuständigen Behörden des Versandmitgliedstaats, soweit nicht der im letzten Unterabsatz dieses Absatzes vorgesehene Fall vorliegt,

Werden die Abfälle in einem an den letzten Transitmitgliedstaat angrenzenden Drittstaat beseitigt, so hat der betreffende Transitmitgliedstaat das Recht, anstelle des unter Buchstabe c) genannten Mitgliedstaats die Empfangsbestätigung auszustellen oder Einwände zu erheben. Ein Transitmitgliedstaat, der beabsichtigt, das ihm in diesem Unterabsatz zuerkannte Recht auszuüben, hat dies der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten bekanntzugeben. Er darf dieses Recht frühestens drei Monate nach dieser Bekanntgabe ausüben.

(3) Einwände sind anhand der Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit zu begründen, die mit dieser Richtlinie, mit anderen gemeinschaftlichen Rechtsakten oder mit internationalen Übereinkommen, die der betroffene Mitgliedstaat auf diesem Gebiet vor der Bekanntgabe dieser Richtlinie geschlossen hat, in Einklang stehen.

...

(6) Unbeschadet der Absätze 1 und 2 können die zuständigen Behörden des Versandmitgliedstaats und des (der) etwaigen Transitmitgliedstaats (Transitmitgliedstaaten) binnen fünfzehn Tagen nach der Notifizierung erforderlichenfalls Auflagen für die Beförderung der Abfälle in ihrem Hoheitsgebiet festlegen. Diese Auflagen, die dem Besitzer der Abfälle zuzuleiten sind, wobei eine Ausfertigung hiervon an die zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten zu richten ist, dürfen nicht strenger sein als die Auflagen für ähnliche Verbringungen, die unter Beachtung der geltenden Übereinkommen ausschließlich innerhalb des Hoheitsgebiets des betroffenen Mitgliedstaats durchgeführt werden. Der Besitzer der Abfälle ist gehalten, diesen Auflagen nachzukommen, um die Beförderung durchführen zu können.

Bis spätestens zwanzig Tage nach Eingang der Notifizierung können die zuständigen Behörden des Versandmitgliedstaats auch als Einwand geltend machen, daß die Verbringung der Abfälle die Durchführung der nach Artikel 12 der Richtlinie 78/319/EWG bzw. Artikel 6 der Richtlinie 76/403/EWG erstellten Pläne beeinträchtigt oder den Verpflichtungen aufgrund internationaler Übereinkommen zuwiderläuft, die er auf diesem Gebiet vor Bekanntgabe dieser Richtlinie geschlossen hat. Ein solcher Einwand ist dem Abfallbesitzer und eine Ausfertigung davon den zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten zuzuleiten.

42. Die einschlägigen deutschen Vorschriften finden sich in den §§ 2 und 13 des Gesetzes und der Verordnung, die u. a. aufgrund von § 13c des Gesetzes erlassen wurde, denn dieser ermächtigt die Bundesregierung, zur Umsetzung von Rechtsakten der Gemeinschaften, insbesondere der Richtlinie 84/631, durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen über die Durchführung und Abweichungen von den Vorschriften des § 13.

43. § 2 Absatz 1 des Gesetzes lautet:

„Abfälle, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes anfallen, sind dort zu entsorgen, soweit § 13 nichts anderes zuläßt. Sie sind so zu entsorgen, daß das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird ..."

44. § 13 Absatz 1 lautet:

„Wer Abfälle in den, aus dem oder durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbringen will, bedarf der Genehmigung der

zuständigen Behörde. Sie darf nur erteilt werden, wenn

1. von der Beförderung, Behandlung, Lagerung oder Ablagerung der Abfälle keine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu besorgen ist,

...

