

Einführung*

Dieser Beitrag / diese Beiträge wurde(n) erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Einführung, Art. 1, Art. 2 Nr. 1-14 und Nr. 16-26, Art. 14, Art. 19-21, Art. 49-56, in: Anno Oexle/Astrid Epiney/Rüdiger Breuer (Hrsg.), EG-Abfallverbringungsverordnung. Kommentar, Köln 2010, S. 93-229, 235-239, 507-514, 573-588, 812-841. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Die Verbringung von Abfall – gerade auch die grenzüberschreitende – ist einerseits letztlich Ausdruck einer (nationalen und internationalen) **Arbeitsteilung im Bereich der Beseitigung und Verwertung von Abfällen** und entspricht insofern durchaus Gedanken und dem Anliegen des Binnenmarktes.¹ Andererseits bringt insbesondere die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen auch **Gefahren für Umwelt- und Gesundheitsschutz** mit sich, die sich nicht nur auf den Transport beziehen, sondern auch auf unterschiedlichen Anforderungen an die Entsorgung oder Verwertung sowie an die hierzu bestimmten Anlagen beruhen. Auch kann es weitere, in erster Linie umweltpolitisch motivierte Gründe geben, die gegen eine Abfallverbringung sprechen könnten; Stichworte sind hier etwa die auch in der RL 2006/12 (Abfallrahmenrichtlinie)² verankerten Grundsätze der Entsorgungsnähe und der Entsorgungsautarkie.³ Insofern bedarf die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen einer Regelung, die diesen Anliegen Rechnung trägt. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass möglicherweise auf unterschiedlichen umweltrechtlichen Anforderungen beruhende „verfälschte“ Preissignale nicht zu einer Unterwanderung des Umweltschutzniveaus führen.⁴

Genau dieser **Marktsteuerungsprozess** ist Gegenstand der am 14. Juni 2006 erlassenen **VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen**,⁵ die die VO 259/93 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft⁶ ablöst, so dass vor diesem Hintergrund auch die Entstehungsgeschichte der Verordnung von Bedeutung ist, wobei auch auf die Rechtsgrundlage der Verordnung eingegangen werden soll (A.). Weiter ist die VO 1013/2006 – über deren Inhalt auch ein knapper Überblick gegeben werden soll (B.) – im Zusammenhang mit den einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben zu sehen (C.), enthält doch insbesondere das sog. Basler Übereinkommen⁷ zahlreiche Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die sich auf die (Un-) Zulässigkeit der grenzüberschreitenden Abfallverbringung beziehen, denen die VO 1013/2006

* Frau MLaw *Nina Gammenthaler* sei herzlich für die Unterstützung bei der Erstellung dieser Einführung sowie der Kommentierung folgender Artikel gedankt: Art. 1, Art. 2, Nr. 1-14 und Nr. 16-26, Art. 14, Art. 19-21 und Art. 49-56.

¹ Vgl. insoweit bereits EuGH, Rs. 2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431, wo der EuGH Abfälle als Waren angesehen hat, so dass der freie Warenverkehr zum Zug kommt. Der Abfallverbringung kommt selbstredend auch eine sehr große wirtschaftliche Bedeutung zu, vgl. zu einigen Zahlen *von der Lühe*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 155 (156).

² RL 2006/12 über Abfälle, ABl. 2006 L 114, 9.

³ Hierzu auch noch unten E.III.3.

⁴ Vgl. zu diesem Hintergrund der VO 1013/2006 (noch in Bezug auf die Vorgängerregelung in der VO 259/93) etwa *Krieger*, EUDUR II/1, § 74, Rn. 1 f.

⁵ ABl. 2006 L 190, 1.

⁶ ABl. 1993 L 30, 1.

⁷ Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihre Entsorgung vom 22.3.1989, ABl. 1993 L 39, 1.

Rechnung tragen soll.⁸ Schließlich ist noch auf die Einbettung der Verordnung in das (sonstige) Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft (D.) und auf die Möglichkeit des Ergreifens „verstärkter Schutzmaßnahmen (E.) einzugehen, bevor eine kurze (vorläufige) Würdigung der Bedeutung der Verordnung erfolgt (F.).

A. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlage

I. Vorläufer der VO 1013/2006

Seit den Vorfällen um die Dioxinabfälle von Seveso (**Anfang der 80er Jahre**), die Anlass zur erstmaligen europaweiten Regelung grenzüberschreitender Abfallverbringung waren,⁹ hat sich das europäische Abfallverbringungsrecht ständig weiterentwickelt. Die „**Vorgängerverordnung**“ **259/93** zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft¹⁰ trat am 9. Februar 1993 in Kraft und ersetzte damals die erste Regelung zur Abfallverbringung überhaupt in der EG, nämlich die **RL 84/631/EWG**¹¹ (Art. 43 VO 259/93). Dadurch wurde das Abfallverbringungsrecht als ein im Übrigen auch praktisch sehr bedeutsamer Kernbereich des Abfallrechts in einer in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbaren¹² **Verordnung** geregelt, die eine „**echte**“ **Rechtsvereinheitlichung** impliziert und nicht „lediglich“ eine Rechtsangleichung durch das Instrument der Richtlinie darstellt. Denn die Harmonisierung über Richtlinien bringt immer auch die Gefahr unzureichender Umsetzung in den Mitgliedstaaten mit sich. Speziell im Falle der RL 84/631/EWG war die Neuregelung des Abfallverbringungsrechts durch die VO 259/93 auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass es aufgrund **völkerrechtlicher Entwicklung** (Stichwort Basler Übereinkommen und Beschlüsse der OECD¹³) Anpassungsbedarf gab und die Richtlinie wegen ihrer Beschränkung auf „gefährliche“ Abfälle unvollständig war.¹⁴

Es ist bemerkenswert, dass der Bereich der **Abfallverbringung** nach wie vor der einzige im Abfallrecht ist, der durch eine **Verordnung** geregelt ist. Der Hintergrund hierfür dürfte nicht nur in der damit gewährleisteten weitergehenden Effektivität der somit unmittelbar anwendbaren Regelungen zu sehen sein; vielmehr dürfte auch entscheidend sein, dass gerade der Bereich der Abfallverbringung auf eine möglichst einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten angewiesen ist, soll das geschaffene Regime effektiv und effizient sein. Im Übrigen ist Abfall auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs als Ware anzusehen,¹⁵ so dass die Verbindung des sicherlich primär umweltpolitisch motivierten Rechtsakts zur Verwirklichung des Binnenmarktes eng ausfällt und auch die Minimierung unerwünschter „negativer Nebeneffekte“ auf die Verwirklichung des Binnenmarktes für die Wahl der Verordnung – anstatt der Richtlinie – als Rechtsinstrument gesprochen haben dürften.

⁸ Vgl. Erwägungen 8, 9, 26, 28, 30, 35, 38 Präambel VO 1013/2006.

⁹ Nämlich die RL 84/631, vgl. hierzu etwa *Kropp*, AbfallR 2006, 150.

¹⁰ ABl. 1993 L 30, 1. Vgl. zur Entstehungsgeschichte der VO 259/93 etwa v. *Köller/Klett/Konzak*, EG-Abfallverbringungsverordnung, 14 ff.; *Kropp*, AbfallR 2006, 150.

¹¹ Zur RL 84/631 etwa *Dieckmann*, Abfallrecht, 312 ff.

¹² Vgl. Art. 249 EG.

¹³ Hierzu noch unten C.

¹⁴ *Kropp*, AbfallR 2006, 150. Vgl. ansonsten zu den Gründen für die Ablösung der RL 84/631 durch die VO 259/93 *Krieger*, EUDUR II/1, § 74, Rn. 4; *Schröder*, in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, VO 1013/2006, Vorbemerkungen, Rn. 3 ff. Zur Entstehungsgeschichte der VO 259/93 *Dieckmann*, Abfallrecht, 303 ff.; v. *Köller/Klett/Konzak*, EG-Abfallverbringungsverordnung, 14 ff.; *Kropp*, AbfallR 2006, 150.

¹⁵ EuGH, Rs. 2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431. Zu diesem Urteil etwa *Epiney*, DVBl. 1993, 93 ff.; v. *Wilmowsky*, EuR 1992, 414 ff. Zu dieser Einordnung m.w.N. statt vieler *Schröder*, in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, VO 1013/2006, Vorbemerkungen, Rn. 16.

II. Zur Entstehung der VO 1013/2006

Die VO 259/93 erfuhr seit ihrem Inkrafttreten zahlreiche **punktueller Änderungen** und Anpassungen¹⁶, und es war bald absehbar, dass es weiterer Modifikation bedurfte.¹⁷ Weiter sah die VO 259/93 ein insgesamt recht **kompliziertes Regulationssystem** vor, das in Bezug auf Verbringungsverbote und Kontrollverfahren jeweils danach unterschied, welche Abfälle zu welchem Zweck wohin gebracht wurden.¹⁸ Vor diesem Hintergrund ersuchte der Rat die Kommission bereits **1997** zu überprüfen, ob das in der VO 259/93 vorgesehene System nicht – bei Aufrechterhaltung eines vergleichbaren Umweltstandards – vereinfacht werden könne.¹⁹ Insgesamt wurde daher schon relativ bald nach Inkrafttreten der VO 259/93 deutlich, dass diese Verordnung durch eine Neufassung abgelöst werden würde.²⁰

So legte die Kommission gut 10 Jahre nach dem Inkrafttreten der VO 259/93, nämlich am **30. Juni 2003**, den **ersten Vorschlag für eine neue Verordnung** vor.²¹ Die Kommission strebte damit insbesondere die Umsetzung des OECD-Ratsbeschlusses C (2001) 107 vom 14. Juni 2001²², die Sicherstellung größerer Transparenz bei der Formulierung der rechtlichen Vorgaben, die Lösung eher praktischer Probleme, die sich bei der Anwendung, Verwaltung und Durchsetzung der VO 259/93 gestellt hatten, sowie eine Konsolidierung der bisherigen Vorschriften an.²³

Der Präsident des Parlaments übergab den Vorschlag am 22. September 2003 dem Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik unter der Leitung von *Johannes Blokland* (NL) und bat um Stellungnahme. Die Anhörung der Vorschläge des Ausschusses durch das Parlament (insgesamt schlug der Ausschuss 77 Änderungen des Kommissionsvorschlags vor) erfolgte am 4. November 2003, und der Bericht des Ausschusses wurde einen Tag später publiziert.²⁴

Am **19. November 2003** beschloss das **Parlament** in einer ersten Lesung 103 Änderungen des Kommissionsvorschlags,²⁵ wobei ein wichtiges Anliegen des Parlaments in der Erweiterung der Einwandsmöglichkeiten gegen grenzüberschreitende Abfallverbringungen lag. Der **Rat** befassete sich am **2. März 2004** in einer Grundsatzdebatte mit dem Vorschlag der Neufassung der Abfallverbringungsver-

¹⁶ Folgende Änderungen der VO 259/93 wurden seit deren Inkrafttreten vorgenommen: Entscheidung 94/721/EG der KOM vom 21.10.1994 zur Anpassung der Anhänge II, III und IV; Entscheidung 96/660/EG der KOM vom 14.11.1996 zur Anpassung von Anhang II; VO 120/97 des Rates vom 20.01.1997 zur Änderung der VO 259/93 (Zusatz Anhang V sowie Ersetzung Art. 16 Abs. 1); Entscheidung 98/368/EG der KOM vom 18.05.1998 zur Anpassung der Anhänge II und III; VO 2408/98 der KOM vom 06.11.1998 zur Änderung von Anhang V; Entscheidung 1999/816/EG der KOM vom 24.11.1999 zur Anpassung der Anhänge II, III, IV und V; VO 2557/2001 der KOM vom 28.12.2001 zur Änderung des Anhangs V.

¹⁷ Vgl. Erwägung 2 Präambel VO 1013/2006.

¹⁸ Vgl. zur Komplexität des Systems insbesondere *Winter*, DVBl. 2000, 657, 659; *Peine*, GS Grabitz, 499 ff.

¹⁹ Entschließung des Rates vom 24.2.1997, ABl. 1997 C 76, 1.

²⁰ Vgl. zu diesen Hintergründen der Neufassung der VO 1013/2006 sowie ihren Zielsetzungen etwa *Kropp*, AbfallR 2006, 150 f.; *Ehrmann*, AbfallR 2006, 19, 21; *Oexle*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 143; *Dieckmann*, ZUR 2006, 561; *Schröder*, in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, VO 1013/2006, Vorbemerkungen, Rn. 7, der auch auf den völkerrechtlichen Hintergrund (Anpassung an den OECD-Ratsbeschluss von 2001 zur Verbringung verwertungsbestimmter Abfälle und seine Verringerung der Abfalllisten und damit Kontrollverfahren von drei auf zwei hinweist. Zu den OECD-Beschlüssen noch unten C.II.

²¹ KOM (2003) 379 endg.

²² Vgl. hierzu noch unten C.II.

²³ Vgl. KOM (2003) 379 endg., Nr. 4.1; s. auch die späteren in eine ähnliche Richtung gehenden Stellungnahmen der Kommission in KOM (2005) 641 endg., Nr. 3, sowie des Rates (Gemeinsamer Standpunkt Nr. 28/2005, ABl. 2005 C 206 E, 114). Vgl. zu diesem ersten Kommissionsvorschlag etwa *Falke*, ZUR 2003, 374 ff.

²⁴ A5-0391/2003final.

²⁵ EP-PE_TC1-COD(2003)0139.

ordnung, und die **Kommission** formulierte am **8. März 2004** einen **geänderten Vorschlag**, der nur 43 der vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen ganz oder teilweise übernahm.²⁶ Am **24. Juni 2005** erschien der **Gemeinsame Standpunkt** des Rates, wobei 41 Änderungsvorschläge des Parlaments wörtlich oder inhaltlich übernommen wurden,²⁷ u.a. den vom Parlament vorgeschlagenen Rückgriff auf Art. 175 EG als (einzige) Rechtsgrundlage.²⁸ Die Kommission ihrerseits teilte daraufhin dem Parlament im Hinblick auf die dort bevorstehende zweite Lesung am 1. Juli 2005 mit, dass sie an der von ihr vorgeschlagenen doppelten Rechtsgrundlage (Art. 133, 175 EG) festhalte und im Übrigen auch der Möglichkeit des Versandstaates, die Verbringung von zur Verwertung bestimmter Abfälle im Falle der Geltung weniger strenger Vorschriften im Empfängerstaat für die Verwertung zu verbieten, nicht zustimme.²⁹ Das **Parlament** hingegen billigte in der **zweiten Lesung am 25. Oktober 2005** den Gemeinsamen Standpunkt des Rates mit 62 Änderungen,³⁰ woraufhin auch die **Kommission** den Gemeinsamen Standpunkt des Rates mit den 62 durch das Parlament vorgenommenen Änderungen vollumfänglich akzeptierte.³¹ Nachdem auch der Rat den Modifikationen am 29.5.2006 zugestimmt hatte, wurde am **14. Juni 2006** das langwierige und von zahlreichen Kompromissen³² geprägte Legislativverfahren abgeschlossen, und die Verordnung konnte am 12.7.2006 im Amtsblatt veröffentlicht werden.

Die **VO 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen** hatte damit alle wesentlichen Stationen des **Mitentscheidungsverfahrens** nach Art. 251 EG durchlaufen und konnte am 15. Juli 2006 in Kraft treten. Sie gilt seit dem **12. Juli 2007** (Art. 64 Abs. 1 VO 1013/2006) und ist damit seit diesem Zeitpunkt in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar und löst seit diesem Stichtag die alte VO 259/93 ab.

Bezüglich der neu aufgenommenen Staaten Bulgarien und Rumänien bestimmt Art. 64 der VO 1013/2006 Ausnahmen zum Geltungsdatum. Gemäß Art. 58 Abs. 1 der VO 1013/2006 hat die Kommission im so genannten Komitologie-Verfahren noch die Anhänge IIIA und IIB sowie IVA der Verordnung auszufüllen.³³

III. Rechtsgrundlage

Ziel der Verordnung 1013/2006 ist die Gewährleistung eines hohen **Schutzniveaus für Mensch, Tier und Umwelt**, aber gleichzeitig auch die Sicherstellung eines einheitlichen **Handelsregimes für Abfälle** im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes.³⁴ Im Übrigen regelt die Verordnung durch die Erfassung der grenzüberschreitenden Abfallverbringung in Nicht-EU-Staaten auch Aspekte des **internationalen Handels**, so dass auch der Bereich des Außenhandels betroffen ist, wobei Erwägung 1 Präambel VO 1013/2006 aber betont, dass die Auswirkungen der Verordnung auf den „internationalen Handel“ nachrangig seien.³⁵

²⁶ KOM (2004) 172 endg.

²⁷ Gemeinsamer Standpunkt Nr. 28/2005, ABl. 2005 C 206, E, 1.

²⁸ Zur Rechtsgrundlage der VO 1013/2006 noch unten A.III.

²⁹ KOM (2005) 303 endg.

³⁰ T6-0393/2005.

³¹ KOM (2005) 641 endg.

³² Vgl. etwa *Dieckmann*, ZUR 2006, 561, 562.

³³ Die Kommission ist derzeit daran, die Füllung der Anhänge abzuschließen. Sie hat insbesondere die bereits bestehenden Auflistungen der Anhänge IA und IB, IC, VII und VIII inhaltlich geändert oder neu beschlossen; neu ist beispielsweise die Abfallmenge in Tonnen und nicht wie bisher in Kilogramm anzugeben. Die Kommission bereitet zur Zeit einen Vorschlag für Anhang IIIA (grüne Mischungen) vor; die Mitgliedstaaten konnten hierzu Vorschläge einreichen. Vgl. die näheren Informationen bei <http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/news.htm>

³⁴ Vgl. etwa *Jaron*, AbfallR 2004, 8, 11 f. (noch in Bezug auf den Vorschlag).

³⁵ Diese Formulierung ist aber auch und gerade vor dem Hintergrund des Streites zwischen der Kommission einerseits und Rat und Parlament andererseits über die

Damit kamen insgesamt **drei Rechtsgrundlagen** für den Erlass der VO 1013/2006 in Betracht: **Art. 95, 133, 175 EG**. Wie bereits erwähnt³⁶ gingen die Ansichten der am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Gemeinschaftsorgane in Bezug auf die „richtige“ Rechtsgrundlage auseinander. Zwar waren alle Beteiligten offenbar der Ansicht, dass die Verwirklichung des Binnenmarktes (Art. 95 EG) gegenüber den anderen Zielsetzungen klar eine untergeordnete Rolle spiele; in Bezug auf Art. 133, 175 EG herrschte jedoch Uneinigkeit: Während die **Kommission** – vor dem Hintergrund, dass die Verordnung „gleichberechtigt“ zwei Bereiche, nämlich einerseits die Außenhandelspolitik und andererseits den Umweltschutz, berühre – eine **Doppelabstützung** der Verordnung auf Art. 133 und Art. 175 EG befürwortete³⁷ und an dieser Ansicht trotz der Opposition des Parlaments³⁸ festhielt³⁹, befürworteten Rat und Parlament die **alleinige Heranziehung des Art. 175 EG**;⁴⁰ diese Ansicht setzte sich dann letztlich aufgrund des Einlenkens der Kommission durch.

Die Frage der **Abgrenzung der Rechtsgrundlagen** ist nicht nur vor dem Hintergrund ggf. unterschiedlicher **Rechtsetzungsverfahren** von Bedeutung; vielmehr⁴¹ kommt gerade im Bereich des Umweltrechts der Umstand hinzu, dass die den Mitgliedstaaten durch primärrechtliche Vorschriften eingeräumten Befugnisse zum „**nationalen Alleingang**“⁴² je nach der Rechtsgrundlage des Sekundärrechtsakts variieren und insbesondere Art. 176 EG nur in Bezug auf solche Rechtsakte zum Zuge kommt, die auf Art. 175 EG abgestützt wurden,⁴³ wobei nach wie vor gerichtlich nicht geklärt ist, ob und inwieweit Art. 176 EG auch bei solchen Rechtsakten anwendbar ist, die sowohl auf Art. 175 EG als auch auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt wurden. Vieles spricht hier aber dafür, auch in solchen Fällen in Bezug auf den gesamten Rechtsakt einen Rückgriff auf Art. 176 EG zuzulassen: Denn ein völliger Ausschluss der Alleingangsmöglichkeit nach Art. 176 EG trüge dem (teilweisen) Rückgriff auf Art. 175 EG nicht Rechnung, und eine Differenzierung danach, ob die jeweilige Bestimmung des Rechtsakts eher Art. 175 EG oder eher der anderen Rechtsgrundlage „zuzuordnen“ ist,⁴⁴ führte nicht nur zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit (dürfte diese Frage doch in der Regel umstritten sein), sondern wäre gerade bei den Bestimmungen, die „gleichberechtigt“ zwei Bereiche berühren, nicht möglich.⁴⁵

Damit gingen jedenfalls Rat und Parlament sowie – wenn auch „gezwungenermaßen“ – die Kommission davon aus, dass die **VO 1013/2006** schwerpunktmäßig den Bereich des **Umweltschutzes** betrifft, während der Bereich der Außenhandelspolitik (sowie impliziert des Binnenmarktes) offenbar für nachrangig angesehen wurde. Dies ist vor dem Hintergrund der diesbezüglichen **Rechtsprechung des EuGH** zu sehen, die sich wie folgt zusammenfassen lässt:⁴⁶

- Die Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts hat auf der Grundlage **objektiver und gerichtlich nachprüfbarer Umstände** zu er-

Rechtsgrundlage zu sehen (vgl. oben A.II.) und sollte daher wohl die Wahl nur einer Rechtsgrundlage bekräftigen bzw. begründen.

³⁶ S.o. A.II.

³⁷ Vgl. KOM (2003) 379 endg., S. 6; s. auch *Oexle*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 143, 144; *Dieckmann*, ZUR 2006, 561, 562; *Oexle*, ZUR 2007, 460 f.

³⁸ Vgl. A5-0391/2003final, S. 5.

³⁹ KOM (2005) 303 endg., S. 3.

⁴⁰ Vgl. insbesondere Änderungsvorschlag im Rapport des Parlaments, A5-0391/2003final, S. 5.

⁴¹ Diesen Aspekt auch betonend etwa *Oexle*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 143, 144; *Krämer*, JEEPL 2006, 153, 154; *Dieckmann*, ZUR 2006, 561, 562; *Oexle*, ZUR 2007, 460 f.; s. auch v. *Köller/Klett/Konzak*, EG-Abfallverbringungsverordnung, S. 19.

⁴² Hierzu im Zusammenhang mit der VO 1013/2006 noch unten E.

⁴³ Vgl. nur *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 176, Rn. 5; *Epiney*, Umweltrecht, 142; *Oexle*, ZUR 2007, 460 f.

⁴⁴ So aber *Middeke*, EUDUR I, § 32, Rn. 71.

⁴⁵ Vgl. zu dieser Problematik *Epiney*, FS Rengeling, 215 (223 f.).

⁴⁶ Vgl. zur Wahl und Abgrenzung der Rechtsgrundlagen etwa *Epiney*, Umweltrecht, 64 ff.; *Ullrich*, ZEuS 2000, 243 ff.; *Heselhaus*, NVwZ 1999, 1190 ff.; *Krämer*, EC Environmental Law, 79 ff.; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 175, Rn. 16 ff.; s. auch den Überblick über die Rechtsprechung bei *Scheuing*, in: Umweltrecht im Wandel, 129 (143 ff.).

folgen, zu denen insbesondere **Ziel und Inhalt** des fraglichen Rechtsakts gehören.⁴⁷

- Die Rechtsprechung dürfte weiter davon ausgehen, dass im Zweifel – ausgehend von der Maßgeblichkeit des objektiv zu ermittelnden Ziels und Inhalts eines Rechtsakts – nur **eine Rechtsgrundlage** heranzuziehen ist, nämlich diejenige, die angesichts von Ziel und Inhalt des Rechtsakts **schwerpunktmäßig** einschlägig ist, so dass eine Doppelabstützung grundsätzlich eher zu vermeiden ist.⁴⁸
- Allerdings sei eine **Doppelabstützung** auf mehrere Rechtsgrundlagen immer dann möglich und geboten, wenn ein Rechtsakt **gleichzeitig zwei Zielsetzungen verfolgt und / oder mehrere Komponenten** aufweist, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen zweitrangig ist oder lediglich mittelbaren Charakter aufweist.⁴⁹ Allerdings dürfe der „Wesenskern“ der jeweiligen Rechtsetzungsverfahren nicht beeinträchtigt werden,⁵⁰ womit offenbar gemeint ist, dass die vertragliche Kompetenzverteilung auf horizontaler Ebene nicht modifiziert werden darf.

Unabhängig von der Frage, ob und inwieweit die Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die Zulässigkeit von Doppelabstützungen in jeder Hinsicht zu überzeugen vermag,⁵¹ dürfte die **alleinige Abstützung der VO 1013/2006 auf Art. 175 EG** durchaus den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen Rechnung tragen.⁵² Zwar betrifft der Rechtsakt – aufgrund des Regelungsgegenstandes, nämlich Verbringung von Abfall bzw. deren Beschränkung – durchaus sowohl den Binnenmarkt als auch den Außenhandel; jedoch beruhen die diesbezüglichen Regelungen in der Verordnung praktisch ausschließlich auf umweltpolitischen Zielsetzungen bzw. die Handelsregelungen und -beschränkungen wurden im Hinblick auf

⁴⁷ EuGH, Rs. C-300/89 (Kommission/Rat), Slg. 1991, I-2867, Rn. 10; EuGH, Rs. C-155/91 (Kommission/Rat), Slg. 1993, I-939, Rn. 7; EuGH, Rs. C-70/88 (Parlament/Rat), Slg. 1991, I-4529, Rn. 9; EuGH, Rs. C-187/93 (Parlament/Rat), Slg. 1994, I-2857, Rn. 17; EuGH, verb. Rs. C-164/97, C-165/97 (Parlament/Rat), Slg. 1999, I-1139, Rn. 12 ff.; EuGH, Gutachten 2/00 (Cartagena-Protokoll), Slg. 2001, I-9713, Rn. 22 ff.; EuGH, Rs. C-377/98 (Niederlande/Parlament und Rat), Slg. 2001, I-7079, Rn. 10 ff.; EuGH, Rs. C-491/01 (British American Tobacco Ltd. u.a.), Slg. 2002, I-5463, Rn. 94 ff.; EuGH, Rs. C-268/94 (Portugal/Rat), Slg. 1996, I-6177, Rn. 22; EuGH, Rs. C-176/03 (Kommission/Rat), Slg. 2005, I-7879, Rn. 45; EuGH, Rs. C-178/03 (Kommission/Parlament und Rat), Slg. 2006, I-129, Rn. 41.

⁴⁸ EuGH, Rs. C-491/01 (British American Tobacco Ltd. u.a.), Slg. 2002, I-11453, Rn. 94; EuGH, Gutachten 2/00 (Cartagena-Protokoll), Slg. 2001, I-9713, Rn. 23; EuGH, Rs. C-281/01 (Kommission/Rat), Slg. 2002, I-12049, Rn. 35; EuGH, Rs. C-36/98 (Spanien/Rat), Slg. 2001, I-779, Rn. 59; EuGH, Rs. C-211/01 (Kommission/Rat), Slg. 2003, I-8913, Rn. 39; EuGH, Rs. C-338/01 (Kommission/Rat), Slg. 2004, I-4829, Rn. 55; EuGH, Rs. C-178/03 (Kommission/Parlament und Rat), Slg. 2006, I-129, Rn. 42 f.; EuGH, Rs. C-94/03 (Kommission/Rat), Slg. 2006, I-1, Rn. 35 f.

⁴⁹ EuGH, Rs. C-42/97 (Parlament/Rat), Slg. 1999, I-869, Rn. 38 ff.; EuGH, Rs. C-36/98 (Spanien/Rat), Slg. 2001, I-779, Rn. 54 ff.; EuGH, Gutachten 2/00 (Cartagena-Protokoll), Slg. 2001, I-9713.

⁵⁰ EuGH, Rs. C-491/01 (British American Tobacco Ltd. u.a.), Slg. 2002, I-11453, Rn. 108 f.; s. auch EuGH, Rs. C-178/03 (Kommission/Parlament und Rat), Slg. 2006, I-129, Rn. 57.

⁵¹ M.E. betont sie nicht immer mit hinreichender Klarheit – vgl. etwa EuGH, Rs. C-281/01 (Kommission/Rat), Slg. 2002, I-12049, Rn. 35, wo der EuGH allgemein feststellt, dass „ausnahmsweise“ zwei Rechtsgrundlagen herangezogen werden können, wenn gleichzeitig mehrere untrennbar miteinander verbundene Ziele verfolgt werden, ohne dass das eine im Verhältnis zum anderen zweitrangig ist -, dass Doppelabstützungen wirklich nur sehr ausnahmsweise in Betracht kommen können, da sie letztlich zu einer Vermischung des gemeinschaftlichen Kompetenzsystems führten, vgl. die Ausführungen bei *Epiney*, Umweltrecht, S. 65 f. S. im Übrigen auch *Höhler/Lafuente*, ZUR 2007, 71, 73 f., die für eine Doppelabstützung mit artikelweiser Zuordnung plädieren.

⁵² In diese Richtung auch *Schröder*, in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, VO 1013/2006, Vorbemerkungen, Rn. 8.

die Verfolgung umweltpolitischer Zielsetzungen erlassen. Damit liegt der **Schwerpunkt der Maßnahme aber im umweltpolitischen Bereich**, wenn auch sein Gegenstand auch den Binnenmarkt bzw. den Außenhandel betrifft: Denn im Falle einer klar dominanten bzw. in diesem Fall wohl gar alleinigen umweltpolitischen **Zielsetzung** eines Rechtsakts ändert der Gegenstand einer Maßnahme nichts an dem darin zum Ausdruck gekommenen objektiven Schwerpunkt der Maßnahme.⁵³ Vor diesem Hintergrund ist denn auch Erwägung 1 der Präambel VO 1013/2006 zu sehen wonach der Umweltschutz das Hauptanliegen der Verordnung sei und der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen nur sekundäre Bedeutung zukomme.⁵⁴ Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung gerade nicht bezweckt, den freien Verkehr von Abfällen innerhalb der Gemeinschaft zu verwirklichen,⁵⁵ sondern vielmehr, ihn soweit zu reglementieren und damit auch zu beschränken, wie dies zur Verwirklichung der umweltpolitischen Zielsetzungen notwendig ist.⁵⁶ M.a.W. geht es letztlich darum, die Gründe für eine Verbringungsbeschränkung oder -verhinderung zu harmonisieren, nicht hingegen um eine Erleichterung der Zirkulation der Abfälle, so dass deren Auswirkungen eigentlich nur einen „**Reflex**“ der Verwirklichung der umweltpolitischen Zielsetzungen darstellen.⁵⁷ Insofern geht es nicht um die Schaffung einer Marktordnung für den Bereich der Abfallverbringung, sondern um die Verwirklichung umweltrechtlicher Zielsetzungen durch die Regelung der Abfallverbringung.⁵⁸

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der **EuGH** in seiner jüngeren **Rechtsprechung** etwas **andere Akzente** setzen dürfte: So hielt er in den **Rs. C-94/03 und C-178/03**⁵⁹ fest, dass sowohl die Verordnung über die Aus und Einfuhr gefährlicher Chemikalien⁶⁰ als auch das entsprechende völkerrechtliche Abkommen⁶¹ bzw. der diesbezügliche Genehmigungsbeschluss des Rates auf Art. 133, 175 EG zu stützen seien, da der Schutz von Umwelt und Gesundheit einerseits und die Regelung des Handels andererseits zwei untrennbar miteinander verbundene Komponenten darstellten, die gleichrangig seien. Offenbar geht der Gerichtshof hier also davon aus, dass selbst in den Fällen, in denen die umweltpolitische Zielsetzung allein oder praktisch allein maßgebend ist, zumindest dann auch auf Art. 133 EG zurückgegriffen werden muss, wenn die entsprechenden Rechtsakte Regelungen enthalten, die sich unmittelbar und sofort auf den Handel auswirken.⁶² Wirklich überzeugend⁶³ ist dies schon deshalb nicht, weil auf

⁵³ Vgl. insoweit auch EuGH, Rs. C-187/93 (Parlament/Rat), Slg. 1994, I-2875 in Bezug auf die Rechtsgrundlage der Vorgängerverordnung 259/93, die nach Ansicht des EuGH allein auf Art. 175 EG zu stützen gewesen war.

⁵⁴ Zu diesem Schwerpunkt der Verordnung auch etwa *Dieckmann*, 561, 562; v. *Köller/Klett/Konzak*, EG-Abfallverbringungsverordnung, 18 (letzte in Bezug auf VO 259/93).

⁵⁵ S. insoweit in Bezug auf die Vorgängerverordnung EuGH, Rs. C-187/93 (Parlament/Rat), Slg. 1994, I-2857, Rn. 23.

⁵⁶ S. in diesem Zusammenhang auch die Bemerkung von *Schröder*, in: *Jarass/Ruchay/Weidemann*, KrW-/AbfG, VO 1013/2006, Vorbemerkungen, Rn. 18, der darauf hinweist, dass die VO 1013/2006 „unbestreitbar von Marktfreiheit weit entfernt“ sei; sie konstituiere vielmehr eine „Art Marktordnung für Abfälle, in der jeder Marktverkehr zwischen den Mitgliedstaaten von Zustimmungen abhängt“.

⁵⁷ Vgl. insoweit auch die Ausführungen in EuGH, Rs. C-187/93 (Parlament/Rat), Slg. 1994, I-2857, Rn. 24 ff.; s. in diesem Zusammenhang auch die Bemerkungen von *Winter*, DVBl. 2000, 657, 658, wonach der freie Abfallverkehr nicht „Selbstzweck“ sei, sondern Mittel zum Zweck, nämlich die Verwirklichung umweltpolitischer Anliegen.

⁵⁸ Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass auch das Basler Übereinkommen (hierzu unten C.I.), dessen Umsetzung die VO 1013/2006 ja auch dienen soll, eher die Abfallverbringungsbeschränkung im Hinblick auf die Erreichung umweltpolitischer Ziele im Auge hat.

⁵⁹ EuGH, Rs. C-178/03 (Kommission/Parlament und Rat), Slg. 2006, I-129; EuGH, Rs. C-94/03 (Kommission/Rat), Slg. 2006, I-1.

⁶⁰ VO 304/2003 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien, ABl. 2003 L 63, 1.

⁶¹ Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel, ABl. 2003 L 63, 27.

⁶² Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-94/03 (Kommission/Rat), Slg. 2006, I-1, Rn. 42.

⁶³ Vgl. auch die Kritik bei *Krämer*, JEEPL 2006, 153, 154 f. sowie die Ausführungen der Generalanwältin *Kokott* in den Schlussanträgen vom 26.05.2006, Slg. 2006, I-00107; eher zustimmend zu den Urteilen aber *Schaffrin*, RECIEL 2006, 339, 342, die auf die „Gleichberechtigung“ der Zielsetzungen bzw. Inhalte verweist.

dieser Grundlage notwendigerweise immer schon dann auch die entsprechende handelsrechtliche oder auch binnenmarktrechtliche Rechtsgrundlage heranzuziehen ist, wenn sich eine ausschließlich umwelt-politisch motivierte Regelung Mitteln der Handels- oder Binnenmarktpolitik bedient. Damit aber wäre letztlich regelmäßig (auch) die handels- oder binnenmarktrechtliche Rechtsgrundlage heranzuziehen, wenn diese Bereiche „unmittelbar“ betroffen sind, auch wenn es letztlich nicht um Anliegen des Handels oder des Binnenmarktes geht, so dass sich die Frage nach dem „Schwerpunkt“ einer Maßnahme – die doch an sich auch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs entscheidend sein müsste – insoweit erübrigte. Weiter dürfte diese Rechtsprechung auch kaum mit dem – auch vom EuGH betonten – Grundsatz des nur ausnahmsweisen Rückgriffs auf zwei Rechtsgrundlagen im Einklang stehen. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass sich der EuGH in diesen Urteilen nicht mit der Frage der „Unvereinbarkeit“ der Verfahren auseinandersetzt, da Art. 175 EG das Mitentscheidungsverfahren vorsieht, Art. 133 EG jedoch nicht; der EuGH schloss – offenbar mit Blick auf die möglichst weitgehende Beteiligung des Parlaments – auf die Anwendbarkeit des Art. 251 EG, dies obwohl im Bereich der Außenhandelspolitik dem Parlament eben gerade keine solchen Befugnisse zukommen sollen. Deutlich wird damit eines der Hauptargumente gegen Doppelabstützungen: Diese führen nämlich letztlich zu einer Verschiebung, wenn nicht gar Auflösung des gemeinschaftlichen Kompetenzsystems und damit zu einer (faktischen) Umgehung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EG). Denn die generelle Zulässigkeit von Doppelabstützungen ermöglichte letztlich eine beliebige Kombination verschiedener Rechtsgrundlagen, so dass – wie gerade die beiden erwähnten Urteile zeigen – sowohl Verfahren „vermischt“ würden als auch in materieller Hinsicht der Inhalt der erlassenen Rechtsakte in keiner Weise auf der Grundlage der vertraglichen Handlungsbefugnisse bestimmbar wäre. Schließlich verwundert es, dass der EuGH die Frage, ob und inwieweit Art. 176 EG auf einen solchen „doppelt abgestützten“ Rechtsakt Anwendung finden soll, völlig ausspart. Angesichts dieser Bedenken gegen diese neue Entwicklung der Rechtsprechung bleibt nur zu hoffen, dass der EuGH bei nächster Gelegenheit die diesbezüglichen Gesichtspunkte klarstellt und sich (wieder) dazu bekennt, dass Doppelabstützungen klar die Ausnahme bleiben und im Falle verschiedener bzw. miteinander unvereinbarer Rechtssetzungsverfahren sowie unterschiedlicher „nationaler Alleingangsmöglichkeiten“ jedenfalls ausgeschlossen sein müssen. Auch wäre eine Präzisierung der Rechtsprechung in Bezug auf die Rolle einer (wie im Falle der VO 1013/2006) klar dominierenden oder gar alleinigen (umweltpolitischen) Zielsetzung eines Rechtsakts für die Wahl der Rechtsgrundlage sachdienlich; Nach der hier vertretenen Ansicht sollte in einem solchen Fall die Zielsetzung für die Wahl der Rechtsgrundlage ausschlaggebend sein, und der Gegenstand des Rechtsakts zurücktreten.

Jedenfalls wird der EuGH die Gelegenheit haben, seinen Ansatz zu präzisieren, hat doch die Kommission Nichtigkeitsklage gegen die VO 1013/2006 mit der Begründung erhoben, die VO 1013/2006 sei nicht auf die richtige Rechtsgrundlage gestützt worden.⁶⁴ Das Urteil des EuGH darf mit Spannung erwartet werden.

B. Die VO 1013/2006: Überblick über Inhalt und Systematik

Die genaue inhaltliche Tragweite der Vorgaben der VO 1013/2006 ergibt sich selbstredend aus den Kommentierungen der einzelnen Artikel; im Folgenden geht es daher lediglich darum, Inhalt und Systematik der Verordnung kurz zu skizzieren, um einen **Gesamtüberblick** über ihren Regelungsgehalt zu erhalten.⁶⁵ Die Bestimmungen der Verordnung können in vier Kategorien eingeteilt werden:

- Eine Reihe **allgemeiner Bestimmungen** bezieht sich auf alle Arten der Abfallverbringungen: So umschreibt Art. 1 VO 1013/2006 den Geltungsbereich der Richtlinie, und Art. 2 enthält die Begriffsbestimmungen, die sich im Vergleich zur VO 259/93 mehr als verdoppelt haben.⁶⁶ Art. 61-64 VO 1013/2006 regeln das Inkrafttreten und den Geltungsbeginn und sehen Übergangsregelungen für laufende Notifizierungsverfahren sowie für (einige) neue Mitgliedstaaten vor.

⁶⁴ Rs. C-411/06.

⁶⁵ Vgl. auch den Überblick über den Regelungsgehalt der Verordnung bei *Ehrmann*, AbfallR 2006, 19, 21 f.; *Oexle*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 143, 145 ff.; *Klaffki*, DVBl. 2007, 870 ff.; *Oexle*, ZUR 2007, 460 ff.; *Kropp*, AbfallR 2006, 150, 151 ff.; *Dieckmann*, ZUR 2006, 561, 562 ff.; *Schröder*, in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, VO 1013/2006, Vorbemerkungen, Rn. 9 ff.

⁶⁶ Wobei diese Erweiterung teilweise auf eine verstärkte Anpassung an die Begrifflichkeiten des Basler Übereinkommens zurückgeht, vgl. zu diesem Aspekt *Schröder*, in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, VO 1013/2006, Art. 2, Rn. 1 f.

- Der wesentliche Teil der Verordnung betrifft die Bestimmungen über die **Verbringung zwischen den Mitgliedstaaten** (Art. 3-32 VO 1013/2006), wobei sowohl die Verbringung ohne als auch mit Durchfuhr durch Drittstaaten erfasst werden. Geregelt werden im Einzelnen das durchzuführende Notifizierungs- und Zulassungsverfahren (Art. 3, 4, 7-10 VO 1013/2006), materielle Genehmigungsvoraussetzungen (Art. 5, 6 VO 1013/2006), mögliche Gründe für die Erhebung von Einwänden (Art. 11, 12 VO 1013/2006), Verfahrensmodalitäten in Sonderfällen (Art. 13, 14 VO 1013/2006), die Verbleibkontrolle (Art. 16-18 VO 1013/2006), einige ergänzende Bestimmungen, insbesondere betreffend die Rücknahmeverpflichtungen bei nicht abgeschlossenen oder illegalen Verbringungen (Art. 19-29), sowie Sonderregelungen für Grenzgebiete (Art. 30 VO 1013/2006) und Verbringungen mit Drittstaatsdurchfuhr (Art. 31, 32 VO 1013/2006).

Hingewiesen sei insbesondere auf folgende **Charakteristika** des so geschaffenen **Regelungssystems**:

- Grundsätzlich – es sei denn, es handle sich um Abfälle der „Grünen Liste“ (Anhang III VO 1013/2006), für die lediglich die Vorgaben des Art. 18 VO 1013/2006 zum Zuge kommen – bedürfen Abfallverbringungen einer **behördlichen Genehmigung**, die nach Durchlaufen des sog. **Notifizierungsverfahrens** (nicht) erteilt wird (Art. 3 Abs. 1-14 VO 1013/2006). Das Verfahren ist neu grundsätzlich **einheitlich für alle Arten der Abfallverbringung** ausgestaltet und im Einzelnen in Art. 4-9 VO 1013/2006 geregelt. Hervorzuheben ist insbesondere, dass die Behörden am Versand- und am Bestimmungsort grundsätzlich auf gleicher Stufe stehen, so dass es hier weniger um eine Art integriertes Genehmigungsverfahren, denn um die Regelung des Zusammenspiels verschiedener nationaler Behörden geht.⁶⁷ Die Verbringung hat dann unter Beachtung der in Art. 16 VO 1013/2006 formulierten Vorgaben zu erfolgen.

- Art. 10 VO 1013/2006 ermöglicht die Formulierung von **Auflagen in Bezug auf die Verbringung**.

- Art. 11, 12 VO 1013/2006 sind die möglichen Gründe für die Versagung der Genehmigung der Verbringung („**Einwände**“) zu entnehmen, die sowohl durch die Behörden am Versandort als auch durch diejenigen am Bestimmungsort geltend gemacht werden können. Im Vergleich zur bisherigen Rechtslage wurden die Einwandsgründe – wobei zwischen Einwänden gegen die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen und solchen gegen die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen unterschieden wird – teils von der VO 259/93 übernommen, teils konkretisiert oder auch eingeschränkt und teils ergänzt. Insgesamt dürfte ihre Ausgestaltung maßgeblich durch politische Kompromisse geprägt sein, was ihrer Systematik und inhaltlichen Klarheit nicht förderlich war.⁶⁸

- Art. 34 ff. VO 1013/2006 sind die Vorgaben für die **Verbringung zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten** zu entnehmen. Vor dem Hintergrund der einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen sind hier für zahlreiche Drittstaaten und / oder Abfallarten allgemeine Verbringungsverbote vorgesehen, insbesondere soweit die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen in andere Drittstaaten als die EFTA-Staaten betroffen ist.
- Schließlich haben die Mitgliedstaaten nach Art. 33 VO 1013/2006 geeignete Regelungen für die Überwachung und Kontrolle von **Verbringungen innerhalb der Mitgliedstaaten** vorzusehen; diese müssen im Hinblick auf eine gewisse Kohärenz den Verordnungsregelungen über die grenzüberschreitende Verbringung Rechnung tragen, wobei es den Mitgliedstaaten aber freisteht, die Bestimmungen der Verordnung auch auf innerstaatliche Abfalltransporte anzuwenden.

Immer wieder wurde in Bezug auf die VO 259/93 die Frage aufgeworfen, ob diese bzw. gewisse Aspekte derselben (wobei die Frage des Notifizierungssystems und der Ausgestaltung der Einwände im Zentrum des Interesses standen) angesichts

⁶⁷ Vgl. zu diesem Aspekt *Dieckmann*, ZUR 2006, 561, 564. S. auch *Schröder*, in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, VO 1013/2006, Vorbemerkungen, Rn. 14, der auf den „transnationalen Charakter“ des Abfallverbringungsverfahrens hinweist, der vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass die Entscheidungen der Mitgliedstaaten gemäss der Verordnung jeweils auch Bindungswirkung für die anderen Mitgliedstaaten entfalten.

