

Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2006

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2007, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2008, S. 84-93. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Der vorliegende Beitrag will – in Anknüpfung an die Rechtsprechungsübersicht für das Jahr 2006¹ – einen Überblick über die umweltrechtliche Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2007 geben. Es wird allerdings keine Vollständigkeit angestrebt, so dass (nur) ausgewählte, m.E. wichtige Urteile berücksichtigt werden und auf einige weitere Urteile lediglich in den Fußnoten verwiesen wird. Der Akzent liegt auf der Zusammenfassung der neueren Entwicklungen und ggf. einer kurzen Kommentierung bzw. Einordnung in die bisherige Rechtsprechung, während auf bibliographische Hinweise weitgehend verzichtet wird.

Im Jahr 2007 können die nachfolgend berücksichtigten Urteile in vier „Kategorien“ eingeteilt werden: „Nationale Alleingänge“ (I.), Freier Warenverkehr und Umweltschutz (II.), Naturschutzrecht (III.) und Abfallrecht (IV.).

I. „Nationale Alleingänge“ (Art. 95 Abs. 4-6 EGV)

In zwei Verfahren vor dem Gericht Erster Instanz stand die Auslegung der Art. 95 Abs. 4-6 EGV – die es den Mitgliedstaaten unter gewissen Voraussetzungen ermöglichen, im Falle des Bestehens gemeinschaftlicher (Harmonisierungs-) Maßnahmen gleichwohl nationale Bestimmungen im harmonisierten Bereich beizubehalten oder neu einzuführen – auf dem Prüfstand.

Daneben ist auf die verb. Rs. C-439/05 und C-454/05 P² hinzuweisen: Der Gerichtshof wies hier das Rechtsmittel gegen das Urteil des EuG in den verb. Rs. T-366/03 und T-235/04 – in denen es in Abweichung von der RL 2001/18³ die Einrichtung einer GVO-freien Zone in Oberösterreich ging⁴ – vollumfänglich zurück. Immerhin stellte der EuGH – wie dann auch das EuG in der noch zu besprechenden Rs. T-182/06⁵ – aber klar,⁶ dass das Vorliegen eines „spezifischen Umweltproblems“ im Sinne des Art. 95 Abs. 5 EGV nicht voraussetzt, dass dieses Problem in dem Sinne „einzigartig“ sein muss, dass es nur in einem Mitgliedstaat vorkommen darf; vielmehr wird eher auf die „Ungewöhnlichkeit“ des Problems Bezug genommen.

I. Rs. T-182/06

* Die Autorin ist Professorin und geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht der Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg i.Ue.

¹ Vgl. Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2006, EurUP 2007, S. 70 ff.

² EuGH, verb. Rs. C-439/05 P und C-454/05 P (Österreich/Kommission), Urt. v. 13.9.2007.

³ RL über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt, ABl. 2001 L 106, 1.

⁴ Zu diesem Urteil des EuG m.w.N. Epiney, Zur Auslegung des Art. 95 Abs. 5 EGV – Anmerkung zu verb. Rs. T-366/03 und T-235/04 –, NuR 2007, 111 ff.

⁵ Vgl. denn auch noch die Bemerkungen unter I.1.

⁶ Die Formulierungen des EuG waren hier missverständlich, vgl. Epiney, NuR 2007 (Fn. 4), 111 (113).

In der Rs. T-182/06⁷ ging es um eine niederländische Maßnahme, wonach gewisse Emissionsgrenzwerte für Dieselfahrzeuge im Vergleich zum Gemeinschaftsstandard zu reduzieren seien, wobei die Kommission aber ebenfalls eine entsprechende Verschärfung der Grenzwerte bereits vorgeschlagen hatte. In Bezug auf die hier im Vordergrund stehende Frage, ob ein spezifisches Problem im Sinne des Art. 95 Abs. 5 EGV vorlag, führt das Gericht Folgendes aus:

- Allgemein und damit nicht spezifisch sei jedes Problem, das sich in im Großen und Ganzen entsprechender Weise in sämtlichen Mitgliedstaaten stellt und sich folglich für harmonisierte Lösungen auf Gemeinschaftsebene anbiete. Entscheidend sei daher die Frage, ob die gemeinschaftliche Harmonisierung der anwendbaren Vorschriften geeignet sei, örtlich aufgetretenen Schwierigkeiten angemessen zu begegnen oder nicht.
- Allerdings sei nicht notwendig, dass das Problem nur in einem einzigen Mitgliedstaat auftrete, was die Kommission auch nicht angenommen habe. Gleichwohl sei nicht nachgewiesen, dass es in den Niederlanden ein spezifisches Problem gebe: Vielmehr sei die Problematik der durch den Straßenverkehr verursachten Partikelemissionen in anderen Mitgliedstaaten in vergleichbarer Weise gegeben.
- Eine Vorwegnahme der sowieso geplanten gemeinschaftlichen Maßnahmen könne auch nicht mit einem besonders akuten Problem in den Niederlanden begründet werden, denn es sei nicht nachgewiesen, dass die in den Niederlanden festgestellten Überschreitungen der gemeinschaftlichen Grenzwerte für die Partikelkonzentrationen im Vergleich zu den in anderen Mitgliedstaaten festgestellten Überschreitungen derart gravierend waren, dass sie ein spezifisches Problem darstellten.

Damit scheiterte die Zulässigkeit der in Frage stehenden Maßnahme also bereits an der fehlenden Spezifität des Umweltproblems, an das das EuG – in Fortführung seiner Rechtsprechung – einen sehr strengen Maßstab anlegt, der letztlich impliziert, dass es um eine im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten wirklich sehr außergewöhnliche Situation gehen muss, die – unter Zugrundelegung der Kriterien des EuG – nur dann vorliegen kann, wenn sie so ungewöhnlich ist, dass sie in anderen Mitgliedstaaten nicht oder nicht in gleichem Maß auftritt, wenn auch nicht explizit gefordert wird, dass sie nur in dem betreffenden Mitgliedstaat gegeben ist; der Verweis des EuG auf die in anderen Mitgliedstaaten vergleichbare Problematik dürfte nämlich implizieren, dass die Spezifität letztlich im Wesentlichen dann bejaht werden kann, wenn in anderen Mitgliedstaaten kein vergleichbares Problem vorliegt. Fraglich ist, ob dieser strenge Maßstab, der letztlich dazu führen dürfte, dass kaum eine Situation vorstellbar ist, bei der die Voraussetzungen des Art. 95 Abs. 5 EGV gegeben sind, so zu überzeugen vermag: M.E. legte es die Effektivität dieser Bestimmung eher nahe, auf den Gemeinschaftsdurchschnitt abzustellen und ein spezifisches Umweltproblem immer schon dann zu bejahen, wenn es im Vergleich zur Situation in

⁷ EuG, Rs. T-182/06 (Niederlande/Kommission), Urteil vom 27.6.2007.

anderen Staaten und / oder Regionen überdurchschnittlich virulent ist, was nicht mit „außergewöhnlich“ gleichzusetzen ist. Legte man diesen Maßstab auf die Problematik der durch Verkehr verursachten Schadstoffkonzentration in den Niederlanden an, so sprechen gute Gründe dafür, das Vorliegen dieser Voraussetzung zu bejahen, zeichnen sich die Niederlande doch insbesondere durch eine sehr hohe Siedlungsdichte mit entsprechend hohem Verkehrsaufkommen aus. Jedenfalls hätte sich m.E. eine etwas fundiertere Auseinandersetzung mit diesem Aspekt und auch mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen genau ein Problem wirklich ungewöhnlich ist, aufgedrängt.