4. beim Verbringen der Abfälle aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes

a) keine geeigneten Abfallentsorgungsanlagen in dem Land zur Verfügung stehen, in dem die Abfälle angefallen sind, und die Nutzung von Abfallentsorgungsanlagen eines anderen Landes nicht möglich ist oder für den Entsorgungspflichtigen eine unbillige Härte darstellen würde; dies gilt nicht, wenn Abfallentsorgungspläne nach § 6 Abs. 1 oder 3 die Entsorgung von Abfällen außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes vorsehen,

b) ...

c) von der Entsorgung im Empfängerstaat keine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu besorgen ist."

45. § 8 der Verordnung lautet:

„Ein unbeschränktes Genehmigungsverfahren nach § 13 des Abfallgesetzes findet statt

a) ...

b) beim Verbringen gefährlicher Abfälle aus dem Geltungsbereich des Abfallgesetzes in einen Staat, der nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft ist;

c) ..."

46. Dagegen sieht § 10 der Verordnung folgendes vor:

„Ein beschränktes Genehmigungsverfahren findet statt

a) beim Verbringen gefährlicher Abfälle aus dem Geltungsbereich des Abfallgesetzes in einen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften,

...“

47. § 11 der Verordnung lautet:

„Die zuständige Behörde prüft im Genehmigungsverfahren nach § 10

1. die Ordnungsmäßigkeit der Beförderung und die Zuverlässigkeit der hierfür verantwortlichen Personen (§ 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 des Abfallgesetzes),

2. eine mögliche Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit im Geltungsbereich des Abfallgesetzes durch die Entsorgung der Abfälle im Empfängerstaat § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 Buchstabe c und Nr. 5 des Abfallgesetzes),

3. die Vereinbarkeit der Verbringung aus dem Geltungsbereich des Abfallgesetzes mit bestehenden Abfallentsorgungsplänen oder inhaltsgleichen landesrechtlichen Vorschriften.“

48. Es ist also festzustellen, daß die Bedingung des § 13 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a, daß die Abfälle in Deutschland nicht angemessen entsorgt werden können, im Fall von Abfallausfuhren in andere Mitgliedstaaten nicht gilt.

49. Im Gegensatz zur Richtlinie, die ein Notifizierungs- und Empfangsbestätigungssystem vorsieht, verbietet die deutsche Regelung die Beseitigung von Abfällen außerhalb Deutschlands, sofern sie nicht gemäß § 13 ausdrücklich genehmigt wird. § 7 der Verordnung sieht allerdings vor, daß ein Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 13 des Gesetzes einer „Notifizierung“ im Sinne des Artikels 3 der Richtlinie entspricht, und daß eine Genehmigung gemäß § 13 einer „Empfangsbestätigung“ im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 entspricht. Ähnlich

entspricht ein ablehnender Bescheid gemäß § 13 einem „Einwand" im Sinne des Artikels 4 Absätze 3 oder 6 der Richtlinie und eine beschränkte Genehmigung einer „Auflage" im Sinne des Artikels 4 Absatz 6.

50. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß die Richtlinie trotz dieser Anpassungen des Genehmigungsverfahrens durch das Gesetz und die Verordnung nicht richtig umgesetzt werde. Sie rügt erstens den in § 2 des Gesetzes aufgestellten Grundsatz der Inlandsentsorgung als unvereinbar mit den Vorschriften der Richtlinien 84/631 und 86/279. Zweitens ist sie der Ansicht, daß die in § 13 Absatz 1 vorgesehene Genehmigungspflicht für jede grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen gegen die Richtlinie 84/631 verstoße; das in der Richtlinie eingeräumte Recht zur Verbringung von Abfällen werde auf die Möglichkeit einer Genehmigung reduziert, die noch von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhänge. Drittens beanstandet sie zwei der besonderen Voraussetzungen für die Genehmigung einer grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen. Im Hinblick auf Verbringungen in andere Mitgliedstaaten beanstandet sie die in § 13 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe c vorgesehene Voraussetzung, daß von der Entsorgung im Empfängerstaat keine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit in Deutschland zu besorgen sein darf. Im Hinblick auf Ausfuhren in Nichtmitgliedstaaten beanstandet sie sowohl diese Voraussetzung als auch die Voraussetzung, daß die Entsorgung in dem Land, in dem die Abfälle angefallen sind, unmöglich sein muß und daß die Entsorgung in einem anderen Land nicht möglich oder für den Entsorgungspflichtigen eine unbillige Härte darstellen muß.