⁶⁸ Vgl. die Kritik bei *Dieckmann*, ZUR 2006, 561, 564 ff.

der doch beachtlichen **Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit** durch die Vorgaben der Verordnung⁶⁹ mit dem **Primärrecht**, insbesondere mit **Art. 28 EG, im Einklang steht**.⁷⁰ Diese Fragen dürften sich entsprechend im Zusammenhang mit der neuen Verordnung stellen.⁷¹ Der EuGH musste sich bislang zu dieser Frage noch nicht äußern, und in der Lehre wurde überwiegend von der Vereinbarkeit der VO 259/93 mit den primärrechtlichen Vorgaben ausgegangen.⁷² Im Einzelnen kann die Frage der **Primärrechtskonformität der VO 1013/2006** nur in Bezug auf die **einzelnen Bestimmungen der Verordnung** untersucht werden, steht doch die grundsätzliche Formulierung von Vorgaben für die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen zweifellos im Einklang mit dem Primärrecht, so dass insoweit auf die Kommentierungen zu den einzelnen (möglicherweise problematischen) Verordnungsbestimmungen zu verweisen ist. Hingewiesen sei an dieser Stelle jedoch bereits auf den Umstand, dass der **Regelungsansatz der Verordnung** (Notifizierungsverfahren und die Möglichkeit, die Verbringungen aus bestimmten Gründen einzuschränken oder zu unterbinden) **grundsätzlich mit Art. 28 EG im Einklang** stehen dürfte: Denn Einschränkungen des freien Warenverkehrs sind immer dann möglich, wenn die getroffenen Maßnahmen notwendig sind, um Gründen im Sinne des Art. 30 EG oder aber zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls Rechnung zu tragen; zu letzteren ist der Umweltschutz zu zählen.⁷³ Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das in Art. 174 Abs. 2 S. 2 EG verankerte Ursprungsprinzip grundsätzlich durchaus Anliegen der Entsorgungsnähe und der Entsorgungsautarkie zu begründen vermag, wenn aus diesem Grundsatz auch keine Verpflichtung zu einer „bedingungslosen“ Verfolgung dieser Prinzipien abgeleitet werden kann.⁷⁴ Vor diesem Hintergrund und angesichts des Umstandes, dass Abfallverbringungen regelmäßig potentiell Gefährdungen für Mensch und Umwelt mit sich bringen, steht das Notifizierungsverfahren grundsätzlich mit Art. 28 EG in Einklang, zumal es bei gewissen als nicht gefährlich eingestuften Abfällen („Grüne Liste“) erst gar nicht zur Anwendung kommt. Auch das grundsätzliche System der (abgestuften) Einwände in Art. 11, 12 VO 1013/2006 (womit aber noch keine Stellungnahme zur Primärrechtskonformität einzelner Einwände verbunden ist) dürfte als solches mit den primärrechtlichen Vorgaben vereinbar sein, wird es dadurch den Mitgliedstaaten doch ermöglicht, bei Vorliegen bestimmter Gründe im Hinblick auf die Verwirklichung umweltpolitischer oder gesundheitspolitischer Zielsetzungen die Abfallverbringungen einzuschränken oder zu unterbinden.⁷⁵ Allerdings ist daran

⁶⁹ S. insoweit schon oben A.III.

⁷⁰ Vgl. statt vieler ausführlich und m.w.N. *Kasten*, Europa- und völkerrechtliche Aspekte der grenzüberschreitenden Abfallverbringung, 141 ff.

⁷¹ Und werden auch teilweise aufgeworfen, vgl. etwa *Oexle*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 143, 150 ff.

⁷² Vgl. etwa *Engels*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 213 ff.; *Kasten*, Europa- und völkerrechtliche Aspekte der grenzüberschreitenden Abfallverbringung, 141 ff.; *Frenz*, UPR 2000, 210 ff.

⁷³ Vgl. zu diesen Grundsätzen neben den einschlägigen Kommentaren zu Art. 28 etwa *Epiney*, in: Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 8, Rn. 51 ff.; *Sander/Sasdi*, Freihandel und Umweltschutz, 26 ff.; spezifisch mit Bezug zur Abfallverbringung auch *Jarass*, NuR 1998, 397, 402 ff.; *Stewing*, Andienungs- und Überlassungspflichten, 45 ff.

⁷⁴ Vgl. zum Ursprungsprinzip bereits EuGH, Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431, Rn. 34 ff.; s. auch EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097, Rn. 34; aus der Literatur m.w.N. *Epiney*, Umweltrecht, 105 f.; spezifisch mit Bezug zu Nähe- und Autarkieprinzip *te Heesen*, Abfallverbringung, 96 f.; *Frank*, Nähe und Autarkie in der Abfallentsorgung, 64 ff., der zutreffend betont, dass Nähe- und Autarkieprinzip zwar mit dem Ursprungsprinzip im Einklang stehen, sich jedoch nicht zwingend aus diesem ergeben, sondern dass verschiedene einschlägige Grundsätze im Hinblick auf die Verwirklichung eines bestmöglichen Umweltschutzes miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Vgl. hierzu auch noch unten E.III.3.

⁷⁵ Diese hier vertretene grundsätzliche Vereinbarkeit des Systems der VO 1013/2006 mit den Vorgaben des EG-Vertrages ist auch und gerade vor dem Hintergrund zu sehen, dass dem Gemeinschaftsgesetzgeber nach der Rechtsprechung des EuGH bei der Ausgestaltung des Sekundärrechts im Hinblick auf die Verfolgung bestimmter Zielsetzungen ein recht weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen ist. Vgl. etwa EuGH, Rs.

zu erinnern, dass das Sekundärrecht jedenfalls primärrechtskonform auszulegen ist, so dass sich ggf. – was noch im Rahmen der Kommentierung der einzelnen Artikel zu erörtern sein wird – vor dem Hintergrund der Art. 28 ff. EG eine restriktive Auslegung der Einwandgründe aufdrängen könnte.

C. Die VO 1013/2006 im völkerrechtlichen Kontext

Wie bereits erwähnt, soll die VO 1013/2006 u.a. die **völkerrechtlichen Vorgaben umsetzen bzw. deren Weiterentwicklung** Rechnung tragen; insofern ist sie also auch vor dem Hintergrund derselben – in deren Licht sie denn auch auszulegen ist – zu sehen. Von Bedeutung ist dabei auf völkervertragsrechtlicher Ebene⁷⁶ in erster Linie das Basler Übereinkommen (I.). Daneben gibt es jedoch noch einige andere Abkommen bzw. im Rahmen von internationalen Organisationen gefasste verbindliche Beschlüsse, von denen die im Zusammenhang mit der Abfallverbringung wichtigsten im Überblick erwähnt werden sollen (II.).

Die **Bedeutung der völkerrechtlichen Grundlagen** der Verordnung kommt auch in der **Präambel** der VO 1013/2006 zum Ausdruck:

- Erwägung 5 weist auf den Beschluss C(2001)107 des OECD-Rates hin, den die Gemeinschaft gebilligt hat, so dass die Regelung der Abfallverbringung in der Gemeinschaft diesem Beschluss Rechnung tragen muss. Auch Erwägungen 28, 29, 30, 37, 38 nehmen auf diesen Beschluss Bezug.

- Erwägung 6 erwähnt das Stockholmer Übereinkommen vom 22.5.2001 über persistente organische Schadstoffe⁷⁷, das grundsätzlich die Verbringung solcher Schadstoffe verbietet und damit einen Bezug zur Regelung der Abfallverbringung in der Gemeinschaft aufweist.

- Erwägung 23 enthält einen Hinweis auf die sich aus dem auch von der Gemeinschaft ratifizierten UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (Aarhus-Konvention)⁷⁸ ergebenden Verpflichtungen.

- Schließlich nehmen Erwägungen 8, 9, 26, 28, 30, 34, 35, 37, 38 auf die sich aus dem Basler Übereinkommen⁷⁹ ergebenden Verpflichtungen Bezug.

I. Das Basler Übereinkommen

1. Zu den inhaltlichen Vorgaben

Das 1989 unter Leitung der Vereinten Nationen erarbeitete Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihre Entsorgung⁸⁰ – der Meilenstein in der Entwicklung der völkerrechtlichen Vor-

C-293/97 (Standley), Slg. 1999, I-2603; EuGH, Rs. C-377/98 (Niederlande/EP und Rat), Slg. 2001, I-7079; EuGH, Rs. C-540/03 (EP/Rat), Slg. 2006, I-5769; EuGH, Rs. C-180/96 (Großbritannien/Kommission), Slg. 1998, I-2265; EuGH, Rs. C-168/98 (Luxemburg/Rat und Parlament), Slg. 2000, I-9131. Zur vom EuGH angelegten „Kontroll-dichte“ die instruktiven Untersuchungen bei *Pache*, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 373 ff.; *Pache*, DVBl. 1998, 380 ff.; *Szczekalla*, in: Handbuch der Grundrechte, § 7, Rn. 116 ff.

⁷⁶ Dem Völkergewohnheitsrecht kommt für die Frage der Abfallverbringung im Ergebnis keine große Bedeutung zu, vgl. im Einzelnen hierzu *Kasten*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 228 ff.

⁷⁷ Übereinkommen vom 22.5.2001 über persistente organische Schadstoffe, BGBl. Teil II S. 803.

⁷⁸ ABl. 2005 L 124, 1.

⁷⁹ Fn. 7.

⁸⁰ Fn. 7. Vgl. zum Basler Übereinkommen etwa *Bothe*, GYIL 1990, 422 ff.; *Kitt*, Geo.Int'l Env'tl.L.Rev. 1995, 485 ff.; *Meinke*, in: Internationale Umweltregime, 63 ff.; *Sands*, International Environmental Law, 691 ff.; *Portas*, Sustainable Development Law & Policy 2006, 38 ff.; *Kummer*, ICLQ 41 (1992), 530 ff.; von *Köller/Klett/Konzak*, EG-Abfallverbringungsverordnung, 19 ff.; *Buck/Helm*, Zehn Jahre Baseler Übereinkommen, *passim*; *Engels*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 82 ff.; *Ehrmann*, Erfül-

gaben in diesem Bereich – trat am 6. Mai 1992 in Kraft und ist für die Gemeinschaft seit dem 5. Mai 1994 bindend. Inzwischen haben es 169 Staaten ratifiziert.⁸¹

Ziel des Übereinkommens ist die **Vermeidung von mit dem grenzüberschreitenden Transport von Abfall verbundenen Risiken**, wobei hervorzuheben ist, dass das Übereinkommen nicht etwa auf die Verwirklichung eines Welthandelsmarktes für Abfälle, sondern klar auf die – im Hinblick auf die Erreichung der angestrebten umweltpolitischen Ziele – Beschränkung der Abfallverbringung ausgerichtet ist.⁸² Zu diesem Zweck regelt das Abkommen in erster Linie die **Kontrolle und Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sonderabfällen**, wobei zahlreiche Bestimmungen bereits hinreichend bestimmt sind, um (in monistisch verfassten Staaten) als solche – d.h. ohne eine zusätzliche Präzisierung und Ausgestaltung durch die Vertragsstaaten – angewandt werden zu können; insofern kann ihnen also ein „self-executing-Charakter“ zukommen. Allerdings enthält das Abkommen auch präzisierungsbedürftige Regelungen, die nicht unmittelbar angewandt werden können, so etwa die Verpflichtung der Vertragsstaaten, geeignete Entsorgungsanlagen zur Verfügung zu stellen.

Das Basler Übereinkommen wurde seit seinem Inkrafttreten 1994 bereits mehrmals den internationalen Bedürfnissen und Entwicklungen zur Abfallverbringung angepasst. Bis heute wurden von den Parteien acht so genannte Vertragsstaatenkonferenzen abgehalten, die jeweils zu unterschiedlichen Weiterentwicklungen der Konvention führten.⁸³

Im Einzelnen erschließt sich die rechtliche Tragweite des Übereinkommens insbesondere durch folgende Aspekte:⁸⁴

- **Grundkonzeption:** Leitlinie des Basler Übereinkommens ist die Eindämmung grenzüberschreitender Abfallverbringungen; zu bevorzugen sind die Verminderung des Anfalls insbesondere gefährlicher Abfälle und die Entsorgung nahe am Entstehungsort.⁸⁵ Jedenfalls soll ein effizientes System zur

lungskontrolle, 357 ff.; Ott, Umweltregime, 71 ff. S. ansonsten bereits *Epiney*, URP / DEP 1999, 63, 66 ff. (die folgenden Ausführungen stützen sich auf diesen Beitrag).

⁸¹ Afghanistan, Haiti und die Vereinigten Staaten haben unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

⁸² Vgl. etwa *Buck/Helm*, Zehn Jahre Baseler Übereinkommen, 42; *Krieger*, EUDUR I, § 74, Rn. 6.

⁸³ Zu erwähnen ist hier vor allem die fünfte Vertragsstaatenkonferenz (VSK) vom 6. - 10.12.1999 in Basel, aus der das Basler Protokoll über eine internationale Haftpflicht bei Sondermülltransporten hervorgegangen ist. Das Protokoll ist noch nicht in Kraft getreten, da es erst 7 der erforderlichen 20 Parteien ratifiziert haben, 13 Staaten haben das Protokoll unterzeichnet. An der vom 27.11.-1.12.2006 abgehaltenen achten VSK wurden global harmonisierte Formulare für die Notifizierung von Abfallverbringungen und eine dazugehörige Ausfüllanleitung beschlossen. Dieser Beschluss erfordert eine Anpassung der VO 1013/2006 in den betroffenen Bereichen. Die neunte Vertragsstaatenkonferenz wurde vom 23.-27.6.2008 in Bali, Indonesien, zum Thema „Waste Management for Human Health and Livelihood“ abgehalten.

⁸⁴ Grundlage des Übereinkommens waren die im Rahmen des UNEP verabschiedeten „Cairo Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Waste“ vom 17.6.1987, UNEP/GC. 14/17. Diese nicht verbindlichen Richtlinien legten wohl erstmals in umfassender Weise den sog. „cradle-to-grave“-Ansatz zugrunde. So enthalten die Cairo Guidelines auf der Grundlage einer umfassenden und integrativen Betrachtungsweise Bestimmungen über die Abfallvermeidung, die Entsorgungsplanung, die behördliche Überwachung, den Abfalltransport, die Öffentlichkeitsbeteiligung und verfahrensrechtliche Aspekte. Vgl. den Überblick über die Guidelines bei *Hohmann*, Präventive Rechtspflichten, 97 ff.

⁸⁵ Hintergrund dieser Ausrichtung des Übereinkommens ist der Umstand, dass die Industriestaaten häufig begrenzte Entsorgungskapazitäten haben und eine Entsorgung im Inland relativ teuer ist. Dies führte dann zu Exporten in Staaten des Südens, die jedoch ihrerseits häufig nicht über die technischen Möglichkeiten verfügen, um den in den Industriestaaten entstandenen Müll zu lagern und durch geeignete Verfahren zu entsorgen. Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Übereinkommens in diesem Zusammenhang *Kasten*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 184 ff.

Kontrolle von Abfallverbringungen geschaffen werden mit dem Ziel, deren Gefahrenpotential verringern zu können.⁸⁶

- **Anwendungsbereich:** Das Abkommen findet nach Art. 1 Basler Übereinkommen (BÜ) nur auf Abfälle Anwendung, die Gegenstand grenzüberschreitender Verbringung sind.

Abfälle sind nach Art. 2 Ziff. 1 BÜ "Stoffe oder Gegenstände, die entsorgt werden, zur Entsorgung bestimmt sind oder aufgrund der innerstaatlichen Rechtsvorschriften entsorgt werden müssen". Erfasst werden damit alle Gegenstände, denen sich der Besitzer entweder faktisch entledigt oder entledigen will oder nach den einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften entledigen muss. Eingeschlossen sind damit auch wieder verwertbare Abfälle.

Die Konvention unterscheidet sodann zwischen "gefährlichen Abfällen" und "anderen Abfällen". Unter ersteren sind solche Abfälle zu verstehen, die in der Liste des Anhangs I enthalten sind⁸⁷ und (kumulativ) die in Anhang III aufgelisteten Gefahrenmerkmale aufweisen. Unter den Begriff der gefährlichen Abfälle fallen aber auch diejenigen Abfälle, die nach dem nationalen Recht einer Vertragspartei, die Ausfuhr-, Durchfuhr- oder Einfuhrstaat ist, als gefährlich gelten.⁸⁸ Abfälle, die diese Merkmale nicht erfüllen und einer der in Anhang II aufgelisteten Gruppen zuzuordnen sind, sind "andere Abfälle" (Haushaltsabfälle oder Rückstände aus der Verbrennung von Haushaltsabfällen).⁸⁹

Jedenfalls wird durch die Weite dieser Definition sichergestellt, dass Exportstaaten sich ihren Verpflichtungen aus dem Abkommen nicht dadurch entziehen können, dass bestimmte Abfälle als nicht gefährlich eingestuft werden. Allerdings sind die meisten Verpflichtungen der Vertragsparteien in Bezug auf beide Arten von Abfällen parallel ausgestaltet.

- **Einfuhr- und Ausfuhrverbote, Genehmigungspflicht:** In Bezug auf das Verhältnis zu Nichtvertragsstaaten geht die Konvention von einem absoluten Im- und Exportverbot aus, Art. 4 Abs. 5 BÜ.⁹⁰ Zudem sieht das Übereinkommen ein Verbot der Ausfuhr von Abfällen in Staaten südlich des 60-ten Breitengrades vor, Art. 4 Abs. 6 BÜ. Darüber hinaus enthielt das Übereinkommen ursprünglich gerade kein generelles Exportverbot in bestimmte Staaten,⁹¹ sondern jeder Staat musste selbst die Initiative für ein nationales Importverbot ergreifen.⁹² Auf der dritten Konferenz der Vertragsstaaten wurde jedoch über die schon erwähnten Exportverbote hinaus ein allgemeines Verbringungsverbot ("*total ban*") ab 1998 für gefährliche Abfälle, womit sowohl zur Beseitigung als auch zur Verwertung bestimmte Abfälle erfasst werden, aus OECD-Staaten in Nicht-OECD-Staaten vereinbart.⁹³

Darüber hinaus haben die Vertragsparteien allgemein das Recht, die Einfuhr von Abfällen zu verbieten, Art. 4 Abs. 1 lit. a) BÜ.⁹⁴ Nach nationalem Recht der Vertragsstaaten bestehende Importverbote lösen die Verpflichtungen al-

⁸⁶ Zur Frage, ob sich die Prinzipien der Nähe und der Autarkie aus dem Basler Übereinkommen ergeben, *Frank*, Nähe und Autarkie in der Abfallentsorgung, 75 ff.

⁸⁷ Es geht dabei um Abfälle, die bestimmte, als gefährlich erachtete Stoffe enthalten.

⁸⁸ Dabei hat jede Vertragspartei dem Sekretariat des Übereinkommens diese Definition mitzuteilen; dieses informiert dann alle Vertragsstaaten, Art. 3 BÜ.

⁸⁹ Zwar könnte der Einbezug von „ungefährlichen“ Haushaltsabfälle in den Anwendungsbereich des Abkommens auf den ersten Blick systemwidrig erscheinen; jedoch kann auch gerade vom Hausmüll aufgrund der Vermischungen eine beachtliche latente Gefahr ausgehen. Vgl. hierzu etwa die instruktiven Ausführungen von GA *Jacobs*, EuGH, Rs. C-192/96 (*Beside und Besselsen*), Slg. 1998, I-4031, 4039.

⁹⁰ Art. 11 Abs. 1 BÜ erlaubt den Vertragsparteien jedoch, unter gewissen Voraussetzungen, Abfallverbringungen zwischen ihnen und bestimmten Staaten vom System des Übereinkommens auszunehmen, womit der Grundsatz des Art. 4 Abs. 5 BÜ durchbrochen und die Grundlage für die entsprechenden OECD-Beschlüsse, s.u. C.II., geschaffen wurde.

⁹¹ Vgl. zu den entsprechenden Interessen der Staaten des Südens *Kasten*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 184 ff.

⁹² Vgl. hierzu noch die Bemerkungen sogleich im Text.

⁹³ Vgl. hierzu *Kasten*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 190 f., 195 ff., die auch auf das Verhältnis des den "*total ban*" vorsehenden Art. 4 A BÜ zu Art. 11 BÜ eingeht.

⁹⁴ Allerdings sind die übrigen Vertragsstaaten von diesem Beschluss zu unterrichten.

ler anderen Vertragsstaaten aus, Ausfuhren in den betreffenden Staat zu untersagen, Art. 4 Abs. 1 lit. b) BÜ.

Liegt kein solches Importverbot vor, so dürfen die exportierenden Staaten die Ausfuhr von Abfällen nur unter der Voraussetzung einer schriftlichen Genehmigung des Einfuhrstaates erlauben, Art. 4 Abs. 1 lit. c) BÜ.⁹⁵ Im Einfuhrstaat muss jedoch eine umweltgerechte Behandlung sichergestellt werden, Art. 4 Abs. 8 BÜ.⁹⁶ Zudem darf die grenzüberschreitende Verbringung der Abfälle nur zugelassen werden, wenn der Ausfuhrstaat selbst nicht zu einer umweltgerechten und effektiven Entsorgung in der Lage ist oder die fraglichen Abfälle im Einfuhrstaat als Rohstoffe benötigt werden, Art. 4 Abs. 9 BÜ.⁹⁷

- **Ergänzende Verpflichtungen der Staaten mit Bezug zur Abfallverbringung:** Art. 4 Abs. 2 BÜ zählt eine Reihe von komplementären Verpflichtungen der Staaten auf, die weit über die Verbringungsthematik hinausgehen.⁹⁸ Ihr Konkretisierungsgrad ist allerdings nicht sehr hoch. So soll etwa die Erzeugung von Abfällen auf ein "Mindestmaß" beschränkt werden, dies unter Berücksichtigung sozialer, technologischer und wirtschaftlicher Gesichtspunkte. Oder aber geeignete Entsorgungsanlagen sollen zur Verfügung stehen, "nach Möglichkeit" im Inland. Den Vertragsstaaten wird damit ein großer Ermessensspielraum eingeräumt, so dass ein Verstoß gegen diese Verpflichtungen allenfalls in Ausnahmefällen nachgewiesen werden kann.

2. Zum Verhältnis zum GATT-/WTO-Recht

Das Basler Übereinkommen enthält mit den oben skizzierten Verbringungsbeschränkungen und -verboten Beschränkungen des freien Handels mit Abfällen. Damit drängt sich die Frage auf, ob diese Regelungen mit den einschlägigen **Vorgaben des GATT/WTO-Rechts** – eine "Rechtsordnung", die gerade den freien Handel anstrebt – in Einklang steht.⁹⁹ Diese Frage ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich die Vertragsparteien des Basler Übereinkommens nicht völlig mit denen der WTO decken. Aufgeworfen werden damit insofern sehr komplexe Probleme aus dem Bereich des Völkervertragsrechts, als das Verhältnis verschiedener völkerrechtlicher Verträge angesprochen wird, so dass hier nur ein kurzer, ergebnisorientierter Problemaufriss erfolgen kann.

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die Abfallverbringung in den **Anwendungsbereich der multilateralen Abkommen des GATT '94 bzw. des GATS** fällt. Zwar ist – entsprechend der Situation im Rahmen des EG-Vertrages¹⁰⁰ – im Einzelnen streitig, ob und inwieweit Abfall als Produkt im Sinne des GATT anzusehen ist;¹⁰¹ zur Debatte steht dabei insbesondere, ob im Anschluss an die Wiederverwertbarkeit zu differenzieren ist. Im Ergebnis kommt diesem Streit jedoch keine große Bedeutung mehr zu: Selbst wenn man (gewisse) Abfälle nicht als Produkte

⁹⁵ Vgl. auch die verfahrensbezogene Bestimmung des Art. 6 BÜ. Hierzu etwa *Kasten*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 203 f.; v. *Köller/Klett/Konzak*, EG-Abfallverbringungsverordnung, 25 f.

⁹⁶ Hierfür sind im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenz Richtlinien festzulegen.

⁹⁷ Treten bei der grenzüberschreitenden Verbringung Probleme auf, so dass diese nicht entsprechend den vertraglichen Bestimmungen zu Ende geführt werden kann, ist der Ausfuhrstaat zur Wiedereinfuhr verpflichtet, Art. 8 BÜ.

⁹⁸ So auch *Krieger*, EUDUR I, § 74, Rn. 6.

⁹⁹ Vgl. allgemein zum Welthandelsrecht etwa *Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, *passim*; *Weiß/Herrmann/Ohler*, Welthandelsrecht, *passim*; *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, *passim*; *Matsuhita/Schoenbaum/Mavroidis*, World Trade Organization, *passim*. Spezifisch zum Spannungsfeld Umwelt und Welthandel etwa *Trüeb*, Umweltrecht in der WTO, *passim*; *Epiney*, DVBl. 2000, 77 ff.; *Puth*, WTO- und Umwelt, *passim*; *Sampson/Whalley*, WTO, Trade and the Environment, *passim*.

¹⁰⁰ Vgl. hierzu nur *Epiney*, Umweltrecht, 122, m.w.N.

¹⁰¹ Vgl. zum Problemkreis etwa *Rublack*, Grenzüberschreitender Transfer, 262 f.; *Kasten*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 214, jeweils m.w.N.

im Sinne des GATT ansieht, fällt ihre grenzüberschreitende Verbringung nämlich jedenfalls unter die Bestimmungen des GATS, geht es doch hier um eine Dienstleistung. Beide Abkommen – GATT und GATS – sehen aber parallel formulierte Ausnahmeregelungen vor,¹⁰² so dass die Zulässigkeit von Beschränkungen des grundlegenden Prinzips des Freihandels im Ergebnis parallel zu beurteilen ist.

Unabhängig von diesen Erwägungen dürfte es jedoch sowieso sachgerechter sein, Abfälle insgesamt als **Produkte** im Sinne des GATT anzusehen: Denn die (ansonsten wohl erforderliche) Differenzierung zwischen wiederverwertbaren und sonstigen Abfällen dürfte zumindest aus objektiver Sicht nur sehr schwer vorzunehmen sein,¹⁰³ so dass letztlich auf den subjektiven Willen der Parteien zur Wiederverwertung abgestellt werden müsste. Dies aber dürfte für die grundsätzliche Frage der Einschlägigkeit eines Regelwerks kein geeignetes Kriterium bilden.¹⁰⁴

Die im Basler Übereinkommen enthaltenen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen stellen sicherlich **nichttarifäre Handelshemmnisse** dar, die grundsätzlich verboten sind (Art. XI GATT). Es dürfte aber anerkannt sein, dass gerade die **Ausnahmeregelungen** in Bezug auf Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen auch eher allgemein umweltschutzorientierte Maßnahmen, die den genannten Rechtsgütern (nur, aber immerhin) mittelbar dienen, erfassen.¹⁰⁵ Damit können auch Maßnahmen zur Eindämmung der Gefahren der Abfallverbringung unter diese Ausnahmeregelung fallen. Allerdings dürfen diese weder diskriminierend sein noch eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellen. Zudem muss die Maßnahme zum Schutz der entsprechenden Rechtsgüter notwendig sein, womit letztlich das Kriterium der **Verhältnismäßigkeit** angesprochen wird.¹⁰⁶ Im Ergebnis sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass die im Basler Übereinkommen vorgesehenen Maßnahmen diesen Anforderungen nicht entsprechen; selbst das absolute Verbringungsverbot gefährlicher Abfälle von OECD- in Nicht-OECD-Staaten dürfte angesichts der bekannten Gefahren für Mensch und Umwelt derartiger Transaktionen nicht als unverhältnismäßig anzusehen sein. Zu beachten ist darüber hinaus auch, dass ein multilaterales Abkommen, das auf einem entsprechenden, auch ökologischen Konsens der beteiligten Staaten beruht, tendenziell eher dem Erfordernis der Notwendigkeit entspricht als einseitige Handelsbeschränkungen.¹⁰⁷

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass das **Basler Übereinkommen** für den Bereich der Abfallverbringung im Verhältnis zu den Regeln des GATT bzw. GATS-Rechts insofern prioritär zur Anwendung kommt, als die ihm zu entnehmenden Bestimmungen **Konkretisierungen der Ausnahmeregelungen des GATT** bzw. des GATS darstellen. Damit kommt dem WTO-Recht auf dem Gebiet der Abfallverbringung unmittelbar keine Bedeutung zu.

¹⁰² Art. XX GATT, Art. XIV GATS. Danach sind nationale handels- oder dienstleistungsbeschränkende Massnahmen zulässig, wenn sie u.a. dem "Schutz des Lebens und/oder der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen" dienen.

¹⁰³ So kann die Frage nach der Wiederverwertbarkeit z.B. im Rahmen der Weiterentwicklung der Technik im Laufe der Zeit unterschiedlich zu beantworten sein.

¹⁰⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Erwägungen in EuGH, Rs. 2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431, Rn. 22 ff.

¹⁰⁵ Vgl. im Einzelnen hierzu *Weiher*, Nationaler Umweltschutz, 116 ff.; *Altemöller*, Handel und Umwelt, *passim*.

¹⁰⁶ Hierzu unter Berücksichtigung des den Vertragsstaaten einzuräumenden Beurteilungsspielraums *Weiher*, Nationaler Umweltschutz, 133 ff.; *Epiney*, DVBl. 2000, 77 ff.; s. insbesondere im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz *Tietje*, Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse, 313 ff.

¹⁰⁷ Vgl. zur diesbezüglichen Rolle multilateraler Umweltabkommen etwa *Puth*, Umweltschutz, 29 f., 45. So wird denn auch allgemein von der Vereinbarkeit des Basler Übereinkommens mit den Vorgaben des GATT/GATS/WTO-Rechts ausgegangen, vgl. *Kasten*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 211 ff.; *Gramlich*, ArchVR 1995, 131, 161 ff.; s. auch *Rublack*, Grenzüberschreitender Transfer, 262 ff.

Hieraus erschließt sich auch die Bedeutung des **WTO-Rechts in Bezug auf die VO 1013/2006**: Zwar ist die Gemeinschaft als Vertragspartnerin des GATT¹⁰⁸ an dessen Vorgaben gebunden; denn durch die Gemeinschaft abgeschlossene völkerrechtliche Verträge stellen integrierende Bestandteile des in der Gemeinschaft geltenden Rechts dar und stehen aus normenhierarchischer Sicht zwischen Primär- und Sekundärrecht.¹⁰⁹ Allerdings stellt die VO 1013/2006 – wie erwähnt¹¹⁰ – im Wesentlichen eine Anpassung an die völkerrechtliche Entwicklung auf dem Gebiet der Abfallverbringung (Basler Übereinkommen und OECD-Beschlüsse) dar und enthält insbesondere keine weitergehenden, den Freihandel mit Drittstaaten in unzulässiger Weise beeinträchtigende Regelungen. Daher ist davon auszugehen, dass auch die **VO 1013/2006 mit den Vorgaben des WTO-Rechts im Einklang** steht.

II. Weitere Abkommen und Beschlüsse in Bezug auf die Abfallverbringung

Neben dem Basler Übereinkommen gibt es noch eine Reihe **weiterer internationaler Abkommen oder Beschlüsse**, die sich auf die grenzüberschreitende Abfallverbringung beziehen. Von Bedeutung sind dabei in erster Linie folgende Rechtsakte:¹¹¹

- Die **OECD** hat sich im Rahmen ihres Arbeitsschwerpunktes "Abfallwirtschaft" bereits früh, seit 1982,¹¹² mit der Problematik des grenzüberschreitenden Abfallverkehrs befasst.¹¹³ Besondere Bedeutung kommt dem **OECD-Beschluss C(92)39**¹¹⁴ zu.

Der Beschluss sah bis zu seiner Änderung im Jahre 2001 für die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen innerhalb der OECD¹¹⁵ ein dreistufiges Kontrollverfahren vor: Die Abfälle wurden in drei Kategorien eingeteilt (Grüne, Gelbe und Rote Liste von Abfällen). Für die in der Grünen Liste aufgeführten Abfälle fanden lediglich die für Wirtschaftsgüter geltenden nationalen Bestimmungen Anwendung; allerdings blieb es den OECD-Mitgliedstaaten unbenommen, die auf Abfälle der beiden anderen Listen anwendbaren strengeren Kontrollen auch auf Abfälle der Grünen Liste zu erstrecken.¹¹⁶ Die Verbringung von Abfällen aus der Gelben Liste war entweder einem Zustimmungserfordernis im Einzelfall unterworfen,¹¹⁷ oder aber es erfolgte eine generelle Zustimmung für Verbringungen zur Verwertung in einer bestimmten Anlage.¹¹⁸ Für die

¹⁰⁸ Zur Frage der Kompetenz der EG insbesondere EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267.

¹⁰⁹ Zur Stellung des Völkerrechts im Gemeinschaftsrecht nur m.w.N. *Epiney*, EuZW 1999, 5 ff.

¹¹⁰ S.o. A.

¹¹¹ Auf Instrumente des sog. "soft law" wird im Folgenden nicht weiter eingegangen.

¹¹² Vgl. im Einzelnen zu den diesbezüglichen Tätigkeiten im Rahmen der OECD *Rublack*, Grenzüberschreitender Transfer, 36 ff.

¹¹³ OECD C(92)39/FINAL. Der OECD-Beschluss wurde unter Bezugnahme auf Art. 11 BÜ gefasst.

¹¹⁴ Die OECD-Beschlüsse sind insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass das Basler Übereinkommen teilweise auf abstrakte Gefahrenmerkmale abstellt und insofern nicht einfach zu vollziehen ist, so dass die OECD-Beschlüsse zu einer Konkretisierung der verschiedenen Abfallarten führen sollten. Vgl. *Krieger*, EUDUR I, § 74, Rn. 10. Weiter sind die OECD-Beschlüsse vor dem Hintergrund des Art. 11 BÜ zu sehen, wonach die Vertragsstaaten ermächtigt werden, mit Nichtvertragsstaaten bi- oder multilaterale Übereinkünfte zu schließen, sofern diese an der vom Basler Übereinkommen vorgeschriebenen umweltgerechten Behandlung der Abfälle orientiert sind. S. schon oben C.I.1.

¹¹⁵ Der Beschluss galt allerdings nicht für Japan, das sich bei seiner Annahme der Stimme enthielt, vgl. OECD C(92)39/FINAL.

¹¹⁶ In diesem Fall bestand allerdings eine Notifizierungspflicht gegenüber dem Sekretariat der OECD.

¹¹⁷ Die allerdings nach Ablauf von 30 Tagen als erteilt galt.

¹¹⁸ Geregelt werden außerdem die finanzielle Deckung für die Wiedereinfuhr, Zustimmungserfordernisse im Fall eines Reexports von Abfällen in einen Drittstaat sowie Anforderungen an den Vertrag, der von den beteiligten Privatpersonen abgeschlossen wird.

Verbringung von in der Roten Liste aufgeführten Abfällen bedurfte es darüber hinaus bei jeder Verbringung einer ausdrücklichen vorherigen Zustimmung im Einzelfall. Mit diesen Abfallkategorien wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass sich das Basler Übereinkommen nur auf „gefährliche Abfälle“, „Haushaltsabfälle“ und „Rückstände aus der Verbrennung von Haushaltsabfällen“ bezieht und damit alle anderen Abfallarten aus dem Anwendungsbereich ausschließt.

Die Listen der Abfallarten im Anhang des OECD-Beschluss C(92)39 wurden insgesamt fünf Mal revidiert und angepasst.¹¹⁹ Durch die Anpassung an die Listen A und B des Basler Übereinkommens änderte der Ratsbeschluss C(2001)107¹²⁰ das eben beschriebene Dreilistensystem (sog. Ampelsystem). Vorgesehen ist jetzt nur noch ein **zweistufiges Kontrollverfahren**: Die Kategorie der Abfälle der Roten Liste fällt weg.¹²¹ Abfälle der Grünen Liste, die zur Verwertung bestimmt sind, unterliegen keinem Kontrollvorgang, da sie eine geringe Gefährdung für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellen, so dass sie wie „normale“ Verkehrsgüter grenzüberschreitend transportiert werden dürfen. Alle anderen zur Verwertung bestimmten Abfälle unterliegen der Gelben Liste und damit der Verpflichtung einer vorherigen schriftlichen Notifizierung und Genehmigung, weil sie ein ausreichendes Risiko darstellen, das eine Kontrolle rechtfertigt. Dieses System wurde im Grundsatz in der **VO 1013/2006 übernommen**, wobei die Verordnung auch Verbringungen von zur Beseitigung bestimmter Abfälle umfasst.¹²²

Die Regelung der OECD stellt in Abstimmung mit dem Basler Übereinkommen ein insofern differenzierteres Kontrollverfahren dar, als hinsichtlich der Verbringung von Materialien zur Verwertung wesentliche Verfahrenserleichterungen vorgesehen sind, damit der wirtschaftlich bedeutende und prinzipiell auch erwünschte Handel mit Sekundärrohstoffen nicht übermäßig beeinträchtigt wird.¹²³

- Im Rahmen der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) wurde die **"Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes within Africa"** vom 30.1.1991¹²⁴ erarbeitet. Sie lehnt sich im Wesentlichen an das Basler Übereinkommen an, enthält jedoch auch ein generelles Verbot von Abfallimporten aus nichtafrikanischen Staaten.
- Schließlich ist noch auf das **Stockholmer Übereinkommen** von 2001¹²⁵ betreffend **persistente organische Schadstoffe (POPs)**¹²⁶ hinzuweisen. POPs sind besonders gefährliche organische Chemikalien, die sich durch ihre Stabilität und Persistenz negativ auf das Immunsystem von Menschen und Tieren auswirken und durch Anreicherung in verschiedene Organismen die terrestrischen und aquatischen Ökosysteme aus dem Gleichgewicht bringen. Das Übereinkommen trat nach Ratifikation der benötigten Anzahl Staaten am 17. Mai 2004 in Kraft.¹²⁷ Es erfasst die 12 wichtigsten POPs (die sog. „dirty dozen“), die entweder gezielt hergestellt werden oder als unerwünschte Nebenprodukte auftreten.

¹¹⁹ In den Jahren 1993, 1994, 1995, 1996 und 1998; siehe dazu die jeweiligen Dokumente OECD C(93)74/FINAL; OECD C(94)153/FINAL; OECD C(95)155/FINAL; OECD C(96)231/FINAL und OECD C(98)202/FINAL.

¹²⁰ OECD C(2001)107/FINAL; der Beschluss kann als Ergebnis der mehrjährigen Überarbeitungen des Basler Übereinkommens gesehen werden, vgl. KOM (2003) 379 endg., 5.

¹²¹ Vgl. OECD C(2001)107/FINAL, II C und D.

¹²² Vgl. *Ehrmann*, AbfallR 2006, 19, 21; *Oexle*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 143, 146 f.

¹²³ *Koch/Reese*, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 56.

¹²⁴ ILM 1991, 773. Zu dieser Konvention in unserem Zusammenhang *Rublack*, Grenzüberschreitender Transfer, 46 ff.

¹²⁵ Fn. 75.

¹²⁶ Sog. POPs (persistent organic pollutants). Vgl. im Einzelnen zu ihren Charakteristika *Wilke*, AbfallR 2007, 159 ff.

¹²⁷ Für alle aktuellen Informationen bezüglich des Stockholmer Übereinkommens siehe <www.pops.int>.

Ziel des Übereinkommens ist zunächst das **Verbot der Produktion und Verwendung** von 9¹²⁸ aufgelisteten POPs und die **Verringerung der Produktion und Verwendung** eines zehnten¹²⁹ Stoffes. Bei den restlichen beiden¹³⁰ POPs geht es um die **Reduzierung ihrer unbeabsichtigten Bildung und Freisetzung** in die Umwelt. Das Übereinkommen enthält zudem Bestimmungen für die Aufnahme neuer Schadstoffe in dessen Verzeichnis.

Grundsätzlich **verbietet** das Übereinkommen die **Verbringung von verbotenen POPs**, wobei es jedoch **Ausnahmen** vorsieht: So ist der **Import** zum Zwecke einer umweltgerechten Entsorgung im Aufnahmestaat unter bestimmten Bedingungen zugelassen. Zudem kommt das Importverbot bei Chemikalien, für die eine im Übereinkommen genannte Ausnahmeregelung bezüglich der Produktion oder Verwendung besteht, nicht zum Zuge. Der **Export** von POPs wird genehmigt, wenn die Chemikalien ebenfalls zum Zwecke einer umweltgerechten Entsorgung vorhandener POPs exportiert werden, wenn die Ausfuhr an eine Vertragspartei erfolgt, die aufgrund einer Ausnahmeregelung im Sinne des Übereinkommens die Chemikalie verwenden darf, oder wenn sie an einen Staat erfolgt, der nicht Vertragspartei des Übereinkommens ist.

Zu den spezifischen Ausnahmeregelungen wird gemäß Art. 4 des Übereinkommens ein Register geführt, das unter anderem auch die geltenden Ablauftermine enthält. Weitere abfallrechtliche Aspekte enthält das Übereinkommen in Artikel 6 Abs. 1 lit. d), wonach die Vertragsparteien geeignete Maßnahmen zu ergreifen haben, damit POP-belastete Abfälle umweltgerecht gehandhabt, gesammelt, befördert und gelagert werden.¹³¹ Die im Übereinkommen bestimmten Ausnahmeregelungen¹³² sind schadstoffspezifisch und werden in den Anhängen näher erläutert.

D. Zur Einbettung der VO 1013/2006 in das EG-Abfallrecht

Das **Abfallrecht**¹³³ gehört zu den am meisten **ausdifferenzierten Gebieten des gemeinschaftlichen Umweltrechts**,¹³⁴ und die **Abfallverbringungsverordnung** ist selbstredend in verschiedener Hinsicht in die Gesamtheit der **gemeinschaftlichen Regelungen zum Abfallrecht eingebettet**. Dies erschließt sich bereits direkt aus Art. 2 VO 1013/2006, dessen Definitionen teilweise (vgl. insbesondere Nr. 1-13) auf die entsprechenden Definitionen der sog. „Abfallrahmenrichtlinie“ (RL 2006/12¹³⁵) bzw. die RL 91/689 über gefährliche Abfälle¹³⁶ Bezug nehmen bzw. diese übernehmen. Aber auch die Zielsetzungen der VO 1013/2006 einerseits und der übrigen gemeinschaftlichen Rechtsakte im Bereich des Abfallrechts andererseits decken sich grundsätzlich, geht es doch um eine gesamthafte Strategie der

¹²⁸ Anlage A des Stockholmer Übereinkommens.

¹²⁹ Anlage B des Stockholmer Übereinkommens.

¹³⁰ Anlage C des Stockholmer Übereinkommens.

¹³¹ Vgl. *Wilke*, AbfallR 2007, 159, 160.

¹³² Z.B. der unter besonderen Voraussetzungen gebilligte Einsatz von DDT zur Malariabekämpfung, siehe dazu Ausnahmeregelung in Anlage B Teil I, Akzeptabler Zweck und Teil II, sowie *Klöpper/Scheringer*, S. 309, einzusehen unter <www.scientificjournals.com/sj/uwsf/Pdf/ald/3056>.

¹³³ Vgl. grundlegend zum gemeinschaftlichen Abfallrecht und insbesondere seiner Systematik (wenn auch nicht mehr ganz aktuell) *Dieckmann*, Abfallrecht, *passim*; s. auch *Schreier*, Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft, *passim*; *Zacker*, Abfall im gemeinschaftlichen Umweltrecht, *passim*; *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70; *Krämer*, EC Environmental Law, 351 ff.; *Epiney*, Umweltrecht, 346 ff.; *de Sadeleer*, Le droit communautaire et les déchets, *passim*; *Hartmann*, Umweltstandards, 69 ff.

¹³⁴ Spezifisch zur Entwicklung des europäischen Abfallrechts *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, Vorb. RL 75/442, Rn. 1 ff.

¹³⁵ RL 2006/12 über Abfälle, ABl. 2006 L 114, 9.

¹³⁶ ABl. 1991 L 377, 20.

Abfallbewirtschaftung. Dies kommt etwa im Konzept der Entsorgungsautarkie zum Ausdruck, das in Art. 5 Abs. 1 RL 2006/12 erwähnt ist bzw. postuliert wird, aber auch im Rahmen der Einwendungen nach Art. 11 Abs. 1 lit. g) VO 1013/2006 von Bedeutung ist.¹³⁷

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden kurz die **Systematik des gemeinschaftlichen Abfallrechts** skizziert werden, wobei es selbstredend nur um das Aufzeigen der großen Linien gehen kann, während die Analyse einzelner Probleme der Kommentierung der einzelnen Bestimmungen der VO 1013/2006 vorbehalten bleibt:

- **Zielsetzungen:** Die europäische Gesetzgebung im Abfallrecht erweist sich als ein dicht verflochtenes Regelungswerk mit überwiegend ordnungsrechtlichem Charakter. Dieses soll im Wesentlichen der Verwirklichung von drei Zielsetzungen dienen:¹³⁸ Erstens sollen Abfälle im Hinblick auf eine effektive **Gefahrenabwehr** möglichst so beseitigt oder verwertet werden, dass weder die menschliche Gesundheit gefährdet noch die Umwelt geschädigt wird. Zweitens muss im Hinblick auf die **Entsorgungssicherheit** sichergestellt werden, dass sowohl in jedem Mitgliedstaat als auch innerhalb der Gemeinschaft ausreichend geeignete Einrichtungen (Deponien, Vorbehandlungsanlagen, Logistik) vorhanden sind bzw. sein können, damit die Entsorgungsautarkie gewährleistet werden kann.¹³⁹ Ferner muss zeitgleich dafür gesorgt werden, dass diese Einrichtungen Abfälle unter Einsatz der geeigneten Methoden und Techniken verarbeiten oder beseitigen, um so ein hohes Niveau des Gesundheits- und Umweltschutzes zu gewährleisten. Schließlich ist im Hinblick auf den **Ressourcenschutz** der Vermeidung von Abfällen sowie deren Verwertung Vorrang einzuräumen.
- **Grundunterscheidungen:** Die abfallrechtlichen Rechtsakte der EG beruhen auf vier grundlegenden Differenzierungen: die Unterscheidung zwischen gefährlichen und weniger gefährlichen Abfällen, zwischen Abfällen zur Beseitigung und zur Verwertung, zwischen öffentlicher und privater Entsorgung sowie zwischen innerstaatlicher Entsorgung und Verbringung über die Grenze.¹⁴⁰
- **Kategorien abfallrechtlicher Regelungen:** Die (zahlreichen) abfallrechtlichen Regelungen der Gemeinschaft können in drei große Gruppen eingeteilt werden:¹⁴¹

¹³⁷ In der neuen Abfallrahmenrichtlinie (RL 2008/98, ABl. 2008 L 312, 3 (zu dieser auch noch sogleich unten im Text) wird die Entsorgungsautarkie für die Mitgliedstaaten in Art. 16 Abs. 1 Uabs. 2 noch verstärkt, in dem abweichend von der VO 1013/2006 gar ein neuer Einwand geschaffen wird. Hierzu *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 ff.