2. *Rs. T-234/04*

In der Rs. T-234/04⁸ äußerte sich das EuG im Rahmen der Zulässigkeit zum genauen Gegenstand des Verfahrens nach Art. 95 Abs. 4-6 EGV. Hintergrund des Falles war eine Entscheidung der Kommission, in der diese – auf Antrag der Niederlande – u.a. feststellte, dass für die Beibehaltung bestimmter nationaler Vorschriften das Durchlaufen des Verfahrens nach Art. 95 Abs. 4-6 EGV notwendig sei, da die Harmonisierungswirkung der fraglichen Richtlinie entsprechend weitgehe sei, wogegen die Niederlande Nichtigkeitsklage erhob, dies mit dem Antrag, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären soweit die Kommission darin davon ausgeht, dass für die Beibehaltung der fraglichen niederländischen Regelungen die Billigung der Kommission nach Art. 95 Abs. 6 EGV erforderlich ist. Das Gericht erachtete die Klage als unzulässig: Denn das in Art. 95 Abs. 4-6 EGV vorgesehene Verfahren setze die Beurteilung der eventuellen Unvereinbarkeit nationaler Bestimmungen mit einer gemeinschaftlichen Harmonisierungsmaßnahme voraus, so dass zur Beibehaltung der fraglichen nationalen Bestimmungen eine Billigung der Kommission erforderlich sei. Daher könne ein mitgliedstaatlicher Antrag nach Art. 95 Abs. 4 EGV nicht dahin gehen, die Reichweite der von einer Gemeinschaftsrichtlinie vorgenommenen Harmonisierung und / oder die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit einer solchen Richtlinie zu bestimmen, sei die Entscheidung, eine Notifizierung vorzunehmen, doch allein Sache des Mitgliedstaates, dem damit (zunächst) die Beurteilung der Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit einer Richtlinie obliege. Auch sei die Kommission gar nicht befugt, über die Auslegung einer Richtlinie zu entscheiden, so dass es sich hier jedenfalls nur um eine bloße Meinungsäußerung handle, die die zuständigen nationalen Behörden nicht zu binden vermöge. Erst die Anwendung der von der Kommission vorgeschlagenen Auslegung sei geeignet, rechtliche Wirkungen zu erzeugen, und die etwaige Verpflichtung des Mitgliedstaats, seine nationalen Bestimmungen aufzuheben oder zu ändern, könne sich von vornherein nur direkt aus der Richtlinie selbst ergeben. Daher sei die Klage wegen des fehlenden Vorliegens einer Handlung, die Rechtswirkungen erzeugt, als unzulässig

⁸ EuG, Rs. T-234/04 (Niederlande/Kommission), Urt. v. 8.11.2007.

abzuweisen; gleiches gelte für die Konstellation, dass die Kommission sozusagen vorfrageweise die Auslegung einer Gemeinschaftsrichtlinie prüft und dann nach Art. 95 Abs. 6 EGV über die Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entscheidet; auch hier werde die Rechtsstellung des Mitgliedstaats durch diese Feststellung nicht beeinträchtigt.

Das Urteil impliziert letztlich, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Nichtigkeitsklage gegen eine (teilweise) ablehnende Entscheidung der Kommission, einen „nationalen Alleingang“ nach Art. 95 Abs. 4-6 EGV zu genehmigen, nur geltend machen können, dass die Kommission die Voraussetzungen dieser Artikel selbst unzutreffend ausgelegt habe; unzulässig ist aber nach diesem Ansatz das Vorbringen, die in Frage stehende Richtlinie selbst habe nur eine beschränkte harmonisierende Wirkung. Zu überzeugen vermag diese Sicht nicht wirklich: Denn – wie das Gericht zutreffend festhält – die Frage nach der Reichweite der Harmonisierungswirkung ist letztlich eine Vorfrage für die Anwendung der Art. 95 Abs. 4-6 EGV; nur wenn eine Unvereinbarkeit der fraglichen nationalen Regelung mit den Richtlinienvorgaben besteht, ist es notwendig, auf dieses Verfahren zurückzugreifen. Dann aber muss die Beantwortung der Vorfrage durch die Kommission doch auch inzidenter – jedoch nicht selbständig, da diesfalls tatsächlich eine Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Mitgliedstaats nicht auszumachen wäre – geltend gemacht werden können, präjudiziert die Antwort auf diese Frage doch die Frage der Notwendigkeit des Rückgriffs auf Art. 95 Abs. 4-6 EGV. Dass – wie das Gericht festhält – die Beantwortung dieser Frage zunächst dem Mitgliedstaat überantwortet wird, der ja das Verfahren einleiten muss, ändert hieran nichts, da dieser – ebenso wenig wie die Kommission – nicht letztverbindlich über die Auslegung des Gemeinschaftsrechts entscheiden kann. Deutlich wird damit, dass der Ansatz des Gerichtshofs dazu führt, dass die Auslegung einer Gemeinschaftsrichtlinie durch die Kommission – zumindest im Rahmen des Verfahrens des Art. 95 Abs. 4-6 EGV – letztverbindlich wird, so dass gegen eine unzutreffende Anwendung dieser Bestimmungen durch die Kommission wegen fehlerhafter Auslegung der Tragweite einer Richtlinienbestimmung der Rechtsweg nicht eröffnet ist. Dies ist nicht nur wegen der damit der Kommission eingeräumten faktischen (wenn auch beschränkten) Befugnis zur letztverbindlichen Auslegung der Tragweite eines Gemeinschaftsrechtsakts (die grundsätzlich dem Gerichtshof obliegt), sondern auch im Hinblick auf die Effektivität des Rechtsschutzes sehr bedenklich. Weiter ist in diesem Zusammenhang noch auf den Umstand hinzuweisen, dass die Frage nach der Reichweite der Harmonisierungswirkung einer Richtlinie eine ausgesprochen komplexe Frage darstellt, die häufig umstritten sein wird,⁹ so dass die durch das Gericht implizierte völlige Überantwortung der Entscheidung hierüber an den Mitgliedstaat fragwürdig erscheint. Sind

⁹ Vgl. zu dieser Problematik im Zusammenhang mit dem auch in der vorliegenden Rechtssache im Zentrum stehenden Harmonisierungswirkung des gemeinschaftlichen Gewässerschutzrechts Epiney/Gross, Kompetenzverteilung zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten – Grundlagen, in : Umweltbundesamt (Hrsg.), EG-Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen im Umweltbereich unter besonderer Berücksichtigung des OSPAR-Übereinkommens, 2004, 5 (16 ff.).

die Mitgliedstaaten der Ansicht, dass eine nationale Bestimmung wegen der beschränkten Harmonisierungswirkung einer Richtlinie mit dieser nicht in Konflikt gerät, bleibt ihnen auf der Grundlage dieses Urteils letztlich nichts anderes übrig, als auf eine Notifizierung nach Art. 95 Abs. 4-6 EGV zu verzichten und das Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens – in dessen Rahmen diese Frage dann geklärt werden kann – einzugehen, eine nicht wirklich befriedigende Situation.

II. Freier Warenverkehr und Umweltschutz

In der Rs. C-173/05¹⁰ ging es um eine italienische „Umweltabgabe“: Entstehungstatbestand dieser Abgabe war das Eigentum an durch Sizilien führenden Gasfernleitungen, und die Abgabe wurde zur Finanzierung von Investitionen eingeführt, die dazu bestimmt waren, die Gefahren zu verringern bzw. zu verhüten, die von den in der Region Sizilien installierten und Methangas enthaltenden Gasfernleitungen für die Umwelt ausgehen. Konkret erfüllte nur eine durch das Mittelmeer führende Gasfernleitung, die aus Algerien stammendes Erdgas befördert, die im fraglichen sizilianischen Gesetz aufgestellten Abgabevoraussetzungen. Daher musste diese Abgabe – da sie (wie der EuGH feststellte) aus einem Drittland importierte Ware, nämlich Methangas, finanziell belaste, woran im Übrigen auch der Umstand, dass die Abgabe eigentlich auf die Beförderungsanlage erhoben wird, nichts ändere, da die Abgabe nur dann geschuldet ist, wenn tatsächlich Gas in der Anlage ist, so dass es um eine produktbezogene Abgabe gehe – am Maßstab der Art. 23, 25 EGV geprüft werden. Der Gerichtshof schloss – wie zu erwarten war – auf die Unvereinbarkeit dieser Abgabe mit Art. 23, 25, 133 EGV: Denn erstens gehe es um eine die gemeinsame Außenhandelspolitik betreffende Maßnahme, die in der ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten liege, so dass es diesen verwehrt sei, Drittstaaten gegenüber einseitig Abgaben zollgleicher Wirkung auf Einfuhren zu erheben. Zweitens könne eine solche Abgabe auch den innergemeinschaftlichen Handel unter Verstoß gegen Art. 25 EGV beeinträchtigen. Eine Rechtfertigung aus Gründen des Umweltschutzes komme schon deshalb nicht in Betracht, weil das Verbot von Abgaben zollgleicher Wirkung unabhängig von dem verfolgten Zweck gelte. Der EuGH geht also in Bestätigung seiner Rechtsprechung¹¹ von einer „absoluten“ Geltung dieses Verbots aus, womit einmal mehr die Bedeutung der Abgrenzung des Anwendungsbereichs des Art. 90 EGV – Verbot diskriminierender inländischer Abgaben, in dessen Rahmen eine Rechtfertigung durchaus möglich ist¹² – und der Art. 23, 25 EGV deutlich wird. Gerade hier ist das Urteil aber nicht ganz klar, da der EuGH offenbar allein aus dem Umstand, dass faktisch lediglich eingeführtes Erdgas betroffen wird, auf eine Abgabe gleicher Wirkung wie Zölle geschlossen wird, ohne dass deutlich wird, warum der