51. Meiner Ansicht nach gehen alle diese Rügen fehl. Erstens glaube ich, daß man § 2 des Gesetzes nicht isoliert sehen darf, wie die Kommission dies tut. § 2 bestimmt, daß Abfälle in Deutschland zu entsorgen sind, „soweit § 13 nichts anderes zuläßt". Die Vereinbarkeit der Vorschriften des Gesetzes mit der Richtlinie kann nur beurteilt werden, wenn man § 2 zusammen mit § 13 liest, der die Genehmigung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen bei Vorliegen bestimmter Gründe erlaubt.

52. Zweitens halte ich eine Genehmigungspflicht an sich nicht für unvereinbar mit der Richtlinie. Wie wir gesehen haben, wird eine Genehmigung gemäß dem Gesetz einer „Empfangsbestätigung" im Sinne der Richtlinie und ein ablehnender Bescheid einem „Einwand" gleichgestellt. Folglich entspricht eine Genehmigung nach dem Gesetz einer Empfangsbestätigung nach der Richtlinie, solange die Genehmigung immer dann erteilt wird, wenn nach der Richtlinie eine Empfangsbestätigung erforderlich ist, und solange sie nur dann abgelehnt wird, wenn ein rechtmäßiger Einwand erhoben werden kann. Fraglich bleibt daher nur, ob die Kriterien für die Erteilung einer solchen Genehmigung mit den Anforderungen der Richtlinie übereinstimmen.

53. Ich wende mich daher nun den besonderen Voraussetzungen für die Genehmigung

der Verbringung von Abfällen in andere Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten zu.

(a) Verbringung von Abfällen in einen anderen Mitgliedstaat

54. Die Kommission beanstandet die Voraussetzung in § 13 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe c des Gesetzes, nach der von der Verbringung von Abfällen keine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit in Deutschland zu besorgen sein darf. In ihrer Mitteilung vom 20. März 1992 zur Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme führt die deutsche Regierung aus, daß der Begriff des Wohls der Allgemeinheit den Umweltschutz mit einschließe. Dies entspricht § 1 des Gesetzes, wonach — wie schon ausgeführt — „Abfälle" im Sinne des Gesetzes „bewegliche Sachen [sind], deren sich der Besitzer entledigen will oder deren geordnete Entsorgung zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere des Schutzes der Umwelt, geboten ist".

55. Die Rüge der Kommission läuft daher auf das etwas überraschende Vorbringen hinaus, daß die deutschen Behörden, wenn sie die Beseitigung in Deutschland angefallener gefährlicher Abfälle in einem anderen Mitgliedstaat genehmigen, durch die Richtlinie 84/631 daran gehindert seien, die Auswirkungen der Beseitigung auf die Umwelt im deutschen Hoheitsgebiet zu berücksichtigen. Die Kommission begründet diese Auffassung damit, daß Artikel 4 Absatz 6 der Richtlinie es dem Versandmitgliedstaat lediglich erlaube, Auflagen für die Beförderung der Abfälle in seinem Hoheitsgebiet festzulegen und Einwände mit der Begründung geltend zu machen, daß die Verbringung der Abfälle die Durchführung der nach Artikel 12 der Richtlinie 78/319 oder nach Artikel 6 der Richtlinie 76/403 erstellten Pläne beeinträchtigt oder den Verpflichtungen aufgrund internationaler Übereinkommen zuwiderlaufe, die er auf diesem Gebiet vor Bekanntgabe der Richtlinie geschlossen habe.