¹³⁸ Vgl. im Einzelnen zu diesen Zielsetzungen *Koch/Reese*, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 53 ff.; *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 29 ff.; s. auch 2. Begründungserwägung und Art. 4 RL 2006/12.

¹³⁹ In Bezug auf das genaue Verhältnis zwischen der mitgliedstaatlichen und der gemeinschaftlichen Autarkie legt es jedenfalls der Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 RL 2006/12 nahe, dass der gemeinschaftlichen Autarkie ein größerer Stellenwert zukommt, da diese erreicht werden muss, während es den Mitgliedstaaten (nur) ermöglicht werden soll, die Autarkie auf mitgliedstaatlicher Ebene „anzustreben“. Ähnliches gilt auf für die insofern im Wesentlichen von der RL 2006/12 übernommene Formulierung des Art. 16 Abs. 2 RL 2008/98. Ebenso etwa *Jarass*, NuR 1998, 397, 400 ff.; a.A. etwa *Dieckmann/Graner*, NVwZ 1998, 221, 222. Jedenfalls steht den Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung dieser Zielvorgaben aber ein weiter Gestaltungsspielraum zu.

¹⁴⁰ Vgl. etwa *Hartmann*, Umweltstandards, 69.

¹⁴¹ Allerdings entfalten auch andere gemeinschaftliche Regelungen Rückwirkungen auf das Abfallrecht bzw. regeln auch dieses betreffende Aspekte, was (auch) vor dem Hintergrund des sog. „integrierten Ansatzes“ zu sehen ist, wonach bei den Umweltauswirkungen einer Tätigkeit alle umweltrelevanten Elemente einzubeziehen sind. Zu diesem Ansatz, unter Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Rechtssetzung, *Epiney*, in: Nationale und internationale Perspektiven der Umweltordnung, 47 ff., m.w.N. Zu erwäh-

- Zunächst gibt es **allgemeine Regeln**, die grundsätzlich für alle Arten von Abfällen gelten. Im Wesentlichen ist hier auf die **RL 2006/12 („Abfallrahmenrichtlinie“)**¹⁴² hinzuweisen. Diese Richtlinie – deren Begrifflichkeiten, wie erwähnt, für die VO 1013/2006 von zentraler Bedeutung sind, so dass sich auch diesbezügliche Unsicherheiten in der VO 1013/2006¹⁴³ und im Übrigen Modifikationen dieser Begriffe durch die Revision der Abfallrahmenrichtlinie, die vor kurzem durch den Erlass der RL 2008/98 erfolgt ist, auch im Rahmen der VO 1013/2006 relevant werden¹⁴⁴ – enthält neben den Begriffbestimmungen allgemeine Zielbestimmungen der Abfallpolitik (Art. 3, 4, 5),¹⁴⁵ die Verpflichtung zur Aufstellung von sog. Abfallbewirtschaftungsplänen zur Erreichung dieser Ziele (Art. 7), die Verpflichtung dafür zu sorgen, dass jeder Besitzer von Abfällen für eine geeignete Beseitigung oder Verwertung besorgt ist (Art. 8), sowie die Verpflichtung zur Einführung einer Genehmigungspflicht für Anlagen, die bestimmte Tätigkeiten der Abfallbeseitigung oder -verwertung durchführen (Art. 9 ff.).

Zu erwähnen sind darüber hinaus noch die RL 1999/31 über Deponien¹⁴⁶ und die RL 2000/76 über die Verbrennung von Abfällen¹⁴⁷.

Die RL 2006/12 wird mitunter als „**Allgemeiner Teil**“ des **europäischen Abfallrechts** bezeichnet,¹⁴⁸ was insofern zutreffend ist, als sie allgemein anwendbare Regeln formuliert, die in spezifischen Rechtsakten ggf. weiter

nen sind z.B. die RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7, oder die RL 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257, 26.

¹⁴² 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 wurde die RL 2006/12 durch den vor kurzem erfolgten Erlass der RL 2008/98 (ABl. 2008 L 312, 3) revidiert. Die Neufassung der Richtlinie ist sehr umstritten. Vgl. zu der Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie (teilweise noch in Bezug auf Vorentwürfe) *Stengler*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 45 ff.; *Petersen*, ZUR 2007, 449 ff.; *Petersen*, AbfallR 2006, 102 ff.; *Wendenburg*, AbfallR 2007, 150 ff. *London*, RTDE 2007, 277 ff.; *Koch/Reese*, Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie, 13 ff.; *Schink*, AbfallR 2007, 50 ff.; *Ehrmann*, AbfallR 2006, 19 ff.; *Petersen*, ZUR 2005, 561 ff.; *Kleinwege*, AbfallR 2007, 55 ff.; *Krämer*, EC Environmental Law, 368; *Petersen*, AbfallR 2008, 154 ff.

¹⁴³ S. etwa die Bemerkungen bei *Oexle*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 143, 152 f.

¹⁴⁴ Vgl. Art. 41 RL 2008/98, wonach Bezugnahmen auf die aufgehobenen Richtlinien als Bezugnahmen auf die neue Richtlinie gelten und entsprechend der in Anhang V RL 2008/98 enthaltenen Entsprechungstabelle zu verstehen sind.

¹⁴⁵ So insbesondere die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe: Nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 RL 2006/12 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, um ein integriertes und angemessenes Netz von Beseitigungsanlagen zu erreichen, die den modernsten, jedoch keine übermäßig hohen Kosten verursachenden Technologien entsprechen. Dieses Netz muss es der Gemeinschaft insgesamt erlauben, eine Entsorgungsautarkie anzustreben, und es jedem Mitgliedstaat ermöglichen, diese Autarkie anzustreben. Gemäß Art. 5 Abs. 2 RL 2006/12 muss weiter dafür gesorgt sein, dass die Abfälle in einer der am nächsten gelegenen geeigneten Entsorgungsanlagen so beseitigt werden, dass ein hohes Niveau an Gesundheits- und Umweltschutz gewährleistet ist. Vgl. zu diesen Vorgaben etwa *Epiney*, in: Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar, RL 75/442, Rn. 35 ff., m.w.N. S. auch die Neufassung dieser Vorgaben in Art. 16 RL 2008/98, die insbesondere eine Erweiterung des Autarkieprinzips der einzelnen Mitgliedstaaten impliziert.

¹⁴⁶ RL 1999/31/EG des Rates über Abfalldeponien, ABl. 1999 L 182, 1 ff., die entgegen ihrer Bezeichnung auch Verwertungsstrategien zu Reduktion der zu deponierenden Abfällen vorschreibt und Regelungen enthält, die der eigentlichen Deponierung zeitlich vorgelagert sind; siehe Erwägung 3 und die allgemeine Zielsetzung in Art 1, sowie Art. 5 RL 1999/31/EG.

¹⁴⁷ RL 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbrennung von Abfällen, ABl. 2000 L 332, 91 ff.

¹⁴⁸ Vgl. *Schreier*, Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft, 32.

ausgeformt und / oder präzisiert werden. Allerdings geht die RL 2006/12 anderen (spezifischen) abfallrechtlichen Verordnungen oder Richtlinien nicht vor, stehen sie doch grundsätzlich auf derselben normhierarchischen Stufe, so dass ihr Verhältnis nach den hierfür einschlägigen allgemeinen Grundsätzen zu beurteilen ist. Daher gehen die speziellen abfallrechtlichen Vorgaben – so auch die VO 1013/2006 – der allgemeinen Rahmenrichtlinie grundsätzlich als **speziellere Normen** vor, so dass die RL 2006/12 nur (aber immerhin) Auffangvorschriften für den Fall enthält, dass den spezielleren Richtlinien keine (abschließenden) Regelungen zu entnehmen sind.¹⁴⁹ Auf dieser Grundlage ist jeweils entscheidend, ob das gemeinschaftliche Abfallrecht für eine bestimmte Frage eine spezielle Vorschrift enthält; ist diese Frage zu bejahen, kommt die spezielle Vorschrift zur Anwendung. Falls die spezialgesetzliche Regelung abschließend ist, kommt die RL 2006/12 auch nicht ergänzend zum Zuge, so dass lediglich im Falle der Ergänzungsbedürftigkeit der spezialgesetzlichen Regelung auf die allgemeine Richtlinie zurückgegriffen werden kann. In Bezug auf das Verhältnis der RL 2006/12 zur **VO 1013/2006** ist davon auszugehen, dass letztere regelmäßig **abschließende Bestimmungen** enthält, so dass sich ein Rückgriff auf die RL 2006/12 nicht nur als überflüssig, sondern gar als unzulässig darstellt; diese Grundsätze gelten auch für die Neufassung der Abfallrahmenrichtlinie.¹⁵⁰

Mit dem Erlass der **RL 2008/98 über Abfälle** und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien¹⁵¹ wurde die Abfallrahmenrichtlinie umfassend revidiert, wenn auch zahlreiche Formulierungen aus der „alten“ Richtlinie übernommen wurden. Die wesentlichen Modifikationen¹⁵² betreffen folgende Aspekte, die teilweise in den Kommentierungen zu einzelnen Artikeln der VO 1013/2006 wieder aufgegriffen werden:

- (1) Der Abfallbegriff wird in drei Punkten präzisiert (Ausschluss unbeweglicher Sachen, Abgrenzung zwischen Abfall und Nebenprodukt, Ende der Abfalleigenschaft).
- (2) In Art. 4 RL 2008/98 wird neu eine fünfstufige Abfallhierarchie eingefügt, indem die Verwertung in drei Stufen aufgeteilt wird (Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung und Beseitigung).
- (3) Die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung wird durch eine eigene Definition (Art. 3 Nr. 15 RL 2008/98) präzisiert.
- (4) Die Entsorgungsautarkie der Mitgliedstaaten wird verstärkt.¹⁵³
- (4) Die Instrumente zur Abfallvermeidung werden erweitert.
- (5) Die Vorgaben zur Abfallverwertung werden präzisiert.

Die RL 2008/98 wird auch zur Aufhebung der RL 91/689 und der RL 75/439 führen (Art. 41 RL 2008/98). Sie ist bis zum 12. Dezember 2010 in nationales Recht umzusetzen (Art. 40 Abs. 1 RL 2008/98). Wie bereits erwähnt, sind ab diesem Zeitpunkt die Bezugnahmen auf die aufgehobenen Richtlinien als Bezugnahmen auf die neue Richtlinie entsprechend der Übereinstimmungstabelle in Anhang V zu verstehen, so dass die Neufassung der Abfallrahmenrichtlinie in mancherlei Hinsicht auch Auswirkungen auf die rechtliche Tragweite von Bestimmungen der VO 1013/2006 entfalten wird.

¹⁴⁹ *Dieckmann*, Abfallrecht, 164; *Schink*, EUDUR II/1, § 73, Rn. 6.

¹⁵⁰ Hiervon ausgenommen ist selbstverständlich die Konstellation, dass die RL 2008/98 (die neue Abfallrahmenrichtlinie) ausdrücklich eine im Verhältnis zur VO 1013/2006 abweichende Regelung vorsieht, so in Art. 16 Abs. 1 Uabs. 2 RL 2008/98.

¹⁵¹ ABl. 2008 L 312, 3.

¹⁵² Vgl. zur Neufassung der Abfallrahmenrichtlinie *Petersen*, AbfallR 2008, 154 ff.

¹⁵³ Speziell zu diesem Punkt *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 ff.

- Zweitens regeln eine Reihe von Rechtsakten die **Behandlung besonderer Abfallarten**.¹⁵⁴ Von besonderer Bedeutung ist die **RL 91/689 über gefährliche Abfälle**¹⁵⁵, die für eine Reihe als gefährlich eingestufte Abfälle¹⁵⁶ ergänzende bzw. strengere Anforderungen, insbesondere an Kontrolle und Überwachung, aufstellt.

Im Einzelnen ist insbesondere auf folgende Vorgaben der RL 91/689 hinzuweisen:¹⁵⁷

- Gefährliche Abfälle sind am Ort ihrer Ablagerung zu identifizieren und zu registrieren (Art. 2 Abs. 1 RL 91/689).

- Die Vermischung gefährlicher Abfälle untereinander und mit nicht gefährlichen Abfällen ist grundsätzlich (vgl. aber die Ausnahmen in Art. 2 Abs. 3 RL 91/689) zu vermeiden bzw. im Falle der schon bestehenden Vermischung ist eine Trennung vorzunehmen (Art. 2 Abs. 2, 4 RL 91/689), allerdings nur, soweit diese notwendig ist, um den Vorgaben des Art. 4 RL 91/689 nachzukommen und nur unter der Voraussetzung der technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten.

- Die Genehmigungspflicht für Anlagen und Unternehmen, die gefährliche Abfälle beseitigen oder verwerten, ist insofern strenger ausgestaltet als in der RL 2006/12, als gewisse Ausnahmen von der Genehmigungspflicht versagt sind und die Kommission im Rahmen des Ausschussverfahrens die verbleibenden Ausnahmemöglichkeiten genehmigen muss (Art. 3 RL 91/689).

- Bei Einsammlung, Beförderung und Lagerung sind besondere Kontrollen sicherzustellen (Art. 5 RL 91/689).

- Im Rahmen der Erstellung der Abfallbewirtschaftungspläne nach der RL 2006/12 oder aber durch die Aufstellung besonderer Pläne ist die Bewirtschaftung der gefährlichen Abfälle vorzusehen (Art. 6 RL 91/689).

Sodann gibt es besondere Rechtsakte etwa über Verpackungen¹⁵⁸, polychlorierte Biphenyle und polychlorierte Terphenyle¹⁵⁹, Batterien und Akkumulatoren¹⁶⁰, Altölbeseitigung¹⁶¹, Altfahrzeuge¹⁶² oder Elektro- und Elektronikaltgeräte¹⁶³.

- Schließlich wird die **Abfallverbringung** geregelt, wobei neben der VO 1013/2006 noch die VO 1418/2007 der Kommission über die Ausfuhr bestimmter Abfälle in bestimmte Nicht-OECD-Länder¹⁶⁴ zu erwähnen ist.

¹⁵⁴ Im Vergleich zu den allgemeinen europäischen Abfallregelungen wird der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten durch die einzelnen Richtlinien, die die Behandlung und Verbringung gefährlicher oder spezifischer Abfallarten oder Abfallmodalitäten regeln, wesentlich stärker beschränkt, vgl. *Epiney*, Umweltrecht, 367.

¹⁵⁵ RL 91/689/EWG des Rates über gefährliche Abfälle, ABl. 1991 L 377, 20 ff.

¹⁵⁶ Zum Begriff noch die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 2.

¹⁵⁷ Vgl. zur RL 91/689 *Epiney*, RL 91/689, in: Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar.

¹⁵⁸ RL 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. 1994 L 365, 10 ff.

¹⁵⁹ RL 96/59/EG des Rates über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (PCB/PCT), ABl. 1996 L 243, 31 ff.

¹⁶⁰ RL 2006/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren und zur Aufhebung der RL 91/157/EWG, ABl. 2006 L 266, 1 ff.

¹⁶¹ RL 75/439/EWG des Rates über die Altölbeseitigung, ABl. 1975 L 194, 23 ff.

¹⁶² RL 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Altfahrzeuge, ABl. 2000 L 269, 34 ff.

¹⁶³ RL 2002/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, ABl. 2003 L 37, 24 ff.; RL 2002/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.01.2003 zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten, ABl. 2003 L 37, 19 ff.

¹⁶⁴ VO 1418/2007 der Kommission über die Ausfuhr von bestimmten in Anhang III oder IIIA der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates aufgeführten Abfällen, die zur Verwertung bestimmt sind, in bestimmte Staaten, für die der OECD-Beschluss über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen nicht gilt, ABl. 2007 L 316/6. Diese Verordnung löste die VO 801/2007 ab, die

E. Zur Möglichkeit des Ergreifens „verstärkter Schutzmaßnahmen“ (Art. 176 EG)

Da die VO 1013/2006 auf Art. 175 EG gestützt wurde,¹⁶⁵ steht den Mitgliedstaaten nach Art. 176 EG die Möglichkeit offen, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen.¹⁶⁶ Art. 176 EG ist mittlerweile auch bereits einige Male in der Rechtsprechung relevant geworden, wobei die diesbezüglichen Urteile alle das Abfallrecht betreffen, so dass sie im Folgenden kurz nachgezeichnet werden sollen (I.), bevor auf dieser Grundlage die Grundsätze der Auslegung des Art. 176 EG (II.) sowie ihre Bedeutung für die VO 1013/2006 (III.) analysiert werden sollen.

I. Zur Rechtsprechung

Bislang stand die Reichweite des Art. 176 EG in drei Urteilen des EuGH im Vordergrund, die daher im Folgenden kurz nachgezeichnet und – soweit sachdienlich – bewertet bzw. ausgelegt werden sollen.

1. Rs. C-203/96

In der Rs. C-203/96¹⁶⁷ stand die Frage zur Debatte, ob das **Autarkie- und Näheprinzip** der Verbringung auch von zur **Verwertung bestimmtem Abfall** entgegen gehalten werden kann, dies obwohl diese Gründe in der VO 259/93 (der Vorgängerverordnung der VO 1013/2006)¹⁶⁸ nicht als zulässige Einwendungsgründe für den konkreten Fall aufgeführt worden waren. Der EuGH verneinte diese Frage im Ergebnis, auch und gerade unter Rückgriff auf Art. 29 EG, wobei aber nicht klar wird, ob er allgemein die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, unter Rückgriff auf Art. 176 EG über die Anforderungen der hier einschlägigen Abfallverbringungsverordnung¹⁶⁹ hinauszugehen, bejahen wollte oder nicht. Immerhin dürften die Formulierungen in Ziff. 35 ff. des Urteils aber darauf hindeuten, dass offenbar die Vereinbarkeit mit Art. 29 EG – die dann auch geprüft wurde – entscheidend war,¹⁷⁰ so dass der EuGH die zur Debatte stehenden nationalen Maßnahmen, die letztlich die in der Verordnung vorgesehenen Einwendungsmöglichkeiten erweiterten, wohl als strengere Maßnahmen im Sinne des Art. 176 EG ansah. Im Übrigen legt das Urteil die Annahme nahe, dass sich das Erfordernis der Vereinbarkeit der betreffenden nationalen Maßnahme mit dem Vertrag nur auf das Primärrecht und nicht auf das (gesamte) Sekundärrecht bezieht, wird doch in keiner Weise auf das Sekundärrecht Bezug genommen.

Die vom EuGH (im Ergebnis überzeugend) festgestellte Unvereinbarkeit der in Frage stehenden niederländischen Regelung mit Art. 29 EG beruhte auf zwei Erwägungen: Erstens sei die (auch vorgebrachte) **Rentabilität** eines niederländischen Unternehmens als ein wirtschaftlicher Grund anzusehen, der Beschränkungen des freien Warenverkehrs nicht rechtfertigen könne; zweitens habe die nieder-

wegen fehlerhafter Umsetzung einiger Drittstaatenenerklärungen durch die Kommission und entsprechende Aussetzungserklärungen einzelner Mitgliedstaaten durch die VO 1418/2007 abgelöst wurde. Die Vorgängerverordnung – auf der Grundlage der VO 259/93 – der VO 801/2007 war VO 1420/1999 des Rates zur Festlegung gemeinsamer Regeln und Verfahren für die Verbringung bestimmter Arten von Abfällen in bestimmte nicht der OECD angehörende Länder, ABl. 1999 L 166, 6 ff.

¹⁶⁵ Hierzu oben A.III.

¹⁶⁶ Zum diesbezüglichen Anwendungsbereich des Art. 176 EG nur *Richter*, „Nationale Alleingänge“, 241; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 176, Rn. 5; *Epiney*, Umweltrecht, 142; *Jarass*, NVwZ 2000, 529 f.

¹⁶⁷ EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorp), Slg. 1998, I-4075.

¹⁶⁸ Vgl. oben A.

¹⁶⁹ VO 259/93, ABl. 1993 L 30, 1.

¹⁷⁰ Ebenso wohl *Winter*, DVBl. 2000, 657, 666.

ländische Regierung nicht nachgewiesen, dass die Abfallverwertung im Bestimmungsland (hier Deutschland) nicht mit derjenigen in den Niederlanden vergleichbar sei, und auch in Bezug auf den Transport der fraglichen Produkte sei keine **Gefahr für die Umwelt oder die Gesundheit** und das Leben von Menschen nachgewiesen.

Damit lassen sich aus dem Urteil des EuGH in der Rs. C-203/96 folgende Schlüsse für die Auslegung des Art. 176 EG ableiten:

- Erstens stellte die niederländische Maßnahme offenbar eine „verstärkte“ Schutzmaßnahme dar, denn ansonsten wäre die Prüfung des Art. 29 EG gar nicht notwendig gewesen, und die Anwendbarkeit des Art. 176 EG hätte schon wegen Nichtvorliegens einer seiner tatbestandlichen Voraussetzungen verneint werden müssen. Da es sich hier letztlich um eine Erweiterung von Einwendungsgründen gegen die Abfallverbringung handelte, wird man aus dem Urteil verallgemeinernd folgern können, dass strengere Voraussetzungen in Bezug auf die Zulässigkeit der Abfallverbringung bzw. eine **Erweiterung von Einwendungsgründen** grundsätzlich als **verstärkte Schutzmaßnahmen** im Sinne des Art. 176 EG anzusehen sind.
- Zweitens und daran anschließend kann aus dem Urteil abgeleitet werden, dass die Formulierung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Beschränkung der Abfallverbringung jedenfalls – wohl auch und gerade angesichts des Art. 176 EG – nicht abschließend zu verstehen sein können, sondern immer nur **Mindeststandards** darstellen, die die Mitgliedstaaten – unter Einhaltung der Voraussetzungen des Art. 176 EG – überschreiten können.¹⁷¹
- Drittens stellen das **Autarkie- und / oder das Näheprinzip** als solche offenbar keine zwingenden Gründe des Allgemeinwohls dar, die die mit einer Einschränkung der Zulässigkeit der Abfallverbringung verbundene Beschränkung des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen vermögen. Vielmehr muss eine **Gefahr für die Umwelt** (also offenbar für die Umweltqualität) vorliegen.¹⁷² Dies überrascht zunächst insofern, als der EuGH in der Rs. C-2/90¹⁷³ das Autarkie- und Näheprinzip offenbar direkt aus Art. 174 Abs. 2 EG abgeleitet hat. Allerdings bezog sich diese Feststellung auf die Frage, ob die streitige belgische Maßnahme als diskriminierend anzusehen war, dies im Hinblick auf die Frage, ob die zwingenden Erfordernisse des Allgemeinwohls herangezogen werden konnten.¹⁷⁴ Da im Übrigen das Autarkie- und Näheprinzip als solche jedenfalls bei Verbringungsbeschränkungen oder -verboten, die an Staatsgrenzen anknüpfen, nicht *per se* umweltschutzpolitische Ziele verwirklichen können bzw. sollen,¹⁷⁵ erscheint der Ansatz des

¹⁷¹ S. auch EuGH, Rs. C-209/98 (Sydhavnens Sten), Slg. 2000, I-3743, Rn. 32 ff., wo der EuGH eine (mögliche) Exportbeschränkung von zur Verwertung bestimmten (Bau-) Abfällen am Maßstab des Art. 29 EG prüfte. Dies kann wohl nur so ausgelegt werden, dass es sich hier letztlich um eine Anwendung von Art. 176 EG handelte, dies obwohl die Abfallverbringung durch die VO 259/93 grundsätzlich abschließend geregelt ist. So insoweit auch *Krämer*, Europäisches Umweltrecht, 386 f., der darauf hinweist, dass es angesichts der Existenz der VO 259/93 erstaune, dass der EuGH auf Art. 29 EG zurückgreift. S. auch EuGH, Rs. C-277/02 (EU Wood Trading), Slg. 2004, I-11957.

¹⁷² S. insoweit auch EuGH, Rs. C-209/98 (Sydhavnens Sten), Slg. 2000, I-3743, Rn. 47 ff.; EuGH, Rs. C-277/02 (EU-Wood-Trading), Slg. 2004, I-11957, Rn. 49 ff. Zu dem letztgenannten Urteil etwa *Hagmann*, UPR 2005, 133 ff.

¹⁷³ EuGH, Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431.

¹⁷⁴ Vgl. ausführlich *Epiney*, DVBl. 1993, 93 ff.; s. auch *Epiney*, Umweltrecht, 128 f.

¹⁷⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die diesbezüglich kritischen Ausführungen zu dem Urteil des EuGH in der Rs. C-2/90 bei v. *Wilmowsky*, EuR 1992, 414 ff. S. im Übrigen *Krämer*, Europäisches Umweltrecht, 63 f., der argumentiert, das Urteil des EuGH in der Rs. C-2/90 sei aufgrund der besonderen Umstände (der EuGH habe ein „Zeichen“ zugunsten der Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten im Bereich der Abfallwirt-

EuGH, dass jeweils tatsächlich eine Gefahr für die Umwelt nachgewiesen werden muss, überzeugend.

- Die Existenz einer **Gefahr** für die Umwelt muss, viertens, durch den **Mitgliedstaat nachgewiesen** werden, was im vorliegenden Fall gerade nicht erfolgt war.

2. Rs. C-318/98

Zentrales Problem in der Rs. C-318/98¹⁷⁶ war die Frage, ob die RL 91/689 über gefährliche Abfälle¹⁷⁷ die Mitgliedstaaten daran hindert, **andere bzw. zusätzliche Abfälle** als die in der Richtlinie in Verbindung mit der einschlägigen Ausführungsgesetzgebung genannten als gefährlich einzustufen und damit verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Der Gerichtshof bejahte diese Frage mit dem Hinweis darauf, dass mit den auf der Grundlage des Art. 175 EG erlassenen Gemeinschaftsregelungen vor dem Hintergrund des Art. 176 EG gerade keine „vollständige Harmonisierung“ angestrebt werde, sondern die Mitgliedstaaten befugt seien, „verstärkte Schutzmaßnahmen“ zu ergreifen. Damit lässt dieses Urteil den Schluss zu, dass die Erweiterung des Anwendungsbereichs von Vorschriften, die sich auf „gefährliche“ Abfälle beziehen, grundsätzlich als „verstärkte“ Schutzmaßnahme im Sinne des Art. 176 EG anzusehen ist.

3. Rs. C-6/03

In der Rs. C-6/03¹⁷⁸ ging es – im Zusammenhang mit einer Genehmigung für den Betrieb einer Deponie – um Anwendung und Auslegung von Art. 176 EG in Bezug auf die RL 1999/31 über Abfalldeponien¹⁷⁹. Der EuGH stellte hier zunächst – in Anknüpfung an sein Urteil in der Rs. C-318/98 – fest, dass die in Art. 5 Abs. 1, 2 RL 1999/31 aufgestellten Anforderungen (so insbesondere die Zulassung von biologisch abbaubaren Abfällen zur Deponierung, die Fristen zur Verringerung der zur Deponierung bestimmten Abfälle sowie der Anwendungsbereich der Regelungen) nur **Mindestanforderungen** seien, so dass die Mitgliedstaaten hier strengere Regelungen vorsehen könnten; aus Art. 176 EG folge, dass die **Festlegung des Umfangs des zu erreichenden Schutzes** den Mitgliedstaaten überlassen sei.

Der EuGH erachtete daher die Festlegung **niedrigerer Grenzwerte** für den organischen Anteil der erfassten Abfälle im nationalen Recht als verstärkte Schutzmaßnahme, dies unter Hinweis auf den Umstand, dass die nationale Maßnahme dasselbe Ziel wie die Richtlinie verfolge und damit dieselbe „Ausrichtung“ aufweise wie die Richtlinie. In Bezug auf die erfassten Abfälle ist noch hinzuzufügen, dass der EuGH offenbar davon ausgeht, dass die RL 1999/31 alle Abfälle erfasst, so dass der Richtlinie gerade nicht entnommen werden könne, dass andere als biologisch abbaubare Abfälle bewusst nicht geregelt seien und das (sekundäre) Gemeinschaftsrecht daher keine Anforderungen für andere Abfälle zulasse. Vielmehr sei die **Ausdehnung des Anwendungsbereichs** der Mindestanforderungen des Art. 5 RL 1999/31 vor diesem Hintergrund eine strengere Maßnahme, wobei der EuGH auch hier darauf Bezug nimmt, dass die nationale Maßnahme dieselben Ziele wie die Richtlinie verfolge. Damit erachtet es der EuGH für die Charakterisierung einer Maßnahme als „verstärkte“ Schutzmaßnahme im Sinne des Art. 176 EG offenbar für entscheidend, dass die nationale Maßnahme dieselbe „Ausrichtung“ wie die gemeinschaftliche Maßnahme habe bzw. dasselbe Ziel verfolgt; konsequenterweise werden damit auch **kürzere Fristen** als verstärkte Schutzmaßnahmen angesehen. Ebenso – wie schon in der Rs. C-318/98 – geht der EuGH davon aus, dass die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der relevanten ge-

schaft setzen wollen) eng auszulegen und damit offenbar jedenfalls nicht überzubewerten. S. auch noch unten E.III.3.

¹⁷⁶ EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785.

¹⁷⁷ ABl. 1991 L 377, 20.

¹⁷⁸ EuGH, Rs. C-6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe), Slg. 2005, I-2753.

¹⁷⁹ ABl. 1999 L 182, 1.

meinschaftlichen Vorschriften eine verstärkte Schutzmaßnahmen im Sinne des Art. 176 EG darstellt.

Weiter seien die verstärkten Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten – sofern keine anderen vertraglichen Bestimmungen betroffen sind – nicht auf ihre **Verhältnismäßigkeit** zu prüfen, dies im Gegensatz zu den bei der Durchführung der Mindestanforderungen ergriffenen Maßnahmen. Hintergrund dieser überraschenden Feststellung dürfte der Umstand sein, dass die gemeinschaftlichen Grundrechte und rechtsstaatlichen Prinzipien für die Mitgliedstaaten nur insoweit zu beachten sind, als sie Gemeinschaftsrecht anwenden oder durchführen. Gerade diese Voraussetzung könnte aber bei der Wahrnehmung der Befugnis, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, nicht gegeben sein, da die Mitgliedstaaten hier ausschließlich die ihnen verbleibenden Kompetenzen ausüben; sie könnten dies aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht aber auch unterlassen und gar keine Regelung treffen, so dass in den Konstellationen, in denen verstärkte Schutzmaßnahmen getroffen werden, auch keine gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen zum Zuge kommen (könnten).¹⁸⁰ Etwas anderes gälte aber jedenfalls dann, wenn andere vertragliche Vorschriften, etwa die Grundfreiheiten, betroffen sind (was hier aufgrund des standortbezogenen Charakters der nationalen Maßnahme nicht der Fall war); im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit den Grundfreiheiten sind bzw. wären dann auch die gemeinschaftlichen Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen.

Der Ansatz des Gerichtshofs vermag aber gleichwohl nicht zu überzeugen:¹⁸¹ Denn im Falle der Berufung auf Art. 176 EG geht es – wie der EuGH selbst betont – um die Ausübung einer **durch das Gemeinschaftsrecht geregelte Befugnis**, insofern parallel etwa zu Art. 28, 30 EG. Dann aber müssten auch hier – ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH¹⁸² – die gemeinschaftlichen Grundrechte und die rechtsstaatlichen Grundsätze (und damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) maßgeblich sein, eröffnet doch die Berufung auf eine gemeinschaftsrechtlich eingeräumte Befugnis den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts. Dass dabei die Festlegung des Schutzniveaus den Mitgliedstaaten obliegen muss, ändert hieran nichts, wie auch der Vergleich mit Art. 28 EG zeigt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der EuGH durchaus eine Art *de facto*-Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen der Erörterung der Frage, ob die nationale Maßnahme dasselbe Ziel wie die entsprechende Gemeinschaftsmaßnahme verfolgt, durchführt.¹⁸³ Insgesamt sprechen vor diesem Hintergrund die besseren Gründe dafür, die Berufung auf Art. 176 EG als eine Wahrnehmung einer durch den Vertrag gewährten Befugnis anzusehen und auf dieser Grundlage ausdrücklich (auch) die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu fordern. Auch aus dogmatischer Sicht wäre es nämlich wenig überzeugend (was der Gerichtshof aufgrund seiner *de facto*-Verhältnismäßigkeitsprüfung im Ergebnis ebenfalls nicht annimmt), den Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Art. 176 EG die Anwendung einer „strengerer“ Maßnahme zu erlauben, die jedoch nicht geeignet oder nicht erforderlich wäre, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

II. Zu den tatbestandlichen Voraussetzungen des Rückgriffs auf Art. 176 EG

Insgesamt dürften – auch aufgrund der skizzierten Rechtsprechung des EuGH – die meisten Aspekte bzw. die Auslegung der **tatbestandlichen Voraussetzungen** für die Einschlägigkeit des Art. 176 EG **grundsätzlich geklärt** sein, dies auch vor

¹⁸⁰ In diese Richtung denn auch die Interpretation des Urteils bei *De Cecco*, CMLRev. 2006, 9, 25 f., der das Urteil insofern begrüßen dürfte.

¹⁸¹ S. auch die Kritik und ausführlich Analyse des Urteils bei *Jans*, FS Reh binder, 705 ff.

¹⁸² Vgl. EuGH, Rs. C-293/97 (Standley), Slg. 1999, I-2603; EuGH, Rs. C-260/89 (ERT), Slg. 1991, I-2925; EuGH, Rs. C-386/95 (Familiapress), Slg. 1997, I-3689.

¹⁸³ Hierauf hinweisend *Jans*, FS Reh binder, 705, 713 f.

dem Hintergrund der Grundausrichtung des Art. 176 EG, die gerade – wie auch der EuGH betont¹⁸⁴ – darin besteht, in allgemeiner Form die Möglichkeit der Mitgliedstaaten vorzusehen, im Verhältnis zu dem in den auf Art. 175 EG gestützten Gemeinschaftsrechtsakten vorgesehenen Standard verstärkte Schutzmaßnahmen ergreifen zu können.

Eine andere Frage ist dabei, ob und inwieweit nationale Maßnahmen allgemein nicht nur am Maßstab des **Sekundärrechts** – hier der VO 1013/2006 –, sondern darüber hinaus auch am Maßstab der **Art. 28 ff. EG** zu prüfen sind. Nach ständiger Rechtsprechung¹⁸⁵ kommen im Falle der Harmonisierung eines bestimmten Bereichs nur noch die entsprechenden sekundärrechtlichen Regelungen, nicht jedoch die primärrechtlichen Vorgaben, als Prüfungsmaßstab für die Gemeinschaftsrechtskonformität nationaler Maßnahmen in Betracht, ist doch davon auszugehen, dass in diesem Fall den jeweiligen Schutzzanliegen und den Grundfreiheiten durch die sekundärrechtliche Regelung Rechnung getragen wird und die allgemeinen primärrechtlichen Vorgaben durch das Sekundärrecht konkretisiert werden. So dürfte denn auch das Urteil des EuGH in der Rs. C-324/99¹⁸⁶ zu verstehen sein, wenn der Gerichtshof ausführt, dass die VO 259/93 eine harmonisierte Regelung der Frage der Abfallverbringung auf Gemeinschaftsebene darstelle, so dass sich ein Rückgriff auf Art. 28 ff. EG erübrige.¹⁸⁷ Diese alleinige Maßgeblichkeit des Sekundärrechts¹⁸⁸ kann jedoch immer dann nicht zum Zuge kommen, wenn es um die Heranziehung des Art. 176 EG geht, denn diesfalls wird ja nicht die sekundärrechtliche Regelung angewandt, sondern der Mitgliedstaat erlässt gerade weitergehende nationale Regelungen, so dass nicht die Vereinbarkeit mit dem Sekundärrecht, sondern – wie in Art. 176 EG vorgesehen – mit dem Vertrag zur Debatte steht.¹⁸⁹

1. Beibehaltung und Neueinführung

Art. 176 EG erlaubt – insoweit im Gegensatz zu Art. 95 Abs. 4-6 EG¹⁹⁰ – unter den gleichen Voraussetzungen sowohl die **Beibehaltung** als auch die **Neueinführung** verstärkter nationaler Schutzmaßnahmen.¹⁹¹

Um eine Beibehaltung oder Neueinführung strengerer nationaler Vorschriften im Sinne des Art. 176 EG handelt es sich aber von vornherein immer dann nicht, wenn in Bezug auf den betroffenen Bereich keine abschließende oder keine vollständige Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene vorliegt.¹⁹² Denn diesfalls ist bereits die Existenz vorrangigen Sekundärrechts zu verneinen, so dass die Mitgliedstaaten

¹⁸⁴ Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785, Rn. 46: „Mit der Gemeinschaftsregelung im Umweltbereich wird keine vollständige Harmonisierung angestrebt. Auch wenn Art. 130r EG-Vertrag bestimmte zu erreichende Ziele der Gemeinschaft nennt, sehen Art. 130t EG-Vertrag (jetzt Art. 176 EG) (...) doch die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten vor, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen.“

¹⁸⁵ Vgl. EuGH, Rs. C-37/92 (Vanacker & Lesage), Slg. 1993, I-4947; EuGH, Rs. C-5/94 (Hedley Lomas), Slg. 1996, I-253, Rn. 42; EuGH, Rs. C-320/93 (Ortscheit), Slg. 1994, I-5257.

¹⁸⁶ EuGH, Rs. C-324/99 (DaimlerChrysler), Slg. 2001, I-9918.

¹⁸⁷ Ebenso mit ausführlicher Begründung *Oexle*, AbfallR 2003, 284 ff.

¹⁸⁸ Wobei das Sekundärrecht – wie auch der EuGH in der Rs. C-324/99 nahelegen dürfte – aber selbstredend primärrechtskonform auszulegen ist, so dass insofern dem Primärrecht dann doch eine Bedeutung im Rahmen der Heranziehung der sekundärrechtlichen Vorgaben zukommt, vgl. *Epiney*, NVwZ 2002, 1429, 1438. Ebenso *Oexle*, AbfallR 2003, 284, 288.

¹⁸⁹ So ausdrücklich auch *Oexle*, AbfallR 2003, 284, 288.

¹⁹⁰ Vgl. nur *Epiney*, Umweltrecht, 135 ff.; *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 95, Rn. 50 ff. Hierzu auch die Ausführungen in EuGH, Rs. C-3/00 (Dänemark/Kommission), Slg. 2003, I-2643; EuG, verb. Rs. T-366/03 und T-235/04 (Oberösterreich/Kommission), Slg. 2005, II-4005; EuG, Rs. T-182/06 (Niederlande/Kommission), Slg. 2007, II-1983; s. auch das allerdings lediglich aus „formalen“ Gründen (Verletzung der Begründungspflicht) gutgeheißenen Rechtsmittelurteil (das auf Antrag der Niederlande ergangen war) in EuGH, Rs. C-405/07 P (Niederlande/Kommission), Urt. v. 6.11.2008, noch nicht in der amtlichen Sammlung.

¹⁹¹ *Jarass*, NVwZ 2000, 529, 530; *Epiney*, Umweltrecht, 142; *Richter*, „Nationale Alleingänge“, 243; *Middeke*, EUDUR I, § 32, Rn. 76; wohl auch *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 176, Rn. 6.

¹⁹² Mitunter kann die Beantwortung dieser Frage gewisse Schwierigkeiten aufwerfen, ist es doch häufig eine Auslegungsfrage, ob eine bestimmte gemeinschaftliche Regelung abschließend ausgestaltet ist oder nicht. Vgl. umfassend zum Problemkreis *Furrer*, Sperrwirkung des sekundären Gemeinschaftsrechts, *passim*; *Schlösser*, Sperrwirkung sekundären Gemeinschaftsrechts, *passim*.

auf der Grundlage der innergemeinschaftlichen Kompetenzverteilung nach wie vor befugt bleiben, rechtsetzend tätig zu werden, wobei sie aber selbstredend das Primärrecht zu beachten haben.

Im Hinblick auf die VO 1013/2006 ist davon auszugehen, dass diese ein in sich geschlossenes und abschließendes Regulationssystem bezüglich der Abfallverbringung enthält, so dass sich ein Rückgriff auf Art. 28 ff. EG erübrigt.¹⁹³

2. Notifikation

Der erforderlichen **Notifikation** an die Kommission kommt nur ein **deklaratorischer Charakter** zu,¹⁹⁴ so dass die betreffende nationale Regelung nicht durch die Kommission genehmigt werden muss. Allerdings stellt das Unterlassen der Notifizierung eine Vertragsverletzung dar, und im Übrigen impliziert die Notifizierungspflicht, dass die entsprechende nationale Bestimmung ausdrücklich als Anwendungsfall von Art. 176 EG **deklariert und mitgeteilt** worden ist, so dass andere (auch etwa „versehentliche“) Abweichungen von den Vorgaben der gemeinschaftlichen Regelungen von vornherein nicht unter Rückgriff auf Art. 176 EG als zulässig angesehen werden können.¹⁹⁵

Diese insofern konstitutiver Charakter der Notifikation ist gerade im Bereich des Abfallverbringungsrechts insofern von zentraler Bedeutung, als auf diese Weise die abweichenden Vorgaben transparent und für betroffene Unternehmen erkennbar sind.

3. Vereinbarkeit mit dem Vertrag

Die nationale Maßnahme muss mit dem Vertrag vereinbar sein. Aus der Rechtsprechung¹⁹⁶ lässt sich dabei – zumindest implizit – ableiten, dass dabei gegen den jeweiligen **Rechtsakt**, auf den sich die Schutzmaßnahme bezieht, „verstößen“ werden kann, so dass auf Art. 175 EG gestützte¹⁹⁷ Maßnahmen von vornherein nur Mindeststandards verankern, so dass es nicht darauf ankommen kann, ob die jeweilige Maßnahme als **abschließend** anzusehen ist.¹⁹⁸ Insofern kommt Art. 176 EG also auch und gerade dann zum Zuge, wenn die sekundärrechtliche Regelung gewisse Standards verbindlich vorschreibt.¹⁹⁹

Noch nicht durch den EuGH beantwortet ist damit aber die Frage, ob und inwieweit darüber hinaus mit dem Erfordernis der Vereinbarkeit mit dem Vertrag nur auf das **Primärrecht**²⁰⁰ oder auch auf das **Sekundärrecht** Bezug genommen wird. Da Art. 176 EG nach dem Sinn und Zweck dieser Bestimmung nur in Bezug auf die nach

¹⁹³ EuGH, Rs. C-324/99 (DaimlerChrysler), Slg. 2001, I-9918 (in Bezug auf die VO 259/93). S. auch etwa *Versteyl*, NVwZ 2002, 565, 566; *van Calster*, ELR 2002, 610, 611, 613 f.

¹⁹⁴ *Jarass*, NVwZ 2000, 529, 531; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 176, Rn. 14; *Richter*, „Nationale Alleingänge“, 247.

¹⁹⁵ *Engels*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 103 f.; nicht ganz klar *von Köller/Klett/Konzak*, EG-Abfallverbringungsverordnung, 31, 34, 70, 76. Allerdings ist die Rechtsprechung hier nicht ganz klar, da der EuGH bei den (möglicherweise gegebenen) Anwendungsfällen des Art. 176 EG die Frage der Notifizierung nicht eigens prüft. Vgl. EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorf), Slg. 1998, I-4075; EuGH, Rs. C-209/98 (Sydhavnens Stens), Slg. 2000, I-3743.

¹⁹⁶ S.o. E.I.

¹⁹⁷ Ebenso wie bei Art. 95 Abs. 4, 5 EG kann sich auch Art. 176 EG von vornherein nur auf solche Rechtsakte beziehen, die auf der Grundlage von Art. 175 EG erlassen wurden (vgl. die Nachweise in Fn. 163), wobei sich auch hier das Problem stellt, wie bei Doppelabstützungen vorgegangen werden sollte. Hierzu bereits die Bemerkungen oben A.III.

¹⁹⁸ Vgl. bereits zur Frage der Auslegung des Erfordernisses der Vereinbarkeit mit dem Vertrag mit ausführlicher Begründung und weiteren Nachweisen zum Meinungsstand *Epiney*, Umweltrecht, 142 f. Ebenso etwa *Jarass*, NVwZ 2000, 529, 530; *Winter*, DVBl. 2000, 657, 666.

¹⁹⁹ Dies dürfte sich nunmehr zwingend aus dem Urteil in der Rs. C-6/03 (s.o. E.I.3.) ergeben. Ebenso *Jans*, FS Rehinder, 705, 708.

²⁰⁰ Über dessen Maßgeblichkeit besteht Einigkeit, vgl. zum Problemkreis umfassend mit zahlreichen weiteren Nachweisen *Middeke*, EUDUR I, § 32, Rn. 78 ff.