¹⁰ EuGH, Rs. C-173/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 21.6.2007.

¹¹ Grundlegend EuGH, verb. Rs. 2, 3/62 (Kommission/Luxemburg, Belgien), Slg. 1962, 869, 881.

¹² Vgl. EuGH, Rs. C-213/96 (Outokumpo), Slg. 1998, I-1777.

Gerichtshof hier das für die Bejahung solcher Abgaben notwendige Merkmal des Grenzüberttritts als das die Abgabepflicht begründende Element für gegeben hält.

III. Naturschutzrecht

Mehrere Urteile aus dem Berichtszeitraum betrafen diverse Aspekte der Auslegung der sog. Habitatrichtlinie¹³.

1. Verschlechterungsverbot und Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 (Rs. C-304/05)

Ausgangspunkt der Rs. C-304/05¹⁴ war die Umgestaltung von Skipisten, die in einem besonderen Schutzgebiet im Sinne der RL 92/43 lagen. Unstreitig war, dass es hierbei um ein Projekt ging, das das fragliche Gebiet in Bezug auf die Erreichung seiner Erhaltungsziele beeinträchtigen könnte, so dass eine Verträglichkeitsprüfung im Sinne des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 durchzuführen war, während es streitig war, ob die durchgeführte Prüfung den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 an eine solche Verträglichkeitsprüfung entsprach. Zentral sind in erster Linie folgende Aussagen des Gerichtshofs:

- Zunächst hält er – im Anschluss an seine Rechtsprechung¹⁵ – fest, dass die Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 so erfolgen müsse, dass die

¹³ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl 1992 L 206, 7.

¹⁴ EuGH, Rs. C-304/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 20.9.2007. S. auch EuGH, Rs. C-388/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 20.9.2007: Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 RL 92/43, da ein „faktisches Vogelschutzgebiet“ (also ein Gebiet, das die Mitgliedstaaten als besonderes Schutzgebiet hätten ausweisen müssen, was aber nicht geschehen ist) nicht die gemäß Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 vorgeschriebenen Maßnahmen zur Verhinderung einer Verschlechterung der Habitate sowie erheblicher Belästigungen der betroffenen Arten getroffen worden waren. Ebenso EuGH, Rs. C-186/06 (Kommission/Spanien), Urt. v. 18.12.2007, wo der Gerichtshof noch festhält, dass die erhebliche Bedeutung eines Vorhabens für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des betroffenen Gebiets, an diesem Schluss nichts ändert. In EuGH, Rs. C-235/04 (Kommission/Spanien), Urt. v. 28.6.2007 stellte der Gerichtshof fest, dass das sog. IBA-Verzeichnis 1998, ein privates wissenschaftlich fundiertes Verzeichnis der *Important Bird Areas*, in Ermangelung entgegenstehender wissenschaftlicher Beweise eine Bezugsgröße darstelle, auf deren Grundlage beurteilt werden könne, ob ein Mitgliedstaat zahlen- und flächenmäßig genügend Gebiete zu besonderen Schutzgebieten nach der RL 79/409 erklärt hat. Zu diesem Punkt auch (in Bezug auf ein neues IBA-Verzeichnis) EuGH, Rs. C-334/04 (Kommission/Griechenland), Urt. v. 25.10.2007; EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Urt. v. 18.12.2007. S. sodann EuGH, Rs. C-179/0 (Kommission/Italien), Urt. v. 4.10.2007: Die Pflicht einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 werde schon dann ausgelöst, wenn die Wahrscheinlichkeit oder Gefahr besteht, dass Pläne oder Projekte das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigen. Die Erheblichkeit der Auswirkungen von Plänen oder Projekten sei im Hinblick auf die für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele zu prüfen. Bestehe keine Gefahr, dass Pläne oder Projekte, obwohl sie sich auf das Gebiet auswirken, die für dieses festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigen, so seien sie folglich nicht geeignet, das in Rede stehende Gebiet erheblich zu beeinträchtigen. Die Beurteilung einer solchen Gefahr sei namentlich im Licht der besonderen Merkmale und Umweltbedingungen des von diesen Plänen oder Projekten betroffenen Gebiets zu beurteilen. S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-127/02 (Waddenvereniging), Slg. 2004, I-7405, Rn. 40 ff.

¹⁵ S. insbesondere EuGH, Rs. C-127/02 (Waddenvereniging), Slg. 2004, I-7405, Rn. 56 ff.; EuGH, Rs. C-239/04 (Castro Verde), Slg. 2006, I-10183, Rn. 19 ff.; vgl. hierzu auch schon Epiney, Fn. 1, EurUP 2007, 70 (72 f.).

zuständigen Behörden „Gewissheit“ darüber erlangen (können), dass sich der Plan oder das Projekt nicht nachteilig auf das betreffende Gebiet als solches auswirkt, wobei aus wissenschaftlicher Sicht auf der Grundlage der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse kein vernünftiger Zweifel mehr bestehen dürfe. Weiter sei die Genehmigung (vorbehaltlich des Art. 6 Abs. 4 RL 92/32) zu versagen, wenn Unsicherheiten über derartige Auswirkungen festzustellen sind. Diese Anforderungen sind letztlich eine überzeugende und konsequente Konkretisierung des Vorsorgeprinzips (Art. 174 Abs. 2 EGV) und dürften auch vor dem Hintergrund der Effektivität der Pflichten des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 zu sehen sein, wenn auch nicht zu verkennen ist, dass der Ansatz des Gerichtshofs den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten spürbar beschränkt: Räumte man den Mitgliedstaaten hier nämlich einen größeren Gestaltungsspielraum ein, bestünde die Gefahr, dass Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 leerlaufen würde, sind doch gewisse Unsicherheiten über Auswirkungen von Projekten regelmäßig zu begründen. Nach einer genauen Analyse der im Vorfeld der Genehmigung für die Durchführung der Arbeiten erfolgten Untersuchungen stellte der Gerichtshof fest, dass diese sich durch Lücken und durch das Fehlen vollständiger, präziser und endgültiger Feststellungen und Schlussfolgerungen auszeichneten, so dass sie gerade nicht geeignet seien, jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der Arbeiten, die in dem besonderen Schutzgebiet geplant waren, auszuräumen. Damit sei den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 nicht Genüge getan worden.