56. Wie schon ausgeführt, sieht Artikel 12 der Richtlinie 78/319, auf den Artikel 4 Absatz 6 der Richtlinie 84/631 Bezug nimmt, jedoch vor, daß die Pläne für die Beseitigung giftiger und gefährlicher Abfallstoffe sich auf Fragen wie die Verfahren zur Beseitigung, spezielle Behandlungsanlagen und geeignete Orte für die Ablagerung erstrecken sollen. Die Erstellung solcher Pläne ist eine konkrete Ausprägung der in Artikel 5 auferlegten allgemeinen Verpflichtung, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die giftigen und gefährlichen Abfälle beseitigt werden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen, insbesondere ohne „Wasser, Luft, Boden sowie Tier- und Pflanzenwelt zu gefährden, Geräusch- oder Geruchsbelästigungen zu verursachen [und] die Umgebung und das Landschaftsbild zu beeinträchtigen".

57. Es ist durchaus möglich, daß die Beseitigung von gefährlichen Abfällen in einem anderen Mitgliedstaat, insbesondere in einem angrenzenden Mitgliedstaat, schwerwiegende Folgen für die Umwelt in Deutschland im

Sinne von Artikel 5 haben kann. Ich glaube daher, daß Deutschland, wenn eine solche Gefahr besteht, nicht nur das Recht, sondern die Pflicht hat, die fragliche Verbringung zu unterbinden.

58. Es ist auch darauf hinzuweisen, daß die Kommission keinen Beweis dafür erbracht hat, daß die deutschen Behörden die fragliche Voraussetzung zu weit ausgelegt hätten, so daß die Beförderung von Abfällen auch in Fällen verhindert worden wäre, in denen keine Gefahr für die Umwelt in Deutschland bestand.

(b) Ausfuhren in Nichtmitgliedstaaten

59. Im Hinblick auf die Genehmigung von Abfallausfuhren in Nichtmitgliedstaaten beanstandet die Kommission zwei Voraussetzungen:

erstens die schon in bezug auf die Verbringung in andere Mitgliedstaaten geprüfte Voraussetzung, daß keine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit in Deutschland zu besorgen sein darf (§ 13 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe c); zweitens die Vorschrift, daß keine geeigneten Abfallentsorgungsanlagen in dem Land zur Verfügung stehen dürfen, in dem die Abfälle angefallen sind, und daß die Nutzung von Abfallentsorgungsanlagen eines anderen Landes nicht möglich sein darf oder für den Entsorgungspflichtigen eine unbillige Härte darstellen muß (§ 13 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a). Wie schon ausgeführt, gilt die letztere Vorschrift nach den §§ 10 und 11 der Verordnung nicht für die Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten.

60. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie ist bei der Durchfuhr zur Beseitigung außerhalb der Gemeinschaft der Versandmitgliedstaat für die Ausstellung der Empfangsbestätigung gemäß Artikel 4 Absatz 2 zuständig, es sei denn, der letzte Transitmitgliedstaat, an den der Nichtmitgliedstaat angrenzt, übt sein Recht auf Ausstellung der Empfangsbestätigung oder auf Erhebung von Einwänden anstelle des Versandmitgliedstaats aus. Die Gründe, aus denen ein Mitgliedstaat Einwände gegen Ausfuhren aus der Gemeinschaft erheben kann, sind etwas weiter gefaßt als diejenigen, die bei Verbringungen innerhalb der Gemeinschaft gelten. Gemäß Artikel 4 Absatz 3 sind die erhobenen Einwände „anhand der Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Umwelt, zur Wahrung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit zu begründen, die mit dieser Richtlinie, mit anderen gemeinschaftlichen Rechtsakten oder mit internationalen Übereinkommen, die der betroffene Mitgliedstaat auf diesem Gebiet vor der Bekanntgabe dieser Richtlinie geschlossen hat, in Einklang stehen."

61. Wie im Fall von Ausfuhren in andere Mitgliedstaaten kann der Versandmitgliedstaat auch Einwände gemäß Artikel 4 Absatz

6 geltend machen, insbesondere im Hinblick auf eine Beeinträchtigung der gemäß Artikel 12 der Richtlinie 78/319 oder Artikel 6 der Richtlinie 76/403 erstellten Abfallbeseitigungspläne.