Art. 175 EG erlassenen Rechtsakte zum Zuge kommt, spricht Vieles dafür, dass die nationalen Maßnahmen zwar die nach **Art. 175 EG** erlassenen, nicht aber die auf anderen Rechtsgrundlagen erlassenen Sekundärrechtsakte durchbrechen können, denn in Bezug auf diese existiert ja gerade keine Art. 176 EG entsprechende Bestimmung, so dass sie nach dem Vertrag zu beachten sind und ihre Nichtbeachtung damit zu einer Unvereinbarkeit mit dem Vertrag im Sinne des Art. 176 EG führte.²⁰¹

In der Praxis wird regelmäßig die Vereinbarkeit mit Art. 28, 29 EG von zentraler Bedeutung sein,²⁰² insbesondere soweit es um verstärkte Schutzmaßnahmen in Bezug auf die Regelung der Verbringung von Abfällen geht.²⁰³

4. „Schutzverstärkung“

Sodann muss die jeweilige nationale Maßnahme eine „**Schutzverstärkung**“ darstellen, so dass es um eine Überschreitung des gemeinschaftlichen Standards geht.²⁰⁴ Diese Voraussetzung impliziert aber darüber hinaus, dass nur „**verstärkende**“ **Maßnahmen**, nicht aber „**andere**“ **Maßnahmen** unter Art. 176 EG fallen. In Bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Maßnahme nun „schutzverstärkend“ in diesem Sinn ist, stellt der EuGH darauf ab, ob dieselben Ziele verfolgt werden und dieselbe „Ausrichtung“ zu bejahen ist, was jedenfalls bei einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Richtlinien oder Verordnungen in der Regel gegeben sein dürfte.²⁰⁵

Allerdings sind damit noch nicht alle **Abgrenzungsprobleme** gelöst, wobei letztlich immer die Umstände des Einzelfalles maßgeblich sein werden. Angesichts des auch vom EuGH betonten Ziels des Art. 176 EG, es den Mitgliedstaaten zu erlauben, unter den dort vorgesehenen Voraussetzungen einen höheren Schutzstandard anzulegen, spricht aber Vieles dafür, diese Anforderung nicht zu restriktiv zu verstehen. Vielmehr soll sie nur (aber immerhin) sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten mit verstärkten Schutzmaßnahmen die in den **Gemeinschaftsrechtsakten vorgesehenen Konzepte und Schutzansätze nicht „unterwandern“**. Daher dürfte immer schon dann eine Schutzverstärkung zu bejahen sein, wenn die Wirksamkeit des jeweiligen Gemeinschaftsrechtsakts bzw. seiner Instrumente durch die in Frage stehenden nationalen Maßnahmen nicht beeinträchtigt wird. Vor diesem Hintergrund dürfte Art. 176 EG grundsätzlich sowohl eine Überschreitung des gemeinschaftlich vorgesehenen Schutzniveaus in quantitativer Hinsicht (also auf das Schutzniveau selbst abzielend) als auch in qualitativer (die Modalitäten betreffend) Hinsicht erlauben. Damit könnten also auch alternative Konzepte entwickelt werden, sofern diese in die gleiche Richtung wie die gemeinschaftlichen Regelung gehen (also in der Sprache des EuGH die gleichen Ziele verfolgen und die gleiche Ausrichtung aufweisen) und nicht die „Hintertreibung“ des gemeinschaftlichen Ansatzes implizieren, so dass nicht zwingend verlangt werden sollte, dass die strenger Maßnahmen „systemimmanent“ sein müssen.²⁰⁶

²⁰¹ So schon *Epiney*, Umweltrecht, 143 f.; im Ergebnis ebenso *Jarass*, NVwZ 2000, 529, 531. A.A. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 176, Rn. 9 ff.; *Richter*, „Nationale Alleingänge“, 243 ff., die ausschließlich auf das Primärrecht abstellen wollen.

²⁰² Ebenso *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 176, Rn. 10 ff.; *Richter*, „Nationale Alleingänge“, 244 ff.

²⁰³ Vgl. denn auch das Urteil in der Rs. C-203/96, hierzu oben E.I.1.

²⁰⁴ Zur hiermit im Zusammenhang stehenden Frage, ob Art. 176 EG auf alle Bestimmungen der auf Art. 175 EG gestützten Rechtsakte oder nur auf einen Teil derselben (nämlich diejenigen, die Umweltschutzvorgaben enthalten) anwendbar ist, *Jarass*, NVwZ 2000, 529, 530; *Richter*, „Nationale Alleingänge“, 241 ff. Im Ergebnis – und dies ist im vorliegenden Zusammenhang relevant – muss Art. 176 EG jedenfalls immer dann zum Zuge kommen, wenn es um materielle, verfahrensrechtliche oder instrumentelle Vorgaben geht, die den Umwelt- und / oder Gesundheitsschutz bezwecken.

²⁰⁵ Vgl. hierzu insbesondere die Rs. C-6/03, oben E.I.3.

²⁰⁶ So aber offenbar *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzabkommen, 104 f. Im Ergebnis ähnlich wie hier *Streinz-Kahl*, Art. 176, Rn. 15 ff.; *Frenz*, Europäi-

Der Vollständigkeit halber sei in diesem Zusammenhang auch noch darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten selbstredend zusätzlich zu den bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Maßnahmen andere Instrumente und / oder Mechanismen einsetzen können; hier geht es dann nicht mehr um eine Anwendung des Art. 176 EG (es sei denn, eine gemeinschaftliche Maßnahme schließe eine solche zusätzliche Regelung aus), sondern die Mitgliedstaaten sind befugt, solche Maßnahmen aufgrund der Ausgestaltung des Art. 175 EG als konkurrierende Kompetenz zu erlassen, wobei sie das Primärrecht beachten müssen und allgemein die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht in Frage gestellt werden darf.

5. Zur Maßgeblichkeit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die mitgliedstaatlichen Maßnahmen zwar nach der Rechtsprechung²⁰⁷ nicht allgemein dem gemeinschaftlichen Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** genügen müssen, sondern nur insoweit, als dieser aufgrund des Gemeinschaftsrechts einschlägig ist, insbesondere im Zuge der Maßgeblichkeit der Grundfreiheiten. Ergänzend – auch im Verhältnis zur Rechtsprechung des EuGH – ist aber zu betonen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insoweit auch allgemein in Bezug auf nach Art. 176 EG ergriffene Maßnahmen zum Zuge kommen muss, als es um die Frage geht, ob die **Maßnahme tatsächlich dem Umweltschutz** dient, geht es hier doch um das Vorliegen einer tatbestandlichen Voraussetzung des Art. 176 EG. Im Übrigen erscheint es – im Gegensatz zum Ansatz des EuGH – auch aus dogmatischer Sicht überzeugender, das Ergreifen von Schutzmaßnahmen auf der Grundlage des Art. 176 EG als Wahrnehmung einer gemeinschaftsrechtlich eingeräumten Befugnis anzusehen, so dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch allgemein zu beachten ist.²⁰⁸

Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfte denn auch insofern eine zentrale Bedeutung zukommen, als er eben die möglichen Abweichungen klar beschränkt, so dass – am Beispiel der VO 1013/2006 – etwa Formulare oder Fristen nicht „willkürlich“ modifiziert werden können.

III. Zur Bedeutung des Art. 176 EG im Zusammenhang mit der VO 1013/2006

Versucht man, ausgehend von der skizzierten Rechtsprechung des EuGH sowie der Grundsätze für die Heranziehung des Art. 176 EG, die Handlungsspielräume zu präzisieren, die Art. 176 EG den Mitgliedstaaten in Bezug auf die VO 1013/2006 eröffnet, so können – ausgehend von den Vorgaben der Verordnung²⁰⁹ – **vier Fallgruppen** – die allerdings nicht abschließend sein können, sondern lediglich m.E. besonders bedeutsame Fragen betreffen – unterschieden werden.

Da es den Mitgliedstaaten aufgrund des Art. 176 EG jedenfalls freisteht, „verstärkte Schutzmaßnahmen“ zu ergreifen und diese auch nicht mit dem gesamten (sonstigen) Sekundärrecht in Einklang stehen müssen,²¹⁰ geht es im Rahmen der Heranziehung des Art. 176 EG in Bezug auf die VO 1013/2006 regelmäßig entweder darum, ob die nationalen Schutzmaßnahmen wirklich „verstärkte“ Schutzmaßnahmen (und nicht „andere“ Schutzmaßnahmen) darstellen, oder darum, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen sie mit dem Vertrag (also dem Primärrecht)²¹¹ in Einklang stehen, wobei hier in erster Linie Art. 28, 29 EG sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Bedeutung sind.

Ausgangspunkt ist dabei, dass die VO 1013/2006 den Bereich des **Abfallverbringungsrechts abschließend und umfassend** regelt, so dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf diesen Regelungsbereich nur gestützt auf Art. 176 EG andere bzw. abweichende Regelungen in diesem Bereich treffen können.²¹² Denn die sehr differenzierten Regelungen bzw. Beschränkungen der Abfallverbringung einschließlich einer Reihe auch verfahrensrechtlicher Bestimmungen machen letztlich nur dann

sches Umweltrecht, 208 f.; Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 176, Rn. 7 f., m.w.N.

²⁰⁷ S. Rs. C-6/03, oben E.I.3.

²⁰⁸ S.o. E.I.3.

²⁰⁹ Vgl. zu diesen im Einzelnen noch die Kommentierung in diesem Band sowie den Überblick oben C.

²¹⁰ S.o. E.II.

²¹¹ S.o. E.II.

²¹² Im Falle nicht abschließender Regelung erübrigt sich nämlich ein Rückgriff auf Art. 176 EG, vgl. bereits oben E.II.1.

Sinn, wenn sie insofern abschließend zu verstehen sind, als die Gesamtheit der in Bezug auf die Abfallverbringung im Geltungsbereich der Verordnung²¹³ zum Zuge kommenden Vorgaben in der Verordnung geregelt ist, so dass die Mitgliedstaaten insoweit – außer im Rahmen des Art. 176 EG – keine weiteren Maßnahmen ergreifen können.

1. „Ausdehnung“ der Abfalllisten

Erachtet es ein Mitgliedstaat als notwendig, bestimmte Abfälle der Grünen Listen (Anhänge III, III A und III B) wie Abfälle der Gelben Listen (Anhänge IV und IV A) oder in keiner Liste aufgeführte Abfälle wie Abfälle der Grünen Listen zu behandeln, so stellt dies zweifellos eine „verstärkte“ und keine „andere“ Schutzmaßnahme dar, geht es doch um den Rückgriff auf das Instrumentarium der Verordnung, dessen **Anwendungsbereich lediglich erweitert** wird. Gleiches muss dann gelten, wenn die strengeren Anforderungen, die bezüglich der zur Beseitigung bestimmten Abfälle, auf (gewisse) zur Verwertung bestimmte Abfälle ausgedehnt werden.²¹⁴

Im Hinblick auf die Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit dem Vertrag ist jeweils danach zu fragen, ob der entsprechende Stoff tatsächlich ein **Gefährdungspotential** aufweist, dem durch das jeweilige Verfahren Rechnung getragen werden kann. Regelmäßig zentral wird hier die Frage nach der **Erforderlichkeit** der Regelung im Hinblick auf das zu erreichende Ziel sein.

2. Zusätzliche „qualitative“ oder prozedurale Anforderungen

Einige Artikel der Verordnung enthalten **Vorgaben unterschiedlicher Art für bzw. in Bezug auf die (notifizierungspflichtige) Verbringung von Abfällen**, etwa den Abschluss eines Vertrages mit bestimmtem Inhalt (Art. 5), Sicherheitsleistungen (Art. 6) oder Informationspflichten (Art. 18). Hier können die Mitgliedstaaten unter Berufung auf Art. 176 EG weitere Maßnahmen vorsehen, immer unter der Voraussetzung, dass sie den Anforderungen der Art. 28, 29 EG entsprechen. Gleiches gilt für die im Rahmen der Notifizierung einzuhaltenden Vorgaben.

Allerdings dürfte das „**Vorschalten**“ eines **kompletten eigenen Notifizierungsverfahrens** vor der Durchführung des in der Verordnung vorgesehenen Verfahrens schon deshalb – und damit unabhängig von einer Prüfung der Art. 28, 29 EG – nicht durch Art. 176 EG gedeckt sein, weil durch ein solches weiteres „autonomes“ nationales Verfahren das gemeinschaftliche Verfahren seine Garantiefunktion im Hinblick auf die Rechtssicherheit nicht mehr erfüllen könnte. Insofern würde also das Konzept der VO 1013/2006, ein einziges gemeinschaftlich geregeltes Verfahren zur Verwirklichung einer gewissen Rechtssicherheit vorzusehen, unterlaufen, so dass keine „verstärkte Schutzmaßnahme“ im Sinne des Art. 176 EG vorläge.²¹⁵

3. Numerus clausus der in der VO 1013/2006 vorgesehenen Beschränkungen der Abfallverbringung?

Art. 9 Abs. 1 VO 1013/2006 listet **drei Varianten behördlicher Entscheidungen** im Falle der Notifizierung einer Abfallverbringung auf: Zustimmung ohne Auflage, Zustimmung mit Auflagen, Erhebung von Einwänden. Fraglich könnte hier sein, ob es den Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Art. 176 EG möglich ist vorzusehen, auch andere Entscheidungen oder Maßnahmen als die in Art. 9 Abs. 1 VO 1013/2006 vorgesehenen zu treffen bzw. andere, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, die eine **Beschränkung der Abfallverbringung** nach sich ziehen. Als Beispiel könnte man etwa an die Erhebung von Gebühren, an eine Art Umweltverträglichkeitsprüfung für die Verbringung der Abfälle, an andere Beschränkungen

²¹³ Hierzu Art. 1.

²¹⁴ Vgl. ebenfalls in diese Richtung wohl *Petersen*, in: Deutsche Umweltstandards, 15, 17 f.

²¹⁵ Vgl. insoweit auch EuGH, Rs. 324/99 (*DaimlerChrysler*), Slg. 2001, I-9897.

der Abfallverbringung oder gar an ein Verbot der Verbringung aus anderen Gründen als die in Art. 11, 12 VO 1013/2006 aufgeführten denken.

Deutlich wird damit, dass es an dieser Stelle nicht um die Reichweite und Auslegung der Tatbestände der Art. 9 ff. – insbesondere des Art. 11, 12 VO 1013/2006 – geht,²¹⁶ sondern um die Frage, ob und inwieweit über die Regelungen in den Art. 9 ff. VO 1013/2006 hinaus die Abfallverbringung eingeschränkt werden darf.

Aus den Urteilen des EuGH in der Rs. C-203/96²¹⁷ und in der Rs. C-209/98²¹⁸ lässt sich wohl der Schluss ziehen, dass **strengere bzw. weitere Voraussetzungen der Zulässigkeit der Abfallverbringung** grundsätzlich als verstärkte Schutzmaßnahmen im Sinne des Art. 176 EG anzusehen sind;²¹⁹ dies gilt sowohl für **zusätzliche und andere Maßnahmen als die in Art. 9 Abs. 1 VO 1013/2006** aufgeführten als auch für die **Erweiterung der Einwendungsgründe** in Art. 11, 12 VO 1013/2006, immer unter der Voraussetzung, dass sie den Zielen des Umweltschutzes dienen (sollen). Denn die Verordnung formuliert im Hinblick auf die mit der Verbringung von Abfällen möglicherweise einhergehenden Gefahren für die Umweltqualität Beschränkungen der Verbringung; werden diese Einschränkungen nun erweitert, wird grundsätzlich dasselbe Ziel verfolgt und eine solche Maßnahme hätte wohl auch grundsätzlich dieselbe Ausrichtung; weiter ist nicht ersichtlich, dass durch eine solche Erweiterung die Zielsetzung der VO 1013/2006 an sich in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt würde oder gar ihr Schutzansatz und / oder ihr Konzept unterwandert würde.²²⁰

Hiergegen kann auch nicht eingewandt werden, dass die Art der Beschränkung oder des Verbots von Abfallverbringungen notwendigerweise abschließend zu verstehen sein müssten, da das System eben einen *numerus clausus* der Verbotsgründe vorsehe: Denn diese Erwägung implizierte letztlich eine Aushebelung des Art. 176 EG, soll diese Bestimmung doch gerade dann zum Zuge kommen, wenn eine abschließende sekundärrechtliche Regelung vorliegt.²²¹

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Berufung auf Art. 176 EG nur unter der Voraussetzung **generell-abstrakter nationaler Regelungen** möglich ist, geht doch gerade die Notifizierungspflicht an die Kommission hiervon aus. Insofern ist ein Abweichen im Einzelfall von den Vorgaben der VO 1013/2006 nicht zulässig,

Damit steht es den Mitgliedstaaten also grundsätzlich offen, die Abfallverbringung entweder durch andere Maßnahmen als in Art. 9 Abs. 1 VO 1013/2006 vorgesehen, oder durch zusätzliche Verbringungsverbote über eine Ausweitung der in Art. 11, 12 VO 1013/2006 vorgesehenen Einwände zu beschränken. Allerdings muss die Maßnahme den Anforderungen des **Art. 28, 29 EG** entsprechen, wobei zwei Aspekte in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung sein dürften:

- Erstens muss die entsprechende nationale Maßnahme **umweltpolitische Zwecke** verfolgen.²²² Dies impliziert im Anschluss an das Urteil des EuGH in der Rs. C-203/96 auch, dass das **Autarkie- und / oder das Näheprinzip** als solche (also m.a.W. als „Selbstzweck“) eine Beschränkung der Abfallverbringung nicht zu rechtfertigen vermögen,²²³ sondern dass tatsächlich eine

²¹⁶ Dies ist Gegenstand der Kommentierung der entsprechenden Artikel.

²¹⁷ EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorp), Slg. 1998, I-4075. S.o. E.I.1.

²¹⁸ EuGH, Rs. C-209/98 (Sydhavnens), Slg. 2000, I-3743: Hier ging es um örtliche Monopole der Abfallbewirtschaftung – also um (potentiell) ausfuhrbeschränkende Maßnahmen, die auf andere Instrumente als die in der VO 259/93 vorgesehen zurückgreifen –, die der EuGH am Maßstab des Art. 29 EG prüfte, ohne auf die VO 259/93 zurückzugreifen.

²¹⁹ S.o. E.I.1.

²²⁰ Diese Voraussetzung wäre aber jeweils in Bezug auf die in Frage stehenden Maßnahmen im Einzelnen zu prüfen.

²²¹ Hierzu bereits oben E.II.3. A.A. aber wohl *Schoch*, DVBl. 2004, 69, 75 f.

²²² Was auch den Nachweis einer konkreten Gefahr für die Umwelt, die durch die entsprechende Maßnahme bekämpft werden soll, impliziert. Vgl. *Krämer*, Europäisches Umweltrecht, 69.

²²³ Dabei wird diese Frage im Wesentlichen im Zusammenhang mit zur Verwertung bestimmten Abfällen relevant, da bei zur Beseitigung bestimmten Abfällen Art. 11 Abs. 1

Gefahr für die Umwelt bzw. ein Beitrag der jeweiligen Regelung zur Verwirklichung umweltpolitischer Ziele²²⁴ dargelegt werden muss.²²⁵ Daher ist nachzuweisen, dass die **konkrete Umsetzung dieser Grundsätze umweltpolitischen Anliegen** dient. Jedenfalls ist allein die Sicherstellung der Rentabilität eines Unternehmens kein Grund, der eine Beschränkung der Abfallverbringung rechtfertigen kann, geht es doch hier um einen wirtschaftlichen Grund;²²⁶ allerdings kann die Rentabilität eines Unternehmens dann relevant werden, wenn sie nicht einen Selbstzweck darstellt, sondern letztlich einem anderen (umweltpolitischen) Ziel dient,²²⁷ etwa der Sicherstellung und Garantie ausreichender Entsorgungskapazitäten in einem bestimmten (Staats-)

lit. g) VO 1013/2006 eine Berücksichtigung der Entsorgungsautarkie ermöglicht, wobei diese Bestimmung zahlreiche Fragen aufwirft. Vgl. die Kommentierung zu Art. 11. Unzutreffend erscheint es, aus EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorp), Slg. 1998, I-4075, pauschal abzuleiten, Autarkie- und Näheprinzip könnten von vornherein nicht auf zur Verwertung bestimmte Abfälle angewandt werden (so aber *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 174, Rn. 30; missverständlich, weil zu apodiktisch formuliert, auch *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 44; *Koch/Reese*, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 86 f.). Denn die entsprechenden Aussagen des EuGH beziehen sich lediglich auf die Auslegung der VO 259/93 und können daher nicht – was im Übrigen auch im Widerspruch zum Urteil des EuGH in der Rs. C-2/90 stünde – *per se* auf die Vereinbarkeit mit Art. 176, 28 ff. EG übertragen werden, geht es hier doch gerade um strengere Maßnahmen als diejenigen, die im Sekundärrecht vorgesehen sind. S. insoweit auch EuGH, Rs. C-209/98 (Sydhavnens Sten), Slg. 2000, I-3743, Rn. 47 ff., wo der Gerichtshof festhält: „Zu dem Rechtfertigungsgrund des Umweltschutzes, insbesondere des Grundsatzes nach Artikel 130r Absatz 2 EG-Vertrag, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, ist festzustellen, dass der Umweltschutz nicht jede Ausführbeschränkung, insbesondere im Falle verwertbarer Abfälle, rechtfertigen kann(...)“ (Rn. 48). Im Gegenschluss kann aus dieser Passage gefolgt werden, dass grundsätzlich eine Berufung auf das Autarkie- und Näheprinzip durchaus auch bei zur Verwertung bestimmten Abfällen möglich ist, sofern die Umweltbeeinträchtigung erwiesen ist. S. auch EuGH, Rs. C-277/02 (EU-Wood-Trading), Slg. 2004, I-11957, Rn. 49 ff., sowie *von Wilmsky*, NVwZ 1999, 597, 598, der ausdrücklich darauf hinweist, dass die Anwendung des Näheprinzips auch auf zur Verwertung bestimmte Abfälle möglich sein könnte. Zuzugeben ist allerdings, dass eine Rechtfertigung bei zur Verwertung bestimmten Abfällen häufig an der Verhältnismäßigkeit scheitern wird. Ebenso *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 137.

²²⁴ Hierzu gehört auch die Sicherstellung der Hochwertigkeit der Verwertung, vgl. ebenso *Winter*, DVBl. 2000, 657, 667.

²²⁵ S.o. E.I.1. S. insoweit auch *Krämer*, Europäisches Umweltrecht, 387 f.; *Koch/Reese*, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 95; *Frenz*, UPR 2000, 210, 211 ff. Vgl. auch *von Wilmsky*, NVwZ 1999, 597 f., der darauf hinweist, dass das Näheprinzip aus umweltpolitischer Sicht nicht ausschließlich geographisch aufgefasst werden darf, sondern dass darüber hinaus die Qualität der Beseitigungsanlage zu berücksichtigen ist, wobei bei Konflikten nach einer Optimierung zu suchen ist. Ähnlich etwa *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 46; s. auch *Krieger*, EUDUR II/1, § 74, Rn. 60, der geltend macht, dass „mit der Entfernung vom Ort der Abfallentstehung tendenziell auch die Gefahren einer unkontrollierten Entsorgung und einer vom Trittbrettfahren geprägten Entsorgungsstruktur zunehmen“. Deutlich wird damit, dass das Näheprinzip nicht in „absoluter“ Weise einer Abfallverbringung entgegengesetzt werden kann, sondern jeweils – in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – das Verhältnis zu anderen Grundsätzen zu evaluieren ist und, wie erwähnt, eine konkrete Umweltgefahr bzw. die Verfolgung umweltpolitischer Zielsetzungen nachzuweisen ist. Allerdings sind unter dieser Voraussetzung die Entsorgungsautarkie und die Entsorgungsnähe durchaus relevante und mögliche Gründe für die Beschränkung des freien Verkehrs mit Abfällen, vgl. etwa *Schröder*, in: *Jarass/Ruchay/Weidemann*, KrW-/AbfG, VO 1013/2006, Art. 11, Rn. 4 ff.; insoweit a.A. aber *Stewing*, Andienungs- und Überlassungspflichten, 50 ff.

²²⁶ EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorp), Slg. 1998, I-4075, Rn. 44; s. auch EuGH, Rs. C-120/95 (Decker), Slg. 1998, I-1831, Rn. 39.

²²⁷ Aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. 72/83 (Campus Oil), Slg. 1984, 2727; EuGH, Rs. C-324/93 (Evans), Slg. 1995, I-563; s. auch schon *Epiney*, in: *Grundrechte und Grundfreiheiten*, § 8, Rn. 65.

Gebiet,²²⁸ eine Erwägung, die durchaus umweltpolitische Zielsetzungen implizieren kann, dürfte es doch für einen Mitgliedstaat auch aus umweltpolitischer Sicht in der Regel höchst bedeutsam sein, über gewisse Entsorgungskapazitäten zu verfügen, dies im Hinblick auf die Sicherstellung der Entsorgungsautarkie auf einzelstaatlicher Ebene, wobei diese – wie erwähnt – immer auch auf umweltpolitischen Erwägungen beruhen muss und keinen „Selbstzweck“ darstellen darf. Vor diesem Hintergrund erlaubt es Art. 176 EG grundsätzlich auch, „**Andienungspflichten**“ vorzusehen, immer vorausgesetzt, auch diese lassen sich auf umweltpolitische Erwägungen zurückführen.²²⁹

Auch das Erfordernis der Beachtung nationaler Standards bei der Abfallverwertung im Ausland („**Höherwertigkeitseinwand**“)²³⁰ über die in Art. 12 Abs. 1 lit. c) VO 1013/2006 formulierten Vorgaben hinaus stellt eine verstärkte Schutzmaßnahme dar und ist grundsätzlich durch Art. 176 EG gedeckt.²³¹ Allerdings muss der Mitgliedstaat auch hier nachweisen, dass die Bestimmung tatsächlich aus Gründen des Umweltschutzes eingeführt wurde bzw. dem Umweltschutz dient.²³²

Der grundsätzlichen Möglichkeit der Mitgliedstaaten zu verlangen, dass die „eigenen“ Standards im Bestimmungsland angewandt werden, steht auch nicht entgegen, dass es sich hier möglicherweise um die Verfolgung „**extraterritorialer Schutzgüter**“ handelte.²³³ Denn es geht ja darum, dass im Ausfuhrstaat angefallene Abfälle nach bestimmten Kriterien entsorgt werden sollen und damit um die Entsorgung „eigener“ Abfälle. Es dürfte aber jedenfalls in der Kompetenz der Mitgliedstaaten stehen, Standards für die Entsorgung von in ihrem Hoheitsgebiet angefallene Abfälle zu definieren.

- Zweitens muss die Maßnahme nicht nur zur Verfolgung des angestrebten Zwecks **geeignet**, sondern auch **erforderlich** sein. Hier wird regelmäßig zu

²²⁸ Vgl. insoweit auch EuGH, Rs. C-324/99 (DaimlerChrysler), Slg. 2001, I-9918, wo die diesbezüglichen Aussagen des Urteils in der Rs. C-203/96 letztlich präzisiert werden; s. auch Oexle, AbfallR 2003, 284, 286 f.; te Heesen, Abfallverbringung, 71 ff., 78 ff.; Krieger, EUDUR II/1, § 74, Rn. 59.

²²⁹ S. i.Erg. wohl auch Meier, EuZW 2002, 94 f.

²³⁰ Bei Abfällen zur Beseitigung sieht Art. 11 Abs. 1 lit. b) VO 1013/2006 allgemein vor, dass gegen die Verbringung Einwände erhoben werden können, wenn die geplante Verbringung oder Beseitigung nicht im Einklang mit nationalen Vorschriften zum Schutz der Umwelt u.a. steht.

²³¹ I.Erg. ähnlich etwa Stewing, Andienungs- und Überlassungspflichten, 50 ff. Dem steht auch nicht das Urteil des EuGH in der Rs. C-324/99 (DaimlerChrysler), Slg. 2001, I-9897, entgegen (insofern missverständlich van Calster, ELR 2002, 610, 616 f.): Zwar hielt der EuGH hier fest, dass Art. 4 Abs. 3 lit. a) i) VO 259/93 es nur erlaube, die Verbringung zur Verfolgung bestimmter Zwecke (Näheprinzip, Vorrang der Verwertung oder Entsorgungsautarkie) zu untersagen, so dass eine Ausfuhr von Abfällen nicht mit dem Argument untersagt werden könne, die Beseitigung in dem betreffenden anderen Mitgliedstaat entspreche nicht dem eigenen (Umwelt-) Standard. Die Entsorgungsautarkie könne allenfalls eine Andienungspflicht begründen, denn im Fall der Beachtung der eigenen Standards im EU-Ausland würden die Abfälle dann doch in jedem Fall nicht in „eigenen Einrichtungen“ behandelt. Die Ausführungen bezogen sich nämlich ausschließlich auf die einschlägigen Bestimmungen der VO 259/93, so dass ihr keine Aussagen über die Relevanz des Art. 176 EG in diesem Zusammenhang zu entnehmen sind. Im Übrigen wurden diese etwas apodiktischen Aussagen in EuGH, Rs. C-277/02 (EU-Wood-Trading), Slg. 2004, I-11957, Rn. 44 ff., etwas relativiert (allerdings in Bezug auf zur Verwertung bestimmte Abfälle).

²³² S. insoweit auch EuGH, Rs. C-277/02 (EU-Wood-Trading), Slg. 2004, I-11957, Rn. 44 ff., wobei der EuGH allerdings – im Gegensatz zu GA Léger – nicht auf Art. 176 EG zurückgriff, sondern allein auf die Auslegung der VO 259/93 abstellte.

²³³ Grundsätzlich können die Mitgliedstaaten nämlich nicht Schutzziele verfolgen, die sich auf das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats beziehen und deren Verwirklichung daher in dessen Kompetenz liegt. Allerdings bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, solche Zielsetzungen dann zu verfolgen, wenn sie selbst betroffen sind bzw. wenn ihnen auch eine entsprechende Kompetenz zusteht. Vgl. zum Problemkreis m.w.N. Epiney, in: Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 8, Rn. 68 f.

belegen sein, warum der durch die Verordnung vorgesehene (Schutz-) Mechanismus zur Verfolgung des jeweiligen Ziels nicht ausreichend ist.

Den Mitgliedstaaten steht es allerdings frei, das **Schutzniveau** insbesondere in Bezug auf die Vorgaben der Behandlung der zur Verwertung bestimmten Abfälle festzulegen; die Festlegung eines strengeren Schutzniveaus für sich allein ist für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ohne Belang,²³⁴ wobei allerdings der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insofern von Bedeutung ist, als die vorgesehenen Standards jedenfalls geeignet und erforderlich zum (angestrebten) Schutz der Umwelt sein müssen.²³⁵

Im Einzelnen kann die Frage, ob und inwieweit mit dem Anstreben einer Entsorgungsautarkie auf einzelstaatlicher Ebene oder / und der Verwirklichung des Näheprinzips tatsächlich auch umweltpolitische Zielsetzungen verfolgt werden, höchst komplex sein. Auch wenn Art. 174 Abs. 2 S. 2 EG das Ursprungsprinzip verankert und sowohl die Entsorgungsautarkie als auch das Näheprinzip durchaus dessen Verwirklichung dienen (können) bzw. mit diesem in Einklang stehen (können),²³⁶ ist doch im Rahmen der auch bei der Präzisierung des Ursprungsprinzips zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsprüfung immer danach zu fragen, ob die entsprechende Maßnahme tatsächlich zur Verwirklichung des angestrebten umweltpolitischen Ziels geeignet und erforderlich ist. So ist es etwa fraglich, ob eine „perfekte“ Entsorgungsautarkie in Bezug auf jeden einzelnen Mitgliedstaat tatsächlich immer einen verbesserten Umweltschutz mit sich bringt.²³⁷ Auch können die Vorgaben der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe durchaus miteinander in Konflikt geraten, der im Einzelfall durch eine Interessenabwägung zu lösen ist.²³⁸ Vor diesem Hintergrund dürften „absolute“ **Verbringungsverbote** unter Berufung auf diese Grundsätze grundsätzlich nicht den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen.²³⁹ Problematisch kann die Verhältnismäßigkeit nationaler Maßnahmen auch dann sein, wenn zur **Verwirklichung der Entsorgungsautarkie** in einem Mitgliedstaat ein **allgemeines Ausführungsverbot** für bestimmte Abfälle verhängt wird: Denn hier wird regelmäßig eine **Andienungspflicht** die mildere Maßnahme darstellen.²⁴⁰ Der „**Höherwertigkeitseinwand**“ verstößt als solcher nicht von vornherein gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,²⁴¹ denn hier geht es um die Sicherstellung einer hochwertigen Entsorgung, die einer umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen im Sinne des Art. 174 Abs. 1 2. Spiegelstrich dient, so dass es den Mitgliedstaaten grundsätzlich unbenommen ist, auf der Grundlage von Art. 176 EG die Beachtung bestimmter Entsorgungsstandards in Bezug auf in ihrem Mitgliedstaat angefallene Abfälle sicherzustellen.²⁴²

Deutlich wird damit auch, dass dem **Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten** hier doch **enge Grenzen** gesetzt sind, auch wenn ihnen die Definition des Schutzniveaus obliegt und ihnen im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ein gewisser Gestaltungsspielraum einzuräumen ist.

²³⁴ EuGH, Rs. C-294/00 (Gräbner), Slg. 2002, I-6515, Rn. 46; EuGH, Rs. C-277/02 (EU-Wood-Trading), Slg. 2004, I-11957, Rn. 51 f.

²³⁵ EuGH, Rs. C-277/02 (EU-Wood-Trading), Slg. 2004, I-11957, Rn. 46 f., 53.

²³⁶ Vgl. zum Ursprungsprinzip bereits EuGH, Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431, Rn. 34 ff.; s. auch EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097, Rn. 34; aus der Literatur m.w.N. *Epiney*, Umweltrecht, 105 f.; spezifisch mit Bezug zu Nähe- und Autarkieprinzip auch *te Heesen*, Abfallverbringung, 96 f.; *Frank*, Nähe und Autarkie in der Abfallentsorgung, 64 ff., der zutreffend betont, dass Nähe- und Autarkieprinzip zwar mit dem Ursprungsprinzip im Einklang stehen, sich jedoch nicht zwingend aus diesem ergeben, sondern dass verschiedene einschlägige Grundsätze im Hinblick auf die Verwirklichung eines bestmöglichen Umweltschutzes miteinander in Einklang gebracht werden müssen.

²³⁷ Zweifelnd etwa auch v. *Wilmowsky*, EuR 1992, 414, 418 ff.

²³⁸ Ähnlich etwa *Schröder*, NVwZ 1996, 833, 836; *Winter*, DVBl. 2000, 657, 663; *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 137 f.

²³⁹ Vgl. insoweit auch EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097, wo der EuGH gerade darauf abstellte – allerdings im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit der RL 84/631 –, dass kein kategorisches Ausführungsverbot zur Debatte stand. Aus der Literatur etwa *Dieckmann*, ZUR 2006, 561, 565. Vgl. umfassend zur Primärrechtskonformität von Abfallverbringungsbeschränkungen *Frank*, Nähe und Autarkie in der Abfallentsorgung, 147 ff.; s. auch *te Heesen*, Abfallverbringung, 45 ff., 106 ff.

²⁴⁰ Zur grundsätzlichen Zulässigkeit solcher Andienungspflichten *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 380 ff.

²⁴¹ So aber wohl GA *Léger*, Schlussanträge zur Rs. C-324/99 (DaimlerChrysler), Slg. 2001, I-9914, Rn. 67; a.A. auch *Jarass*, NuR 1998, 397, 404.

²⁴² Ebenso *Winter*, DVBl. 2000, 657, 666 f.

4. Weitergehende Aus- und Einfuhrverbote und weitergehende Aus- und Einfuhrbeschränkungen in und aus Drittstaaten

Auf der Grundlage des Art. 176 EG steht es den Mitgliedstaaten grundsätzlich (auch) offen, **weitergehende Ausfuhrverbote** oder **weitergehende Ausfuhrbeschränkungen** (insbesondere in Bezug auf die verfahrensrechtlichen Anforderungen) als diejenigen, die in Art. 34 ff. VO 1013/2006 für den **Verkehr mit Drittstaaten** vorgesehen sind, zu erlassen: Denn die Verordnung greift hier aus instrumenteller Sicht auf Ausfuhrverbote und -beschränkungen zurück, so dass die Erweiterung der Ausfuhrverbotstatbestände oder weitergehende Ausfuhrbeschränkungen jedenfalls „**verstärkte**“ **Schutzmaßnahmen** im Sinne des Art. 176 EG darstellen.

Jedoch müssen auch solche Maßnahmen mit dem **Vertrag vereinbar** sein, wobei hier jedoch nicht Art. 28 ff. EG zum Zuge kommen, da deren Anwendungsbereich sich auf den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beschränkt. Allerdings ist nach der hier vertretenen Ansicht jedenfalls der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** zu beachten.²⁴³ Darüber hinaus müssen solche nationalen Maßnahmen mit möglicherweise bestehenden **völkerrechtlichen Abkommen** der Gemeinschaft – etwa mit den Freihandelsabkommen, die mit den EFTA-Staaten bestehen – vereinbar sein, denn der Verweis auf die „Vereinbarkeit mit dem Vertrag“ in Art. 176 EG dürfte auch die für die Gemeinschaft verbindlichen völkerrechtlichen Verträge, die in der Normenhierarchie wohl zwischen Primär- und Sekundärrecht anzusiedeln sind, erfassen, ist dem Primärrecht doch der Grundsatz *pacta sunt servanda* zu entnehmen.²⁴⁴

Parallele Erwägungen können in Bezug auf weitergehende **Einfuhrverbote oder Einfuhrbeschränkungen** (vgl. Art. 41 ff. VO 1013/2006) sowie für die **Durchfuhr durch die Gemeinschaft** (Art. 47 f. VO 1013/2006) angestellt werden.

F. Schlussbemerkung

Insgesamt ist der Erlass der VO 1013/2006 jedenfalls vor dem Hintergrund zu **begrüßen**, dass die VO 259/93 schon wegen der völkerrechtlichen Entwicklungen revidiert werden musste und im Übrigen ihre bisherige Anwendung gezeigt hat, dass einige Regelungslücken bestanden und die Ordnungsregelungen teilweise – u.a. auch aufgrund ihrer Unklarheit und Komplexität – auf Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung gestoßen sind. Durch eine Reduktion der „Listen“ auf zwei und die Vereinheitlichung des Notifizierungsverfahrens wurden denn auch zweifellos wichtige Schritte im Hinblick auf eine „vollzugsgeeigneter“ Regelung vorgenommen. Weiter führt die VO 1013/2006 dazu, dass – im Gefolge der Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen in der Verordnung – in Zukunft in der Europäischen Union ein **einheitliches Überwachungs- und Kontrollsystem** zum Zuge kommt.

Allerdings dürfte das **Kernproblem jeder Regelung der Verbringung** – nämlich die Voraussetzungen, unter denen eine solche **untersagt** werden darf – auch durch die neue Regelung nicht in jeder Beziehung zweifelsfrei gelöst worden sein, was auch auf die politische Umstrittenheit gerade dieses Teils der Verordnung zurückzuführen sein dürfte. Zudem rezipiert die Verordnung letztlich einige **Begriffe des „allgemeinen Abfallrechts“** der Gemeinschaft, wobei sicherlich der Begriff des Abfalls selbst sowie die Abgrenzung von Beseitigung und Verwertung von besonderer Bedeutung sind, womit auch die diesbezüglichen Unschärfen übernommen werden.²⁴⁵ Es ist daher abzusehen, dass auch die neue Verordnung nati-

²⁴³ S.o. E.I.3., E.II.5.

²⁴⁴ Vgl. hierzu im Einzelnen *Epiney*, EuZW 1999, 5 ff.

²⁴⁵ Hierauf auch hinweisend etwa *Oexle*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 143, 152 f.

onale und europäische Gerichte beschäftigen wird, wobei zu hoffen ist, dass mittels der Rechtsprechung zumindest eine gewisse **Systematisierung und Klärung der inhaltlichen Tragweite** einiger der durch die Verordnung aufgeworfenen Auslegungsfragen, insbesondere im Hinblick auf die Klärung der Einwendungstatbestände, erfolgen kann.

Art. 1

Geltungsbereich

(1) In dieser Verordnung werden Verfahren und Kontrollregelungen für die Verbringung von Abfällen festgelegt, die von dem Ursprung, der Bestimmung, dem Transportweg, der Art der verbrachten Abfälle und der Behandlung der verbrachten Abfälle am Bestimmungsort abhängen.

(2) Diese Verordnung gilt für die Verbringung von Abfällen:

- a) zwischen Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft oder mit Durchfuhr durch Drittstaaten;
- b) aus Drittstaaten in die Gemeinschaft;
- c) aus der Gemeinschaft in Drittstaaten;
- d) mit Durchfuhr durch die Gemeinschaft von und nach Drittstaaten.

(3) Diese Verordnung gilt nicht für

a) das Abladen von Abfällen an Land, einschließlich der Abwässer und Rückstände, aus dem normalen Betrieb von Schiffen und Offshore-Bohrinseln, sofern diese Abfälle unter das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe von 1973 in der Fassung des Protokolls von 1978 (Marpol 73/78) oder andere bindende internationale Übereinkünfte fallen;

b) Abfälle, die in Fahrzeugen und Zügen sowie an Bord von Luftfahrzeugen und Schiffen anfallen, und zwar bis zum Zeitpunkt des Abladens dieser Abfälle zwecks Verwertung oder Beseitigung;

c) die Verbringung radioaktiver Abfälle im Sinne des Artikels 2 der Richtlinie 92/3/Euratom des Rates vom 3. Februar 1992 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringungen radioaktiver Abfälle von einem Mitgliedstaat in einen anderen, in die Gemeinschaft und aus der Gemeinschaft;

d) die Verbringung von Abfällen, die unter die Zulassungsanforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 fallen;

e) die Verbringung von Abfällen im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe b Ziffern ii, iv und v der Richtlinie 2006/12/EG, sofern für diese Verbringung bereits andere gemeinschaftsrechtliche Vorschriften mit ähnlichen Bestimmungen gelten;

f) die Verbringung von Abfällen aus der Antarktis in die Gemeinschaft im Einklang mit dem Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag (1991);

g) die Einfuhr in die Gemeinschaft von Abfällen, die beim Einsatz von Streitkräften oder von Hilfsorganisationen in Krisensituationen oder im Rahmen friedensschaffender oder friedenserhaltender Maßnahmen anfallen, sofern diese Abfälle von den betreffenden Streitkräften oder Hilfsorganisationen oder in ihrem Auftrag direkt oder indirekt in den Empfängerstaat verbracht werden. In diesen Fällen ist jede für die Durchfuhr zuständige Behörde sowie die zuständige Behörde am Bestimmungsort in der Gemeinschaft im Voraus über die Verbringung und den Bestimmungsort zu unterrichten.

(4) Die Verbringung von Abfällen aus der Antarktis in Staaten außerhalb der Gemeinschaft mit Durchfuhr durch die Gemeinschaft unterliegt den Bestimmungen der Artikel 36 und 49.

(5) Die Verbringung von Abfällen ausschließlich innerhalb eines Mitgliedstaates unterliegt lediglich Artikel 33.

A. Regelungssystematik

Art. 1 VO 1013/2006 enthält neben der Umschreibung des **Geltungsbereiches** der Verordnung (Abs. 2, 3, 5) in Absatz 1 auch einen kurzen Hinweis auf ihren **Regelungsgegenstand**.²⁴⁶ Weiter wird in Absatz 4 ein **Sonderfall** geregelt, bei dem es eigentlich nicht um die (Nicht-) Eröffnung des Anwendungsbereichs der Verordnung, sondern um die „Sonderbehandlung“ bestimmter Abfallverbringungen geht, dies abweichend von den Vorgaben, die eigentlich einschlägig wären. Auch in Art. 1 Abs. 5 VO 1013/2006 geht es an sich nur um die Feststellung, dass bestimmte Verbringungen nur gewissen Vorgaben der Verordnung unterliegen.

²⁴⁶ Hierzu noch unten B.

In Bezug auf die **Regelungssystematik des Art. 1 VO 1013/2006** umschreibt Absatz 2 den Geltungsbereich der Verordnung positiv, während Absatz 3 Ausnahmen vom Geltungsbereich aufführt. Absatz 4 trifft eine Sonderregelung für die Verbringung von Abfällen aus der Antarktis in Drittstaaten mit Durchfuhr durch die Gemeinschaft, und Abs. 5 eröffnet den Anwendungsbereich der Verordnung auch für Verbringungen nur innerhalb eines Mitgliedstaates. Im Einzelnen ist also im Zusammenhang mit der Prüfung der Eröffnung des Anwendungsbereichs der VO 1013/2006 jeweils folgendes zu analysieren:

- Erstens fragt es sich, ob eine der Konstellationen, die in **Absatz 2** genannt sind (die letztlich die **grenzüberschreitende Verbringung** betreffen), vorliegt; diesfalls findet die Verordnung – vorbehalten der in Absatz 3 geregelten Ausnahmen bzw. der durch Absatz 4 erfassten besonderen Konstellation – vollumfänglich Anwendung.
- Geht es hingegen lediglich um die **Verbringung** (nur) **innerhalb eines Mitgliedstaates**, ist die Verordnung zwar anwendbar; jedoch präzisiert **Absatz 5**, dass lediglich die Vorgaben des Art. 33 VO 1013/2006 zum Zuge kommen; insofern rechtfertigt es sich, von einer „eingeschränkten Anwendbarkeit“ zu sprechen.
- **Absatz 3** zählt **abschließend** all diejenigen Konstellationen auf, bei deren Bejahung die VO 1013/2006 – trotz der grundsätzlichen Eröffnung des Anwendungsbereichs – nicht zum Zuge kommt. Ist also der Geltungsbereich der Verordnung grundsätzlich zu bejahen, kann sie in Bezug auf die in Absatz 2 aufgeführten **Ausnahmetatbestände** gleichwohl nicht zum Zuge kommen. Deutlich wird damit auch, dass Absatz 3 immer erst dann relevant wird, wenn der Geltungsbereich der Verordnung grundsätzlich eröffnet ist. Die Ausnahmetatbestände beziehen sich auf alle Fälle der grundsätzlichen Eröffnung des Anwendungsbereichs der Verordnung, als auch bei Vorliegen der Konstellationen des Absatzes 4 oder des Absatzes 5, obwohl Absatz 3 vor diesen steht, so dass auf den ersten Blick die Annahme nahe liegen könnte, Absatz 3 beziehe sich nur auf Absatz 2 mit der Folge, dass im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen der Absätze 4 und 5 Absatz 3 nicht zum Zuge käme: Die *ratio* der Tatbestände des Absatzes 3 besteht jedoch gerade darin, dass für bestimmte Konstellationen Sonderregelungen bestehen oder die besondere Art der Verbringung eine Anwendung der VO 1013/2006 nicht als sinnvoll erscheinen lässt.²⁴⁷ Dieser Hintergrund ist aber auch im Falle der (grundsätzlichen) Anwendbarkeit der Verordnung aufgrund der Absätze 4 und 5 relevant, so dass schon Sinn und Zweck des Absatzes 3 für diese Sicht spricht. Weiter ist zu beachten, dass es auch wenig sinnvoll wäre, die Ausnahmen nur auf grenzüberschreitende Verbringungen (vgl. Absatz 2) zu beziehen und bei Absatz 4 und 5 eine „ausnahmslose“ Anwendung der Verordnung vorzusehen; im Falle des Art. 33 VO 1013/2006 entbehrte die Anwendung der dort vorgesehenen „Kohärenzklausel“ im Übrigen jeglicher Grundlage. Damit ist Absatz 3 also so zu verstehen, dass bei Vorliegen der dort erfassten Tatbestände die Verordnung auf keinen Fall – auch nicht im Rahmen der in Absatz 4 und 5 geregelten Konstellationen – anwendbar ist.
- Liegen die Voraussetzungen des **Absatzes 4** vor, so ist diese Sonderkonstellation der Durchfuhr von Abfällen durch die Gemeinschaft abweichend von den grundsätzlich geltenden Vorgaben der Verordnung auf der Grundlage der Art. 36 und 49 zu beurteilen.