- Dieser Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 impliziere, dass eine (gleichwohl) erfolgte Genehmigung jedenfalls nicht auf Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 – der vorsieht, dass ausnahmsweise unter bestimmten Voraussetzungen ein ein Schutzgebiet beeinträchtigendes Projekt gleichwohl genehmigt werden kann, wobei alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen seien – gestützt werden könne, da diese Bestimmung die korrekte Durchführung der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 voraussetze; denn die Kenntnis der Beeinträchtigung der Erhaltungsziele für das fragliche Gebiet sei eine unerlässliche Voraussetzung für die Anwendung des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43, da nur auf diese Weise die Anwendungsvoraussetzungen dieser Bestimmung geprüft werden könnten. Hieraus wird man allgemein schließen können, dass ein Projekt im Falle einer nicht ordnungsgemäß (d.h. entsprechend den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43) durchgeführten Verträglichkeitsprüfung nicht genehmigt werden darf.
- Ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 könne zudem mit einem solchen gegen Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 – der die Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthält, geeignete Schutzmaßnahmen zu ergreifen, um Verschlechterungen und Störungen der Schutzgebiete zu vermeiden, die sich im Hinblick auf die Ziele der RL 92/43 erheblich auswirken könnten – einhergehen; die Durchführung des streitigen Projekts, das innerhalb des besonderen Schutzgebiets zu einer Fällung von ca. 2'500 Bäumen führte,

die den Lebensraum geschützter Vogelarten darstellten und damit das Vermehrungsgebiet der genannten Arten vernichteten, sei gerade nicht mit dem rechtlichen Schutzstatus des Gebiets vereinbar, den es nach Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 hätte genießen müssen, so dass gegen diese Bestimmung verstoßen worden sei.

2. *Pflicht zur Durchsetzung eines strengen Schutzsystems und zum Schutz bestimmter Arten nach Art. 12 Abs. 1, 16 RL 92/43 (Rs. C-183/05 und Rs. C-342/05)*

In der Rs. C-183/05¹⁶ stellte der EuGH einen Verstoß Irlands gegen die Pflicht aus Art. 12 Abs. 1 RL 92/43, wonach ein strenges Schutzsystem für bestimmte Tierarten einzuführen ist, fest. Von besonderer Bedeutung ist hier, dass es weniger um das Vorliegen eines (genügenden) gesetzlichen Rahmens, denn um die Durchführung desselben ging: Der EuGH betonte denn auch, dass Art. 12 Abs. 1 RL 92/43 die Mitgliedstaaten nicht nur zur Schaffung eines vollständigen rechtlichen Rahmens, sondern auch zur Durchführung konkreter besonderer Schutzmaßnahmen verpflichte und ein „strenges Schutzsystem“ den Erlass kohärenter und koordinierter vorbeugender Maßnahmen voraussetze,¹⁷ eine Anforderung, die sich letztlich bereits aus Art. 10 EGV ergeben dürfte, vermag doch allein ein gesetzlicher Rahmen die effektive Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht zu gewährleisten. In Bezug auf Art. 12 Abs. 1 RL 92/43 präzisierte der EuGH sodann, dass das Vorhandensein eines Netzes von Aufsehern und Beamten, die in Vollzeit mit der Überwachung und dem Schutz der Arten betraut sind, das Vorliegen der Voraussetzungen für ein strenges Schutzsystem nicht beweisen könne. Konkret schloss der EuGH dann auf die Nichtexistenz eines solchen Systems in Bezug auf bestimmte Arten, die wegen ihrer geringen Zahl keiner angemessenen Überwachung unterlägen. Das Urteil ist insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, als die Anforderungen an ein „strenges Schutzregime“ recht hoch gehalten werden: Ein solches muss jeweils in Bezug auf die einzelnen Arten sehr konkret formuliert werden, so dass die Setzung eines allgemeinen Vollzugsrahmens in der Regel nicht ausreichen wird.

Die Reichweite der Ausnahmebestimmung des Art. 16 Abs. 1 RL 92/43 – der Abweichungen u.a. von den Vorgaben des Art. 12 Abs. 1 RL 92/43 erlaubt – in der konkreten Rechtspraxis¹⁸ war Gegenstand der Rs. C-342/05¹⁹, in der es um die finnische Praxis, jährlich in beschränktem Umfang die Jagd des Wolfs, eine in Finnland vom Aussterben bedrohte Art, zu gestatten, ging. Ausgehend von dem Grundsatz, dass Art. 16 Abs. 1 RL 92/43 als

¹⁶ EuGH, Rs. C-183/05 (Kommission/Irland), Urt. v. 11.1.2007, ZUR 2007, S. 305.

¹⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang auch schon EuGH, Rs. C-103/00 (Kommission/Griechenland), Slg. 2002, I-1147, Rn. 34 ff.; EuGH, Rs. C-518/04 (Kommission/Griechenland), Urt. v. 16.3.2006.

¹⁸ Die anwendbare nationale Regelung wurde nicht als unvereinbar mit der RL 92/43 beanstandet, sondern lediglich die Verwaltungspraxis; eine Vertragsverletzung kann sich aber auch aus einer gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßenden Verwaltungspraxis ergeben.

¹⁹ EuGH, Rs. C-342/05 (Kommission/Finnland), Urt. v. 14.6.2007.

Ausnahmebestimmung eng auszulegen sei, so dass jeder Eingriff, der die geschützten Arten betrifft, nur auf der Grundlage von Entscheidungen genehmigt werden dürfe, die mit einer genauen und angemessenen Begründung versehen sind, in der auf die in dieser Bestimmung genannten Gründe, Bedingungen und Anforderungen Bezug genommen wird,²⁰ hält der Gerichtshof fest, dass der (hier nicht gegebene) günstige Erhaltungszustand der betreffenden Tierarten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet eine unabdingbare Voraussetzung für die Zulassung der in dieser Vorschrift vorgesehene Ausnahmen sei.²¹ Diese Aussage schwächt der EuGH aber sogleich wieder in dem Sinn ab, dass selbst im Falle eines solchen nicht günstigen Erhaltungszustandes Ausnahmen unter „außergewöhnlichen Umständen“ dann zulässig seien, wenn hinreichend nachgewiesen sei, dass sie den ungünstigen Erhaltungszustand der betroffenen Populationen nicht verschlechtern oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindern können. Bemerkenswert ist die Formulierung dieser Voraussetzungen in alternativer Form, impliziert dies doch, dass es ausreicht, dass sich der Erhaltungszustand nicht verschlechtert, obwohl doch an sich im Hinblick auf die Bewahrung der Populationen eine Verbesserung desselben angestrebt werden sollte. Weiter dürfe jedenfalls keine anderweitige Lösung zur Verfolgung der angestrebten Ziele möglich sein. Eine Verletzung dieser Vorgaben liege dann vor, wenn den betreffenden Entscheidungen keine Beurteilung der Auswirkungen zugrundelag, die der Abschuss der Wölfe auf den Erhaltungszustand entfalten kann und zudem die Begründung nicht darlegte, warum es keine anderweitige zufrieden stellende Lösung gäbe. Allerdings habe die Kommission im konkreten Fall keine hinreichenden Beweise für eine solche Verletzung der Vorgaben der Habitatrichtlinie durch Finnland vorgelegt, ganz abgesehen davon, dass die Wolfspopulation insgesamt gestiegen sei, was eher auf eine Verbesserung des Erhaltungszustandes hindeute. Eine Verletzung der Vorgaben der Art. 12, 16 RL 92/43 wurde jedoch in Bezug auf die Erteilung von Abschussgenehmigungen aus rein präventiven Gründen, ohne dass bewiesen worden sei, dass diese Maßnahmen zur Verhütung ernsther Schäden im Sinne des Art. 16 Abs. 1 RL 92/43 notwendig gewesen sei, festgestellt.

3. *Anforderungen an die Umsetzung der RL 92/43 (Rs. C-508/04)*

Die genauen Anforderungen an die Umsetzung der RL 92/43 standen im Zentrum der Erwägungen des EuGH in der Rs. C-508/04²². Der Gerichtshof hält zunächst – im Anschluss

²⁰ Vgl. insoweit bereits EuGH, Rs. C-60/05 (WWF Italia), Slg. 2006, I-5083, Rn. 34.

²¹ Vgl. insoweit auch EuGH, Rs. C-508/04 (Kommission/Österreich), Urt. v. 10.5.2007, Rn. 115.