62. Ich habe schon festgestellt, daß die Belange der Umwelt in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 6 im Rahmen der gemäß den Richtlinien 78/319 und 76/403 erstellten Abfallbeseitigungspläne geschützt werden können. Angesichts der weiten Fassung von Artikel 4 Absatz 3 können solche Belange im Fall von Ausfuhren in Nichtmitgliedstaaten auch nach dieser Vorschrift geschützt werden.

63. Was die zweite Voraussetzung (in § 13 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a) betrifft, so können wohl kaum Zweifel daran bestehen, daß diese Vorschrift vereinbar ist mit dem heutigen Wortlaut der Richtlinie 75/442 in der Fassung der Richtlinie 91/156, die während des Vorverfahrens erlassen wurde. In den Begründungserwägungen dieser Änderungsrichtlinie wird Bezug genommen auf das Ziel der Entsorgungsautarkie, das die Gemeinschaft und die einzelnen Mitgliedstaaten anstreben sollen [21]; der neue Artikel 5 Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein Netz von Beseitigungsanlagen zu errichten, das es „der Gemeinschaft insgesamt [erlaubt], die Entsorgungsautarkie zu erreichen, und es jedem einzelnen Mitgliedstaat [ermöglicht], diese Autarkie anzustreben". Ähnlich ermöglicht der neue Artikel 7 Absatz 3 es den Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Verbringen von Abfällen, das ihren Abfallbewirtschaftungsplänen nicht entspricht, zu unterbinden, denn diese Pläne werden unter anderem erstellt, um die Ziele des Artikels 5 zu erreichen.

64. Außerdem deckt sich die deutsche Vorschrift mit dem Zweck der Verordnung Nr. 259/92, die nach Erhebung der vorliegenden Klage an die Stelle der Richtlinie 84/631 getreten ist. Diese Verordnung geht sogar weiter als die in dieser Rechtssache streitigen deutschen Vorschriften, indem sie Ausfuhren von Abfällen zur Beseitigung in Nichtmitgliedstaaten grundsätzlich verbietet, vgl. Artikel 14.

65. Fraglich bleibt, ob die Vorschrift mit der Richtlinie 84/631 vereinbar war.

66. Wie schon ausgeführt, hat der Gerichtshof in der Rechtssache „Wallonischer Abfall" festgestellt, daß ein allgemeines Verbot von Einfuhren gefährlicher Abfälle nach Wallonien gegen die Richtlinie verstieß, weil dies nicht mit dem von der Richtlinie

21 — Vgl. die siebte Begründungserwägung der Richtlinie 91/156.

geschaffenen Kontrollsystem für die grenzüberschreitende Verbringung vereinbar war [22]. Die Frage stellt sich hier allerdings etwas anders, nämlich dahin, ob es zulässig ist, daß ein Mitgliedstaat die Ausfuhr von Abfällen in einen Nichtmitgliedstaat mit der Begründung unterbindet, daß die Abfälle in Deutschland angemessen entsorgt werden können. Anders als bei einem allgemeinen Verbot von Einfuhren wird das mit der Richtlinie geschaffene Kontrollsystem durch die deutsche Maßnahme nicht ausgehöhlt.

67. Es ist darauf hinzuweisen, daß der Vertrag zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 84/631 keine spezielle Rechtsgrundlage für Umweltmaßnahmen enthielt. Die Richtlinie wurde daher auf die Artikel 100 und 235 gestützt. Wie bei einer teilweise auf Artikel 100 gestützten Maßnahme nicht anders zu erwarten, wird in den Begründungserwägungen der Richtlinie Bezug genommen auf eine mögliche „Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen", die sich unmittelbar auf „das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes" auswirken könne [23]. In der sechsten Begründungserwägung heißt es ebenfalls, daß das Kontrollsystem „weder Handelshemmnisse innerhalb der Gemeinschaft schaffen noch den Wettbewerb beeinträchtigen [darf]".