Im Verhältnis zu der Rechtslage bzw. der Regelung des Geltungsbereichs unter der **VO 259/93**²⁴⁸ ist eine erhebliche **Vereinfachung und Klarstellung** der Regelung des Geltungsbereichs zu verzeichnen, dies insbesondere im Zuge der Aufga-

²⁴⁷ Vgl. noch unten D.

²⁴⁸ Zu dieser etwa die Bemerkungen bei von Köller/Klett/Konzak, EG-Abfallverbringungsverordnung, 57 ff.

be der „Sonderstellung“ von zur Verwertung bestimmter und in Anhang II VO 259/93 aufgeführter Abfälle im Zusammenhang mit der Geltung der Verordnung (vgl. Art. 1 Abs. 3 VO 259/93), was letztlich (auch) eine Konsequenz der Aufgabe des „Dreilistensystems“²⁴⁹ darstellt. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass die Regelungssystematik des Art. 1 VO 1013/2006 insofern nicht ganz zu überzeugen vermag, als die positive Umschreibung des Anwendungsbereichs in Art. 1 Abs. 2 VO 1013/2006 an sich die Konstellationen des Art. 1 Abs. 5 VO 1013/2006 (Verbringung innerhalb eines Mitgliedstaats) ausschließt, da Art. 1 Abs. 2 VO 1013/2006 nur Konstellationen mit grenzüberschreitendem Bezug erfasst; aus Art. 1 Abs. 5 VO 1013/2006 ergibt sich aber gleichwohl eine Anwendbarkeit der Verordnung, wenn auch die Vorgaben beschränkt sind. Auch bei Art. 1 Abs. 4 VO 1013/2006 geht es an sich nicht um den Geltungsbereich, sondern um die Anwendung anderer Vorschriften für bestimmte Verbringungen.²⁵⁰

Ansonsten ist insbesondere auf folgende **Modifikationen im Verhältnis zur VO 259/93** hinzuweisen:

- Eine Umschreibung des Inhalts der Verordnung – wie sie heute in Art. 1 Abs. 1 VO 1013/2006 figuriert – enthielt die VO 259/93 nicht.

- Art. 1 Abs. 3 lit. b) VO 1013/2006 ist nunmehr präziser (nur in bestimmten Fahrzeugen anfallende Abfälle sind erfasst, während Art. 1 Abs. 2 lit. b) VO 259/93 noch allgemein die Abfälle aus der Zivilluftfahrt vom Geltungsbereich der VO 259/93 ausnahm) gefasst, während der Anwendungsbereich gleichzeitig letztlich auf alle Fahrzeuge ausgedehnt wird.

- Art. 1 Abs. 3 lit. d) VO 1013/2006 nimmt neu die Verbringung von Abfällen, die unter die Zulassungsanforderungen der VO 1774/2002²⁵¹ fallen, von seinem Anwendungsbereich aus.

- Ebenfalls neu ist Art. 1 Abs. 3 lit. g) VO 1013/2006, der die Verbringung bestimmter Abfälle von Streitkräften und Hilfsorganisationen vom Geltungsbereich der Verordnung ausschließt.

- Neu sind in dieser Form schließlich Art. 1 Abs. 4, 5 VO 1013/2006, wobei sich aus Art. 1 Abs. 5 keine materielle Modifikation gegenüber der Rechtslage unter der VO 259/93 ergibt, enthielt doch auch schon Art. 13 VO 259/93 das Kohärenzgebot für die Verbringung von Abfällen innerhalb der Mitgliedstaaten fest.²⁵²

B. Regelungsgegenstand der VO 1013/2006 (Art. 1 Abs. 1)

Wie erwähnt²⁵³ formuliert Absatz 1 – und insofern über den Titel des Artikels 1 („Geltungsbereich“) hinausgehend – den **Regelungsgegenstand** der VO 1013/2006, und es wird darauf Bezug genommen dass die Verordnung Verfahren und Kontrollregelungen für die Abfallverbringung festlegt, die von verschiedenen Faktoren (Ursprung, Bestimmung, Transportweg, Art der verbrachten Abfälle und Behandlung der verbrachten Abfälle am Bestimmungsort) abhängen.

Art. 1 Abs. 1 VO 1013/2006 kommt nach der hier vertretenen Ansicht **keine eigenständige Bedeutung** zu, da diese Bestimmung lediglich umschreibt, welche As-

²⁴⁹ Zu diesem Einführung C.II.

²⁵⁰ Vgl. auch die in eine ähnliche Richtung gehenden Bemerkungen bei *Dieckmann*, ZUR 2006, 561, 562.

²⁵¹ VO 1774/2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte, ABl. 2002 L 273/1.

²⁵² Letztlich entsprach Art. 13 Abs. 1 VO 259/93 funktional dem heutigen Art. 1 Abs. 5 VO 1013/2006. S. in diesem Zusammenhang auch die Bemerkung bei *von Köller/Klett/Konzak*, EG-Abfallverbringungsverordnung, 57, die darauf hinweisen, dass der Regelungsgehalt des Art. 13 259/93 in Art. 1 VO 259/93 hätte normiert werden müssen, was für die grundsätzliche Regelung der Anwendbarkeit der Verordnung für Verbringungen lediglich innerhalb eines Mitgliedstaats zutreffend ist, nicht aber für das Kohärenzgebot, das einen eigenständigen Regelungsgehalt aufweist. Insofern ist die heute in der VO 1013/2006 getroffene Regelung systematisch überzeugend.

²⁵³ Oben A.

pekte in der Verordnung geregelt werden. Deutlich wird damit aber auch, dass sich Rechte und Pflichten für Einzelne und Behörden lediglich aus den jeweils einschlägigen Artikeln der Verordnung ergeben können, nicht jedoch aus Art. 1 Abs. 1 VO 1013/2006. Allerdings kann diese Bestimmung für die **Auslegung** der weiteren Artikel der Verordnung herangezogen werden, ist ihr doch eine grundsätzliche Umschreibung des Regelungsgehalts der Verordnung zu entnehmen, die bei der Frage nach der Tragweite einzelner Verordnungsbestimmungen von Bedeutung sein kann.

C. Geltungsbereich der VO 1013/2006 – positive Umschreibung (Art. 1 Abs. 2, 5)

Art. 1 Abs. 2 VO 1013/2006 umschreibt **positiv**, welche Verbringungen von Abfällen vom Geltungsbereich der Verordnung erfasst werden (I.), wobei jedenfalls eine **grenzüberschreitende Verbringung** vorausgesetzt wird, und aus **Art. 1 Abs. 5** VO 1013/2006 ergibt sich darüber hinaus die grundsätzliche Anwendbarkeit der Verordnung auch für lediglich **innerhalb eines Mitgliedstaates** stattfindende Verbringungen.

I. Grenzüberschreitende Verbringung (Art. 1 Abs. 2)

Während Art. 1 Abs. 1 VO 259/93 noch (lediglich) von der Verbringung von Abfällen „in der, in die und aus der Gemeinschaft“ sprach, unterscheidet Art. 1 Abs. 2 VO 1013/2006 zwischen vier verschiedenen Konstellationen und präzisiert damit die Wendung „in der, in die und aus der“ EG, die als solche teilweise nicht ganz eindeutig war, erschloss sich aus ihr doch zumindest nicht zweifelsfrei, wie etwa die Durchfuhr durch die Gemeinschaft oder die Verbringung zwischen Mitgliedstaaten mit Durchfuhr durch Drittstaaten zu behandeln war. Diese **Klarstellung** ist zu begrüßen, wenn auch darauf hinzuweisen ist, dass damit – im Verhältnis zur VO 259/93 – **materiell keine Erweiterung des Anwendungsbereichs** der Verordnung einhergeht, waren doch auch schon im Rahmen der VO 259/93 alle entsprechenden Fälle erfasst (Art. 12, 23 ff. VO 259/93).

Für die Einschlägigkeit bzw. die rechtliche Tragweite des Art. 1 Abs. 2 ist das Verständnis der Begriffe „Verbringung“ und „Abfall“ entscheidend, die im Einzelnen in Art. 2 Nr. 1, 2, 3, 34 VO 1013/2006 definiert werden, so dass insofern auf die Kommentierung zu diesen Bestimmungen verwiesen werden kann. Jedenfalls ist zu betonen, dass die VO 1013/2006 (vorbehaltlich der in Art. 1 Abs. 3 VO 1013/2006 geregelten Ausnahmen) umfassend auf **alle Abfälle** – also einschließlich der besonderen Arten von Abfällen, wie etwa gefährliche Abfälle – Anwendung findet: Denn die für gewisse Abfälle geltenden Spezialregelungen in spezifischen Richtlinien²⁵⁴ implizieren keine Modifikationen des Abfallbegriffs als solchen, sondern sehen lediglich besondere Regelungen für bestimmte Kategorien von Abfällen vor, so dass der in Art. 1 Abs. 1 lit. a) RL 2006/12 definierte Begriff des Abfalls der Oberbegriff für alle Arten von Abfällen darstellt, auf die die VO 1013/2006 umfassend anwendbar ist.

Im Einzelnen unterscheidet Art. 1 Abs. 2 VO 1013/2006 zwischen **vier verschiedenen Konstellationen**, die dann in den verschiedenen Titeln der Verordnung wieder aufgegriffen werden, so dass Art. 1 Abs. 2 VO 1013/2006 auch schon erkennen lässt, dass diese vier Konstellationen unterschiedlichen Regelungen unterliegen:

- Art. 1 Abs. 2 lit. a) VO 1013/2006 betrifft die Verbringung von Abfällen **zwischen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft**, wobei es unerheblich ist, ob diese Verbringung mit oder ohne Durchfuhr durch einen Drittstaat erfolgt.

²⁵⁴ S. Einführung, D.

Auf dieser Art von Verbringung liegt der Akzent der Vorgaben der Verordnung; sie ist in Titel II (Art. 3 ff.) VO 1013/2006 im Einzelnen geregelt.

- Art. 1 Abs. 2 lit. b) VO 1013/2006 erfasst die **Einfuhr von Abfällen aus Drittstaaten** – also solchen Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind – in die Gemeinschaft bzw. in einen Mitgliedstaat. Auf diese Art von Verbringungen findet Titel V (Art. 34 ff.) VO 1013/2006 Anwendung.
- Art. 1 Abs. 2 lit. c) VO 1013/2006 nimmt auf die **Ausfuhr von Abfällen in Drittstaaten** Bezug, die im Einzelnen im Titel IV (Art. 34 ff. VO 1013/2006) geregelt ist.
- Art. 1 Abs. 2 lit. d) VO 1013/2006 schließlich nennt die **Durchfuhr von Abfall durch die Gemeinschaft**, ohne dass ein Mitgliedstaat „Adressat“ der Abfälle ist.²⁵⁵ Diese Konstellation ist Gegenstand von Titel VI (Art. 47, 48) VO 1013/2006.

Gemeinsam ist all diesen Konstellationen, dass auf einen „grenzüberschreitenden Bezug“ insoweit abgestellt wird, als die Abfallverbringung über einen Mitgliedstaat hinausgehen muss bzw. eine „**grenzüberschreitende Abfallbewegung**“ stattfinden muss. Eine solche liegt immer dann vor, wenn die Abfälle selbst grenzüberschreitend bewegt werden; m.a.W. ist der Anwendungsbereich der VO 1013/2006 von vornherein nur unter der Voraussetzung erfüllt, dass ein physischer Abfalltransport stattfindet.

Die wegen der unterschiedlichen Rechtsregime äußerst bedeutende Frage, welche der vier Konstellationen im Einzelnen vorliegt, hängt von der Definition der Begriffe „Einfuhr“, „Ausfuhr“ und „Durchfuhr“ ab, die an anderer Stelle behandelt werden.²⁵⁶ Bereits in unserem Zusammenhang kann aber allgemein festgehalten werden, dass Ein- und Ausfuhr auf den Beginn bzw. den Bestimmungsort eines Abfalltransports Bezug nehmen; m.a.W. geht es um die Ausgangspunkte und Destinationen eines Abfalltransports. Eine „Durchfuhr“ durch einen Staat kann daher von vornherein immer nur dann vorliegen, wenn der Transport dort nicht in irgendeiner Form in dem Sinn unterbrochen wird, dass die Abfälle dauerhaft gelagert werden, so dass die **Transportkette effektiv unterbrochen** wird. Deutlich wird damit, dass ein Transport auch dann unterbrochen werden kann, wenn die endgültige Bestimmung der Abfälle in einem anderen Staat liegt, mit der Folge, dass keine „Durchfuhr“, sondern eine „Einfuhr“ vorliegt. Für die Lösung der sich hier stellenden Abgrenzungsfragen dürfte – wie angedeutet – die Dauerhaftigkeit der Lagerung sein: In all denjenigen Fällen, in denen sich aus den Umständen erschließt, dass es nicht nur um eine (kurze) Unterbrechung des Transports geht, sondern die Abfälle dauerhaft bzw. über eine längere Zeit in dem betreffenden Staat bleiben (sollen), liegt keine Durchfuhr mehr vor. Anhaltspunkte für die Dauerhaftigkeit der Lagerung können der Lagerungsort, die Herausnahme des Abfalls aus seiner Transportverpackung, der Lagerungsort oder die Lagerungsdauer sein.

II. Verbringung innerhalb eines Mitgliedstaates (Art. 1 Abs. 5)

Gemäß Art. 1 Abs. 5 VO 1013/2006 „unterliegt“ die **Verbringung von Abfällen ausschließlich innerhalb eines Mitgliedstaates** – also grundsätzlich²⁵⁷ eine Abfallverbringung, die keinerlei grenzüberschreitenden Bezug aufweist, so dass kein Abfalltransport in oder durch einen anderen Staat erfolgt²⁵⁸ – lediglich den Vorgaben des Art. 33 VO 1013/2006. Damit erstreckt sich der Anwendungsbereich der VO 1013/2006 also auch auf rein innerstaatliche Abfallverbringungen; jedoch formuliert die Verordnung für diese nur **rudimentäre Vorgaben**, nämlich die in Art. 33 VO 1013/2006 enthaltenen, also im Wesentlichen das sog. Kohärenzgebot.²⁵⁹ Aus der Eröffnung des Anwendungsbereichs der Verordnung auch für diese Abfallverbringungen ist auf der anderen Seite aber auch zu schließen, dass die **allgemeinen Bestimmungen** des Titels I (Art. 1, 2 VO 1013/2006) und des Titels VII (Art. 49 ff. VO 1013/2006) auch auf rein innerstaatliche Verbringungen Anwendung finden.

²⁵⁵ Vgl. auch noch die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 32 VO 1013/2006, der den Begriff der Durchfuhr definiert.

²⁵⁶ Vgl. die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 30, 31, 32.

²⁵⁷ Zur Frage, ob auch die Verbringung innerhalb eines Mitgliedstaates mit Durchfuhr durch einen anderen Staat erfasst ist, sogleich im Text.

²⁵⁸ Zu den Abgrenzungsproblemen bereits oben C.I.

²⁵⁹ S. im Einzelnen die Kommentierung zu Art. 33.

Fraglich könnte in Bezug auf Art. 1 Abs. 5 VO 1013/2006 noch sein, ob und ggf. inwieweit die Verordnung auch auf solche Verbringungen anwendbar ist, die zwar **innerhalb eines Mitgliedstaates**, jedoch mit **Durchfuhr durch einen Drittstaat oder durch einen EU-Mitgliedstaat** erfolgen. Der Wortlaut des Art. 1 Abs. 5 VO 1013/2006 könnte auf den ersten Blick nahe legen, dass die Verordnung in einer solchen Konstellation keine Anwendung findet, ist in dieser Bestimmung doch von der Verbringung von Abfällen „ausschließlich“ innerhalb eines Mitgliedstaates die Rede. Auch könnte der Umstand, dass Art. 1 Abs. 5 VO 1013/2006 offensichtlich auf nicht grenzüberschreitende Verbringungen abzielt, im Falle einer Durchfuhr durch einen Drittstaat oder einen anderen EU-Mitgliedstaat jedoch ein grenzüberschreitender Bezug vorliegt. Eine solche Sicht berücksichtigte jedoch nicht hinreichend Zielsetzung und Konzeption einerseits des Art. 1 Abs. 5 VO 1013/2006, andererseits der Verordnung insgesamt: Denn die Verordnung zielt darauf ab, die Verbringung von Abfällen mit Bezug zur Gemeinschaft bzw. einen der Mitgliedstaaten umfassend zu regeln, auch wenn für verschiedene Arten des Transports unterschiedliche Vorgaben zum Zuge kommen.²⁶⁰ Fasste man die Konstellation der Verbringung innerhalb eines Mitgliedstaates mit Durchfuhr durch einen anderen Staat nicht unter Art. 1 Abs. 5 VO 1013/2006, so wäre die Anwendbarkeit der Verordnung insgesamt ausgeschlossen, denn auch die Tatbestände des Art. 1 Abs. 2 VO 1013/2006 sind nicht einschlägig, da insbesondere Art. 2 Abs. 2 lit. a) VO 1013/2006 lediglich für diejenigen Konstellationen herangezogen werden kann, bei denen der Versandort und der Zielort der Abfallverbringung in verschiedenen Mitgliedstaaten liegen.²⁶¹ Dies widerspräche aber der Zielsetzung der Verordnung, die sogar rein interne Abfallverbringungen, ohne jeglichen Auslandsbezug, grundsätzlich erfasst, wenn hier auch nur minimale Vorgaben zum Zuge kommen. Deutlich wird damit auch, dass es inkohärent wäre, wenn für Verbringungen nur innerhalb eines Mitgliedstaates gewisse Vorgaben der Verordnung zum Zuge kommen, während dies bei Verbringungen innerhalb eines Mitgliedstaates mit Durchfuhr durch einen anderen Staat nicht der Fall wäre. Damit ist insgesamt davon auszugehen, dass Art. 1 Abs. 5 VO 1013/2006 auch in den Fällen zum Zuge kommt (mit der Folge, dass Art. 33 VO 1013/2006 zu beachten ist), in denen es um eine Verbringung in einem Mitgliedstaat mit Durchfuhr durch einen anderen Staat geht.

D. Geltungsbereich der VO 1013/2006 – negative Umschreibung und Sonderfälle (Art. 1 Abs. 3, 4)

Art. 1 Abs. 3 VO 1013/2006 sieht **abschließend** eine Reihe von abschließend zu verstehenden Tatbeständen vor, bei deren Vorliegen die **Verordnung nicht anwendbar** ist; im Falle ihrer Einschlägigkeit kommen damit weder die spezifischen Vorgaben für die Abfallverbringung noch die allgemeinen Vorgaben in Titel VII zum Zuge. **Art. 1 Abs. 4 VO 1013/2006** betrifft – in Ergänzung zu Art. 1 Abs. 3 lit. f) VO 1013/2006 – den **Sonderfall** bestimmter Abfallverbringungen aus der Antarktis. Im Einzelnen können die Ausnahmetatbestände in drei Kategorien eingeteilt werden: Ausnahmetatbestände aufgrund von vorrangig anwendbaren Spezialregelungen (I.), besondere Konstellationen (II.) sowie die Abfallverbringung aus der Antarktis (III.).

I. Vorrangig anwendbare Spezialbestimmungen

Der Hintergrund der in Art. 1 Abs. 3 lit. a), c), d), e) geregelten Ausnahmetatbestände besteht letztlich darin, dass für die in diesen Bestimmungen vom Anwen-

²⁶⁰ S. etwa Erwägung 7 Präambel VO 1013/2006, der auf die Notwendigkeit des Schutzes der Umweltqualität Bezug nimmt; s. auch Erwägung 8 Präambel VO 1013/2006, der allgemein auf die Gefahren der Verbringung gefährlicher Abfälle hinweist.

²⁶¹ A.A. aber Oexle, Art. 33 A., der bei diesen Konstellationen von dem Vorliegen einer grenzüberschreitenden Abfallverbringung im Sinne des Titels II VO 1013/2006 ausgeht.

dungsbereich der Verordnung ausgeschlossenen Abfallverbringungen **besondere Bestimmungen** gelten, so dass deren Anwendung dem Ziel des Schutzes der Umwelt vor den (potentiellen) Gefahren der Abfallverbringung Rechnung zu tragen vermögen. Im Einzelnen unterscheiden sich die Ausnahmetatbestände jedoch in Ausgestaltung und Tragweite.

1. *Abfälle von Schiffen und Offshore-Bohrinseln (Art. 1 Abs. 3 lit. a)*

Die erste Ausnahme nimmt Bezug auf das **Abladen von Abfällen an Land**, die aus dem **normalen Betrieb von Schiffen und Offshore-Bohrinseln** stammen, sofern diese Abfälle unter das sog. **Marpol-Übereinkommen**²⁶² oder sonstige „**bindende internationale Übereinkünfte**“ fallen. Im Einzelnen ist dieser Ausnahmetatbestand damit unter folgenden, kumulativ zu verstehenden Voraussetzungen anwendbar:

- Erstens muss es um Abfälle (einschließlich Abwässer und Rückstände) gehen, die aus dem „**normalen Betrieb von Schiffen und Offshore-Bohrinseln**“ stammen. Unter „normalem“ Betrieb wird man den **bestimmungsgemäßen Betrieb** zu verstehen haben, so dass alle Abfälle, die aus Aktivitäten stammen, die nicht dem bestimmungsgemäßen Betrieb von Schiffen und Offshore-Bohrinseln dienen, nicht erfasst werden und ihre Verbringung damit grundsätzlich in den Anwendungsbereich der VO 1013/2006 fällt.
- Zweitens greift die Ausnahme nur, wenn diese Abfälle „**an Land**“ **abgeladen** werden. Diese Spezifizierung überrascht zunächst insofern, als sie im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen wenig Sinn machen könnte; teilweise wird daher aufgrund dieser Passage in Erwägung gezogen, dass der Hinweis auf die Ablagerung so zu verstehen sein könnte, dass nur Abfälle zur Beseitigung erfasst wären.²⁶³ Dies erscheint jedoch schon deshalb wenig überzeugend, weil diesfalls ein Rückgriff auf die Terminologie der Verordnung nahegelegen hätte und im Übrigen sachliche Gründe für eine derartige Ungleichbehandlung von Abfällen zur Verwertung und zur Beseitigung nicht ersichtlich sind.²⁶⁴

Die Bedeutung dieser Voraussetzung erschließt sich jedoch aus Sinn und Zweck dieser Ausnahme: In den Fällen, in denen den durch die Abfallverbringung verursachten (potentiellen) Gefahren mittels Heranziehung relevanter völkerrechtlicher Abkommen begegnet werden kann bzw. wird, soll die VO 1013/2006 keine Anwendung finden. Was nun die durch den normalen Betrieb von Schiffen und Offshore-Bohrinseln verursachten Abfälle betrifft, so beziehen sich die möglicherweise einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen regelmäßig auf die Aktivitäten auf See und den Transport an Land; werden die Abfälle anschließend weiter transportiert, finden die entsprechenden völkerrechtlichen Instrumente des Umweltmeeresschutzes regelmäßig keine Anwendung. Die Ausnahme des Art. 1 Abs. 3 lit. a) VO 1013/2006 zielt damit darauf ab, dass der „Ersttransport“ an Land von Abfällen von Schiffen und Offshore-Bohrinseln im Falle des Bestehens einschlä-

²⁶² Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe vom 2.11.1973, BGBl. II 1982, 4. Das Übereinkommen wurde durch zahlreiche Protokolle ergänzt, vgl. die Nachweise bei *Heintschel von Heinegg*, EUDUR I, § 23, Rn. 25.

²⁶³ Vgl. in Bezug auf die VO 259/93 von *Köller/Klett/Konzak*, EG-Abfallverbringungsverordnung, 58.

²⁶⁴ Ebenfalls kritisch in Bezug auf die VO 259/93 von *Köller/Klett/Konzak*, EG-Abfallverbringungsverordnung, 58, die daraus schließen, dass es sich hier um ein Redaktionsversehen handle. Die Hypothese des Redaktionsversehens ist jedoch jedenfalls bezüglich der VO 1013/2006 wenig naheliegend, da die diesbezügliche Formulierung der VO 259/93 übernommen wurde, so dass es letztlich um ein zweifaches Redaktionsversehen ginge.

giger völkerrechtlicher Verträge nicht von der VO 1013/2006 erfasst wird (und damit insbesondere die spezifischen Verfahrensvorschriften der VO 1013/2006 keine Anwendung finden).²⁶⁵ Hingegen kommt die VO 1013/2006 wieder in jeder Beziehung zum Zuge, wenn die einmal an Land abgeladenen Abfälle weiter verbracht werden. M.a.W. erfasst die Ausnahme des Art. 1 Abs. 3 lit. a) VO 1013/2006 nach der hier vertretenen Ansicht nur – aber immerhin – den **Vorgang des Abladens an Land**, so dass hier auch von vornherein keine Einfuhr von Abfällen im Sinne der VO 1013/2006 vorliegen kann; auf alle weiteren Verbringungsverfahren hingegen findet die VO 1013/2006 vollumfänglich Anwendung, wobei der „Ursprungsort“ der Abfälle dann derjenige Mitgliedstaat ist, in dem die Abfälle zuerst abgeladen werden, eine Frage die für die Bestimmung der jeweiligen „Abfallverbringungskonstellation“²⁶⁶ von Bedeutung ist.

- Drittens schließlich müssen die entsprechenden Abfälle unter das **Marpol-Abkommen**²⁶⁷ oder ein **anderes völkerrechtliches Abkommen** fallen. Nach dem Wortlaut des Art. 1 Abs. 3 lit. a) VO 1013/2006 ist es jedoch nicht eindeutig notwendig, dass die **Mitgliedstaaten und / oder die Gemeinschaft Vertragsparteien** eines solchen Abkommens sind. Sinn und Zweck der der Bestimmung legen jedoch nahe, dass dies vorausgesetzt ist, denn ansonsten bestünden ja nicht zwingend verbindliche Vorgaben über die Behandlung des erfassten Abfalls. Diese Sicht steht auch mit dem Wortlaut in Einklang, denn man kann die Formulierung „bindende internationale“ Übereinkunft so auslegen, dass die rechtliche Bindung eben zumindest für die Gemeinschaft gegeben sein muss.²⁶⁸ Weiter ist bemerkenswert, dass die Anwendung der Verordnung auch dann ausgeschlossen ist, wenn die Abfälle lediglich „unter“ verbindliche Abkommen fallen, so dass es offenbar ausreicht, wenn sich der Anwendungsbereich der völkerrechtlichen Abkommen auf die in Art. 1 Abs. 3 lit. a) VO 1013/2006 erwähnten Abfälle bezieht; nicht notwendig ist jedoch die Statuierung bestimmter Pflichten in den Abkommen. Allerdings wird man diese Bezugnahme auf Abfälle, die „unter“ völkerrechtliche Abkommen fallen, so verstehen müssen, dass es nicht ausreicht, wenn das Abkommen solche Abfälle in irgendeiner Form erwähnt, sondern notwendig ist zumindest, dass die Abkommen **spezifische Pflichten in Bezug auf die Behandlung der Abfälle** enthalten. Denn ansonsten gäbe es keinen Grund, die Anwendung der VO 1013/2006 auszuschließen, könnte doch den durch eine Abfallverbringung verursachten potentiellen Gefahren von vornherein gerade nicht durch die Anwendung völkerrechtlicher Pflichten begegnet werden.

Abgesehen von dem schon erwähnten Marpol-Übereinkommen könnten in diesem Zusammenhang insbesondere folgende völkerrechtlichen Abkommen mitsamt ggf. vereinbarten Protokollen von Bedeutung sein:²⁶⁹

- Übereinkommen zum Schutz des Mittelmeers vor Verschmutzung vom 19.9.1977;²⁷⁰

- Übereinkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe vom 16.7.1984 (Bonner Übereinkommen);²⁷¹

²⁶⁵ Vgl. insoweit auch *Dieckmann*, in: KrW-/AbfG, 300, Rn. 7, der davon spricht, dass dieser Ausschluss „umfassend für jegliches Verbringen an Land“ gelte.

²⁶⁶ Hierzu oben C.I.

²⁶⁷ Fn. 16.

²⁶⁸ Allerdings dürfte diese Frage in der Praxis insofern kein Problem darstellen, als die EG und ihre Mitgliedstaaten an den einschlägigen Abkommen in der Regel zumindest teilweise beteiligt sind. Vgl. die Übersicht über die von der Gemeinschaft ratifizierten Abkommen bei *Heintschel von Heinegg*, EUDUR I, § 23.

²⁶⁹ Wobei es in diesem Rahmen jedoch nicht möglich ist, die rechtliche Tragweite all dieser Abkommen in Bezug auf die erfassten Abfälle zu analysieren.

²⁷⁰ ABl. 1977 L 240/35.

²⁷¹ ABl. 1984 L 188/9.

- Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets vom 9.4.1992 (Helsinki-Übereinkommen);²⁷²

- Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks vom 22.9.1992 (OSPAR-Übereinkommen).²⁷³

2. Verbringung radioaktiver Abfälle (Art. 1 Abs. 3 lit. c)

Art. 1 Abs. 3 lit. c) VO 1013/2006 trägt dem Umstand Rechnung, dass die RL 92/3/Euratom zur Überwachung und Kontrolle der Verbringungen radioaktiver Abfälle²⁷⁴ Sondervorschriften über die spezifische Risiken aufweisende Verbringung **radioaktiver Abfälle** enthält, so dass sich – wie schon im Rahmen der VO 259/93 – ein Ausschluss der Anwendung der VO 1013/2006 auf diese Abfälle zur Vermeidung von Unklarheiten über die letztlich zu beachtenden Regelungen aufdrängte. Dabei greift dieser Ausnahmetatbestand selbstredend nur soweit, wie der Anwendungsbereich der RL 92/3/Euratom eröffnet ist, was jeweils im Einzelnen zu prüfen ist.²⁷⁵

Allerdings ergibt sich aus Sinn und Zweck dieser Ausnahme, dass die Anwendung der VO 1013/2006 nur dann ausgeschlossen ist, wenn die RL 92/3 tatsächlich die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen regelt; dies ist aber nach Art. 1 Abs. 1 RL 92/3 in Bezug auf radioaktive Abfälle, deren radioaktive Kontamination bestimmte Werte unterschreitet, nicht der Fall, so dass diesfalls wieder die VO 1013/2006 greift, soll die Ausnahme doch nur (aber immerhin) sicherstellen, dass im Falle der Einschlägigkeit von Spezialregelungen für die Abfallverbringung radioaktiver Abfälle die Anwendung der VO 1013/2006 ausgeschlossen ist.²⁷⁶

3. Verbringung von Abfällen im Sinne der VO 1774/2002 (Art. 1 Abs. 3 lit. c)

Allgemein vom Anwendungsbereich der VO 1013/2006 ausgeschlossen sind auch – strukturell aus ähnlichen Gründen wie im Rahmen des Art. 1 Abs. 3 lit. c) VO 1013/2006 – Verbringungen solcher Abfälle, auf die die **Zulassungsanforderungen der VO 1774/2002** mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte **tierische Nebenprodukte**²⁷⁷ Anwendung finden. Denn die Verordnung enthält bereits in Bezug auf die in ihren Anwendungsbereich fallenden Produkte bzw. Abfälle²⁷⁸ umfassende Vorschriften über die Sendung, Kanalisierung und Verbringung tierischer Nebenprodukte und zahlreicher aus diesen hergestellter Erzeugnisse, so dass Redundanzen bzw. Überschneidungen durch diese Einschränkung des Geltungsbereichs der VO 1013/2006 vermieden werden sollen.²⁷⁹

4. Besondere Arten von Abfällen im Sinne der RL 2006/12 (Art. 1 Abs. 3 lit. e)

Art. 1 Abs. 3 lit. e) VO 1013/2006 sieht vor, dass in Bezug auf die Verbringung **bestimmter Abfälle** die Anwendung der VO 1013/2006 ausgeschlossen ist, jedoch nur sofern für diese Abfälle bzw. ihre Verbringung **andere gemeinschaftsrechtliche Vorschriften mit ähnlichen Bestimmungen** gelten. Deutlich wird damit, dass

²⁷² ABl. 1994 L 73/19.

²⁷³ ABl. 1998 L 104/2.

²⁷⁴ ABl. 1992 L 35/24.

²⁷⁵ Vgl. Art. 1, 4 RL 92/3/Euratom.

²⁷⁶ Ebenso *Dieckmann*, in: KrW-/AbfG, 300, Rn. 15.

²⁷⁷ ABl. 2002 L 273/1.

²⁷⁸ Zum Anwendungsbereich der Verordnung Art. 1 VO 1774/2002 sowie die Präzisierungen in EuGH, Rs. C-176/05 (KVZ Retec), Slg. 2007, I-1721, Rn. 37 ff.

²⁷⁹ Vgl. auch Erwägung 11 Präambel VO 1013/2006. Allerdings sind im Falle der Einschlägigkeit der VO 1774/2002 selbstredend die Vorgaben dieser Verordnung einzuhalten, so ausdrücklich auch EuGH, Rs. C-176/05 (KVZ Retec), Slg. 2007, I-1721.

dieser Ausnahmetatbestand nur bei Vorliegen von zwei kumulativ zu verstehenden Voraussetzungen zum Zuge kommt:

- Erstens muss es um bestimmte Abfälle gehen, nämlich die in Art. 2 Abs. 1 lit. b) Ziff. ii, iv und v RL 2006/12 genannten: Abfälle, die beim Aufsuchen, Gewinnen, Aufbereiten und Lagern von **Bodenschätzen** sowie beim Betrieb von **Steinbrüchen** entstehen; **Abwässer** mit Ausnahme flüssiger Abfälle; ausgesonderte **Sprengstoffe**.

Die Bezugnahme auf Abfälle aus dem Bereich des Bergbaus ist grundsätzlich weit zu verstehen, so dass – wie auch schon der Begriff „Bodenschätze“ nahelegt – auch Abfälle aus der Öl- oder Gasförderung erfasst werden.²⁸⁰ Im Rahmen der Revision der Abfallrahmenrichtlinie wurde diese Bezugnahme insofern präzisiert, als die Abfälle unter die RL 2006/21 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie²⁸¹ fallen müssen.

„Ausgesonderte“ Sprengstoffe können von Vornherein nur dann vorliegen, wenn sie nicht mit anderen Stoffen vermischt sind.

In Bezug auf den Begriff „Abwasser“ kann auf die RL 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser²⁸² verwiesen werden;²⁸³ allerdings gibt auch diese keinen Aufschluss darüber, wie Abwässer von „flüssigen Abfällen“ abzugrenzen sind,²⁸⁴ 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.²⁸⁵ Im Rahmen der Revision der Abfallrahmenrichtlinie wird sich dieses Problem aber schon deshalb nicht mehr stellen, weil nach Art. 2 Abs. 2 lit. a) RL 2008/98 nur noch „Abwässer“ genannt werden, ohne die Ausnahme flüssiger Abfälle.

- Zweitens müssen für die Verbringung dieser Abfälle **„gemeinschaftsrechtliche Vorschriften mit ähnlichen Bestimmungen“** gelten. Vorausgesetzt wird also nicht nur, dass für die jeweiligen Abfälle spezifische Regelungen existieren, sondern darüber hinaus, dass in den einschlägigen Rechtsakten die Verbringung dieser Abfälle in ähnlicher Weise wie in der VO 1013/2006 geregelt ist. Man wird den unklaren Ausdruck „ähnlich“ – der in der entsprechenden Bestimmung der VO 259/93 nicht enthalten war²⁸⁶ – wohl so verstehen müssen, dass es auf eine **gleichwertige Regelung** ankommt, sowohl was das Schutzniveau betrifft als auch in Bezug auf den Regelungsan-

²⁸⁰ Dieckmann, Abfallrecht, 164.

²⁸¹ ABl. 2006 L 102, 15.

²⁸² ABl. 1991 L 135/40.

²⁸³ S. die Begriffsbestimmungen in Art. 2, wonach unter häuslichem bzw. industriellem Abwasser, Abwasser aus Wohngebieten und den dazugehörigen Einrichtungen, vorwiegend menschlichen Ursprungs und den Tätigkeiten in Haushaltungen bzw. Abwasser aus Anlagen für gewerbliche oder industrielle Zwecke, soweit es sich nicht häusliches Abwasser und Niederschlagswasser handelt, zu verstehen sind.

²⁸⁴ Auch EuGH, Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities), Slg. 2007, I-3883, Rn. 23 ff., sind keine Aussagen hierüber zu entnehmen, da der Gerichtshof hier lediglich feststellt, dass Abwasser als Abfall im Sinne der Abfallrahmenrichtlinie anzusehen ist, und das Vorliegen anderer Rechtsvorschriften im Sinne des Art. 2 Abs. 1 lit. b) RL 2006/12 verneint.

²⁸⁵ Ähnlich Ruffert, in: KrW-/AbfG, Art. 2 RL 75/442, Rn. 7, der jedoch ausschließlich auf eine normative Sicht abstellen will. A.A. Dieckmann, Abfallrecht, 166 f., der den Zeitpunkt des Einfließens in die Kanalisation für entscheidend hält, was jedoch insofern auf Probleme stößt, als damit die Ausnahme „flüssiger Abfälle“ praktisch keine Bedeutung hätte.

²⁸⁶ Hier wurde nur von „soweit“ und „einschlägigen Rechtsvorschriften“ gesprochen. Vgl. zu dieser Formulierung die Bemerkungen bei Dieckmann, in: KrW-/AbfG, 300, Rn. 20, der davon ausgeht, dass auch diese so auszulegen war, dass die Sonderregelung gerade auch die grenzüberschreitende Verbringung der Abfälle betreffen musste.

satz.²⁸⁷ Ob und inwieweit dies der Fall ist, ist in Bezug auf jede einzelne in Betracht kommende gemeinschaftsrechtliche Vorschrift zu klären,²⁸⁸ wobei jedoch insbesondere in Bezug auf den Regelungsansatz nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden sollten; entscheidend dürfte hier sein, dass die spezifischen Bestimmungen auch ein behördliches Genehmigungs- und / oder Anzeigeverfahren vorsieht. Im Übrigen ist die Anwendung der VO 1013/2006 nur soweit ausgeschlossen, wie die in Frage stehenden Transportvorgänge auch tatsächlich von den spezifischen Bestimmungen geregelt sind; auf andere, von ihr nicht erfasste Transportvorgänge findet dann wiederum die VO 1013/2006 Anwendung.

Als derartige spezifische Vorschriften kommen *a priori* insbesondere folgende Rechtsakte in Betracht:

- RL 86/278 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft;²⁸⁹

- RL 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser;²⁹⁰

- RL 2006/21 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie.²⁹¹

Sollte eine Bodenschutzrichtlinie verabschiedet werden,²⁹² wäre auch diese auf Regelungen über Abfallverbringungen der hier relevanten Abfallarten zu prüfen. Jedenfalls bleibt festzuhalten, dass die derzeit in Betracht kommenden bzw. geplanten spezifischen Rechtsakte die Frage der Verbringung der Abfälle nur ansatzweise regeln, so dass in der Regel – je nach Art der geplanten Verbringung – die VO 1013/2006 auch in Bezug auf die Verbringung der in Art. 1 Abs. 3 lit. e) VO 1013/2006 genannten Abfallarten von Bedeutung sein dürfte.

II. Besondere Konstellationen

Art. 1 Abs. 3 lit. b), g) VO 1013/2006 betreffen **besondere Konstellationen** bei deren Vorliegen davon ausgegangen wurde, dass die Anwendung der Verordnung **nicht sinnvoll oder / und nicht praktikabel** wäre.²⁹³

1. Art. 1 Abs. 3 lit. b)

Art. 1 Abs. 3 lit. b) VO 1013/2006 nimmt in **Fahrzeugen und Zügen sowie an Bord von Luftfahrzeugen und Schiffen anfallende Abfälle** bis zum Zeitpunkt des **Abladens dieser Abfälle** zwecks Verwertung oder Beseitigung vom Anwendungsbereich der Verordnung aus.²⁹⁴

Erfasst werden damit von diesem Tatbestand ausschließlich solche Abfälle, die **in den Fahrzeugen oder Schiffen** – der Anwendungsbereich dieses Ausnahmetatbestands erstreckt sich auf alle Transportmittel des Land-, Luft- und Wasserverkehrs – entstehen, so dass diejenigen Abfälle, die zwar befördert werden, nicht jedoch in ihnen selbst entstehen, nicht erfasst werden. Damit ist schon der sachliche Anwendungsbereich dieser Ausnahme insgesamt eher beschränkt.

Beschränkt ist die Heranziehung dieser Ausnahmebestimmung aber auch in zeitlicher Hinsicht, denn die von Art. 1 Abs. 3 lit. b) VO 1013/2006 erfassten Abfälle

²⁸⁷ In diese Richtung auch der EuGH in Bezug auf die Auslegung von Art. 2 Abs. 1 lit. b) RL 2006/12, vgl. EuGH, Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities), Urt. v. Slg. 2007, I-3883, Rn. 30 ff.

²⁸⁸ Was im Rahmen dieser Kommentierung nicht geleistet werden kann.

²⁸⁹ ABl. 1986 L 181/6.

²⁹⁰ ABl. 1991 L 135/40.

²⁹¹ ABl. 2006 L 102/15. Zu dieser Richtlinie und ihrem Zusammenhang mit dem Abfallrecht *Frenz*, UPR 2007, 81 ff.

²⁹² Vgl. den diesbezüglichen Vorschlag der Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, KOM (2006) 232 endg.

²⁹³ Vgl. auch Erwägung 10 Präambel VO 1013/2006.

²⁹⁴ Dieser Ausnahmetatbestand wurde im Verhältnis zur Fassung der VO 259/93 präzisiert und sein Anwendungsbereich erweitert, s.o. A.

sind nur bis zum Zeitpunkt ihres „**Abladens**“ **zum Zweck von Verwertung oder Beseitigung** vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgeschlossen. In der Regel wird dieser Vorgang immer dann vorliegen, wenn die Abfälle aus dem entsprechenden Transportmittel entfernt – eben „abgeladen“ – werden, da dieser Vorgang in aller Regel dem Zweck der Verwertung oder Beseitigung dient. Ab diesem Zeitpunkt findet daher die VO 1013/2006 in jeder Beziehung Anwendung.

Fraglich könnte noch das **Verhältnis dieses Ausnahmestatbestandes zu Art. 1 Abs. 3 lit. a) VO 1013/2006** (Abfälle aus dem normalen Betrieb von Schiffen und Offshore-Bohrinseln) sein,²⁹⁵ soweit es um auf Schiffen anfallende Abfälle geht. Denn der Anwendungsbereich beider Ausnahmebestimmungen überschneidet sich teilweise insofern, als Abfälle aus dem normalen Betrieb von Schiffen auch solche Abfälle sind, die an Bord von Schiffen anfallen. Art. 1 Abs. 3 lit. a) VO 1013/2006 stellt aber insofern strengere Voraussetzungen an seine tatbestandliche Einschlägigkeit, als die Abfälle unter völkerrechtliche Abkommen fallen müssen, eine Voraussetzung, die Art. 1 Abs. 3 lit. b) VO 1013/2006 nicht kennt, so dass jeweils zunächst zu prüfen ist, ob Art. 1 Abs. 3 lit. b) VO 1013/2006 einschlägig ist, bevor auf Art. 1 Abs. 3 lit. a) VO 1013/2006 zurückgegriffen werden muss.