²² EuGH, Rs. C-508/04 (Kommission/Österreich), Urt. v. 10.5.2007. S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-507/04 (Kommission/Österreich), Urt. v. 12.7.2007, in dem der EuGH die Nichtumsetzung verschiedener Bestimmungen der Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409, ABl. 1979 L 103, 1) in Österreich bzw. in einigen österreichischen Ländern feststellte. Ausgangspunkt hierfür war die Bemerkung des EuGH, dass die Umsetzung von Richtlinienbestimmungen zwar nicht notwendigerweise eine förmliche und wörtliche Übernahme in eine ausdrückliche besondere Rechtsvorschrift erfordere, sondern ihr auch durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan werden könne, wenn dieser tatsächlich die vollständige

an seine bisherige Rechtsprechung²³ – fest, dass (auch) die in Art. 1 RL 92/43 enthaltenen Begriffsdefinitionen in die „Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten“ umzusetzen seien und stellt dann fest, dass bei der Umsetzung der Richtlinie in österreichisches Recht nicht alle Elemente einiger Definitionen berücksichtigt worden seien, dies obwohl diese Elemente für die Reichweite des Schutzes der betroffenen Lebensräume und Arten entscheidend seien. Man wird aus diesen Aussagen verallgemeinernd ableiten können, dass Begriffsdefinitionen jedenfalls immer dann in einem Gesetz (im formellen oder materiellen Sinn) umzusetzen sind, wenn diese – was häufig der Fall sein wird – für die Tragweite klar formulierter Richtlinienbestimmungen, die den Mitgliedstaaten bestimmte Pflichten auferlegen, relevant sind²⁴.

Weiter stellt der Gerichtshof eine unzureichende Umsetzung des Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 fest, da die fragliche nationale Bestimmung den Begriff „gegebenenfalls“ in Bezug auf alle Erhaltungsmaßnahmen (dies im Gegensatz zur Verwendung dieses Begriffs in Art. 6 Abs. 1 RL 92/43, wo sich dieser Begriff nur auf besondere Umstände beziehe) gebrauche, so dass eine hinreichende Klarheit und Bestimmtheit der Umsetzung nicht gewährleistet sei, da die Richtlinie jedenfalls das Ergreifen notwendiger Erhaltungsmaßnahmen vorschreibe, so dass den Mitgliedstaaten insoweit keinerlei Gestaltungsspielraum zustehe; an diesem Schluss ändere auch die Möglichkeit einer richtlinienkonformen Auslegung nichts. In eine ähnliche Richtung gehen die Ausführungen in Bezug auf die Umsetzung des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43, enthalte das nationale Recht doch keine Bestimmung, die die erforderliche rechtliche Genauigkeit aufweise und die die zuständigen Behörden zur Vermeidung von Verschlechterungen der genannten Habitate eindeutig verpflichteten;²⁵ ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genüge zur Umsetzung dieser Bestimmung gerade nicht.²⁶ Insgesamt setzt

Anwendung der Richtlinienbestimmungen hinreichend klar und bestimmt gewährleiste. Art. 1 RL 79/409 sei aber jedenfalls ausdrücklich und genau umzusetzen, da es keine Bestimmung sei, die lediglich eine programmatische Richtung vorgebe, sondern zwingende rechtliche Regelungen enthalte, die letztlich den Schutzzumfang der Richtlinie determinierten. Die Schutzmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten nach Art. 1 RL 79/409 zu ergreifen haben, müssten auch Arten erfassen, deren natürlicher Lebensraum sich nicht im Gebiet des jeweiligen Staates befindet. Art. 9 RL 79/409 stelle jedenfalls keine Rechtsgrundlage für einen vollständigen, wenn auch zeitlich begrenzten Ausschluss einer Vogelart vom Schutzregime dar. Weiter sprach sich der EuGH insbesondere noch zur Auslegung des Art. 7 Abs. 4 RL 79/409 (die Balzzeit sei als Teil des in dieser Vorschrift genannten Zeitraums anzusehen) sowie des Art. 9 RL 79/409 (Beweislast der Mitgliedstaaten, hinreichende Konkretisierung der Ausnahmen) aus.

²³ Vgl. EuGH, Rs. C-72/02 (Portugal/Rat), Slg. 2003, I-6597.

²⁴ Vgl. zu Fragen der Anforderungen an die Richtlinienumsetzung bereits die Ausführungen bei Epiney, EurUP 2007 (Fn. 1), 70 (77 f.), im Zusammenhang mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.

²⁵ S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Urt. v. 18.12.2007: Hier stellte der EuGH deshalb eine Verletzung der Pflicht zur Umsetzung des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 fest, weil die im Umsetzungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen erst nach Beginn der fraglichen Aktivitäten greifen könnten; auch sei der zuständige Minister nicht berechtigt, eine schädliche Tätigkeit einseitig zu untersagen, womit dem sich aus Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 ergebenden Erfordernis eines präventiven Schutzes nicht Rechnung getragen werden könne. Weiter stellte der Gerichtshof eine Verletzung der Umsetzungspflicht auch in Bezug auf Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 fest.

²⁶ Aus letztlich parallel gelagerten Erwägungen wird auch eine (teilweise) unzureichende Umsetzung der Art. 12-14, 16 RL 92/43 festgestellt.

das Urteil damit die „Tradition“ der sehr strengen Anforderungen des EuGH an die Klarheit der Umsetzung, zumindest soweit das Umweltrecht betroffen ist, fort.²⁷

IV. Abfallrecht

1. *Abfallbegriff*²⁸

a) Abfallqualität von Abwasser (Rs. C-252/05)

In der Rs. C-252/05²⁹ stand die Frage, ob Abwasser, das aus einem Kanalisationsnetz austritt, als Abfall im Sinne der RL 75/442³⁰ anzusehen ist, im Vordergrund. Diese Frage ist im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 1 lit. b) Ziff. iv RL 2006/12 (der Neufassung der RL 75/442) zu sehen, wonach „Abwässer mit Ausnahme flüssiger Abfälle“ aus dem Anwendungsbereich der Abfallrahmenrichtlinie ausgeschlossen sind, soweit für diese bereits „andere Rechtsvorschriften“ gelten. Der EuGH bejahte – ausgehend von dem Grundsatz, dass die erwähnte Bestimmung der RL 2006/12 erkennen lasse, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber „Abwässer“ ausdrücklich als Abfälle qualifizieren wolle – im Ergebnis die Abfalleigenschaft von aus einem Kanalisationsnetz ausgetretenem Abwasser, dies mit dem Hinweis, dass hier eine „Entledigung“ vorliege, woran auch der Umstand, dass das Auslaufen unabsichtlich erfolgte, nichts zu ändern vermöge.

Die Aussage des Gerichtshofs, die Abfallrahmenrichtlinie lasse erkennen, dass Abwasser allgemein als Abfall zu qualifizieren sei, ist in dieser Form zumindest missverständlich: Denn die Formulierung „Abwässer mit Ausnahme flüssiger Abfälle“ deutet doch gerade darauf hin, dass es Abwässer geben kann, die keine flüssigen Abfälle sind, so dass die allgemeinen Voraussetzungen des Abfallbegriffs immer auch konkret in Bezug auf Abwässer zu prüfen

²⁷ Vgl. hierzu Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., 2005, S. 149 ff. Etwas andere Akzente dürfte der EuGH (teilweise) in anderen Bereichen setzen, vgl. etwa EuGH, Rs. C-490/04 (Kommission/Deutschland), EuZW 2007, S. 540, wo der Gerichtshof in Bezug auf die Frage nach der gemeinschaftsrechtskonformen Umsetzung der Entsenderichtlinie auch darauf abstellt, dass nicht nachgewiesen sei, dass die fragliche Bestimmung in der Praxis nicht gemeinschaftsrechtskonform angewandt werde.

²⁸ S. neben den im Text erwähnten Urteilen noch EuGH, Rs. C-176/05 (KVZ Retec), Urt. v. 1.3.2007: Der EuGH legte hier den Begriff Tierkörper im Sinne der VO 1774/2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (ABl. 2002 L 273, 1) eng aus, so dass Tiermehl nicht darunter falle, dies obwohl Nebenprodukte wie Tiermehl in den Anwendungsbereich der VO 1774/2002 fallen. Weiter könne Tiermehl Abfall darstellen, so dass dessen Verbringung der (alten) Abfallverbringungsrichtlinie (VO 259/93) unterlag. Heute gilt jedoch die VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen (ABl. 2006 L 190, 1), dessen Art. 1 Abs. 3 lit. c vorsieht, dass Abfälle, die unter die Zulassungsanforderungen der VO 1013/2006 fallen, vom Anwendungsbereich der VO 1013/2006 ausgeschlossen sind.