68. Sonst liegt die Betonung jedoch eindeutig auf dem Umweltschutz. Daß die Verbringung gefährlicher Abfälle in andere Mitgliedstaaten oder aus der Gemeinschaft nur für den Fall in Betracht gezogen wurde, daß dies die wirkungsvollste Art der Beseitigung darstellt, legt die dritte Begründungserwägung nahe, in der es heißt:

„Die Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen Mitgliedstaaten und anderen Staaten kann notwendig sein, damit die Abfälle unter den bestmöglichen Bedingungen beseitigt werden."

69. Die Begründungserwägungen enthalten auch keinen Hinweis auf Hemmnisse im Handel mit Nichtmitgliedstaaten. Wie schon ausgeführt, erlaubt Artikel 4 Absatz 3 es den Mitgliedstaaten im Fall der Verbringung zur Beseitigung außerhalb der Gemeinschaft außerdem, Einwände anhand von Rechts- und Verwaltungsvorschriften u. a. zum Schutz der Umwelt zu erheben. Obwohl sie es den Mitgliedstaaten nicht erlaubt oder wie die Verordnung Nr. 259/93 gar vorschreibt, Ausfuhren von Abfällen zur Beseitigung in Nichtmitgliedstaaten allgemein zu verbieten, kann die Richtlinie 84/631 meiner Ansicht nach folglich so ausgelegt werden, daß sie es einem Mitgliedstaat erlaubt, gegen die Ausfuhr von Abfällen in einen Nichtmitgliedstaat aus Gründen des Umweltschutzes Einwände geltend zu machen, wenn die Abfälle gemäß den nach den Richtlinien 78/319 und 76/403 erstellten Abfallbeseitigungsplänen in Deutschland angemessen entsorgt werden können.

22 — A. a. O., Fußnote 14; vgl. insbesondere Randnr. 20 des Urteils.

23 — Vgl. die vierte Begründungserwägung.

70. Daraus folgt, daß alle Rügen der Kommission, die sich auf die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle beziehen, zurückzuweisen sind.

(3) *Die unterlassene Übermittlung von Abfallbeseitigungsplänen*

71. Wie schon ausgeführt, verpflichtet Artikel 12 der Richtlinie 78/319 die Mitgliedstaaten, der Kommission Pläne für die Beseitigung der giftigen und gefährlichen Abfallstoffe mitzuteilen, die von den zuständigen Behörden zu erstellen, fortzuschreiben und zu veröffentlichen sind.

72. Die Kommission führt aus, daß Deutschland ihr mit Schreiben vom 12. November 1988 eine Reihe von Plänen der Bundesländer übermittelt habe. Sie trägt vor, daß Deutschland seinen Verpflichtungen aus Artikel 12 dennoch nicht nachgekommen sei, denn

— für Nordrhein-Westfalen sei lediglich ein Plan für Düsseldorf übermittelt worden;

— für Bremerhaven sei kein Plan übersandt worden;

— für Baden-Württemberg sei nur ein Entwurf übermittelt worden;

— für Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Bremen und das Saarland seien die Pläne nicht fortgeschrieben worden, während ihr für Hamburg ein neuer Plan vom 9. Februar 1990 zugegangen sei;

— die Pläne für Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz seien anscheinend nicht veröffentlicht worden.

73. In ihrer Klageschrift hat die Kommission den Einwand der deutschen Regierung zurückgewiesen, daß darin kein Verstoß gegen Artikel 12 der Richtlinie liege, da dieser keine Frist für die Erstellung und Fortschreibung der Pläne vorschreibe; gemäß Artikel 21 habe die Richtlinie innerhalb von 24 Monaten nach Bekanntgabe umgesetzt werden müssen.

74. Mit einer Mitteilung vom 26. Mai 1993 hat die deutsche Regierung die Anlagen zu ihrer Klagebeantwortung durch Angabe von Einzelheiten bestimmter Abfallpläne ergänzt. In ihrer Erwiderung hat die deutsche Regierung eingeräumt, daß die Einreichung der Planungsunterlagen zum Teil verspätet erfolgt sei, und weiter ausgeführt, daß sie ihrer Verpflichtung aus Artikel 12 doch weitestgehend nachgekommen sei. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission mit dem Hinweis darauf, daß der

Zeitpunkt für die Erfüllung dieser Verpflichtung in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgelegt werde, bestimmte noch immer bestehende Mängel der Pläne geltend gemacht.