2. Art. 1 Abs. 3 lit. g)

Die zweite besondere Konstellation (Art. 1 Abs. 3 lit. g) kommt unter folgenden Voraussetzungen zum Zuge:

- Erstens werden nur Abfälle, die beim „**Einsatz von Streitkräften oder Hilfsorganisationen**“ anfallen, erfasst. Dabei muss es sich nicht um Streitkräfte oder Hilfsorganisationen aus einem Mitgliedstaat handeln, so dass auch solche aus Drittstaaten erfasst werden, und bei den Hilfsorganisationen sind sowohl staatliche als auch nicht staatliche Akteure erfasst; entscheidend dürfte die Zielsetzung der Aktivitäten sein.
- Allerdings ist der Anwendungsbereich dieser Ausnahme auf Konstellationen beschränkt, in denen die Abfälle in „**Krisensituationen oder im Rahmen friedensschaffender oder friedenserhaltender Maßnahmen**“ anfallen, so dass beim „routinemäßigen“ Einsatz anfallende Abfälle nicht erfasst werden. Die Begriffe friedensschaffende und friedenserhaltende Maßnahmen dürften auf die entsprechenden im Rahmen der Vereinten Nationen beschlossenen oder unter ihrer Schirmherrschaft durchgeführten Missionen Bezug nehmen,²⁹⁶ so dass ein entsprechender Beschluss oder die Anwendung der entsprechenden Verfahren vorausgesetzt wird. Der Begriff „Krisensituation“ hingegen ist weiter und nimmt neben Situationen des Friedensbruchs oder der Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 SVN²⁹⁷ auch auf sonstige Krisensituationen Bezug, wie etwa Naturkatastrophen. Im Falle des Einsatzes von Streitkräften oder Hilfsorganisationen im Ausland dürfte in aller Regel zumindest eine Krisensituation zu bejahen sein, bestünde doch ansonsten kein Grund für den Einsatz von Streitkräften oder Hilfsorganisationen; ausgenommen sind bei ersteren selbstredend Truppenübungen im Ausland.
- Drittens müssen die **Abfälle bei solchen Einsätzen „anfallen“**, was wohl so zu verstehen ist, dass die Entstehung der Abfälle in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Einsatz stehen muss und in zeitlicher Hinsicht bei der Durchführung des Einsatzes anzusiedeln ist.
- Schließlich müssen die Abfälle von den betreffenden **Streitkräften oder Hilfsorganisationen selbst** oder in ihrem Auftrag in irgendeiner Form („di-

²⁹⁵ Hierzu oben D.I.1.

²⁹⁶ Auch wenn für solche Maßnahmen nicht in jedem Fall eine ausdrückliche Rechtsgrundlage in der Satzung der Vereinten Nationen vorhanden ist, sind die Begriffe doch in der Völkerrechtspraxis etabliert, vgl. hierzu nur *Kälin/Epiney/Caroni/Künzli*, Völkerrecht, 321 ff.

²⁹⁷ Zu diesen Begriffen nur *Kälin/Epiney/Caroni/Künzli*, Völkerrecht, 313 ff.

rekt oder indirekt“) **in den Empfängerstaat verbracht** werden; der Empfängerstaat kann ein Mitgliedstaat oder aber ein Drittstaat sein, wobei die in Art. 1 Abs. 3 lit. g) VO 1013/2006 vorgesehene Informationspflicht – insoweit kommt dann doch eine in der Verordnung vorgesehene Pflicht zum Zuge – nur im Falle einer Durchfuhr durch die Gemeinschaft oder der Verbringung in einen Mitgliedstaat greift.

Jedenfalls sind auch im Anwendungsbereich des Art. 1 Abs. 3 lit. g) VO 1013/2006 die einschlägigen **völkerrechtlichen Vorgaben**²⁹⁸ zu beachten.²⁹⁹

III. Abfallverbringung aus der Antarktis

Schließlich ist noch auf die in Art. 1 Abs. 3 lit. f), Abs. 4 VO 1013/2006 vorgesehenen Ausnahmen bzw. Sonderbestimmungen in Bezug auf die Abfallverbringung aus der Antarktis hinzuweisen, wobei zwei Konstellationen zu unterscheiden sind:

- Nach Art. 1 Abs. 3 lit. f) VO 1013/2006 ist die **Verbringung von Abfällen aus der Antarktis in die Gemeinschaft** vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgeschlossen, soweit diese Verbringung im Einklang mit dem Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag aus dem Jahr 1991 erfolgt, eine Ausnahme, die letztlich auch darauf zurückzuführen ist, dass für diese besondere Konstellation besondere völkerrechtliche Vorgaben zum Zuge kommen.³⁰⁰
- Art. 1 Abs. 4 VO 1013/2006 betrifft die **Verbringung von Abfällen aus der Antarktis in Drittstaaten mit Durchfuhr durch die Gemeinschaft**: Hier kommen nicht die an sich für die reine Durchfuhr von Abfällen durch die Gemeinschaft einschlägigen Art. 47, 48 VO 1013/2006 zum Zuge, sondern in Bezug auf diese Konstellation finden ausschließlich Art. 36 und 49 VO 1013/2006 Anwendung, so dass ansonsten und grundsätzlich der Anwendungsbereich der Verordnung gerade nicht eröffnet ist. Allerdings ist die Tragweite dieser Bestimmung nicht zu unterschätzen: Denn aufgrund von **Art. 36 VO 1013/2006** gilt ein **grundsätzliches Ausfuhrverbot für bestimmte Abfälle in Staaten, für die der OECD-Beschluss nicht gilt**, und **Art. 49 VO 1013/2006** ist die Pflicht zur Beachtung einer Reihe **umweltrechtlicher Vorgaben** zu entnehmen.

Da die Gemeinschaft keine Regelungen zu Lasten Dritter erlassen kann, können *per definitionem* nur die **Mitgliedstaaten** an diese Vorgaben gebunden sein, nicht hingegen ein Drittstaat, der Abfälle aus der Antarktis verbringt; ebenso wenig kann die VO 1013/2006 Private außerhalb des **Geltungsbereichs des Gemeinschaftsrechts** verpflichten.³⁰¹ Daher kann Art. 1 Abs. 4 VO 1013/2006 nicht bereits ab dem Zeitpunkt der Verbringung aus der Antarktis anwendbar sein, wenn Private oder Drittstaaten die Verbringung durchführen. Allerdings – und damit wird die praktische Bedeutung dieser Bestimmung ersichtlich – sind die Privaten dann an die Verordnung gebunden, wenn sie sich im Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts, also in der Gemeinschaft, befinden, so dass das Ausfuhrverbot und die Pflicht zur Beachtung gewisser Umweltstandards bei der **Durchfuhr** selbst zum Tragen kommt. Dies impliziert insbesondere, dass die durchgeführten Abfälle bei Vorliegen der Voraussetzungen für ein Ausfuhrverbot nach Art. 36 VO

²⁹⁸ Zu diesen vgl. Einführung, C.

²⁹⁹ Vgl. auch Erwägung 10 Präambel VO 1013/2006.

³⁰⁰ S. insoweit auch schon oben D.I.

³⁰¹ Nach den einschlägigen völkerrechtlichen Grundsätzen dürfen die Staaten grundsätzlich keine nationalen Hoheitsakte erlassen, die extraterritoriale Wirkungen entfaltet. Zwar bestehen von diesem Grundsatz diverse Ausnahmen, u.a. im europäischen Wettbewerbsrecht, deren Voraussetzungen jedoch im Falle der grenzüberschreitenden Abfallverbringung nicht vorliegen dürften. Vgl. zum Problemkreis der (Un-) Zulässigkeit extraterritorialer Rechtsetzung nur den Überblick bei *Kälin/Epiney/Caroni/Künzli*, Völkerrecht, 163 ff.

1013/2006 nicht ausgeführt werden dürfen. Zwar mag es auf den ersten Blick erstaunen, dass die Verordnung damit für den Fall einer reinen Durchfuhr von der Antarktis durch die Gemeinschaft in einen Drittstaat eine derart weitgehende Regelung trifft; nur auf der Grundlage dieser Sicht kann Art. 1 Abs. 4 VO 1013/2006 jedoch ein eigenständiger Regelungsgehalt zukommen. Im Übrigen wird dadurch die Effektivität des ja letztlich völkerrechtlich – nämlich durch das Basler Übereinkommen sowie den einschlägigen OECD-Beschluss³⁰² – begründeten Ausfuhrverbots des Art. 36 VO 1013/2006 sichergestellt.

Darüber hinaus müssen jedenfalls die Mitgliedstaaten selbst bei der Ausfuhr von Abfällen aus der Antarktis das in Art. 36 VO 1013/2006 vorgesehene Ausfuhrverbot sowie die Vorgaben des Art. 49 VO 1013/2006 beachten.

³⁰² Hierzu oben Einführung, C.

Art. 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

1. „Abfälle“ Abfälle im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2006/12/EG;
2. „gefährliche Abfälle“ Abfälle im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle;
3. „Abfallgemisch“ Abfälle, die aus der absichtlichen oder unabsichtlichen Vermischung von zwei oder mehr unterschiedlichen Abfällen resultieren, wobei es für das Gemisch keinen Einzeleintrag in den Anhängen III, IIIB, IV und IVA gibt. Eine einzelne Verbringung von Abfällen, die zwei oder mehr voneinander getrennte Abfälle umfasst, ist kein Abfallgemisch;
4. „Beseitigung“ die Beseitigung im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2006/12/EG;
5. „vorläufige Beseitigung“ die Beseitigungsverfahren D 13 bis D 15 im Sinne des Anhangs IIA der Richtlinie 2006/12/EG;
6. „Verwertung“ die Verwertung im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie 2006/12/EG;
7. „vorläufige Verwertung“ die Verwertungsverfahren R 12 und R 13 im Sinne des Anhangs IIB der Richtlinie 2006/12/EG;
8. „umweltgerechte Behandlung“ das Ergreifen aller praktisch durchführbaren Maßnahmen, die sicherstellen, dass Abfälle so behandelt werden, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor den nachteiligen Auswirkungen, die solche Abfälle haben können, sichergestellt ist;
9. „Erzeuger“ jede Person, durch deren Tätigkeit Abfälle anfallen („Ersterzeuger“), und/oder jede Person, die Vorbehandlungen, Vermischungen oder sonstige Behandlungen vornimmt, die eine Veränderung der Natur oder der Zusammensetzung dieser Abfälle bewirken („Neuerzeuger“) (im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2006/12/EG);
10. „Besitzer“ den Erzeuger der Abfälle oder die natürliche oder juristische Person, in deren Besitz sich die Abfälle befinden (im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 2006/12/EG);
11. „Einsammler“ jede Person, die das Abfalleinsammeln im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe g der Richtlinie 2006/12/EG durchführt;
12. „Händler“ jede Person, die in eigener Verantwortung handelt, wenn sie Abfälle kauft und anschließend verkauft, auch solche Händler, die die Abfälle nicht materiell in Besitz nehmen, und wie in Artikel 12 der Richtlinie 2006/12/EG aufgeführt;
13. „Makler“ jeder Person, die für die Verwertung oder die Beseitigung von Abfällen für andere sorgt, auch solche Makler, die die Abfälle nicht materiell in Besitz nehmen, wie in Artikel 12 der Richtlinie 2006/12/EG aufgeführt;
14. „Empfänger“ die Person oder das Unternehmen, die bzw. das der Gerichtsbarkeit des Empfängerstaats unterliegt und zu der bzw. dem die Abfälle zur Verwertung oder Beseitigung verbracht werden;
16. „Basler Übereinkommen“ das Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung;
17. „OECD-Beschluss“ den Beschluss C(2001)107 endg. Des OECD-Rates zur Änderung des Beschlusses C(92)39 endg. Über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen;
18. „zuständige Behörde“
 - a) im Falle von Mitgliedstaaten die von einem Mitgliedstaat nach Artikel 53 benannte Stelle oder
 - b) im Falle eines Nichtmitgliedstaats, der Vertragspartei des Basler Übereinkommens ist, die von diesem Nichtmitgliedstaat für die Zwecke des Übereinkommens gemäß Artikel 5 desselben als zuständige Behörde benannte Stelle oder
 - c) im Falle eines weder in Buchstabe a noch in Buchstabe b genannten Staates die Stelle, die von dem betreffenden Staat oder der betreffenden Region als zuständige Behörde bestimmt wurde, oder, in Ermangelung einer solchen Bestimmung, diejenige Behörde des Staates bzw. der Region, in deren Zuständigkeitsbereich die Verbringung von zur Verwertung, Beseitigung bzw. Durchfuhr bestimmten Abfällen fällt;

19. „zuständige Behörde am Versandort“ die zuständige Behörde eines Gebiets, von dem aus die Verbringung beginnen soll;
20. „zuständige Behörde am Bestimmungsort“ die zuständige Behörde des Gebiets, in das die Verbringung erfolgen soll oder erfolgt oder in dem Abfälle vor der Verwertung oder Beseitigung in einem Gebiet, das nicht der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegt, verladen werden;
21. „für die Durchfuhr zuständige Behörde“ die zuständige Behörde des Staats – mit Ausnahme des Staats der zuständigen Behörde am Versand- oder am Bestimmungsort –, durch den die Verbringung erfolgen soll oder erfolgt;
22. „Versandstaat“ jeden Staat, von dem aus eine Verbringung von Abfällen beginnen soll oder beginnt;
23. „Empfängerstaat“ jeden Staat, in den Abfälle zur Verwertung oder Beseitigung oder zur Verladung vor der Verwertung oder Beseitigung in einem Gebiet, das nicht der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegt, verbracht werden sollen oder verbracht werden;
24. „Durchfuhrstaat“ jeden Staat mit Ausnahme des Versand- und des Empfängerstaats, durch den die Verbringung von Abfällen erfolgen soll oder erfolgt;
25. „der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegendes Gebiet“ jedes Land- oder Meeresgebiet, innerhalb dessen ein Staat im Einklang mit dem Völkerrecht Verwaltungs- und Regelungsbefugnisse in Bezug auf den Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt ausübt;
26. „überseeische Länder und Gebiete“ die in Anhang IA des Beschlusses 2001/822/EG aufgeführten überseeischen Länder und Gebiete;

A. Art. 2 Nr. 1 („Abfälle“)

Art. 2 Nr. 1 VO 1013/2006 verweist – in der Struktur ähnlich wie andere Begriffsbestimmungen des Art. 2 VO 1013/2006, die Definitionen der RL 2006/12 oder sonstiger gemeinschaftlicher Rechtsakte aufnehmen – für die Definition des **Abfallbegriffs** auf die **RL 2006/12 („Abfallrahmenrichtlinie“)**³⁰³, so dass die Tragweite der VO 1013/2006 in einer gewissen Wechselwirkung mit sonstigen allgemeinen Vorgaben des gemeinschaftlichen Abfallrechts steht, wobei der RL 2006/12 eine besonders zentrale Rolle zukommt.³⁰⁴

Die Abfallrahmenrichtlinie wurde – wie bereits in der Einführung erwähnt³⁰⁵ – durch den Erlass der **RL 2008/98 über Abfälle** und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien³⁰⁶ vor kurzem **revidiert**, so dass die RL 2006/12 mit Wirkung vom 12. Dezember 2010 aufgehoben werden wird (Art. 41 Abs. 1 RL 2008/98). Ab diesem Zeitpunkt sind Bezugnahmen auf die aufgehobenen Richtlinien als Bezugnahmen auf die neue Richtlinie entsprechend der Übereinstimmungstabelle in Anhang V zu verstehen (Art. 41 letzter Absatz RL 2008/98).³⁰⁷ Allerdings wird durch die RL 2008/98 der bisherige **(weite) Abfallbegriff grundsätzlich nicht angetastet**; die Neufassung der Richtlinie sieht lediglich eine Präzisierung in Bezug auf den Anwendungsausschluss unbeweglicher Sachen, eine Präzisierung der Abgrenzung zwischen Abfall und Nebenprodukt sowie die Regelung des Endes der Abfalleigen-

³⁰³ 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.

³⁰⁴ Zu dieser und zur Einbettung der VO 1013/2006 in das (sonstige) Abfallrecht der Gemeinschaft bereits oben Einführung, D., F.

³⁰⁵ Einführung D.

³⁰⁶ ABl. 2008 L 312, 3. Zu der neuen Richtlinie *Petersen* AbfallR 2008, 154 ff.; vgl. ansonsten zur Revision der Abfallrahmenrichtlinie *Petersen*, ZUR 2007, 449 ff.; s. ansonsten zur bereits seit einiger Zeit laufenden Novelle der Abfallrahmenrichtlinie *Stengler*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 45 ff.; *Petersen*, AbfallR 2006, 102 ff.; *Wendenburg*, AbfallR 2007, 150 ff. *London*, RTDE 2007, 277 ff.; *Koch/Reese*, Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie, 13 ff.; *Schink*, AbfallR 2007, 50 ff.; *Ehrmann*, AbfallR 2006, 19 ff.; *Petersen*, ZUR 2005, 561 ff.; *Kleinwege*, AbfallR 2007, 55 ff.; *Krämer*, EC Environmental Law, 368.

³⁰⁷ S. schon oben Einführung D.

schaft vor.³⁰⁸ Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Kommentierung (aber auch diejenigen einer Reihe von weiteren Begriffen) von der geltenden Rechtslage – also der RL 2006/12 – aus, und auf die Neuerungen durch die RL 2008/98 wird jeweils ergänzend hingewiesen.

Aus regelungstechnischer Sicht ist bemerkenswert, dass der Verweis auf die Begriffsbestimmungen in der RL 2006/12 (oder auch in anderen Richtlinien) in der VO 1013/2006 zur Folge hat, dass diese, an sich in einer Richtlinie enthaltenen Begriffsbestimmungen für den von der VO 1013/2006 geregelten Bereich **unmittelbar gelten** (Art. 249 EG), so dass die Verordnung – und mit ihr der in der RL 2006/12 definierte Abfallbegriff – als solche heranzuziehen bzw. anzuwenden ist. Soweit sich der nationale Abfallbegriff von demjenigen des Gemeinschaftsrechts unterscheidet, kann es damit zur Anwendung von zwei unterschiedlichen Abfallbegriffen kommen,³⁰⁹ kommt ein von der RL 2006/12 abweichender nationaler Abfallbegriff doch überall dort zur Geltung, wo die Verordnung keine Anwendung findet.

Nach Art. 1 Abs. 1 lit. a) RL 2006/12 sind unter „Abfall“ „alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss“ zu verstehen.³¹⁰ Damit sind im Einzelnen **drei Faktoren** für die Qualifizierung als Abfall entscheidend:³¹¹ die Qualifizierung der betroffenen Sache oder Substanz als „Stoffe oder Gegenstände“ (I.), die Erfassung durch Anhang I (II.) sowie die Entledigung (III.). Dabei müssen diese **kumulativ**³¹² vorliegen, so dass allein der Umstand, dass ein Stoff unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fällt, nicht ausreichend ist.³¹³ Weiter darf die Abfalleigenschaft nicht beendet sein (IV.).

Der **Abfallbegriff** und insbesondere das entscheidende Kriterium des „sich Entledigens“ sind angesichts der Zielsetzung der RL 2006/12, den Schutz der Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen der Ansammlung von Abfällen zu schützen, und der Zielvorgabe des Art. 174 Abs. 2 EG, wonach die gemeinschaftliche Umweltpolitik auf ein hohes Schutzniveau abzielt, **weit auszulegen**.³¹⁴ Vor diesem Hintergrund ist die Abfalleigenschaft eines bestimmten Stoffes auf der Grundlage der in Art. 1 lit. a) RL 2006/12 formulierten Kriterien anhand **sämtlicher Umstände** zu beurteilen, wobei die **Zielsetzung der RL 2006/12** und des gesamten **gemeinschaftlichen Abfallrechts** zu berücksichtigen sowie darauf zu achten ist, dass deren effektive Wirksamkeit nicht beeinträchtigt wird.³¹⁵

Der **Abfallbegriff** spielt schon deshalb eine **zentrale Rolle**, weil er den Anwendungsbereich des gesamten gemeinschaftlichen Abfallrechts bestimmt, da nicht nur die VO 1013/2006, sondern auch andere abfallrechtliche Rechtsakte auf den Abfallbegriff der RL 2006/12 verweisen.³¹⁶ Insofern kommt dem

³⁰⁸ S. den Überblick bei *Petersen*, ZUR 2007, 449, 450 ff.; *Petersen*, AbfallR 2008, 154 ff.

³⁰⁹ Vgl. *Engels*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 109, der vom „gespaltenen Abfallbegriff“ spricht, m.w.N.

³¹⁰ Diese Definition geht auf eine Revision der RL 75/442 durch die RL 91/156 zurück, vgl. zur Entwicklung des Abfallbegriffs die zusammenfassenden Bemerkungen bei *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 6 ff.

³¹¹ Ausführlich zum Abfallbegriff *Koch/Reese*, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 71 ff.; *Fluck*, DVBl 1993, 950 ff.; *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 49 ff.; *Versteyl*, EuZW 2000, 585 ff.; *Fluck*, DVBl 1995, 537 ff.; *Krieger*, NuR 1995, 170 ff.; *Seibert*, DVBl 1994, 229 ff.; *Schreier*, Auswirkungen des EG-Rechts, 69 ff.; *Ermacora*, Abfall – Produkt, 21 ff.; *Zacker*, Abfall, 137 ff.; *Dieckmann*, ZUR 1995, 169 ff.; *Bartlspenger*, VerwArch 1995, 32 ff.; *Kersting*, DVBl 1992, 343 ff.; zur Rechtslage vor 1991 (also zum „alten“ Abfallbegriff des Gemeinschaftsrechts) *Dieckmann*, Abfallrecht, 148.

³¹² Missverständlich, da den kumulativen Charakter offenbar verkennend, daher *Kersting*, DVBl. 1992, 343, 346; wie hier die ganz h.M., s. etwa schon *Seibert*, DVBl. 1994, 229, 231, m.w.N.

³¹³ *Dieckmann*, Abfallrecht, 149; *Fluck*, EuR 1994, 71, 74; *Wrede*, NuR 2005, 28.

³¹⁴ Ausdrücklich EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 39, 40; EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit Oy), Slg. 2002, I-3533; EuGH, Rs. C-457/02 (Niselli), Slg. 2004, I-10853, Rn. 45; EuGH, Rs. C-194/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-11661, Rn. 33; EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Urt. v. 24.6.2008, Rn. 39.

³¹⁵ Vgl. auch noch die Ausführungen im Text.

³¹⁶ Vgl. etwa *Enders*, DVBl. 2002, 1021, 1022; *Seibert*, DVBl. 1994, 229.

Abfallbegriff auch eine eminent wirtschaftliche Bedeutung zu, da mit der Bejahung des Vorliegens von Abfall (statt eines Produkts) die entsprechenden Pflichten mit ggf. erheblichen Kostenfolgen greifen.³¹⁷

I. „Stoff oder Gegenstand“

Weder die RL 2006/12 noch die VO 1013/2006 definieren die Begriffe „Stoff oder Gegenstand“, so dass sich die Frage stellt, ob damit nur **bewegliche Sachen** erfasst werden³¹⁸ oder ob darüber hinaus auch dauerhaft mit dem Land verbundene Gegenstände oder Stoffe als Abfall angesehen werden können.

Der **EuGH** hatte sich in der Rs. C-1/03³¹⁹ zu dieser Frage zu äußern: Er betonte hier, dass auch im Fall der unabsichtlichen Ausbringung von Kraftstoffen eine „Entledigung“ im Sinne des Art. 1 RL 75/442³²⁰ vorliege, so dass die Kraftstoffe als Abfälle im Sinne der RL 75/442 anzusehen seien. Weiter stelle auch das so verunreinigte Erdreich allein aufgrund seiner unabsichtlichen Kontamination Abfall dar. Dieses Urteil ist insofern von zentraler Bedeutung, als damit auch nicht bewegliche Sachen, die untrennbar mit dem Boden verbunden sind,³²¹ als Abfall zu qualifizieren sein können.³²² Allerdings lässt das Urteil einige Fragen offen, so etwa diejenige danach, ob die Abfalleigenschaft auch im Falle einer absichtlichen Ausbringung vorläge (konsequenterweise müsste diese Frage bejaht werden) oder diejenige nach dem Verhältnis der abfallrechtlichen Bestimmungen zu den Vorgaben des Gewässerschutzrechts und des Umwelthaftungsrechts sowie in Zukunft möglicherweise des Bodenschutzrechts.³²³

Die durch diese Rechtsprechung aufgeworfenen Fragen sowie die Kritik an diesem Urteil³²⁴ dürften aber mit der Verabschiedung der **Novelle der Abfallrahmenrichtlinie** an Bedeutung verlieren: Denn Art. 2 Abs. 1 lit. b) RL 2008/98 sieht vor, dass „Böden (in situ), einschließlich nicht ausgehobener kontaminierter Böden und dauerhaft mit dem Boden verbundener Gebäude“ nicht in den Anwendungsbereich der

³¹⁷ Vgl. zu diesem Aspekt etwa *Versteyl*, EuZW 2000, 585.

³¹⁸ So die wohl herrschende Meinung – zumindest bis zur Entscheidung des EuGH in der Rs. C-1/03 -, vgl. etwa *Oexle*, EuZW 2004, 627; *Dieckmann*, in: KrW-/AbfG, 300, Rn. 10; *Versteyl*, EuZW 2000, 585, 586; *Ermacora*, Abfall – Produkt, 39 ff.; *Schultz*, UPR 2005, 230, 231 f.; *Zacker*, Abfall, 140; *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 11; *Frenz*, DVBl. 2004, 1542, jeweils m.w.N., auch auf abweichende Ansichten.

³¹⁹ EuGH, Rs. C-1/03 (Van de Walle), Slg. 2004, I-7613. Zu diesem Urteil etwa *Wrede*, NuR 2005, 28 ff.; *Schultz*, EurUP 2005, 230 ff.; *Dieckmann*, AbfallR 2005, 171 ff.; *Dieckmann*, AbfallR 2004, 280 ff.; *Petersen/Lorenz*, NVwZ 2005, 257 ff.; *Riese/Karsten*, ZUR 2005, 75 ff.; *Frenz*, DVBl. 2004, 1542 ff.; *Versteyl*, NVwZ 2004, 1297 ff.

³²⁰ Art. 1 Abs. 1 lit. a) RL 2006/12 entspricht der Fassung der RL 75/442 (in der Fassung der RL 91/156).

³²¹ Wird der Boden ausgehoben, werden die Voraussetzungen der Abfalleigenschaft sowieso grundsätzlich vorliegen, vgl. nur *Versteyl*, NVwZ 2004, 1297, 1300.

³²² Dieser Ansatz ist auch insofern interessant, als Erwägung 4 RL 2006/12 (wie auch schon Erwägung 6 RL 75/442) davon spricht, dass das System der Abfallbeseitigung und -verwertung auf alle „beweglichen Sachen“ Anwendung finden solle und sich auch im Anhang I Hinweise darauf finden, dass untrennbar mit dem Boden verbundene „Gegenstände“ nicht unter den Abfallbegriff fallen, so wenn in Nr. 15 von kontaminierten Stoffen, die bei der Sanierung von Böden anfallen, die Rede ist, könnte diese Formulierung doch gerade darauf hindeuten, dass die kontaminierten Böden selbst eben gerade keinen Abfall darstellen. Vgl. *Schultz*, EurUP 2005, 230, 231 f., m.w.N.

³²³ Vgl. auch die (teilweise kritischen) Anmerkungen zu dem Urteil bei *Oexle*, EuZW 2004, 627 ff.; *Frenz*, DVBl. 2004, 1542 ff.; *McIntyre*, Journal of Environmental Law 2005, 117 ff.; *Billet*, Revue juridique de l'environnement 2005, 309 ff.; *Versteyl*, NVwZ 2004, 1297 ff.; *Wrede*, NuR 2005, 28 ff.; *Schultz*, UPR 2005, 230 ff. S. zustimmend zu dem Urteil aber *Frenz*, UPR 2007, 81, 83 ff., der angesichts des noch nicht existierenden europäischen Bodenschutzrechts auf ansonsten bestehende Schutzlücken hinweist. S. zur Problematik auch *Desjardons*, REDE 2006, 145 ff.

³²⁴ Vgl. insbesondere *Petersen/Lorenz*, NVwZ 2005, 257, 263 ff.; *Versteyl*, NVwZ 2004, 1297 ff.; *Schultz*, EurUP 2005, 230 ff.

Richtlinie fallen. Damit schließt zwar auch die neue Richtlinie nicht aus, dass auch nicht bewegliche Sachen als Abfall zu qualifizieren sind, wurde doch die Begriffsdefinition in Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 beibehalten,³²⁵ was allerdings im Rahmen der Anwendung der VO 1013/2006 nur von untergeordneter Bedeutung ist, da nicht bewegliche Sachen typischerweise nicht transportiert werden können. Jedenfalls werden die unter Art. 2 Abs. 1 lit. b) RL 2008/98 fallenden nicht beweglichen Sachen vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen, so dass im Ergebnis die Rechtsprechung des EuGH in der Rs. C-1/03 insoweit überholt sein wird, als es um die Qualifizierung solcher nicht beweglicher Sachen als Abfall geht. Damit ist also die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes zu verneinen, sobald er dauerhaft mit dem Land verbunden ist und ohne Aushebung, Abbruch oder sonstige Maßnahmen nicht vom Land getrennt werden kann. Sobald eine solche Trennung aber vorgenommen wurde, kann es sich wieder um Abfall handeln.

Jedenfalls der **Aggregatzustand** der Stoffe und Gegenstände ist für die Qualifikation als Abfall unwesentlich; auch flüssige oder gasförmige Stoffe oder Gegenstände können Abfälle im Sinne der RL 2006/12 sein, wie schon der Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 1 RL 2006/12 zeigt.³²⁶

II. Erfassung durch Anhang I

Zweitens muss die bewegliche Sache unter die in **Anhang I aufgeführten Gruppen** fallen.³²⁷ Anhang I enthält eine Reihe verschiedener Abfallarten in den Gruppen Q 1-Q 16. Bemerkenswert ist die letzte Gruppe (Q 16): „Stoffe oder Produkte aller Art, die nicht einer der oben erwähnten Gruppen angehören“. Damit wird letztlich die Bedeutung dieser zweiten Voraussetzung insofern relativiert, als potenziell alle Stoffe oder Produkte auf der Grundlage der Kategorie Q 16 Abfälle darstellen können, falls man sich ihrer entledigt, entledigen will oder muss.³²⁸

Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission in dem Ausschussverfahren des Art. 18 Abs. 3 RL 2006/12 ein **Verzeichnis der unter die Abfallgruppen in Anhang I fallenden Abfälle** erstellt (Art. 1 Abs. 2 RL 2006/12),³²⁹ womit der Inhalt der Abfallgruppen näher konkretisiert wird. Dieses Verzeichnis ist aber nicht abschließend, so dass es darauf ankommt, ob ein Gegenstand oder ein Stoff unter Anhang I subsumiert werden kann, was – wie erwähnt – regelmäßig der Fall ist. Im Ergebnis kommt dem Abfallkatalog damit – da er weder abschließend noch allein für die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes maßgeblich ist – nur (aber immerhin) eine Funktion als Anhaltspunkt zu.³³⁰

³²⁵ Kritisch daher zu diesem Ansatz *Petersen*, AbfallR 2006, 102, 103 f.

³²⁶ Ebenso in Bezug auf die RL 75/442 *Versteyl*, EuZW 2000, 585, 586; *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 10; *Dieckmann*, in: KrW-/AbfG, 300, Rn. 10.

³²⁷ Diese detailliertere Definition möglicher Abfallgruppen wurde durch die RL 91/156 eingeführt.

³²⁸ S. auch EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 35 f., wo der EuGH ausdrücklich betont, dass die Gruppe Q 16 eine Auffanggruppe sei, so dass der Anwendungsbereich des Begriffs Abfall von der Bedeutung des Ausdrucks „sich entledigen“ abhängt. Insofern dürfte es zutreffen, die Bedeutung des Abfallkatalogs in erster Linie in einer europaweit einheitlichen Gliederung und Kodifizierung der Abfälle zu sehen, vgl. so *Ermacora*, Abfall – Produkt, 51, m.w.N.

³²⁹ Bis zum 31.12.2001 galt hier die Entscheidung 94/3 der Kommission über ein Abfallverzeichnis, ABl. 1994 L 5/15. Hierzu *Dieckmann*, Abfallrecht, 150 f. Seit dem 1.1.2002 ist ein neues Abfallverzeichnis maßgeblich (Entscheidung 2000/532 über ein Abfallverzeichnis, ABl. 2000 L 226/3, die bereits auf der Grundlage der RL 75/442 angenommen und schon mehrmals geändert wurde). Ausführlich zur rechtlichen Bedeutung des Abfallverzeichnisses, dem letztlich nur eine Indizwirkung zukommt, *Dieckmann*, in: KrW-/AbfG, 300, Rn. 17 ff. Dies ändert allerdings nichts daran, dass die Mitgliedstaaten zu gewährleisten haben, dass der Europäische Abfallkatalog als Bezugsnomenklatur herangezogen wird, vgl. EuGH, Rs. C-194/01 (Kommission/Österreich), 29.4.2004.

³³⁰ I. Erg. ebenso *Dieckmann*, Abfallrecht, 154; *Reese*, Kreislaufwirtschaft, 28 ff., jeweils m.w.N. S. auch EuGH, Rs. C-121/03 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7569; EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 35 f.

Insofern ist es nur konsequent, wenn die **Novelle der Abfallrahmenrichtlinie** in Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 auf die Bezugnahme auf einen Anhang in diesem Zusammenhang verzichtet, so dass dieses Kriterium in Zukunft vollständig wegfallen wird.

III. Entledigung

Der Besitzer des Abfalls muss sich schließlich des Stoffes oder Gegenstandes **entledigen, entledigen wollen** oder **entledigen müssen**. Diese weite Ausgestaltung des Entledigungstatbestandes – der seinerseits für die Qualifizierung eines Stoffes oder Gegenstands als Abfall entscheidend ist,³³¹ dies angesichts des Umstands, dass insbesondere die Liste in Anhang I zu keiner wirklichen Einschränkung des Abfallbegriffs führt³³² – verdeutlicht, dass tatsächliche Elemente – wie insbesondere das „Aufgeben“ eines Gegenstandes – ausreichend sind, unabhängig vom subjektiven Willen, und dass auf der anderen Seite schon der (objektiv erkennbare und zu bestimmende) Wille zur Entledigung genügt.

Zutreffend werden die Entledigungstatbestände in der Regel³³³ in den sog. „**objektiven Abfallbegriff**“ („entledigen müssen“) und den sog. „**subjektiven Abfallbegriff**“ („entledigen“, „entledigen wollen“) eingeteilt; denn während das „Entledigen-müssen“ auf die Existenz einer objektiven Rechtspflicht abstellt, geht es bei den beiden anderen Varianten um das subjektive Verhalten des Abfallbesitzers.

1. Objektiver Abfallbegriff

Zunächst sind also all diejenigen Stoffe und Gegenstände als Abfall anzusehen, denen sich der Besitzer **entledigen muss**, die er also m.a.W. einer bestimmten Verwertung oder Beseitigung zuzuführen hat. Dabei greift dieser Tatbestand immer erst ab dem **Zeitpunkt**, ab dem auch die Entledigungspflicht greift,³³⁴ was häufig etwa für die Zeitspanne, während derselben der jeweilige Gegenstand (noch) in Betrieb oder in Gebrauch ist, nicht der Fall ist.

Fraglich könnte in diesem Zusammenhang sein, ob sich die Entledigungspflicht nach **einzelstaatlichen Vorschriften** oder aber (auch) nach **Gemeinschaftsrecht** bestimmt. Ein Vergleich des derzeit geltenden Abfallbegriffs mit RL 75/442 a.F., die ausdrücklich auf die Entledigungspflicht nach den einzelstaatlichen Vorschriften Bezug genommen hatte, rechtfertigt die Annahme, dass nunmehr ein **gemeinsamer diesbezüglicher Mindeststandard** festgeschrieben werden sollte, so dass zumindest all diejenigen Stoffe, denen sich der Besitzer nach den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu entledigen hat, unter Art. 1 lit. a) RL 75/442 fallen.³³⁵ Eine solche Entledigungspflicht gibt es im Gemeinschaftsrecht für Sonderabfälle, wie z.B. in der RL 96/59 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (PCB/PCT)³³⁶, in deren Art. 8 Abs. 1 die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, dafür zu sorgen, dass alle Unternehmen PCB-haltige Geräte dekontaminieren bzw. beseitigen.

Darüber hinaus sprechen die besseren Gründe dafür, auch solche Abfälle, deren sich der Besitzer aufgrund **nationaler Rechtsvorschriften** zu entledigen hat, in den objektiven Abfallbegriff einzubeziehen:³³⁷ Schon dem Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 lit. a) RL 2006/12 ist keine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Rechtsgrundlagen der Entledigungspflicht zu entnehmen; weiter entbehre der objektive Abfallbegriff ansonsten auch weitgehend seiner praktischen Wirksamkeit, da Entledigungspflichten im

³³¹ So auch ausdrücklich EuGH, verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 36.

³³² S.o. A.II.

³³³ Vgl. etwa *Krieger*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 49 f.; *Ruffert*, in: *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz*, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 15.

³³⁴ Dieser ist somit auch entscheidend für die Abgrenzung zwischen Produkten und Abfällen.

³³⁵ *Fluck*, EuR 1994, 71, 74.

³³⁶ ABl. 1996 L 243/31.

³³⁷ I. Erg. wohl ebenso *Ermacora*, Abfall – Produkt, 53 f.; *Fluck*, DVBl. 1993, 950, 953; *Scherer-Leydecker*, NVwZ 1999, 590, 593.

Gemeinschaftsrecht eher selten sind. Schließlich und vor allem aber impliziert die Zielsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus den Einbezug auch nationaler Regelungen, da diese häufig spezifischen Gefahren in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung tragen werden. Es ist nicht ersichtlich, dass über eine solche Erweiterung des Abfallbegriffs – dessen Grundlage letztlich im nationalen Recht zu sehen ist – Anwendungsschwierigkeiten des Gemeinschaftsrechts verbunden sind, im Gegenteil: Die Gleichbehandlung von nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Entledigungspflichten dürfte letztlich dazu führen, dass in den jeweiligen Mitgliedstaaten das Abfallrecht einheitlich(er) angewandt werden kann. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die nationalen Entledigungspflichten nur in den jeweiligen Mitgliedstaaten zum Tragen kommen, jedoch keine Wirkung in anderen Mitgliedstaaten entfalten können. Insgesamt dürfte diese Streitfrage jedenfalls im Zusammenhang mit der VO 1013/2006 jedoch insofern nur von untergeordneter Bedeutung sein, als in in Bezug auf eine Abfallverbringung in der Regel die Voraussetzungen des subjektiven Abfallbegriffs gegeben sein werden.

Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass jedenfalls der Rückgriff auf Art. 176 EG (Ergreifung **verstärkter Schutzmaßnahmen**) möglich ist, so dass eine Erweiterung des Abfallbegriffs und damit des Anwendungsbereichs des nationalen Abfallrechts – etwa durch die Erfassung weiterer Stoffe bzw. die Formulierung weiterer Entledigungspflichten – möglich ist. Auf diese Weise wird nämlich (nur) der Anwendungsbereich des Abfallrechts ausgedehnt, so dass es sich um eine verstärkte Schutzmaßnahme handelt.³³⁸

2. Subjektiver Abfallbegriff

Der subjektive Abfallbegriff knüpft an den Vorgang der Entledigung oder an den Willen zur Entledigung – wobei letzterer jedoch nach außen deutlich werden muss, da ein lediglich „innerer Wille“ rechtlich unbeachtlich ist³³⁹ – an. Entscheidend ist damit, unter welchen Voraussetzungen genau von einer Entledigung im Sinne des Art. 1 Abs. 1 lit. a) RL 2006/12 gesprochen werden kann. Ausgangspunkt ist dabei – in Anknüpfung an die Zielsetzung des Abfallrechts, im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Art. 174 Abs. 2 EG den von Abfällen (und ihrer Verbringung) potentiell ausgehenden Gefahren möglichst weitgehend Rechnung tragen zu können, was eher eine weite Fassung des Abfallbegriffs nahe legt³⁴⁰ – ein eher umfassendes Verständnis des **Begriffs des „Entledigens“**, so dass er jegliche Aufgabe des Stoffes oder Gegenstandes in der ihm ursprünglich zukommenden „Funktion“ erfasst.

Damit ist neben der (rechtlich gebotenen, tatsächlichen oder beabsichtigten³⁴¹) Zuführung eines Stoffes zur Beseitigung auch die **Wiederverwertung** einbezogen, wie sich aus dem Zusammenhang mit Art. 4, 8 ff. RL 2006/12 ergibt.³⁴² Daher kann der gemeinschaftliche Abfallbegriff nach ständiger Rechtsprechung³⁴³ auch solche Substanzen erfassen, die (grundsätzlich) wiederverwertbar sind bzw. einer Wiederverwertung zugeführt werden sollen. Ein Ausschluss (einiger) wiederverwertbarer Stoffe vom Abfallbegriff und damit aus dem Anwendungsbereich des Abfallrechts ist daher nicht mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben vereinbar.³⁴⁴ Ebensowenig spielt es eine Rolle, ob Stoffe oder Gegenstände einen Handelswert haben, das Ergebnis eines Verwertungsverfahrens sind oder auf umweltverträgli-

³³⁸ Zweifelnd aber *Fluck*, EuR 1994, 71 (74 f.). Zu diesem Problemkreis bereits ausführlich Einführung, E.

³³⁹ Vgl. *Dieckmann*, Abfallrecht, 154 f.; *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 51.

³⁴⁰ Ausdrücklich EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 39, 40; EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit Oy), Slg. 2002, I-3533.

³⁴¹ Jedenfalls ist die „reale“ Entledigung entscheidend; eines irgendwie gearteten Rechtsgeschäfts bedarf es nicht. Vgl. nur *Krieger*, NuR 1995, 170.

³⁴² So ausdrücklich GA *Jacobs*, Schlussanträge zu verb. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi u.a.), Slg. 1997, I-3561, Erw. 50; GA *Jacobs*, Schlussanträge zu verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Erw. 47.

³⁴³ EuGH, verb. Rs. 206/88 und 207/88 (Vessoso und Zanetti), Slg. 1990, I-1461, Rn. 8 ff.; EuGH, Rs. 359/88 (Zanetti u.a.), Slg. 1990, I-1509, Rn. 12 f.; EuGH, verb. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi u.a.), Slg. 1997, I-3561, Rn. 47; EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097; EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit Oy), Slg. 2002, I-3533. Zu dieser (allgemeinen) Erfassung wiederverwertbarer Stoffe etwa *Dieckmann*, Abfallrecht, 154 ff.

³⁴⁴ EuGH, Rs. 422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097, Rn. 22 ff.; EuGH, Rs. C-457/02 (Niselli), Slg. 2004, I-10853.

che Weise ohne vorherige Bearbeitung als Brennstoff verwendet werden.³⁴⁵ Weiter kann die Abfalleigenschaft auch dann bejaht werden, wenn ein Stoff oder Gegenstand nicht einem Beseitigungs- oder Verwertungsverfahren zugeführt wird oder werden muss.³⁴⁶ Zusammenfassend ist somit die Entledigung entscheidend, nicht hingegen die Art des Stoffes oder Gegenstandes, so dass sowohl zur Beseitigung als auch zur Verwertung bestimmte Stoffe oder Gegenstände unter den Abfallbegriff der RL 2006/12 fallen; eine bestimmte Motivationslage ist – auch aufgrund des Abstellens auf den faktischen Entledigungsakt – unerheblich.

Dabei liegt eine Entledigung regelmäßig³⁴⁷ dann vor, wenn die Herrschaftsgewalt über den entsprechenden Stoff oder Gegenstand aufgegeben wird oder der Stoff oder Gegenstand einer Verwertung zugeführt wird. Deutlich wird damit auch, dass eine Entledigung durch den Besitzer auch dann zu bejahen sein kann, wenn der Besitz nicht aufgegeben wird, kann eine Entledigung doch auch im Falle der Verwertung durch den Besitzer vorliegen.³⁴⁸

Wenn somit der Ausschluss bestimmter (wieder verwertbarer) Stoffe oder Gegenstände vom Abfallbegriff bzw. die Aufstellung entsprechender gesetzlicher Vermutungen mit den Vorgaben der RL 2006/12 unvereinbar ist, geht die Rechtsprechung auf der anderen Seite davon aus, dass die **Abgrenzung zwischen Abfällen und Nicht-Abfällen bzw. Produkten** in jedem **Einzelfall anhand sämtlicher Umstände** zu prüfen sei, wobei die Entledigung durch den Besitzer entscheidend sei. Daher führe allein der Umstand, dass ein Stoff einem Verwertungsverfahren zugeführt werden soll, nicht zwingend dazu, dass dieser Stoff als Abfall einzustufen wäre; allerdings könne die Zuführung zu einem Verwertungsverfahren einen Anhaltspunkt für eine Entledigung bzw. einen Entledigungswillen darstellen.³⁴⁹ Weitere Anhaltspunkte seien die nicht vorgesehene oder nicht geplante spätere Verwendung des Stoffes, die im Hinblick auf die Verwendung nicht angepasste Zusammensetzung des Stoffes oder die Notwendigkeit der Verwendung unter besonderen Vorsichtsmaßnahmen aufgrund der Gefährlichkeit der Zusammensetzung des Stoffes.³⁵⁰ Deutlich wird damit, dass gerade die genaue Feststellung der Entledigung und damit die Subsumtion unter die Merkmale des (gemeinschaftlichen) Abfallbegriffs den nationalen Instanzen bzw. Gerichten überantwortet wird und sich der EuGH darauf beschränkt, entsprechende Anhaltspunkte zu formulieren. Damit gehen unvermeidlicherweise erhebliche **Rechtsunsicherheiten** einher, da in den umstrittenen Fällen nur sehr schwer vorausszusehen sein wird, wie die nationalen Gerichte entscheiden werden und zudem die (große) Gefahr abweichender Urteile bzw. Praktiken in den verschiedenen Mitgliedstaaten besteht. Dies erscheint in Bezug auf ein Problem, bei dem es letztlich um eine Begriffsbestimmung geht, die den Anwendungsbereich des gesamten gemeinschaftlichen Abfallrechts determiniert, äußerst ungünstig;³⁵¹ für den Bereich des Abfallverbringungsrechts kommt noch hinzu, dass dieses durch eine unmittelbar geltende Verordnung geregelt ist, so dass klare Begriffsdefinitionen in Bezug auf die Eröffnung des Anwendungsbereichs der VO 1013/2006 zentral sind.