²⁹ EuGH, Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities), Urt. v. 10.5.2007, ZUR 2007, S. 366.

³⁰ Abfallrahmenrichtlinie, ABl. 1975 L /8, 32. Diese Richtlinie wurde durch die RL 2006/12 (ABl. 2006 L 114, 9) neugefasst, womit jedoch keine inhaltlichen Modifikationen verbunden waren. Allerdings soll die Abfallrahmenrichtlinie grundsätzlich revidiert werden, und der politische Kompromiss wurde im Sommer 2007 erzielt. Vgl. Ratsdokument Nr. 11362/07. Zu dieser vorgesehenen Novelle etwa Wendenburg, Zum Stand der Beratungen der Abfallrahmenrichtlinie, AbfallR 2007, S. 150 ff.; Petersen, Die politische Einigung des Umweltministerrates zur Novelle der Abfallrahmenrichtlinie – eine (Zwischen-) Bilanz, ZUR 2007, S. 449 ff.

sind, was der Gerichtshof dann auch in Bezug auf die ihm konkret gestellte Frage tut. Durch das Urteil nicht geklärt ist damit die Frage, wie Abwässer von „flüssigen Abfällen“ abzugrenzen sind, insbesondere angesichts des Umstands, dass nicht klar ist, welche Abwässer nicht zugleich auch flüssige Abfälle sind, dürfte der Entledigungswille doch immer zu bejahen sein. Letztlich erscheint es im Ergebnis sinnvoll, immer dann von „flüssigen Abfällen“ auszugehen, wenn es sich um Stoffe handelt, die vom „allgemeinen Abwasser“ abgrenzbar sind und in Bezug auf dieselben spezifische (absichtliche oder unabsichtliche) Entledigungsakte, ein Entledigungswille oder aber eine Entledigungspflicht bestehen oder bestehen können; dies wird jedenfalls immer dann zu bejahen sein, wenn für bestimmte Abfälle besondere Regelungen vorgesehen sind. Im Rahmen der Revision der Abfallrahmenrichtlinie wird sich dieses Problem aber schon deshalb nicht mehr stellen, weil nach Art. 2 Abs. 2 lit. a) Richtlinienentwurf³¹ nur noch „Abwässer“ genannt werden, ohne die Ausnahme flüssiger Abfälle.

Weiter legt der EuGH in diesem Urteil die Voraussetzung der Geltung „anderer Rechtsvorschriften“ in Art. 2 Abs. 1 RL 2006/12, die auch gegeben sein muss, damit die in dieser Bestimmung genannten Abfälle nicht in den Anwendungsbereich der Abfallrahmenrichtlinie fallen, aus: Derartige Regelungen müssten nicht nur bestimmte Stoffe betreffen, sondern genaue Bestimmungen über ihre Bewirtschaftung als Abfall enthalten, so dass ein Schutzniveau, das demjenigen der Abfallrahmenrichtlinie vergleichbar ist, erreicht werden könne; nur auf diese Weise könne sichergestellt werden, dass die Bewirtschaftung dieser Abfälle geregelt ist. Die RL 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser³² erfülle diese Voraussetzungen gerade nicht,

b) Wiederverwendbare Produktionsrückstände (Rs. C-263/05 und Rs. C-194/05)

In der Rs. C-263/05³³ führte der Gerichtshof seine Rechtsprechung zur Abgrenzung von wiederverwendbaren Produktionsrückständen – die grundsätzlich als Abfall anzusehen sind – und Nebenprodukten, die grundsätzlich keinen Abfall darstellen, weiter.

Bei Produktionsrückständen ist eine Wiederverwertung – auch wenn diese möglich ist – nicht tatsächlich beabsichtigt, so dass in der Regel zumindest eine faktische Entledigung und damit die Abfalleigenschaft zu bejahen sein wird; hingegen sollen Nebenprodukte in der einen oder anderen Form wieder in den Produktionsprozess einfließen, so dass keine Entledigung vorliegt.³⁴ Die Rechtsprechung ist dabei bei der Annahme von Nebenprodukten eher zurückhaltend und geht – zutreffenderweise – vor dem Hintergrund der grundsätzlich weiten Auslegung des Abfallbegriffs im Hinblick auf die Effektivität des Abfallrechts davon aus, dass das Vorliegen eines Nebenprodukts nur dann zu bejahen sei, wenn eine Weiterverwendung des Produkts ohne weitere Maßnahmen möglich und sehr wahrscheinlich sei.³⁵ Ein „Nebenerzeugnis“, das nebenbei bei einer

³¹ Vgl. den Text in Ratsdokument Nr. 11362/07.

³² ABl. 1991 L 135, 40.

³³ EuGH, Rs. C-236/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 18.12.2007.

³⁴ S. auch schon EuGH, Rs. C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie), Slg. 1997, I-7411, Rn. 33, wo der Gerichtshof betont, dass zwischen der Abfallverwertung und der gewöhnlichen industriellen Behandlung von Produkten, die keine Abfälle sind, unterschieden werden müsse, auch wenn dies zu Abgrenzungsproblemen führe.

³⁵ EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit Oy), Slg. 2002, I-3533; EuGH, Rs. C-457/02 (Niselli), Slg. 2004, I-10853. Vgl. zu dieser Abgrenzung auf der Grundlage der Rechtsprechung etwa Sobotta, Die Abgrenzung von Nebenprodukten und Produktionsabfällen in der Rechtsprechung des EuGH, ZUR 2007, 188 ff.; Weidemann/Neun, Die Rechtsprechung des EuGH zur Abgrenzung zwischen Nebenprodukt und Abfall. Zur aktuellen Diskussion über eine Novellierung des europäischen Abfallbegriffs, AbfallR 2006, 158 ff. Eine

Produktion anfällt und das aber später noch genutzt werden könne, sei daher angesichts der vorzunehmenden grundsätzlich weiten Auslegung des Abfallbegriffs nur bei solchen Stoffen anzunehmen, bei denen die Wiederverwendung nicht nur möglich, sondern ohne vorherige Bearbeitung in Fortsetzung des Gewinnungsverfahrens (fast) gewiss sei, eine Voraussetzung, die etwa bei Bruchgestein gerade nicht als gegeben angesehen wurde.³⁶ Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, noch weitere Kriterien (verstärkt) zur Abgrenzung von Abfall und Nebenprodukten heranzuziehen, wovon auch der EuGH ausgeht,³⁷ so insbesondere die Entstehung eines wirtschaftlichen Vorteils durch das Nebenprodukt bzw. seine Verwendung³⁸ oder auch die Notwendigkeit dauerhafter Lagerungstätigkeiten. Hingegen ist die Art der Verwendung nach der Rechtsprechung nicht von Bedeutung,³⁹ ebenso wenig wie eine „Zwischenlagerung“.⁴⁰

In Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung stellt der EuGH klar, dass die Beschränkung der Abfalleigenschaft auf Stoffe oder Gegenstände, die unmittelbar oder mittelbar der Beseitigung oder Verwertung im Sinne der Anhänge der Abfallrahmenrichtlinie zugeführt werden, nicht mit den Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie im Einklang stehe. Dieser Ansatz impliziere nämlich insbesondere, dass die unkontrollierte Ablagerung eines Stoffes oder Gegenstandes nicht vom Abfallbegriff erfasst werde bzw. die entsprechende Umsetzung jedenfalls nicht klar genug sei. Weiter führe die Wiederverwertung eines Produktions- oder Verbrauchsrückstands nach der einschlägigen nationalen Regelung jedenfalls dazu, dass dieser nicht als Abfall einzustufen sei, was mit der Abfallrahmenrichtlinie nicht in Einklang stehe. Letztlich bestätigt das Urteil in jeder Beziehung die bisherige, teilweise umstrittene⁴¹, Rechtsprechung.