75. Ich teile die Ansicht der Kommission, daß mangels Festsetzung eines bestimmten Zeitpunkts für die Erstellung, Veröffentlichung und Mitteilung der Pläne nach Artikel 12 anzunehmen ist, daß die Mitgliedstaaten diesen Verpflichtungen innerhalb der in Artikel 21 festgelegten Frist für die Umsetzung der Richtlinie nachzukommen hatten, d. h. innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe. Zusätzlich sieht Artikel 12 eine dauernde Verpflichtung zur Fortschreibung der Pläne vor.

76. Daraus ergibt sich, daß das Vorbringen der Kommission, zu dem in der mit Gründen versehenen Stellungnahme angegebenen Zeitpunkt, d. h. am 25. November 1991, sei die Umsetzung in gewisser Hinsicht mangelhaft gewesen, zutrifft, obwohl die deutsche Regierung ihren Verpflichtungen aus Artikel 12 weitestgehend nachgekommen ist. Die Mitteilung der deutschen Regierung vom 26. Mai 1993 scheint zu bestätigen, daß

— im Fall Nordrhein-Westfalens bestimmte Pläne nicht erstellt oder nicht mitgeteilt wurden;

— zumindest Bremerhaven in manchen Punkten nicht von den Abfallplänen des Landes Bremen mit erfaßt war;

— für Baden-Württemberg keine endgültigen Pläne erlassen wurden.

77. Die deutsche Regierung hat auch nicht die Rüge der Kommission widerlegt, daß bestimmte Pläne entweder nicht fortgeschrieben oder nicht veröffentlicht worden seien.

78. Die Kommission dringt daher mit dieser Rüge durch.

79. Bevor ich zum Schluß komme, kann ich nicht umhin, Vorbehalte zu äußern über den Entschluß der Kommission, die vorliegende Klage zu erheben und aufrechtzuerhalten. Der erste Klagegrund der Kommission, der zwar nicht unbegründet ist, läßt als Beweggrund keinerlei echtes Interesse an der Umwelt erkennen. Was den zweiten Klagegrund betrifft, der anscheinend der Hauptgrund für die Klageerhebung war, so bin ich der Auffassung, daß die Fortentwicklung der Umweltpolitik der Gemeinschaft seit Verfahrensbeginn, wie ich schon ausgeführt habe, für die Kommission durchaus ein Anlaß zur Rücknahme der Klage hätte sein können. Der dritte Klagegrund, dessen Prüfung zwar

gewisse weniger schwere Verstöße ergeben hat, konnte kaum den für eine Klage dieser Art notwendigen Aufwand rechtfertigen. Meiner Ansicht nach sollte die Kommission veranlaßt werden, Verfahren dieser Art nur nach sorgfältiger Abwägung ihrer Prioritäten einzuleiten, damit die beschränkten Ressourcen des Gerichtshofes, der Mitgliedstaaten und der Kommission bestmöglich genutzt werden.

Kosten

80. Da die Parteien in einigen Punkten obsiegt haben und in anderen unterlegen sind, sollten sie gemäß Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung zur Tragung ihrer eigenen Kosten verurteilt werden.

Ergebnis

81. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor,

1) festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/442/EWG des Rates nicht nachgekommen ist, indem sie bestimmte Arten von wiederverwertbarem Abfall aus dem Geltungsbereich ihrer Rechtsvorschriften ausgenommen hat;

2) festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie 78/319/EWG des Rates nicht nachgekommen ist, indem sie die Pläne für die Beseitigung giftiger und gefährlicher Abfälle für bestimmte Gebiete nicht erstellt, fortgeschrieben, veröffentlicht oder der Kommission mitgeteilt hat;

3) die Klage im übrigen als unbegründet abzuweisen;

4) den Parteien ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.