³⁴⁵ EuGH, verb. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi u.a.), Slg. 1997, I-3561; EuGH, Rs. C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie), Slg. 1997, I-7411; EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 63 ff. S. auch *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 104.

³⁴⁶ EuGH, Rs. C-457/02 (Niselli), Slg. 2004, I-10853.

³⁴⁷ Zu den Abgrenzungsproblemen, insbesondere im Zusammenhang mit der Wiederverwertung von Produkten, noch sogleich im Text.

³⁴⁸ Ausdrücklich EuGH, verb. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi u.a.), Slg. 1997, I-3561, Rn. 35 ff.

³⁴⁹ EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 35 ff. Zur Problematik auch *Bothe/Spengler*, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 25 ff.

³⁵⁰ EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475.

³⁵¹ S. auch die in eine ähnliche Richtung gehenden Bemerkungen bei *Versteijl*, EuZW 2000, 585 ff.; *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 24.

Immerhin können ausgehend von der Rechtsprechung³⁵² und Anhang I RL 2006/12 doch gewisse **Fallgruppen** entwickelt werden, bei deren (Nicht-) Einschlägigkeit die Abfalleigenschaft bejaht bzw. verneint werden kann.³⁵³ Der Ausgangspunkt sollte dabei die (Nicht-) Weiterführung einer kontrollierten bestimmungsgemäßen Verwendung des Stoffes oder Gegenstandes sein: So liegt eine Entledigung dann nicht vor, wenn es nicht darum geht, den Stoff oder Gegenstand in irgendeiner Form entweder zu beseitigen oder wieder zu verwerten (also auf die eine oder andere Weise in einen wieder nutzbaren Zustand umzuwandeln, wobei die derzeitige oder ursprüngliche Nutzung aufgegeben oder modifiziert wird), sondern der **Stoff oder Gegenstand als solcher weiter gegeben** wird, damit er in der ihm „ursprünglich“ zukommenden Funktion oder in einer anderen Funktion, die aber keine wesentliche Veränderung des Gegenstandes impliziert, nutzbar gemacht wird, wie etwa beim Verschenken oder Verkaufen gebrauchter Gegenstände. Allerdings muss hier immer eindeutig erkennbar sein, dass der Stoff oder Gegenstand für den ursprünglichen Zweck (weiter-) benutzt oder unmittelbar einem neuen Nutzungszweck zugeführt werden soll, so dass er nicht „entwidmet“ wird oder werden soll.³⁵⁴

Daher sind etwa Gebrauchtwagen keine Abfälle, ebenso wenig wie an konkrete Personen verschenkte Kleidungsstücke. Aber auch Altautos, die zum „Ausschlachten“ gefahren werden, oder Schiffe, die zum „Abwracken“ in einen anderen Hafen fahren, sind (noch) keine Abfälle, da sie bei der Fahrt nach wie vor bestimmungsgemäß verwendet werden.³⁵⁵ Hingegen geht es bei Altglassammlungen oder auch Altkleidersammlungen um Abfall, werden die Gegenstände doch vom Besitzer „unkontrolliert“ – also nicht durch Zuwendung an eine bestimmte Person, wie etwa beim Verschenken – aufgegeben, dies in der Absicht, sie nicht mehr ihrem ursprünglichem Zweck entsprechend zu verwenden.³⁵⁶ Im Falle des (weiteren) Gebrauchs eines Gegenstands in einer anderen Funktion – z.B. eine leere Flasche als Kerzenständer – fehlt es jedenfalls am Akt des sich Entledigens, da die Sache nicht „aufgegeben“ wird; vorausgesetzt ist aber, dass die Umwidmung ohne eine zusätzliche (industrielle) Verwertungshandlung möglich ist, der Stoff oder Gegenstand also nicht als solcher modifiziert wird.

Besondere Probleme wirft in diesem Zusammenhang die Abgrenzung zwischen **Produktionsrückständen und Nebenprodukten** auf: Grundsätzlich ist bei ersteren eine Wiederverwertung nicht tatsächlich beabsichtigt, so dass in der Regel zumindest eine faktische Entledigung und damit die Abfalleigenschaft zu bejahen sein wird; hingegen sollen letztere in der einen oder anderen Form wieder in den Produktionsprozess einfließen, so dass keine Entledigung vorliegt.³⁵⁷ 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,

³⁵² Zu dieser etwa den Überblick bei *Frenz*, AbfallR 2008, 105 ff.

³⁵³ Ausführlich *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 27 ff.

³⁵⁴ Vgl. ähnlich (wenn auch in Bezug auf Einzelheiten abweichend) *Fluck*, DVBl. 1993, 590, 592; *Zacker*, Abfall, 142 ff. Zu den hier bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten die sehr instruktiven Ausführungen von GA *Jacobs*, Schlussanträge zu verb. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (*Tombesi* u.a.), Slg. 1997, I-3561, Erw. 51 ff.; *Ermacora*, Abfall – Produkt, 59 ff.; *Gaßner*, NVwZ 1998, 1148 ff.; *Wolffers*, NVwZ 1998, 225 ff.; *Schink*, VerwArch 1997, 230 ff. S. auch EuGH, Rs. C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie/Région Wallonne), Slg. 1997, I-7411, Rn. 28 ff., wo der EuGH festhält, dass ein Stoff nicht allein deshalb, weil er unmittelbar oder mittelbar in einen industriellen Produktionsprozess einbezogen ist, vom Abfallbegriff ausgenommen ist. Allerdings muss in jedem Fall zwischen der Verwertung von Abfällen und der gewöhnlichen industriellen Behandlung von Produkten, die keine Abfälle sind, unterschieden werden. Zum Problemkreis sehr instruktiv auch *Reese*, Kreislaufwirtschaft, 23 ff.

³⁵⁵ Ausführlich zu diesem Problemkreis *Lagoni/Albers*, NuR 2008, 220 ff.

³⁵⁶ EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097, Rn. 20 ff.; *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 28 f.; in Bezug auf diesen Punkt a.A. *Dieckmann*, Abfallrecht, 160 f.; *Fluck*, DVBl. 1993, 590, 592.

³⁵⁷ 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.

dass ein Nebenprodukt nur dann zu bejahen sei, wenn eine Weiterverwendung des Produkts ohne weitere Maßnahmen möglich und sehr wahrscheinlich sei.³⁵⁸

Ein Beispiel bildet hier der Sachverhalt in der Rs. C-9/00: Hier schloss der EuGH, dass das in dem Urteil zur Debatte stehende, beim Abbau von Gestein anfallende Bruchgestein als Abfall einzustufen sei. Ausgehend von der ständigen Rechtsprechung sei dabei nicht maßgeblich, dass das Gestein grundsätzlich wiederverwertbar ist und einen Handelswert haben kann.³⁵⁹ Entscheidend sei vielmehr, dass das Bruchgestein als "Produktionsrückstand" anzusehen sei, also als ein Erzeugnis, das nicht als solches zum Zweck einer späteren Verwendung hergestellt wird.³⁶⁰ Ein „Nebenerzeugnis“, das nebenbei bei einer Produktion anfallt und das aber später noch genutzt werden könne, sei 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 bei dem Bruchgestein gerade nicht gegeben war. In der Rs. C-188/07³⁶¹ bestätigte der EuGH diesen Ansatz und sah das durch die Raffination von Rohöl entstehende Schweröl nicht als Abfall an, da sich dieser „Reststoff“ unter wirtschaftlich vorteilhaften Umständen auf dem Markt verwerten lasse. Hingegen seien Kohlenwasserstoffe, die nach einer Havarie unabsichtlich ins Meer ausgebracht worden sind, sich mit Wasser sowie mit Sedimenten vermischen, an der Küste eines Mitgliedstaates entlangtreiben und schließlich dort an Land geschwemmt werden, als Abfälle anzusehen.

Damit stellt der EuGH entscheidend auf den Grad der Wahrscheinlichkeit der Wiederverwendung eines Stoffes ohne vorherige Bearbeitung ab. Wenn dieser Ansatz auch vor dem Hintergrund der möglichen Umweltgefahren durch die Lagerung von Stoffen, die nur vielleicht in fernerer Zukunft einmal wiederverwendet werden könnten, sachgerecht ist, ist doch nicht zu verkennen, dass er insofern zu erheblichen tatbestandlichen Unsicherheiten führt, als das Kriterium des „Grades der Wahrscheinlichkeit“ naturgemäß nicht sonderlich scharf ist und man sicherlich häufig über den nun notwendigen oder auch vorliegenden Wahrscheinlichkeitsgrad streiten können. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, noch weitere Kriterien (verstärkt) zur Abgrenzung von Abfall und Nebenprodukten heranzuziehen, wovon auch der EuGH ausgeht,³⁶² so insbesondere die Entstehung eines wirtschaftlichen Vorteils durch das Nebenprodukt bzw. seine Verwendung³⁶³ oder auch die Notwendigkeit dauerhafter Lagerungstätigkeiten. Hingegen ist die Art der Verwendung nach der Rechtsprechung nicht von Bedeutung,³⁶⁴ ebenso wenig wie eine „Zwischenlagerung“.³⁶⁵

In der **Novelle der Abfallrahmenrichtlinie** wird nun eine **ausdrückliche Regelung** in Bezug auf die **Abgrenzung zwischen Abfällen und Nebenprodukten**

³⁵⁸ 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, ZUR 2007, 188 ff.; Petersen, ZUR 2005, 561 ff.; Weidemann, Abfall o. der Rohstoff?, 10 ff.; Weidemann/Neun, AbfallR 2006, 158 ff.; Da Silva Campos, elni 2/2007, 28 ff. Eine „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.

³⁵⁹ EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit Oy), Slg. 2002, I-3533. S. auch schon EuGH, Rs. C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie), Slg. 1997, I-7411, Rn. 28, wo der EuGH betont, dass grundsätzlich keine Art von Rückständen, industriellen Nebenerzeugnissen oder sonstigen aus Produktionsprozessen stammenden Stoffe vom Abfallbegriff ausgenommen seien. Zum Problemkreis auch Reese, Kreislaufwirtschaft, 28 ff.

³⁶⁰ Interessant ist weiter, dass der EuGH darauf hinweist, dass "nach gesundem Menschenverstand" Abfall das sei, was zu Boden fällt, wenn ein Material oder ein Gegenstand bearbeitet wird.

³⁶¹ EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Urt. v. 24.6.2008, Rn. 40 ff.

³⁶² 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), Slg. 2007, I-11661, Rn. 38 ff.; EuGH, Rs. C-263/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-11745, Rn. 33 ff.; EuGH, Rs. C-195/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-11699, 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.

³⁶³ Vgl. ähnlich wohl auch Sobotta, ZUR 2007, 188, 190 ff.

³⁶⁴ EuGH, verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 64.

³⁶⁵ EuGH, Rs. C-416/02 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7487; EuGH, Rs. C-121/03 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7569.

eingeführt werden: Art. 5 RL 2008/98 knüpft dabei an die skizzierte Rechtsprechung an, präzisiert aber teilweise die Kriterien. So setzt das Vorliegen eines Nebenprodukts voraus (wobei diese Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen), 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.³⁶⁶ Auch wird klargestellt, dass die weitere Verwendung auch außerhalb des „ursprünglichen“ Anlagenkreislaufs möglich ist.³⁶⁷ 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.³⁶⁸ Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, als Art. 5 RL 2008/98 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 waren auch schon in der bisherigen Rechtsprechung – wie erwähnt – 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. 5 RL 2008/98 ist auch noch auf die in Art. 5 RL 2008/98 vorgesehene Möglichkeit, auf dem Weg des **Ausschussverfahrens** des Art. 39 Abs. 2 RL 2008/98 die genauen Umstände zu bestimmen, unter denen **bestimmte Gegenstände und Stoffe als Nebenprodukte** und nicht als Abfall anzusehen sind, hinzuweisen. Diese Maßnahmen bewirken –

³⁶⁶ 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.

³⁶⁷ 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 die Rede ist. 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.

³⁶⁸ 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, vgl. 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.

so Art. 5 Abs. 2 RL 2008/98 – 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 Nr. 1 RL 2008/98 modifizieren können – wie übrigens auch schon Art. 5 Abs. 1 RL 2008/98. Dies ist insofern bemerkenswert, als diese Bestimmung nur auf die teilweise sehr allgemeinen materiellen Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 RL 2008/98 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.

IV. Zum Ende der Abfalleigenschaft

Ist die **Verwertung**³⁶⁹ von Abfall **abgeschlossen**, verliert der Stoff bzw. Gegenstand grundsätzlich³⁷⁰ die Abfalleigenschaft.³⁷¹ Denn das Ergebnis der Verwertung ist grundsätzlich ein wirtschaftlich verwendbares Produkt, dessen sich sein (neuer) Besitzer gerade nicht entledigen will. Jedenfalls aber ist die Abfalleigenschaft bis zum Eintritt des Verwertungserfolgs gegeben,³⁷² denn bis dahin muss das Abfallrecht mit der Zielsetzung der Ressourcenschonung anwendbar sein und bis zu diesem Zeitpunkt bestehen auch die dem Abfall inhärenten Gefahren fort, gerade auch, was die Verbringung anbelangt. Weiter spricht für diesen Ansatz, dass die Abfalleigenschaft erst dann enden kann, wenn die einschlägigen diesbezüglichen Rechtspflichten erfüllt sind, dies mit Blick auf die Effektivität der abfallrechtlichen Pflichten.

Auch in Bezug auf das Ende der Abfalleigenschaft enthält die **Novelle der Abfallrahmenrichtlinie** eine Präzisierung, wobei diese an die bereits geltenden Grundsätze anknüpft:³⁷³ Nach Art. 6 RL 2008/98 sind bestimmte spezifische Abfälle nicht mehr als Abfälle anzusehen, wenn sie ein Verwertungsverfahren durchlaufen haben und spezifische Kriterien erfüllen, die im Ausschussverfahren nach Art. 39 Abs. 2 RL 2008/98 zu definieren sind. Diese Kriterien haben folgenden (kumulativ zu verstehenden) Bedingungen Rechnung zu tragen:

- Der Stoff oder Gegenstand wird normalerweise für einen spezifischen Zweck verwendet.
- Es besteht ein Markt für diesen Stoff oder Gegenstand bzw. eine Nachfrage.
- Der Stoff oder Gegenstand erfüllt die technischen Anforderungen für den spezifischen Zweck und genügt den bestehenden Rechtsvorschriften und Normen für Erzeugnisse.

³⁶⁹ Bei der Beseitigung stellt sich das Problem des Endes der Abfalleigenschaft so nicht: Entweder die Beseitigung ist insofern abgeschlossen, als es den Stoff nicht mehr gibt, oder aber er ist irgendwo gelagert; im letzten Fall besteht die Abfalleigenschaft fort.

³⁷⁰ Der EuGH geht offenbar davon aus, dass der nach Eintritt des Verwertungsprozesses entstandene Stoff dann Abfall ist, wenn sich der Besitzer seiner entledigen will oder muss, EuGH, verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 94 ff., was insofern überzeugt, als dann in Bezug auf den neuen Stoff wieder die Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 1 lit. A RL 2006/12 erfüllt sein können.

³⁷¹ Vgl. nur *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 33; *Petersen*, AbfallR 2006, 102, 105; *Petersen*, ZUR 2005, 561, 563; *Ermacora*, Abfall – Produkt, 72 f. Ausführlich zur Problematik *Weidemann*, Abfall oder Rohstoff, 72 ff.; *Giesberts/Kleve*, DVBl. 2008, 678 ff.

³⁷² So wohl auch EuGH, Rs. C-444/00 (Meyer Perry Recycling), Urt. v. 19.6.2003.

³⁷³ Vgl. *Petersen*, AbfallR 2008, 154, 155.

- Die Verwendung des Stoffes oder Gegenstands führt insgesamt nicht zu schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen.

Damit kann diese Bestimmung nur unter der Voraussetzung zum Zuge kommen, dass die Kriterien tatsächlich angenommen werden und steht somit unter dem „**Konkretisierungsvorbehalt** des Komitologieverfahrens“³⁷⁴, wobei auch hier gilt, dass sie eine Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der Richtlinie bewirken. Diese Neuerung dürfte eine Präzisierung des Endes der Abfalleigenschaft für verwertbare Abfälle ermöglichen, was insgesamt zweifellos der Rechtsklarheit dienlich ist.

Der erwähnte Konkretisierungsvorbehalt ändert jedoch nichts daran, dass die Abfalleigenschaft für die noch nicht konkretisierten Stoffe bzw. Fallgestaltungen in Anwendung der allgemeinen Grundsätze, also des Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98, enden kann. Für die Frage, ob dies der Fall ist, können die in Art. 6 Abs. 1 RL 2008/98 aufgeführten Kriterien durchaus als Anhaltspunkte dienen.³⁷⁵

V. Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt kommt dem **Abfallbegriff** nach der einschlägigen Rechtsprechung damit ein **objektiver Charakter** zu, genügt es doch, dass ein bestimmter Stoff den in Anhang I aufgeführten Abfallgruppen zuzuordnen ist (was regelmäßig der Fall sein wird) und ein (objektiver) Entledigungsakt vorliegt. Letzterer ist im Ergebnis für die Abfalleigenschaft eines Produkts ausschlaggebend und wird durch die Rechtsprechung eher **weit ausgelegt**. Angesichts der überragenden Bedeutung des Abfallbegriffs für die Einschlägigkeit der entsprechenden Regelungen kann dieser Ansatz der Rechtsprechung nicht überraschen.³⁷⁶ Allerdings ist nicht zu verkennen, dass die einzelfallbezogene Rechtsprechung, die zudem in immer stärkerem Ausmaß die genaue Subsumtion einer bestimmten Fallgestaltung unter die durch die Rahmenrichtlinie vorgegebenen Voraussetzungen des Abfallbegriffs den nationalen Gerichten überantwortet, durchaus zahlreiche **Abgrenzungsprobleme** aufwirft, so dass es häufig im Einzelfall schwierig sein wird, mit letzter oder doch zumindest relativer Sicherheit zu bestimmen, ob nun ein bestimmter Stoff oder Gegenstand als Abfall anzusehen ist oder nicht.³⁷⁷

Gewisse Abgrenzungsprobleme sind denn auch insofern „systemimmanent“, als sie auch eine Folge der beschränkten Funktion des Anhangs und des Abfallkatalogs darstellen, die zu einer gewissen Offenheit des Abfallbegriffs führt, die denn auch teilweise kritisiert wird.³⁷⁸ In der Tat ist nicht zu verkennen, dass mit einer abschließenden Liste zw. einem verbindlichen Katalog eine größere Rechtssicherheit zu erreichen wäre. Auf der anderen Seite weist die derzeitige „offene“ Fassung des Abfallbegriffs eine gewisse Flexibilität auf, die angesichts der teilweise rasanten technischen Entwicklungen in diesem Bereich durchaus sinnvoll ist.

Allerdings räumt die Rechtsprechung des EuGH nach der hier vertretenen Ansicht den mitgliedstaatlichen Gerichten in Bezug auf den Abfallbegriff einen recht (zu) weiten Gestaltungsspielraum in Bezug auf die genaue Subsumtion ein, der dazu führt, dass mehr Abgrenzungsprobleme als notwendig entstehen. Insofern wäre es zu begrüßen, wenn der EuGH in Zukunft vermehrt selbst klarere Aussagen zur Abgrenzung von Abfall und Produkt träge.

Die Novelle der Abfallrahmenrichtlinie wird hier nur bedingt Abhilfe schaffen, wenn auch nicht zu verkennen ist, dass in Bezug auf Nebenprodukte und das Ende der Abfalleigenschaft (weitere) Konkretisierungen vorgesehen sind, die aber ihrerseits wiederum (Auslegungs-) Fragen aufwerfen. Hier wird insbesondere darauf zu achten sein, dass die Ziele des Ressourcen- und Umweltschutzes durch eine zu weite

³⁷⁴ So treffend *Petersen*, ZUR 2007, 449, 452.

³⁷⁵ So auch *Petersen*, ZUR 2007, 449, 452; *Petersen*, AbfallR 2008, 154, 156.

³⁷⁶ S. auch *Weidemann*, NVwZ 1995, 866 f.; *Krieger*, EuZW 1995, 618 f.

³⁷⁷ Vgl. zu diesen Abgrenzungsproblemen auch etwa *de Sadeleer*, JEEPL 2005, 458 ff.; *Enders*, DVBl. 2002, 1021 ff.; *Scherer-Leydecker*, NVwZ 1999, 590 ff.; *da Silva Campos*, elni 2/2007, 28 ff.; *Reese*, Kreislaufwirtschaft, 35 ff.; *de Sadeleer*, JEEPL 2005, 49 ff.; *Koch/Reese*, Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie, 71 ff.; *de Sadeleer*, RDUE 2004, 457 ff.

³⁷⁸ Vgl. etwa *Versteijl*, EuZW 2000, 585, der davon spricht, dass als Grundlage einer guten Politik zunächst zu fordern sei, dass die Begriffe in Ordnung zu bringen seien und auf eine gewisse „Schwammigkeit“ des europäischen Abfallbegriffs hinweist (592).

Eingrenzung des Abfallbegriffs nicht unterlaufen werden, sollte doch das Abfallrecht jedenfalls in all denjenigen Situationen zum Zuge kommen, in denen der jeweilige Stoff oder Gegenstand aufgrund einer (vorübergehenden) „Zwecklosigkeit“ eine spezifische (potentielle) Gefahr für Umwelt und Gesundheit darstellt. Ob dies gelingt, ist nicht wirklich sichergestellt, da die entsprechenden Bestimmungen der Novelle der Abfallrahmenrichtlinie die Befugnis zur Bestimmung des Abfallbegriffs in Bezug auf die Frage der Einordnung eines Stoffes als Nebenprodukt und diejenige nach dem Ende der Abfalleigenschaft ganz oder teilweise dem Ausschussverfahren überlassen, ohne dass die Richtlinie hinreichend präzise inhaltliche Vorgaben formuliert.

B. Art. 2 Nr. 2 („gefährliche Abfälle“)

Art. 2 Nr. 2 VO 1013/2006 verweist für die Definition des Begriffs der **gefährlichen Abfälle** auf die RL 91/689 über gefährliche Abfälle.³⁷⁹ Diese Richtlinie stellt für eine Reihe als gefährlich eingestufte Abfälle im Verhältnis zur RL 2006/12 **ergänzende bzw. verschärfte Anforderungen**, insbesondere an Kontrolle und Überwachung. Dabei geht der **Begriff der gefährlichen Abfälle** vom (allgemeinen) **Abfallbegriff** aus, so dass die gefährlichen Abfälle eine Teilmenge der Abfälle darstellen und ein Stoff oder Gegenstand von vornherein immer nur dann als gefährlicher Abfall angesehen werden kann, wenn er die Voraussetzungen des Abfallbegriffs im Sinne der RL 2006/12 erfüllt.³⁸⁰ Daher muss in jedem Fall immer zunächst geklärt werden, ob ein Stoff oder Gegenstand den Abfallbegriff der RL 2006/12 erfüllt.³⁸¹

Nach der Begriffsdefinition in Art. 1 Abs. 4 RL 91/689 sind Stoffe oder Gegenstände bei **zwei unterschiedlichen Konstellationen** als gefährliche Abfälle einzustufen:

- Jedenfalls sind **gefährliche Abfälle** alle Abfälle, die in einem aufgrund der Anhänge I und II der Richtlinie³⁸² nach dem Verfahren des Art. 18 RL 75/442 bzw. RL 2006/12 erstellten Verzeichnis aufgeführt sind.³⁸³ Zudem müssen die Abfälle eine oder mehrerer der in Anhang III aufgeführten Eigenschaften³⁸⁴ aufweisen. Damit ist die objektive Erfassung eines Stoffes in dem entsprechenden Verzeichnis sowie das Vorliegen bestimmter Eigenschaften für die Einordnung als gefährlicher Abfall ausschlaggebend.
- Darüber hinaus sind auch alle sonstigen Abfälle immer dann als gefährliche Abfälle anzusehen, wenn sie „nach Auffassung eines Mitgliedstaates“ eine der in **Anhang III aufgezählten Eigenschaften** aufweisen.

Dabei dürfte es mit den Vorgaben dieser Bestimmung sicherlich nicht in Einklang stehen, wenn ein Mitgliedstaat pauschal alle nicht in dem Verzeichnis aufgeführten Abfälle vom dem Begriff des gefährlichen Abfalls ausnimmt; denn Art. 1 Abs. 4 RL 91/689 impliziert im Sinne des *effet utile*, dass den potenziellen Auswirkungen aller Abfälle auf die Umwelt Rechnung getragen wer-

³⁷⁹ RL 91/689 über gefährliche Abfälle, ABl. 1991 L 377/20. Zu dieser Richtlinie *Epiney*, *Epiney*, in: Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar, RL 91/689; *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 146 ff.; s. auch den Überblick bei *Hartmann*, Umweltstandards, 79 f.

³⁸⁰ Vgl. hierzu die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 1.

³⁸¹ Ausdrücklich auch etwa *Schreier*, Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft, 77 f.; *Zacker*, Abfall, 146 ff.

³⁸² Diese Anhänge nehmen auf eine bestimmte Zusammensetzung der Stoffe oder Gegenstände Bezug.

³⁸³ Das Verzeichnis wurde durch die Entscheidung 94/904, ABl. 1994 L 356, 14, vom Rat eingeführt. Dieses Verzeichnis war bis zum 31.12.2001 maßgeblich. Seit dem 1.1.2002 gilt ein einheitliches Abfallverzeichnis für gefährliche und nicht gefährliche Abfälle (Entscheidung 2000/532 über ein Abfallverzeichnis, ABl. 2000 L 226/3). In diesem sind gefährliche Abfälle mit einem * versehen.

³⁸⁴ Hier geht es um bestimmte Charakteristika der Stoffe oder Gegenstände, wie z.B. explosiv oder brandfördernd.

den kann,³⁸⁵ was durch einen Ausschluss aller nicht im Verzeichnis aufgeführten Abfälle aus dem Abfallbegriff nicht möglich wäre. Im Übrigen käme ansonsten der Nennung der Abfälle, die in Anhang III aufgeführten Eigenschaften aufweisen, keine eigenständige Bedeutung zu, und sie entbehrte damit jeglichen Sinns. Vor diesem Hintergrund muss die Umsetzung zumindest die Möglichkeit vorsehen, auch andere als in dem Verzeichnis aufgeführte Stoffe als gefährliche Abfälle anzusehen.

Jedenfalls ist nicht zu verkennen, dass Art. 1 Abs. 4 RL 91/689 den Mitgliedstaaten weitreichende **Gestaltungsmöglichkeiten** im Hinblick auf die Definition des Begriffs des gefährlichen Abfalls eröffnet: Diese Bestimmung impliziert nämlich auch, dass die Mitgliedstaaten **alle sonstigen Abfälle**, die nicht in dem in dieser Richtlinie vorgesehenen Verzeichnis aufgeführt sind, als **gefährlich einstufen können**, wenn sie nach ihrer Auffassung eine der in Anhang III dieser Richtlinie aufgezählten Eigenschaften aufweisen, wobei es unerheblich ist, welchen Ursprung die Abfälle haben.

Da die Begriffsbestimmung der RL 91/689 im Rahmen einer **Verordnung** „übernommen“ wird, impliziert dieser Verweis auf das nationale Recht – der den Mitgliedstaaten einen beachtlichen Gestaltungsspielraum einräumt –, dass der Begriff des gefährlichen Abfalls zwar aufgrund seiner Aufnahme in eine Verordnung **unmittelbar** in den Mitgliedstaaten **gilt** (vgl. Art. 249 EG); gleichzeitig kann seine Tragweite jedoch aufgrund der konkreten Definition in der RL 91/689 je nach **Mitgliedstaat variieren**,³⁸⁶ eine Situation, die im Zusammenhang mit der Regelung der Verbringung von Abfällen nicht optimal ist.

Art. 2 Nr. 2 verweist nur auf Art. 1 Abs. 4 RL 91/689, so dass Art. 1 Abs. 5 RL 91/689 – wonach Hausmüll aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen ist – im Rahmen der VO 1013/2006 nicht zum Zuge kommt; damit können auch Abfälle aus Hausmüll im Rahmen der Anwendung der VO 1013/2006 gefährliche Abfälle darstellen.

Die **RL 91/689** wird mit der Neufassung der RL 2006/12 in die **Abfallrahmenrichtlinie (RL 2008/98)** integriert werden,³⁸⁷ und die Definition der gefährlichen Abfälle wird sich daher in Zukunft in der Abfallrahmenrichtlinie finden. Art. 3 Nr. 2 RL 2008/98 sieht hier vor, dass gefährliche Abfälle all diejenigen Abfälle sind, die eine oder mehrere der in Anhang III aufgeführten gefährlichen Eigenschaften aufweisen. Trotz des damit auf den ersten Blick nahe liegenden Wechsels der Konzeption im Verhältnis zur RL 91/689 zeigt ein Blick auf Art. 7 RL 2008/98, dass letztlich das bisherige System aufrecht erhalten werden soll, da das Abfallverzeichnis auch in Zukunft hinsichtlich der als gefährlich einzustufenden Abfälle verbindlich sein wird (Art. 7 Abs. 1 RL 2008/98) und die Mitgliedstaaten weitere Abfälle bei Aufweisen der Eigenschaften nach Anhang III als gefährlich einstufen können (Art. 7 Abs. 2 RL 2008/98).

C. Art. 2 Nr. 3 („Abfallgemisch“)

Nach Art. 2 Nr. 3 VO 1013/2006 ist unter folgenden Voraussetzungen vom Vorliegen eines „**Abfallgemischs**“ auszugehen:³⁸⁸

- Erstens muss es um zwei oder mehr „**unterschiedliche**“ **Abfälle** gehen. Dabei wird jedoch nicht präzisiert, was genau unter „unterschiedlich“ zu verstehen ist. Denkbar könnte zunächst sein, dass damit auf Abfälle Bezug ge-

³⁸⁵ S. in diesem Zusammenhang EuGH, Rs. C-301/95 (Kommission/Deutschland), Slg. 1998, I-6135, in dem der EuGH in Bezug auf die parallel formulierte Pflicht zur Unterstellung von Anlagen unter eine UVP zu einem ähnlichen Ergebnis gelangte.

³⁸⁶ Denn die von einem Mitgliedstaat als gefährlich eingestuften Abfälle sind, solange keine Anpassung des gemeinschaftlichen Verzeichnisses vorgenommen wurde, nur für das jeweilige Hoheitsgebiet als gefährlich anzusehen, EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785, Rn. 46 ff.

³⁸⁷ Art. 41 RL 2008/98, wonach u.a. die RL 91/689 zum 12.12.2010 aufgehoben werden wird.

³⁸⁸ Der Begriff des Abfallgemischs wurde in der VO 259/93 nicht definiert.

nommen wird, für die jeweils verschiedene Kategorien im Gemeinschaftsrecht existieren, z.B. „normale“ Abfälle und „gefährliche“ Abfälle bzw. Abfälle, für die sonstige spezifische gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zum Zuge kommen (z.B. für Batterien).³⁸⁹ Die Systematik der Verordnung bzw. die in anderen Bestimmungen enthaltenen Vorgaben legen jedoch eine andere Sicht nahe: So erwähnt etwa Art. 3 Abs. 1 lit. b)iv), „nicht als Einzeleintrag in Anhang III, IIIB, IV oder IVA eingestufte Abfallgemische, sofern sie nicht in Anhang IIIA aufgeführt sind“, und Anhang IIIA ist mit dem Titel „Gemische aus zwei oder mehr in Anhang III aufgeführten Abfällen, die nicht als Einzeleintrag eingestuft sind“ überschrieben. Da damit jeweils auf in den Anhängen der VO 1013/2006 selbst aufgeführte Abfälle Bezug genommen wird, dürfte der Hinweis auf „unterschiedliche“ Abfälle auf die in den Anhängen der VO 1013/2006 figurierenden Abfälle Bezug nehmen, so dass „unterschiedlich“ in dem Sinn zu verstehen ist, dass es um zwei oder mehr in den Anhängen der VO 1013/2006 aufgeführte Abfälle geht.³⁹⁰

Jedenfalls dürfte es am Vorliegen eines Abfallgemischs nichts ändern, wenn neben unterschiedlichen Abfällen aus den Anhängen der VO 1013/2006 noch weitere Abfälle bzw. Stoffe oder Gegenstände in dem Gemisch vorhanden sind.

Fraglich könnte weiter sein, ob auch jeder noch so kleine Anteil an anderem Abfall dazu führt, dass „unterschiedliche“ Abfälle zu bejahen sind. M.a.W. fragt es sich, ob es für das Vorliegen eines Gemischs (nicht) notwendig ist, dass die verschiedenen Abfälle jeweils in einer bestimmten **Quantität** auftreten bzw. vorhanden sind. M.E. kann diese Frage nicht generell-abstrakt – etwa unter Rückgriff auf prozentuale Anteile – beantwortet werden; vielmehr sollte – vor dem Hintergrund des Umstandes, dass die Bejahung eines Abfallgemischs wohl jedenfalls immer dann zwingend ist, wenn die ursprünglichen Bestandteile nicht mehr in dieser Form „erkennbar“ sind – auf die Abfalleigenschaften abgestellt werden: Ein Gemisch ist jedenfalls immer dann zu bejahen, wenn der Hauptbestandteil des ggf. als Abfallgemisch einzustufenden Stoffes nicht mehr als solcher erkennbar ist oder / und nicht mehr dieselben Eigenschaften wie der „Ursprungsabfall“ aufweist.

- Zweitens müssen diese unterschiedlichen Abfälle absichtlich oder unabsichtlich vermischt worden sein. Unter **Vermischung** dürfte die Zusammenführung unterschiedlicher Abfälle zu einem einzigen Stoff zu verstehen sein, wobei die einzelnen Abfallarten nicht mehr oder nicht mehr ohne ins Gewicht fallende technische Methoden voneinander getrennt werden können.
- Schließlich darf für das Resultat der Vermischung **kein Eintrag in den Anhängen III, IIIB, IV und IVA VO 1013/2006** figurieren.

Die Definition des Abfallgemischs ist für die Anwendungsbereiche verschiedener (Verfahrens-) Pflichten von Bedeutung, so etwa im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 lit. b) VO 1013/2006 oder im Rahmen von Art. 4 Nr. 6 VO 1013/2006. Auch die Tragweite des Vermischungsverbots des Art. 19 VO 1013/2006 erschließt sich letztlich zumindest teilweise auch durch die Definition des Art. 2 Nr. 3 VO 1013/2006.

D. Art. 2 Nr. 4-7 (Beseitigung und Verwertung)

Art. 2 Nr. 4-7 VO 1013/2006 verweist für die Begriffe der **(vorläufigen) Beseitigung und (vorläufigen) Verwertung** auf die entsprechenden Begriffsbestimmungen bzw. Verfahren, die in der **RL 2006/12** figurieren.³⁹¹ Die **Abgrenzung von Verwertung und Beseitigung** ist im Rahmen der VO 1013/2006 schon deshalb

³⁸⁹ Vgl. zur Systematik des gemeinschaftlichen Abfallrechts bereits oben Einführung, D.

³⁹⁰ So wohl auch, in Bezug auf die VO 259/93, EuGH, Rs. C-259/05 (Omni Metal Service), Slg. 2007, I-4945, der bei einem Gemisch von zwei in der „Grünen Liste“ enthaltenen Abfällen von „Abfallgemisch“ spricht.

³⁹¹ Im Vergleich zur VO 259/93 ist die Definition der vorläufigen Verwertung und Beseitigung neu aufgenommen worden.

von **zentraler Bedeutung**, weil zahlreiche Bestimmungen der Richtlinie zwischen zur Verwertung und zur Beseitigung bestimmten Abfällen differenzieren und jeweils unterschiedliche Vorgaben formulieren, so insbesondere Art. 11, 12 VO 1013/2006, die die gegen eine Abfallverbringung möglichen Einwände enthalten.³⁹² Vor diesem Hintergrund kann eine Abfallbehandlung auch nur entweder als Verwertung oder als Beseitigung eingestuft werden.³⁹³

Art. 1 Abs. 1 lit. e) RL 2006/12 definiert die **Beseitigung** unter Hinweis auf die in Anhang IIA RL 2006/12 enthaltene Liste von (Beseitigungs-) Verfahren; unter „vorläufiger Beseitigung“ sind die Verfahren D 13 bis D 15 im Sinne des Anhangs IIA RL 2006/12 zu verstehen (Art. 2 Nr. 5 VO 1013/2006).

Die **Verwertung** wird in Art. 1 Abs. 1 lit. f) RL 2006/12 unter Bezugnahme auf die in Anhang IIB RL 2006/12 aufgeführten (Verwertungs-) Verfahren definiert; eine „vorläufige Verwertung“ liegt vor, wenn auf die Verwertungsverfahren R 12 und R 13 im Sinne des Anhangs IIB RL 2006/12 zurückgegriffen wird (Art. 2 Nr. 7 VO 1013/2006).

Damit ist für die Einordnung eines Abfalls als zur Verwertung oder zur Beseitigung bestimmt jeweils auf die **Listen der Verfahren in den einschlägigen Anhängen der RL 2006/12** – deren Formulierung ihrerseits durch Anhang IV des Baasler Übereinkommens inspiriert ist³⁹⁴ – abzustellen und das in Aussicht gestellte Verfahren muss einem dieser Verfahren zugeordnet werden. Diese Begriffsdefinition wirft (mindestens) zwei Fragen auf: diejenige nach der rechtlichen Tragweite der Listen in den Anhängen (I.) und die genaue Abgrenzung von Verwertung und Beseitigung in Grenzfällen (II.). Einzugehen ist auf dieser Grundlage noch auf die diesbezüglichen Modifikationen im Entwurf zur neuen Abfallrahmenrichtlinie (III.).

I. Zur rechtlichen Tragweite der Verfahrenslisten

Zunächst fragt es sich, wie eine Situation zu beurteilen ist, bei der weder ein in den Anhängen aufgeführtes Verfahren zur Beseitigung noch ein Verfahren zur Verwertung vorliegt, so dass ein anderes, nicht in den Anhängen aufgeführtes Verfahren für den jeweiligen Abfall vorgesehen ist. Zwar dürfte diese Konstellation in der Praxis eher selten relevant werden, da verschiedene Verfahren eher generalklauselartig formuliert sind (vgl. etwa im Anhang IIB R 1 für die Verbrennung und R 2-5 für die stoffliche Verwertung); gleichwohl wird damit die Frage nach der **Abgeschlossenheit der in den Anhängen figurierenden Listen der Beseitigungs- und Verwertungsverfahren** aufgeworfen.³⁹⁵ Da auch und gerade in der VO 1013/2006

³⁹² Vgl. im Übrigen zur Bedeutung der Abgrenzung von Verwertung und Beseitigung *Petersen*, AbfallR 2006, 102, 106; *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 51; *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 61 f., der zutreffend darauf hinweist, dass bei dieser Abgrenzung letztlich die „grundlegende ordnungs- und umweltpolitische Frage im Vordergrund (steht), unter welchen Voraussetzungen die Rechtsordnung es zulassen soll, dass Abfälle im Wirtschaftskreislauf bleiben, dass also mit Abfall – unter behördlicher Aufsicht – weiter ‚gewirtschaftet‘ wird. (...) Die Begriffe Abfallverwertung und Abfallbeseitigung (...) haben deshalb strukturelle Ordnungsfunktion; sie markieren Inhalt und Reichweite der Marktöffnung des Entsorgungsbereichs (...)“ (Rn. 62). Ihm folgend *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 50.

³⁹³ EuGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961, Rn. 62 f.; EuGH, verb. Rs. C-307/00-C-311/00 (Oliehandel Koweit), Slg. 2003, I-1821, Rn. 95; ebenso *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 51; *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 170; zumindest unklar aber *Stengler*, Verwertung und Beseitigung, 79, die davon spricht, dass in den Fällen, in denen ein Entsorgungsverfahren in den Anhängen nicht genannt ist, „im EG-Recht keine Regelung“ bestehe.

³⁹⁴ Ausführlich hierzu *Bothe/Spengler*, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 67 ff.

³⁹⁵ Der Gerichtshof hat diese Frage noch nicht ausdrücklich entschieden. In EuGH, verb. Rs. C-307/00-C-311/00 (Oliehandel Koweit), Slg. 2003, I-1821, Rn. 91 f., hat er sie ausdrücklich offen gelassen. Die Ausführungen in EuGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961, Rn. 60 ff., wo der EuGH davon spricht, dass die Anhänge lediglich Verfahren

(vgl. insbesondere Art. 3 Abs. 1, Art. 11, 12) – aber auch in der RL 2006/12 – von einem binären System in dem Sinn ausgegangen wird, dass Abfälle entweder zur Verwertung oder zur Beseitigung bestimmt sind – *tertium non datur* –, muss im Falle eines neuen bzw. anderen, nicht in den Listen der einschlägigen Anhänge der RL 2006/12 aufgeführten Verfahrens gleichwohl eine Qualifizierung als zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmter Abfall erfolgen. Insofern³⁹⁶ können die Anhänge also nicht abschließend zu verstehen sein und die Einordnung eines nicht in diesen figurierenden Verfahrens ist in Analogie zu den in den entsprechenden Anhängen aufgeführten Verfahren zu treffen, was ggf. Abgrenzungsprobleme mit sich bringen kann.³⁹⁷

II. Grenzfälle und Abgrenzungsprobleme

Aber auch darüber hinaus vermögen die Listen der entsprechenden Anhänge der RL 2006/12 **Abgrenzungsprobleme zwischen Verwertung und Beseitigung** nicht zu verhindern. Insbesondere fragt es sich, wie die Verbrennung von Abfällen (energetische Verwertung oder thermische Behandlung zur Beseitigung), die Nutzung von Abfallvolumen (stoffliche Verwertung oder Deponierung) sowie die Behandlung von Gemischen aus verwertbaren und unverwertbaren Abfällen einzuordnen sind.³⁹⁸ In diesen Grenzfällen kann regelmäßig sowohl ein in den Anhängen IIA und IIB RL 2006/12 aufgeführtes Verwertungs- als auch ein Beseitigungsverfahren angenommen werden, so dass die in den Anhängen enthaltenen Verfah-

benennen, die in der Praxis angewandt werden, deutet aber darauf hin, dass der Gerichtshof davon ausgeht, dass es auch andere Verfahren geben kann, die dann der Verwertung oder Beseitigung zuzuordnen sind.

³⁹⁶ Aber nur insofern, nicht hingegen hinsichtlich der in den Listen aufgeführten Verfahren, so dass im Falle der Betroffenheit eines aufgeführten Verfahrens in den Listen die Zuordnung als Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren entsprechend vorzunehmen ist, vgl. auch die Bemerkungen in der nächsten Fußnote.

³⁹⁷ I. Erg. ähnlich, wenn auch mit anderer Begründung (Abgeschlossenheit der Listen, wobei diese offenbar jedoch so auszulegen seien, dass auch neue, nicht darin figurierende Verfahren berücksichtigt werden können) *Bothe/Spengler*, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 65 f.; s. auch *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 63 ff., der die Listen letztlich als exemplarische Aufzählungen von in der Praxis üblichen, wichtigen Verwertungs- und Beseitigungstechniken ansieht, die kein geschlossenes System für die normative Abgrenzung von Abfallbeseitigung und Abfallverwertung erlauben. Als die Listen ausdrücklich nicht abschließend bezeichnend *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Rn. 47; wohl auch *Dolde/Vetter*, UPR 2002, 288, 290; *Dieckmann*, Abfallrecht, 174 f.; *Versteyl*, EuZW 2000, 585, 587; fraglich erscheint hingegen, ob EuGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961, Rn. 59 ff., trotz, wie erwähnt, gewisser Anhaltspunkte, klar in diese Richtung ausgelegt werden kann (so aber *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 47), da es hier letztlich primär um Abgrenzungsfragen zwischen den in den Anhängen aufgeführten Verfahren ging. M.E. liegt die Problematik der Listen im Wesentlichen letztlich darin begründet, dass die dort verwandten Begriffe auslegungsbedürftig sind und zahlreiche Entsorgungsvorgänge rein begrifflich sowohl Verfahren der einen als auch der anderen Liste zugeordnet werden können, was aber bezüglich der in den Listen aufgeführten Verfahren kein Problem des grundsätzlichen rechtlichen Aussagegehalts der Listen (der sich jedenfalls für die dort aufgeführten Verfahren aus Art. 1 lit. f, e RL 2006/12 ergibt), sondern ein Problem der Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Listen darstellt, hierzu noch unten D.II. A.A. (für eine „absolute“ Abgeschlossenheit der Listen) *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 168 f.

³⁹⁸ Vgl. zu diesen Abgrenzungsproblemen *Koch/Reese*, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 88 ff.; *Stengler*, Verwertung und Beseitigung, 66 ff.; *Begemann*, NJW 2002, 2613 ff.; *Frenz*, NuR 1999, 301 ff.; *Petersen*, in: EG-Umweltrecht und seine Umsetzung, 81, 87 ff.; *Petersen*, in: Aktuelle Entwicklungen des europäischen und deutschen Abfallrechts, 11, 12 ff.; *Dolde/Vetter*, UPR 2002, 288 ff.; *Schink*, VerwArch 1997, 230, 250 ff.; *Weidemann*, NVwZ 1998, 258 ff.; *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 166 ff.

renslisten in den Grenzfällen wenig hilfreich sind³⁹⁹ und letztlich für diese Grenzfälle nach zusätzlichen Abgrenzungskriterien zu suchen ist.