Gleiches gilt letztlich für die Rs. C-194/05⁴², in der der EuGH festhält, dass nationale Bestimmungen, die eine Vermutung aufstellen, dass unter bestimmten Voraussetzungen Erd- und Gesteinsaushub wegen der beabsichtigten Wiederverwendung für seinen Besitzer einen wirtschaftlichen Wert oder Vorteil impliziere und daher als Nebenprodukt anzusehen sei, so dass er nicht als Abfall zu qualifizieren sei, nicht mit den Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie im Einklang stehen: Zwar entspreche diese Annahme in bestimmten Fällen der Wirklichkeit, jedoch könne keine allgemeine Vermutung im skizzierten Sinn bestehen, die in mehr bestehe als der bloßen Tatsache, dass sich der Besitzer der Stoffe

„Auslegeordnung“ und Konkretisierung der hier einschlägigen Rechtsprechung ist nunmehr auch der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zu Auslegungsfragen betreffend Abfall und Nebenprodukte zu entnehmen, vgl. KOM (2007) 59 endg./2.

³⁶ Vgl. EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit), Slg. 2002, I-3533.

³⁷ Betont er doch regelmäßig, dass das tatsächliche Vorliegen von Abfall an Hand sämtlicher Umstände des Einzelfalls zu beurteilen sei, so auch in Bezug auf die Abgrenzung von Nebenprodukten und Abfall, vgl. etwa EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit Oy), Slg. 2002, I-3533, Rn. 24 f.; EuGH, Rs. C-235/02 (Saetti und Frediani), Slg. 2004, I-1005, Rn. 40; s. auch EuGH, Rs. C-194/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 18.12.2007, Rn. 38 ff.; EuGH, Rs. C-263/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 18.12.2007, Rn. 33 ff.; EuGH, Rs. C-195/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 18.12.2007, Rn. 36 ff., wo der EuGH jeweils in Bezug auf den Ausschluss bestimmter Stoffe bzw. Gegenstände vom Abfallbegriff durch die einschlägige italienische Gesetzgebung unter Rückgriff auf die bisherige Rechtsprechung alle Umstände des Einzelfalls heranzieht.

³⁸ Vgl. ähnlich wohl auch Sobotta, ZUR 2007 (Fn. 35), 188, 190 ff.

³⁹ EuGH, verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 64.

⁴⁰ EuGH, Rs. C-416/02 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7487; EuGH, Rs. C-121/03 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7569.

⁴¹ Vgl. die Nachweise in Fn. 34 ff.

⁴² EuGH, Rs. C-194/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 18.12.2007. Ebenso EuGH, Rs. C-195/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 18.12.2007.

entledigen kann bzw. will, so dass sie auch unter den gemeinschaftlichen Abfallbegriff fallen könnten.

In der Novelle der Abfallrahmenrichtlinie⁴³ soll nun eine ausdrückliche Regelung in Bezug auf die Abgrenzung zwischen Abfällen und Nebenprodukten eingeführt werden: Art. 3a des Richtlinienentwurfs knüpft dabei an die skizzierte Rechtsprechung an, präzisiert aber teilweise die Kriterien. So setzt das Vorliegen eines Nebenprodukts voraus, dass

- es „sicher“ ist, dass der Stoff oder Gegenstand weiter verwendet wird;
- der Stoff oder Gegenstand direkt (also ohne eine weitere Verarbeitung, die über die „normalen“ industriellen Verfahren hinausgeht) verwendet werden kann;
- der Stoff oder Gegenstand im Rahmen bzw. als „Bestandteil“ eines Produktionsprozesses „nebenbei“ angefallen ist;
- die weitere Verwendung rechtmäßig ist, insbesondere in Anbetracht der einschlägigen Produkt-, Umwelt- und Gesundheitsanforderungen, und sie nicht zu „schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen“ führt.

Damit ist also jedenfalls nicht nur eine sehr große Wahrscheinlichkeit, sondern eine „Sicherheit“ für die Weiterverwendung notwendig; andererseits kann ein Nebenprodukt auch vorliegen, wenn es vor der Weiterverwendung einem „normalen industriellen Verfahren“ unterzogen wird.⁴⁴ Auch wird klargestellt, dass die weitere Verwendung auch außerhalb des „ursprünglichen“ Anlagenkreislaufs möglich ist.⁴⁵ Trotz dieser Präzisierungen ist abzusehen, dass auch die Anwendung dieser Definition auf gewisse Abgrenzungsprobleme stoßen wird: So fragt es sich etwa, was genau unter „normalen industriellen Verfahren“ zu verstehen ist, oder unter welchen Voraussetzungen eine Verwendung zu „schädlichen Umwelt- und Gesundheitsfolgen“ führt.⁴⁶ Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, als Art. 3a Richtlinienvorschlag impliziert, dass die Abfalleigenschaft bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen entfällt, selbst wenn sich der Besitzer des Stoffes oder Gegenstands entledigen will, dies obwohl gerade die Entledigung das abfalltypische Risiko darstellt. Zwar

⁴³ Derzeit gilt die RL 2006/12/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über Abfälle, ABl. 2006 L 114 9. Diese Richtlinie ersetzt die RL 75/442/EWG, wobei diese sowie ihre inzwischen erfolgten zahlreichen Modifikationen aber im Wesentlichen konsolidiert werden; materiell soll die RL 2006/12 revidiert werden, wobei mit der Verabschiedung der neuen Abfallrahmenrichtlinie im Laufe des Jahres 2008 zu rechnen ist. Vgl. bereits die Nachweise in Fn. 30.

⁴⁴ Vgl. noch EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit), Slg. 2002, I-3533, Rn. 36, wo der EuGH offenbar davon ausgeht, dass ein Nebenprodukt ohne vorherige Bearbeitung einsetzbar sein muss. Ähnlich EuGH, Rs. C-114/01 (Avesta Polarit), Slg. 2003, I-8725, Rn. 34 ff.

⁴⁵ In der Tendenz anders noch EuGH, Rs. C-235/02 (Saetti und Frediani), Slg. 2004, I-1005, Rn. 45, wo von einer „ähnlichen Verwendungsart“ wie diejenige des Hauptprodukts verlangt wird. In der Tendenz anders jedoch auch schon EuGH, Rs. C-416/02 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7487; EuGH, Rs. C-121/03 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7569, in Bezug auf die Aufbringung von Gülle als Nebenprodukt.

⁴⁶ Letzterer Punkt ist insofern bemerkenswert, als die (negativen) Auswirkungen der Verwendung eines Stoffes oder Gegenstandes nach Ansicht des EuGH für seine Einstufung als Abfall unerheblich sind, wie das Beispiel des Verbrennens eines Stoffes zeigt. EuGH, verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 66, wobei der EuGH – insofern nicht ganz konsequent – im weiteren Verlauf des Urteils die abfallspezifischen Risiken dann doch wieder als mögliche Anhaltspunkte für das Vorliegen der Abfalleigenschaft aufgreift (Rn. 69 ff.). S. auch EuGH, Rs. C-235/02 (Saetti und Frediani), Slg. 2004, I-1005, wo der EuGH die Abfalleigenschaft von Petrokoks, ein Material auf Kohlenstoffbasis, das bei der Erdöl-Raffination entsteht, grundsätzlich verneint.

waren auch schon in der bisherigen Rechtsprechung entsprechende Ansätze zu verzeichnen; jedoch ging der EuGH zumindest im Grundsatz – wenn man sich auch über einzelne Urteile streiten mag – davon aus, dass die Abfalleigenschaft auch dann zu bejahen ist, wenn der Stoff oder Gegenstand in wirtschaftlich vorteilhafter Weise verwendet wird, sich der Besitzer jedoch des Stoffes gleichwohl entledigen will.

Neben der Definition der „Nebenerzeugnisse“ in Art. 3a Abs. 1 Richtlinienentwurf ist auch noch auf die in Art. 3a Abs. 2 Richtlinienentwurf vorgesehene Möglichkeit, auf dem Weg des Ausschussverfahrens des Art. 36 Abs. 1a Richtlinienentwurf die genauen Umstände zu bestimmen, unter denen spezifische Gegenstände und Stoffe als Nebenerzeugnisse und nicht als Abfall anzusehen sind, hinzuweisen. Diese Maßnahmen bewirken – so Art. 3a Abs. 2 Richtlinienentwurf – eine Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie in Form einer Ergänzung. Man wird aus dieser Befugnis ableiten können, dass die auf ihrer Grundlage ergangenen Maßnahmen auch und gerade den Abfallbegriff nach Art. 3 lit. a) Richtlinienentwurf modifizieren können – wie übrigens auch schon Art. 3a Abs. 1 Richtlinienentwurf. Dies ist insofern bemerkenswert, als diese Bestimmung nur auf die teilweise sehr allgemeinen materiellen Voraussetzungen des Art. 3a Abs. 1 verweist, so dass der Gestaltungsspielraum für eine entsprechende verbindliche Einschränkung des Abfallbegriffs eher weit ausfällt. Immerhin wird man aber aus der Präzisierung, dass diese Ergänzung nicht wesentliche Bestimmungen der Richtlinie modifiziert, ableiten können, dass das Grundanliegen der Richtlinie, einen genügenden Umweltschutz vor Gefahren, die mit der Entstehung von Abfällen einhergehen, beachtet werden muss, womit es wohl nicht in Einklang stünde, zu große und / oder zu unbestimmt definierte Gruppen von Stoffen oder Gegenständen auf diesem Weg vom Anwendungsbereich des Abfallrechts auszuschließen.

2. *Abfallverbringungsrecht*

In der Rs. C-259/05⁴⁷ hält der EuGH mit Bezug auf die (alte) Abfallverbringungsverordnung (VO 259/93) fest, dass die sog. „Grüne Liste“ – die Abfälle aufführt, für die in Bezug auf die Verbringungsbedingungen weniger hohe Anforderungen gestellt werden – abschließend zu verstehen sei, so dass auch ein Abfallgemisch, das aus zwei in der Grünen Liste aufgeführten Stoffen besteht, nicht unter diese Liste falle. Dies ist schon deshalb zwingend, weil ein derartiges Gemisch durchaus andere Eigenschaften als jeder einzelne Stoff aufweisen kann, so dass die von dem Gemisch einerseits und den einzelnen Stoffen andererseits ausgehenden Umweltgefahren nicht zwingend die gleichen sind. Da auch die neue Abfallverbringungsverordnung⁴⁸ in den Anhängen Abfalllisten enthält, ist dieser vom EuGH aufgestellte Grundsatz auch für die heute geltende Rechtslage relevant.

3. *Abfallbewirtschaftung*

In der Rs. C-135/05⁴⁹ ging es um verschiedene Verstöße Italiens gegen die Abfallrahmenrichtlinie⁵⁰, die RL über gefährliche Abfälle (RL 91/689⁵¹) sowie die Richtlinie

⁴⁷ EuGH, Rs. C-259/05 (Omni Metal Service), Urt. v. 21.6.2007.

⁴⁸ VO 1013/2006, ABl. 2006 L 190, 1.

⁴⁹ EuGH, Rs. C-135/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 26.4.2007.

⁵⁰ Vgl. Fn. 30.

⁵¹ ABl. 1991 L 377, 20.

über Abfalldeponien (RL 1999/31⁵²). Im Vorfeld machte der Gerichtshof grundsätzliche Aussagen zu Fragen der Beweislast.⁵³ Zwar sei es im Verfahren des Art. 226 EGV Sache der Kommission, die Vertragsverletzung nachzuweisen; jedoch obliege es dem betreffenden Mitgliedstaat, wenn die Kommission genügend Anhaltspunkte für das Vorliegen eines bestimmten Sachverhalts im Gebiet des beklagten Mitgliedstaats beigebracht hat, diese Angaben und deren Folgen substantiiert zu bestreiten; damit geht der Gerichtshof also bei Vorliegen dieser Voraussetzungen von einer Umkehr der Beweislast aus. In Bezug auf die geltend gemachten Vertragsverletzungen sind insbesondere die Aussagen zu Art. 4 Abfallrahmenrichtlinie bemerkenswert: Diese Bestimmung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, um sicherzustellen, dass Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder Methoden verwendet werden, die die Umwelt schädigen können. Zwar würden die zur Erreichung dieses Ziels zu treffenden Maßnahmen inhaltlich nicht genau bezeichnet; wohl aber seien die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels festgelegt, wobei ihnen allerdings ein Ermessen bei der Beurteilung der Erforderlichkeit solcher Maßnahmen belassen werde. Daher sei es grundsätzlich nicht möglich, aus der Unvereinbarkeit einer tatsächlichen Situation mit den in Art. 4 RL 75/442 festgelegten Zielen unmittelbar abzuleiten, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen diese Bestimmung verstoßen habe. Falls jedoch eine solche tatsächliche Situation fortbesteht, ohne dass die Behörden eingreifen, habe der Mitgliedstaat in der Regel seinen Ermessensspielraum überschritten. Diese Voraussetzungen hielt der EuGH in Bezug auf die Situation in Italien – wo es eine beträchtliche Anzahl von Deponien gab, bei denen gerade keine umwelt- und gesundheitsschutzgerechte Abfallentsorgung sichergestellt war, ganz abgesehen von einer beträchtlichen Anzahl von Stellen, an denen Abfall unkontrolliert beseitigt wurde – für gegeben. Der Gerichtshof bestätigt damit einmal mehr⁵⁴, dass auch die Verletzung recht weit gefasster gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben festgestellt werden kann, so dass die unmittelbare Wirksamkeit von Richtlinienbestimmungen gerade keine Voraussetzung für ihre Beachtlichkeit im Einzelfall darstellt.

V. Öffentlichkeitsbeteiligung

In der Rs. C-255/05⁵⁵ hatte sich der EuGH u.a. zur Auslegung des Art. 12 RL 2000/76 über die Verbrennung von Abfällen⁵⁶ zu äußern, eine Bestimmung, die (wie viele neuere

⁵² ABl. 1999 L 182, 1.

⁵³ S. insoweit auch die Ausführungen in EuGH, Rs. C-179/06 (Kommission/Italien), Urt. v. 4.10.2007 in Bezug auf einen geltend gemachten Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3 RL 92/43; EuGH, Rs. C-248/05 (Kommission/Irland), Urt. v. 25.10.2007, Rn. 63 ff.

⁵⁴ Vgl. schon EuGH, Rs. C-365/97 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773.

⁵⁵ EuGH, Rs. C-255/05 (Kommission/Italien), Urt. v. 5.7.2007.

⁵⁶ ABl. 2000 L 332, 91.

gemeinschaftliche Regelungen) vorsieht, dass im Vorfeld der Erteilung einer „neuen Genehmigung“ für eine bestimmte Anlage die Öffentlichkeit hinreichend zu informieren und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Weiter muss die letztlich getroffene Entscheidung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Da der Zweck dieser Vorschrift darin bestehe, die Transparenz des Genehmigungsverfahrens durch einen Einbezug der Öffentlichkeit sicherzustellen, sei der Begriff des Antrags auf Erteilung einer neuen Genehmigung, weit auszulegen, so dass er alle Verfahren erfasse, die sich einem Genehmigungsverfahren gleichstellen lassen. In Anbetracht der Merkmale des konkret unterbreiteten Antrags (auf Erteilung der Genehmigung der „dritten Linie“ von Verbrennungsanlagen) und insbesondere angesichts der den zuständigen Behörden hier übertragenen Rolle, die die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen zu überprüfen haben, sei der in Frage stehende Antrag einem Antrag auf Erteilung einer neuen Genehmigung im Sinne der RL 2000/76 gleichzustellen. Verallgemeinert man diesen Ansatz des Gerichtshofs, so ist schon immer dann von einer „neuen Genehmigung“ auszugehen, wenn es sich um ein irgendwie geartetes Genehmigungsverfahren, in dessen Rahmen die zuständige Behörde über die Rechtmäßigkeit bestimmter Aktivitäten entscheidet, handelt, auch wenn es konkret um eine Art Erweiterung bereits bestehender Genehmigungen geht. Man wird diesen Ansatz auf andere gemeinschaftliche Richtlinien, in denen im Vorfeld der Erteilung von neuen Genehmigungen die Öffentlichkeit zu beteiligen ist, übertragen können.