Ausgangspunkt für deren Ermittlung sind dabei die in der Präambel der RL 75/442 und der RL 91/689 zum Ausdruck gekommenen Gedanken der **Ressourcenschonung** und des möglichst **effektiven Schutzes der Umwelt**.⁴⁰⁰ Allerdings implizieren diese Zielsetzungen in Bezug auf die hier relevante Fragestellung einen gewissen Zielkonflikt: Während einerseits der Aspekt der Ressourcenschonung einen weiten Begriff der Verwertung nahe legen könnte, ist andererseits zu berücksichtigen, dass eine zu weite Auslegung des Verwertungsbegriffs die Gefahr einer Umgehung der strengeren Anforderungen an zur Beseitigung bestimmte Abfälle implizierte.⁴⁰¹ Da aber gleichwohl jede Beseitigungsoption grundsätzlich *per se* gewisse Umweltbelastungen impliziert (zumindest Landverbrauch), geht das gemeinschaftliche Abfallrecht (vgl. insbesondere Art. 3 RL 2006/12) vom Vorrang der Verwertung aus,⁴⁰² wobei aber jedenfalls sicherzustellen ist, dass dieser Vorrang nicht zu einer erhöhten Umweltbelastung führt, weil die Vorgaben für die zur Beseitigung bestimmten Abfälle umgangen werden. Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich von einem weiten Verwertungsbegriff auszugehen,⁴⁰³ was im Übrigen auch durch Art. 12 Abs. 1 lit. g) VO 1013/2006 bestätigt wird, der für zur Verwertung bestimmte Abfälle zulässt, dass eine Verbringung verboten werden kann, wenn

„der Anteil an verwertbarem und nicht verwertbarem Abfall, der geschätzte Wert der letztlich verwertbaren Stoffe oder die Kosten der Verwertung und die Kosten der Beseitigung des nicht verwertbaren Anteils (...) unter wirtschaftlichen und/oder ökologischen Gesichtspunkten keine Verwertung (rechtfertigen)“.

Damit ist impliziert, dass eine „Mitverbringung“ unverwertbarer Abfälle nichts daran ändert, dass insgesamt zur Verwertung bestimmte Abfälle vorliegen und in diesen Fällen nur unter den formulierten Voraussetzungen eine Verbringung untersagt werden können soll.

Versucht man vor diesem Hintergrund eine Annäherung an die für die Abgrenzung relevanten Gesichtspunkte, so dürfte es – ausgehend von den Grundsätzen des Vorrangs der Verwertung, der Ressourcenschonung und einem hinreichenden Umweltschutz – sachdienlich sein, darauf abzustellen, ob das in Aussicht gestellte Verfahren einen **über die Beseitigung hinausgehenden Nutzen** mit sich

³⁹⁹ Weidemann, EUDUR II/1, § 70, Rn. 63 f.; Dolde/Vetter, NVwZ 1997, 937, 939.

⁴⁰⁰ Vgl. Erw. 2 Präambel RL 2006/12, Präambel RL 91/689, in der auf die Notwendigkeit der Kontrolle und Überwachung hingewiesen wird, sowie Erw. 7, 20 (wo auf den Vorrang der Verwertung verwiesen wird) VO 1013/2006. Zu der Maßgeblichkeit dieser Zielsetzungen etwa Petersen, AbfallR 2006, 102, 106 f.; Bothe/Spengler, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 66 ff.; Giesberts/Klevem DVBl. 2008, 678, 680.

⁴⁰¹ Vgl. zu diesem Spannungsfeld etwa Koch/Reese, Novellierung der EG-Abfallrahmenrichtlinie, 89; Bothe/Spengler, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 66 ff.

⁴⁰² S. in Bezug auf diesen Vorrang jedoch kritisch Winter, DVBl. 2000, 657, 658 f., der danach fragt, ob der Vorrang von Verwertung nicht in die falsche Richtung führe, da es doch genügen könne, bei Beseitigung und Verwertung wie auch bei normaler Produktion auf gleich strenge Umweltstandards zu dringen. In diese Richtung auch Koch/Reese, DVBl. 2000, 300 ff.; eher zustimmend zu dem im EG-Recht zum Ausdruck gekommenen Vorrang der Verwertung etwa Weidemann, EUDUR II/1, § 70, Rn. 62; wohl auch Bothe/Spengler, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 65 ff. Jedenfalls impliziert der in der RL 2006/12 zum Ausdruck gekommene Vorrang der Verwertung jedoch nicht, dass ein Entsorgungsverfahren im Zweifel Verwertungsmaßnahme einzustufen wäre, auch wenn von einem weiten Verwertungsbegriff auszugehen ist; vielmehr sind die noch zu entwickelnden Abgrenzungskriterien heranzuziehen. So wohl auch EuGH, verb. Rs. C-307/00-C-311/00 (Oliehandel Koweit), Slg. 2003, I-1821, Rn. 93 ff.

⁴⁰³ In diese Richtung auch Petersen, ZUR 2005, 561, 565, der in diesem Zusammenhang betont, dass die negativen Auswirkungen des weiten Verwertungsbegriffs auf die Entsorgungsstrukturen und die Problematik der Absenkung von Standards auf anderer Ebene gelöst werden müssten.

bringt:⁴⁰⁴ M.a.W. muss das Verfahren also einen tatsächlichen Nutzen, abgesehen von der Beseitigung, implizieren, wobei es andererseits – wie sich aus Art. 12 Abs. 1 lit. g) VO 1013/2006 ergibt – nicht in jedem Fall erforderlich ist, dass die Nutzung wirtschaftlich lohnend ist; jedenfalls sind die Kosten für die Beurteilung der Frage, ob eine Verwertungsmaßnahme vorliegt, unerheblich.⁴⁰⁵ Durch diesen Ansatz wird sichergestellt, dass jedenfalls eine „echte“ Verwertung und keine „Scheinverwertung“ vorliegt und dass im Falle einer echten Nutzung der Ressource die Zielsetzung des Ressourcenschutzes berücksichtigt wird. Der damit notwendige „Zusatznutzen“ des (Verwertungs-) Verfahrens im Verhältnis zu einer Beseitigung ist immer dann zu bejahen, wenn der Abfall tatsächlich als Rohstoff eingesetzt wird und damit einen „echten“ Rohstoff substituiert. Weiter muss ein wirklicher **Zusatznutzen** zu bejahen sein, so dass letztlich der „Input“ einer Entsorgungshandlung mit dem „Output“ zu vergleichen ist, in qualitativer und quantitativer Hinsicht. Daher reicht es etwa zur Bejahung einer Verwertungsmaßnahme nicht aus, dass – sozusagen nebenbei – bei der Anwendung von Entsorgungstechniken gewisse Verwertungseffekte erzielt werden (z.B. Abwärmenutzung oder Wärmerückgewinnung); vielmehr ist es notwendig, dass der Verwertungseffekt den Beseitigungseffekt quantitativ und qualitativ übertrifft, so dass z.B. im Falle der Verbrennung von Abfällen mehr Energie erzeugt oder zurück gewonnen werden muss, als bei der Durchführung der Entsorgungsmaßnahme verbraucht wird, und dass der Heizwert und Energienutzungsgrad der Abfälle hinreichend groß sein muss.⁴⁰⁶

Nicht relevant für die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung kann auch die **Gefährlichkeit des Abfalls** sein,⁴⁰⁷ wenn diese auch im Einzelfall auf das Vorliegen einer Beseitigung hindeuten mag: Denn auch die Verwertung gefährlicher Abfälle muss grundsätzlich möglich sein, und die letztlich entscheidende Frage ist hier diejenige nach den zu beachtenden umweltrechtlichen Anforderungen bei der Durchführung der Verwertung und bei der Verbringung. Auch Art. 12 Abs. 1 lit. f) VO 1013/2006 dürfte diese Sicht klar nahelegen.

Ebensowenig kann es auf stoffliche Eigenschaften der Abfälle ankommen,⁴⁰⁸ was schon angesichts der umweltpolitischen Relevanz der Behandlung der Abfälle zwingend ist.

Im Ergebnis geht auch die **Rechtsprechung des EuGH**⁴⁰⁹ in diese Richtung, wenn hier auch teilweise insofern andere Akzente gesetzt werden, als auf den „**Hauptzweck**“ eines Verfahrens abgestellt wird. Im Einzelnen ist in erster Linie auf folgende Urteile des Gerichtshofs hinzuweisen:

⁴⁰⁴ Ebenso etwa *Bothe/Spengler*, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 69 f.; *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 76, der aber an anderer Stelle (Rn. 70 ff.) auf den primär verfolgten Zweck abstellt, so dass der Schluss nahe liegt, er meine mit beiden Ansätzen letztlich dasselbe, nämlich die objektiv festzustellende „echte“ Verwertung des Abfalls im Sinne seiner über die Beseitigung hinausgehenden Nutzung. In diese Richtung im Ergebnis auch EuGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961 (wenn auch auf den „Hauptzweck“ abstellend, vgl. hierzu noch sogleich im Text); s. auch BVerwG, NVwZ 1994, 897 („Tongrubenurteil“). Zur spezifischen Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen die „Abfallvorbehandlung“ als Verwertung oder Beseitigung anzusehen ist, *Kropp*, AbfallR 2008, 162 ff.

⁴⁰⁵ *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 71, der in diesem Zusammenhang darauf hinweist, dass es gerade eine besonders wirksame und „bewusste“ Strategie der Abfallwirtschaftspolitik sein kann bzw. ist, Abfallbesitzer durch besonders hohe Preise der Beseitigungsinfrastruktur die Verwertung nahe zu legen.

⁴⁰⁶ Ebenso *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 79 ff., der diese Kriterien noch im Einzelnen aufschlüsselt.

⁴⁰⁷ EuGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961, Rn. 68; EuGH, Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, I-1439, Rn. 47; ebenso *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 56; allerdings kann die Gefährlichkeit der Abfälle als Kriterium für die Ermittlung des „Hauptzwecks“ bzw. (nach der hier vertretenen Ansicht) des „Zusatznutzens“ der Entsorgungshandlung herangezogen werden, in diese Richtung wohl auch *Versteyl*, EuZW 2000, 585, 587; *Dolde/Vetter*, UPR 2002, 288, 293; *Groß*, EuR 2003, 146, 151.

⁴⁰⁸ Ebenso *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 70; nicht ganz klar *Giesberts*, NVwZ 1996, 949 f.

⁴⁰⁹ Vgl. zu dieser mit Bezug zur deutschen Rechtsprechung etwa *Beckmann*, AbfallR 2007, 267, 269 ff.; *Frenz*, AbfallR 2008, 105, 107 ff.

- Grundlegend ist das Urteil des EuGH in der Rs. C-6/00 (ASA)⁴¹⁰, in dem es – im Anschluss an die Rs. C-324/99⁴¹¹ – um die grenzüberschreitende Verbringung von Rückständen der Abfallverbrennung zur Sicherungseinlagerung in einem ehemaligen Salzbergwerk ging. Zur Debatte stand, ob es sich bei dieser Abfallverbringung um eine Verwertung oder eine Beseitigung handelte. Der EuGH erachtete – auch auf der Grundlage, dass an die Verwertung keine besonderen technischen Anforderungen zu stellen seien, so dass eine Art Vorbehandlung der Abfälle vor der eigentlichen Verwertung nicht notwendig sei⁴¹² – eine solche Einbringung in ein Bergwerk nicht zwingend als Beseitigung, sondern betonte, dass bei solchen Fallkonstellationen je nach Einzelfall geprüft werden müsse, ob es sich um eine Beseitigung oder eine Verwertung handelt. Jedenfalls sei dann eine Verwertung anzunehmen, wenn der **Hauptzweck** der Lagerung darin bestehe, eine „**sinnvolle Aufgabe**“ – *in casu* die Sicherung des Bergwerks z.B. vor Einstürzen – zu erfüllen, wodurch **andere Materialien ersetzt** werden, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen, so dass natürliche Rohstoffquellen erhalten werden können. Nicht relevant sei hingegen – wie erwähnt – die Notwendigkeit einer Vorbehandlung der Abfälle oder deren Gefährlichkeit.⁴¹³
- In der Rs. C-116/01⁴¹⁴ stellte der EuGH darüber hinaus klar, dass im Falle des Vorliegens oder der Planung einer **mehrstufigen Behandlungskette** auf den **Hauptzweck des jeweils ersten Verfahrens** abzustellen sei, so dass etwa im Falle der Verbrennung allein deren Hauptzweck für die Beurteilung als Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren entscheidend sei, nicht hingegen, ob die Verbrennungsrückstände genutzt werden sollen. Dies ist schon deshalb überzeugend, weil sich im Falle mehrerer hintereinander geschalteter Behandlungen die Zielsetzungen und Charakteristika auch leicht ändern können.⁴¹⁵
- Weiter präzisierte der EuGH in den Rs. C-228/00⁴¹⁶ und C-458/00⁴¹⁷ seine „Hauptzweckformel“ in Bezug auf die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine **Verbrennung von Abfällen als Verwertung** – und nicht als Beseitigung – einzustufen ist.⁴¹⁸ Dies sei unter drei Voraussetzungen zu bejahen: Erstens müsse – unter Bestätigung des in der Rs. C-6/00 formulierten Grundsatzes – der **Hauptzweck** der Verbrennung darin bestehen, die Abfälle für einen sinnvollen Zweck, nämlich zur Energieerzeugung, einzusetzen und dadurch eine Primärenergiequelle zu ersetzen, die sonst für diesen Zweck hätte eingesetzt werden müssen (vgl. auch R 1 Anhang II B RL 2006/12). Zweitens müssten die Bedingungen, unter denen dieses Verfahren durchgeführt wird, die Annahme zulassen, dass es **tatsächlich ein**

⁴¹⁰ EuGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961.

⁴¹¹ EuGH, Rs. C-324/99 (DaimlerChrysler), Slg. 2001, I-9918. Zu diesem Urteil bereits Einführung, E. sowie die Bemerkungen bei *Epiney*, NVwZ 2002, 1429, 1438.

⁴¹² Insoweit bestätigt durch EuGH, verb. Rs. C-307/00-C-311/00 (Oliehandel Koweit), Slg. 2003, I-1821, Rn. 87 f.; hier weist der EuGH auch noch darauf hin, dass es nicht notwendig sei, dass ein verwerteter Abfall für mehrere Verwendungen genutzt werden könnte.

⁴¹³ Im Übrigen betonte der EuGH, dass die zuständige Behörde am Versandort nach Art. 2 lit. c VO 259/93 prüfen müsse, ob eine geplante Verbringung zur Verwertung tatsächlich dieser Zuordnung entspricht. Ggf. müsse die Behörde dieser Verbringung durch Erhebung eines auf diese unzutreffende Zuordnung gestützten Einwandes innerhalb der Frist des Art. 7 II VO 259/93 entgegenreten. Diese Erwägungen dürften auf die VO 1013/2006 übertragbar sein.

⁴¹⁴ EuGH, Rs. C-116/01 (SITA EcoService Nederland), Slg. 2003, I-2969.

⁴¹⁵ Kritisch aber *Koch/Reese*, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 94; zustimmend hingegen etwa *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 53.

⁴¹⁶ EuGH, Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, I-1439.

⁴¹⁷ EuGH, Rs. C-458/00 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, I-1553.

⁴¹⁸ S. ansonsten noch EuGH, Rs. C-113/02 (Kommission/Niederlande), Slg. 2004, I-9707, wo die bisherige Rechtsprechung bestätigt wurde.

„**Mittel der Energieerzeugung**“ ist. Dies sei nur dann der Fall, wenn durch die Verbrennung der Abfälle mehr Energie erzeugt und zurück gewonnen wird, als beim Verbrennungsvorgang verbraucht wird. Im Übrigen sei zumindest ein Teil des bei dieser Verbrennung gewonnenen Energieüberschusses tatsächlich zu nutzen, und zwar entweder unmittelbar in Form von Verbrennungswärme oder nach Umwandlung in Form von Elektrizität. Drittens müsse der **größere Teil der Abfälle bei dem Vorgang verbraucht** und der **größere Teil der freigesetzten Energie zurück gewonnen** und genutzt werden.

- Der **Hauptzweck der Verbringung von Abfällen zwecks Verbrennung in einer Abfallbeseitigungsanlage** bestehe aber regelmäßig nicht in der Verwertung der Abfälle. Hieran ändere auch der Umstand nichts, dass die bei der Verbrennung erzeugte Wärme ganz oder teilweise zurückgewonnen werde, stelle dies doch nur einen Nebeneffekt der Verbrennung dar, bei der die Beseitigung der Hauptzweck sei. Diese konkrete Anwendung der Kriterien auf die Verbrennung von Abfall vermag nur bedingt zu überzeugen, da auch dann, wenn der Hauptzweck in der Verbrennung und nicht in der Energiegewinnung besteht, durchaus vor dem Hintergrund eine Verwertung zu bejahen sein kann, dass ansonsten die Energie ja auf eine andere Art und Weise erzeugt werden müsste und insofern dann doch dem Ziel des Ressourcenschutzes gedient ist.⁴¹⁹ Die Rechtsprechung des EuGH impliziert letztlich, dass die allgemeinen Kriterien für das Vorliegen einer Verwertungshandlung bei der Verbrennung nur eingeschränkt bzw. abgewandelt zum Zuge kommen, wofür kein Grund – außer der wirtschaftliche Grund der Auslastung lokaler Entsorgungsanlagen – ersichtlich ist. Unter ressourcen- und umweltpolitischen Aspekten erscheint dies aber schon deshalb kontraproduktiv, weil moderne Müllverbrennungsanlagen, die Abwärme erzeugen und sie zur Verfügung stellen, erheblich zur Ressourcenschonung beitragen.⁴²⁰

Insgesamt wird damit deutlich, dass der **hier vertretene Ansatz**, wonach es bei der Frage, ob ein Abfall der Verwertung oder der Beseitigung zugeführt wird, auf den „Zusatznutzen“ im Vergleich zur „reinen“ Beseitigung ankommt, in den meisten Fällen zu **denselben Ergebnissen** führen dürfte wie die **Rechtsprechung des EuGH**, dessen Präzisierungen durchaus auch für die Frage, ob ein solcher „Zusatznutzen“ besteht, relevant sein können. Allerdings bleiben einige Differenzen, die gleichzeitig die Vorteile des hier vertretenen Ansatzes zu illustrieren vermögen:

- Erstens erlaubt das Kriterium des Zusatznutzens eine sinnvollere **Abgrenzung von Beseitigung und Bewertung im Zusammenhang mit der Verbrennung von Abfällen**: Nach der hier vertretenen Ansicht kommt es lediglich darauf an, ob die Verbrennung tatsächlich einen zusätzlichen Nutzen im Verhältnis zur „reinen“ Beseitigung zu bringen vermag, so dass auch die Müllverbrennung immer dann eine Verwertung darstellt bzw. darstellen kann, wenn durch die energetische Verbrennung der Abfälle mehr Energie erzeugt und zurückgewonnen und genutzt wird, als beim Verbrennungsvorgang verbraucht wird. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Ressourcenschonung ebenso sinnvoll wie notwendig.
- Zweitens und vor allem bleibt das Abstellen auf den „Hauptzweck“ eines Verfahrens oder einer Maßnahme sehr vage und insinuiert, dass es auf eine irgendwie geartete subjektive Zielsetzung ankommt oder ankommen könnte. Dies erscheint schon deshalb nicht sachgerecht, weil es sich bei der Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung – wie auch die Aufzählung der Verfahren in den einschlägigen Anhängen zeigt – um eine nach **objektiven Kriterien** zu beurteilende Frage handeln muss, so dass eine Verwer-

⁴¹⁹ Vgl. ausführlich zur im Ergebnis in dieselbe Richtung gehende Kritik an diesem Aspekt der Rechtsprechung *Petersen*, NVwZ 2004, 34, 39; *Reese*, ZUR 2003, 217, 221; *Petersen*, AbfallR 2006, 102, 107; *Schink*, AbfallR 2003, 106, 111.

⁴²⁰ *Petersen*, ZUR 2005, 561, 565.

tungshandlung auch dann vorliegen kann, wenn der „subjektive Hauptzweck“ der Akteure in der Beseitigung der Abfälle zu sehen ist.

Spricht man daher von der Maßgeblichkeit des „**Zusatznutzens**“ wird klar, dass es um eine **verobjektivierte Prüfung** der Frage nach dem Vorliegen einer Verwertungs- oder Beseitigungshandlung geht; sofern mit der Rechtsprechung vom Hauptzweck einer Entsorgungshandlung ausgegangen wird, sollte jedenfalls verdeutlicht werden, dass dieser Zweck nach normativ-objektiven Kriterien zu bestimmen ist.⁴²¹ Gleichwohl ist aber nicht zu verkennen, dass es auch auf dieser Grundlage notwendigerweise auf die **Umstände des Einzelfalls** ankommen wird, geht es doch auch hier um quantitative (Anteil des genutzten Abfalls am eingesetzten Abfall) und qualitative (Wert oder Menge der erfolgten Verwertung) Aspekte, die auf der Grundlage einer generell-abstrakten Betrachtung nicht abschließend definiert werden können, so dass immer auch gewisse **Wertentscheidungen** in die Betrachtungen einfließen.⁴²²

III. Zur Neufassung der Abfallrahmenrichtlinie

Die geplante Novelle der Abfallrahmenrichtlinie definiert nunmehr die Begriffe „Verwertung“ und „Beseitigung“ über den Verweis auf bestimmte Verfahren hinaus. So bezeichnen nach Art. 3 Nr. 15, 18 RL 2008/98 die Begriffe

„Verwertung“ jedes Verfahren, als dessen Hauptergebnis Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie andere Materialien ersetzen, die ansonsten zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen. Anhang II enthält nicht erschöpfende Liste von Verwertungsverfahren;

„Beseitigung“ jedes Verfahren, das keine Verwertung ist, auch wenn das Verfahren zur Nebenfolge hat, dass Stoffe oder Energie zurück gewonnen werden. Anhang I enthält eine nicht erschöpfende Liste von Beseitigungsverfahren.“

Damit werden in Zukunft also die Begriffe der Verwertung und der Beseitigung definiert, und die Listen in den Anhängen werden ausdrücklich als nicht abschließend erklärt, wobei aber davon auszugehen ist, dass den Listen insofern eine Bedeutung zukommt, als sie jedenfalls der Verwertung bzw. der Beseitigung zuzuordnende Verfahren enthalten. Im Übrigen dürften die Definitionen im Wesentlichen die in der **Rechtsprechung entwickelten Abgrenzungskriterien aufgreifen**,⁴²³ wobei insbesondere sehr zu begrüßen ist, dass von „Hauptergebnis“ und nicht von „Hauptzweck“ der Verfahren die Rede ist, womit die objektive Komponente der Abgrenzung von Verwertung und Beseitigung verdeutlicht wird. Weiter lässt die Definition der Verwertung ausdrücklich eine Verwertung außerhalb der Anlage zu, womit (auch) die doch sehr enge Rechtsprechung in Bezug auf die Einordnung von Verbrennungsvorgängen als Verwertungsverfahren⁴²⁴ in dem hier vertretenen

⁴²¹ Ausdrücklich auch *Weidemann*, EUDUR II/1, § 70, Rn. 71.

⁴²² Vgl. insoweit auch *Koch/Reese*, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 94; s. insofern kritisch *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 57, da damit den mitgliedstaatlichen Gerichten ein zu großer Gestaltungsspielraum eingeräumt werde, obliege ihnen doch die Anwendung der vom EuGH entwickelten Kriterien auf den Einzelfall. Entgegen der Ansicht von *Ruffert* handelt es sich hier aber nicht um eine „Rückverweisung in das mitgliedstaatliche Recht“, sondern um den Ausfluss der in Art. 234 EG angelegten Arbeitsteilung zwischen EuGH und nationalen Gerichten: Der EuGH legt das Gemeinschaftsrecht letztverbindlich aus (insoweit kann es eben keine Zurückweisung ins nationale Recht geben), und die mitgliedstaatlichen Gerichte sind gehalten, den konkreten Rechtsstreit zu entscheiden. Dabei kann das Gemeinschaftsrecht ihnen durchaus – auch wenn es um die Anwendung von Verordnungen geht – einen gewissen Gestaltungsspielraum einräumen, der jedoch keinen „Verweis auf das nationale Recht“ darstellt. Vgl. in diesem Sinn wohl auch *Dolde/Vetter*, UPR 2002, 288, 291.

⁴²³ So wohl auch *Petersen*, AbfallR 2008, 154, 157.

⁴²⁴ Vgl. EuGH, Rs. C-458/00 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, I-1553. Hierzu die Bemerkungen oben D.II.

Sinn relativiert werden dürfte.⁴²⁵ Im Einzelnen ist es nach der Definition des Art. 3 Nr. 15 RL 2008/98 jedenfalls notwendig, dass die Abfälle in dem entsprechenden Verfahren als Hauptergebnis einem „**sinnvollen Zweck**“ zugeführt werden, eine klare Anspielung bzw. Übernahme der Rechtsprechung in der Rs. C-228/00⁴²⁶. Dieser sinnvolle Zweck kann entweder – insoweit ebenfalls im Anklang an die Rs. C-228/00 – darin bestehen, dass die Abfälle andere Materialien ersetzen, die ansonsten in einer bestimmten Funktion eingesetzt worden wären oder aber darin, dass die Abfälle als Ergebnis des Verfahrens so aufbereitet werden, dass sie diese Funktion innerhalb der Anlage oder in der Wirtschaft erfüllen. Diese Voraussetzungen werden in der Regel – entsprechend dem hier vertretenen Ansatz – dann erfüllt sein, wenn das Verfahren im Verhältnis zur reinen Beseitigung einen „Zusatznutzen“ darstellt.

E. Art. 2 Nr. 8 („umweltgerechte Behandlung“)

Art. 2 Nr. 8 VO 1013/2006 definiert den **Begriff der umweltgerechten Behandlung** – der in der VO 259/93 nicht definiert war – durch folgende Elemente:

- Erstens geht es nur um das Ergreifen aller **praktisch durchführbaren Maßnahmen**. Fraglos sind damit diejenigen Maßnahmen nicht erfasst, die objektiv nicht ergriffen werden können. Nach der hier vertretenen Ansicht führen jedoch aus wirtschaftlicher Sicht hohe Kosten allein nicht zur praktischen Undurchführbarkeit, es sei denn, sie zögen im Ergebnis *de facto* die Nichtrealisierbarkeit der Maßnahme nach sich. Ein Missverhältnis zwischen Kosten und Nutzen ist hierfür jedenfalls nicht ausreichend. Denn in denjenigen Fällen, in denen der Gemeinschaftsgesetzgeber auf die wirtschaftliche Vertretbarkeit abstellt, benutzt er den Begriff der besten verfügbaren Technik,⁴²⁷ so dass die andere Begrifflichkeit dafür spricht, dass bei der Frage nach der praktischen Undurchführbarkeit die wirtschaftliche Vertretbarkeit keine (entscheidende) Rolle spielt.
- Zweitens müssen die Maßnahmen sicherstellen, dass Abfälle in einer Weise behandelt werden, dass der **Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt** vor den nachteiligen Auswirkungen, die solche Abfälle entfalten können, sichergestellt ist. Dabei werden weder der Schutz der menschlichen Gesundheit noch der Umwelt näher präzisiert; immerhin wird man aber als Mindeststandard fordern müssen, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften einzuhalten sind.

Deutlich wird damit jedenfalls, dass in den Fällen, in denen auf diesen Begriff verwiesen wird (wie etwa in Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006), ein denkbar weiter **Gestaltungsspielraum** eingeräumt wird, so dass eine Verpflichtung zur „umweltgerechten Behandlung“ nur schwer präzisierbar ist, sieht man einmal von der Einhaltung der sowieso schon bestehenden (gemeinschaftlichen) Umweltgesetzgebung ab.

⁴²⁵ In eine ähnliche Richtung *Petersen*, AbfallR 2006, 102, 107; *Petersen*, AbfallR 2008, 154, 157; wohl auch *Wendenburg*, AbfallR 2007, 150, 152.

⁴²⁶ EuGH, Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, I-1439. Hierzu oben D.II.

⁴²⁷ Vgl. etwa Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 1 i.V.m. Art. 2 Nr. 11 RL 96/61 (IVU-Richtlinie), ABl. 1996 L 257/26.

F. Art. 2 Nr. 9-14 („Erzeuger“, „Besitzer“, „Einsammler“, „Händler“, „Makler“ und „Empfänger“)

Art. 2 Nr. 9-14 VO 1013/2006 definieren eine Reihe **personenbezogener Begriffe**,⁴²⁸ wobei (auch) hier weitgehend auf die **Definitionen der RL 2006/12** verwiesen wird, die teilweise auch wörtlich wiederholt werden (so in Art. 2 Nr. 9, 10 VO 1013/2006):

- **„Erzeuger“** (Art. 2 Nr. 9 VO 1013/2006) ist zunächst jede Person, durch deren Tätigkeiten Abfälle anfallen, unabhängig davon, ob sie (noch) im Besitz der Abfälle ist oder nicht. Weiter⁴²⁹ werden auch diejenigen als Erzeuger definiert, die Abfälle in irgendeiner Form behandeln mit der Folge, dass sich Natur oder Zusammensetzung der Abfälle ändern, was jedenfalls immer dann der Fall sein wird, wenn der Abfall unter eine andere Kategorie der in den Listen der Anhänge aufgeführten Abfallsorten fällt.

Entscheidend für die Frage, wer als (Erst-) Erzeuger anzusehen ist, ist die „Handlungsherrschaft“⁴³⁰, also, wer tatsächlich die jeweilige Tätigkeit, die (potentiell) zur Entstehung von Abfällen führt, beherrscht. Relevant kann dies etwa dann sein, wenn z.B. an einer Baustelle mehrere Unternehmen tätig sind.⁴³¹
- Der **„Besitzer“** (Art. 2 Nr. 10 VO 1013/2006) der Abfälle ist im Rahmen der RL 2006/12 der **„Abfallpflichtige“**.⁴³² Besitzer ist dabei zunächst jedenfalls der Erzeuger oder die Person, in deren Besitz sich der Abfall befindet, wobei diese etwas zirkuläre Definition wohl im Sinne von tatsächlicher Sachherrschaft zu verstehen ist,⁴³³ so dass der Besitzer auf die Sache einwirken kann und wohl auch die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit haben muss, diese einer Entsorgung zuzuführen.⁴³⁴ Diese Definition führt dazu, dass es immer einen Abfallbesitzer gibt, auch wenn niemand die tatsächliche Sachherrschaft über den Abfall innehat, da jedenfalls immer ein Erzeuger vorhanden ist; auf diese Weise werden Lücken in Bezug auf den „Abfallpflichtigen“ vermieden.⁴³⁵
- **„Einsammler“** (Art. 2 Nr. 11 VO 1013/2006) ist jede Person, die im Sinne des Art. 1 Abs. 1 lit. g) RL 2006/12 Abfälle im Hinblick auf ihre Beförderung einsammelt, sortiert und / oder zusammenstellt.
- **„Händler“** (Art. 2 Nr. 12 VO 1013/2006) sind Personen, die in eigener Verantwortung Abfälle kaufen und anschließend verkaufen, wobei die Abfälle nicht materiell in Besitz genommen werden müssen. Weiter verweist diese Bestimmung – sprachlich nicht ganz gelungen – am Ende auf Art. 12 RL 2006/12, so dass auch die in dieser Bestimmung aufgeführten Tätigkeiten (gewerbsmäßiges Einsammeln und Befördern von Abfällen) erfasst werden und die betreffenden Personen Händler im Sinne der VO 1013/2006 sind.

⁴²⁸ In der VO 259/93 war nur der Begriff des Empfängers definiert.

⁴²⁹ Die Formulierung „und/oder“ in Art. 2 Nr. 9 VO 1013/2006 legt nahe, dass es mehrere Erzeuger geben kann, ebenso *Frenz*, ZUR 2005, 57, 61.

⁴³⁰ Vgl. diesen Ausdruck bei *Frenz*, ZUR 2005, 57, 58.

⁴³¹ S. in diesem Zusammenhang die in eine ähnliche Richtung gehenden Ausführungen bei GA *Kokott*, Schlussanträge zur Rs. C-1/03 (van de Walle), Slg. 2004, I-7613, Rn. 53 ff. Ausführlich zum Problemkreis auch *Frenz*, ZUR 2005, 57 ff.

⁴³² So *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 41.

⁴³³ *Frenz*, ZUR 2005, 57, 60; *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 42.

⁴³⁴ *Frenz*, ZUR 2005, 57, 60 f., unter Hinweis auf sich in diesem Zusammenhang stellende Abgrenzungsprobleme.

⁴³⁵ Vgl. aber die Kritik an der Definition bei *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 75/442, Art. 1, Rn. 43.

- Der Begriff „**Makler**“ (Art. 2 Nr. 13 VO 1013/2006) bezeichnet Personen, die für die Verwertung oder Beseitigung von Abfällen für andere sorgen, wobei auch hier eine Inbesitznahme nicht erforderlich ist. Auch hier wird darüber hinaus in paralleler Weise wie in Bezug auf den Begriff des Händlers auf Art. 12 RL 2006/12 verwiesen, wobei dieser Bezugnahme hier keine Bedeutung zukommt, da dieselben Aktivitäten erwähnt sind.
- „**Empfänger**“ im Sinne des Art. 2 Nr. 14 VO 1013/2006 sind die Personen oder Unternehmen, zu denen die Abfälle verbracht werden, wobei sie der Gerichtsbarkeit des Empfängerstaates unterliegen müssen.⁴³⁶

Diese Definitionen werden insbesondere im Zusammenhang mit den Notifizierungsverpflichtungen (vgl. die Definition des Notifizierenden in Art. 2 Nr. 15 VO 1013/2006) relevant, beziehen diese sich doch auf Personen, die eine bestimmte Beziehung zum Abfall oder zu mit diesem befassten Personen haben.

Die **Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie** nimmt die schon bislang existierenden Definitionen der Begriffe „Erzeuger“ und „Besitzer“ auf (Art. 3 Nr. 5, 6 RL 2008/98); weiter werden die Begriffe des Händlers und Maklers entsprechend der in der VO 1013/2006 enthaltenen Begriffsdefinition definiert (Art. 3 Nr. 7, 8 RL 2008/98). In Bezug auf die Begriffsdefinitionen wird die Novellierung daher **keine Modifikationen der Rechtslage** nach sich ziehen.

G. Art. 2 Nr. 15 („Notifizierender“)

H. Art. 2 Nr. 16-17 (völkerrechtliche Regelungen)

Art. 2 Nr. 16, 17 VO 1013/2006 nehmen – wie schon Art. 2 lit. p), r) VO 259/93 – auf das Basler Übereinkommen und den OECD-Beschluss betreffend die grenzüberschreitende Abfallverbringung Bezug. Diese Rechtsquellen wurden in der Einführung bei der Einordnung der VO 1013/2006 in den völkerrechtlichen Kontext erörtert.⁴³⁷

I. Art. 2 Nr. 18-24 (zuständige Behörden und von einer Abfallverbringung betroffene Staaten)

Die in Art. 2 Nr. 18-24 VO 1013/2006 enthaltenen Definitionen waren bereits im Wesentlichen sinngemäß ebenso in der VO 259/93 enthalten; allerdings wurden die Definitionen teilweise etwas umformuliert und aufeinander abgestimmt; weiter werden die betroffenen Staaten (Versandstaat, Durchfuhrstaat, Empfangsstaat) nunmehr ausdrücklich definiert, wobei aber gewisse Redundanzen mit den Definitionen der in diesen jeweils zuständigen Behörden auffallen.

Art. 18 VO 1013/2006 definiert zunächst den Begriff „**zuständige Behörde**“: Es geht hier einerseits um die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Art. 53 VO 1013/2006 für die Durchführung der Verordnung zu bezeichnenden zuständi-

⁴³⁶ Hierzu noch unten J. die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 25, 26 VO 1013/2006.

⁴³⁷ Vgl. Einführung, C.

gen Behörden (lit. a), sodann um die von Nichtmitgliedstaaten, aber Vertragsstaaten des Basler Übereinkommens nach Art. 5 Basler Übereinkommen als zuständige Behörden benannten Stellen (lit. b) und schließlich – im Falle von Nichtmitgliedstaaten, die auch nicht Vertragspartei des Basler Übereinkommens sind – um die von dem jeweiligen Staat als zuständig bezeichnete Stelle oder die für die Abfallverbringung zuständige Behörde. Damit überlässt die Verordnung den Mitgliedstaaten – und selbstredend auch den Drittstaaten – die Organisation ihres Behördenaufbaus; insbesondere kann es – trotz der Verwendung des Singulars in der Begriffsdefinition – mehrere „zuständige Behörden“ geben, wie sich aus dem Zusammenhang mit Art. 53 VO 1013/2006 ergibt,⁴³⁸ womit föderal strukturierte Staaten den Kompetenzen der Gliedstaaten Rechnung tragen können. Jedenfalls muss es aber die mitgliedstaatliche Behördenstruktur ermöglichen, die Verordnung effektiv anzuwenden.⁴³⁹

Art. 2 Nr. 19-21 VO 1013/2006 definieren die Begriffe der zuständigen Behörden am Versandort, am Bestimmungsort und in dem Staat, durch den eine Abfalldurchfuhr erfolgt, und parallel dazu definieren Art. 2 Nr. 22-24 VO 1013/2006 die Begriffe Versandstaat, Empfängerstaat und Durchfuhrstaat, wobei bei diesen Definitionen die **geographische Komponente** entscheidend ist:

- Der **Versandort** (Art. 2 Nr. 19 VO 1013/2006) bezeichnet das Gebiet, von dem aus die Verbringung beginnen soll oder beginnt. Der **Versandstaat** (Art. 2 Nr. 22 VO 1013/2006) ist entsprechend der Staat, von dem aus die Verbringung beginnen soll oder beginnt. Damit kommt es auf den „Aufenthaltort“ des Abfalls aus geographischer Sicht zu dem Zeitpunkt, an dem die Verbringung ihren Anfang nimmt oder nehmen soll.
- Der **Bestimmungsort** (Art. 2 Nr. 20 VO 1013/2006) ist zunächst das Gebiet, in das die Verbringung erfolgen soll oder erfolgt. Weiter ist Bestimmungsort auch das Gebiet, in dem Abfälle vor der Verwertung oder Beseitigung in einem Gebiet, das nicht der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegt, verladen werden. Mit dieser zweiten Alternative ist insbesondere die Verwertung oder Beseitigung in hoheitsfreien Räumen, wie insbesondere die Hohe See, aber auch der Weltraum, erfasst,⁴⁴⁰ so dass Bestimmungsort in solchen Fällen derjenige Ort ist, in dem die letzte Verladung vor der Verbringung in den hoheitsfreien Raum erfolgt. Der **Empfängerstaat** ist entsprechend definiert (Art. 2 Nr. 23 VO 1013/2006). Entscheidend ist für den Empfängerstaat also jeweils, dass die Verwertung oder Beseitigung in dem jeweiligen Gebiet selbst erfolgt.
- Der **Durchfuhrstaat** (Art. 2 Nr. 24 VO 1013/2006) ist derjenige Staat, mit Ausnahme des Versand- oder Empfängerstaats, durch den die Verbringung von Abfällen erfolgt oder erfolgen soll. Entsprechend ist die für die Durchfuhr zuständige Behörde definiert (Art. 2 Nr. 21 VO 1013/2006).

Bei diesen Definitionen ist zunächst bemerkenswert, dass sowohl auf den tatsächlichen als auch den geplanten Versand-, Bestimmungs- oder Durchfuhrort abgestellt wird. Entscheidend ist dabei der „Verbringungsplan“, womit auch impliziert ist, dass sich dieser Plan ändert und z.B. die Verbringung tatsächlich an einem anderen Ort beginnen kann als (zunächst) geplant. Allerdings muss eine solche **Modifikation des Versand-, Bestimmungs- oder Durchfuhrorts** auf unvorhergesehene und unabwendbare Umstände beruhen, die unabhängig vom Willen des Notifizierenden sind, soll die Notifizierungspflicht am Versandort (Art. 4 VO 1013/2006) nicht unterlaufen werden. Ansonsten ist im Falle der Abweichung des

⁴³⁸ Der aber auch präzisiert, dass es für die Durchfuhr nur eine zuständige Stelle pro Mitgliedstaat geben darf.

⁴³⁹ S. zu diesem, sich letztlich aus Art. 10 EG ergebenden Erfordernis die Kommentierung zu Art. 50, B.I.

⁴⁴⁰ Zu denjenigen Gebieten, die zwar nicht Teil des Staatsgebiets eines Staates sind, über die dieser jedoch bestimmte Nutzungsrechte ausübt, noch die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 25, 26.

geplanten vom tatsächlichen Verbringungsplan eine erneute Notifizierung gemäß Art. 4 VO 1013/2006 vorzunehmen.

Weiter fragt es sich, wie **Versand-, Empfänger- und Durchfuhrstaat** bei mehrstufigen bzw. komplexen Verbringungsverfahren voneinander **abgegrenzt** werden können. Folgende Elemente dürften hier von besonderer Bedeutung sein:

- Nach Art. 2 Nr. 21, 24 VO 1013/2006 ist **Durchfuhrstaat** jedenfalls nicht der Versand- oder der Empfängerstaat. Man wird hieraus ableiten können, dass immer jedenfalls zunächst und vorrangig Versand- und Empfängerstaat zu bestimmen sind, bevor Durchfuhrstaaten festgelegt werden können.
- Weiter wird der **Versandort** in der Regel derjenige Staat sein, in dem der Abfall als solcher entsteht und die Voraussetzungen des Abfallbegriffs vorliegen,⁴⁴¹ da im Falle des Entstehens des Abfalls in einem anderen Staat eben schon (vorher) eine Verbringung erfolgte und dann der entsprechende Staat als Versandstaat anzusehen ist. Dies gilt grundsätzlich auch für Fälle der „Zwischenlagerung“, da eine solche keine Verwertung oder Beseitigung darstellt.
- Ob ein Staat **Empfängerstaat** ist, bestimmt sich danach, ob dort (oder ggf. in einem Gebiet, das keiner staatlichen Hoheitsgewalt unterliegt) die Verwertung oder Beseitigung des Abfalls erfolgt oder erfolgen soll. Insofern wird auf die Begriffe der Verwertung und Beseitigung verwiesen.⁴⁴²

J. Art. 2 Nr. 25, 26 (verschiedene Gebiete)

Art. 2 Nr. 25 VO 1013/2006 definiert den Begriff „**der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegendes Gebiet**“ als jenes Gebiet, in dem ein Staat nach den einschlägigen völkerrechtlichen Grundsätzen Verwaltungs- und Regelungsbefugnisse in Bezug auf den Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt ausübt. Bei dieser Definition fällt auf, dass nicht allgemein auf das Hoheitsgebiet der Staaten verwiesen wird, sondern lediglich auf Regelungs- und Verwaltungsbefugnisse in Bezug auf Gesundheits- und Umweltschutz abgestellt wird. Allerdings dürfte dies wohl im Wesentlichen⁴⁴³ mit dem Regelungsgegenstand der Verordnung – die eben Gesundheits- und Umweltschutz dienen soll und die Abfallverbringung entsprechenden Vorgaben unterwirft – zusammenhängen; im Wesentlichen geht es hier um diejenigen **Gebiete, über die die Staaten Hoheitsgewalt** ausüben, was sich nach völkerrechtlichen Grundsätzen bestimmt.

Die damit angesprochene **völkerrechtliche Raumordnung**⁴⁴⁴ geht davon aus, dass die Staaten über ihr jeweiliges **Staatsgebiet** grundsätzlich⁴⁴⁵ ihre territoriale Souveränität und damit auch Hoheitsgewalt ausüben, dies grundsätzlich⁴⁴⁶ exklusiv. Staaten üben aber auch dann Hoheitsgewalt über ein Gebiet aus, wenn dieses nicht zu ihrem Staatsgebiet gehört, also nicht ihrer territorialen Souveränität unterliegt, ihnen aber aus anderem Grund die Gebietshoheit zusteht, wie etwa als Besatzungsmacht oder aufgrund einer Pachtvereinbarung. Weiter können einem Staat auch beschränkt Hoheitsbefugnisse zustehen, die er für bestimmte Bereiche für einen anderen Staat in seinem Staatsgebiet ausübt; in der Praxis dürfte dies jedoch für den Bereich des Umwelt- und Gesundheitsschutzes keine Rolle spielen. Gebiete, die nicht unter der territorialen Souveränität eines bestimmten Staates

⁴⁴¹ Zu diesem die Kommentierung von Art. 2 Nr. 1.

⁴⁴² Vgl. die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 4-7 VO 1013/2006.

⁴⁴³ S. aber noch die Ausführungen über die völkerrechtliche Raumordnung sogleich im Text.

⁴⁴⁴ Vgl. zu dieser nur, m.w.N., Graf Vitzthum-Graf Vitzthum, 397 ff.

⁴⁴⁵ Es gibt temporäre oder dauerhafte Ausnahmesituationen, wie z.B. Besatzungen.

⁴⁴⁶ Auch hier gibt es Ausnahmen, etwa im Falle der partiellen Abtretung von Hoheitsbefugnissen, wie dies im Falle der EU-Mitgliedschaft erfolgt ist.

stehen, sind Nichtstaatsgebiete. Manche dieser Gebiete (**„Funktionshoheitsräume“**) sind bestimmten Staaten zur Nutzung in bestimmten Grenzen „zugeordnet“; relevant ist dies im Wesentlichen im Seerecht, wo den Staaten insbesondere in der ausschließlichen Wirtschaftszone und für den Festlandsockel gewisse Nutzungsrechte zustehen. Da sich diese nach den einschlägigen völkerrechtlichen Grundsätzen zumindest auf gewisse Aspekte des Umweltschutzes bezieht (vgl. etwa in Bezug auf den Festlandsockel Art. 77 SRÜ),⁴⁴⁷ ist der Küstenstaat hier der Empfängerstaat (vgl. Art. 2 Nr. 23 VO 1013/2006), was für die Bestimmung der „zuständigen Behörde am Bestimmungsort“ von Bedeutung ist (Art. 2 Nr. 20 VO 1013/2006).

Art. 2 Nr. 26 VO 1013/2006 definiert den Begriff **„überseeische Länder und Gebiete“** mit einem Verweis auf die in Anhang IA des Beschlusses 2001/822/EG⁴⁴⁸ aufgeführten Länder und Gebiete. Diese sind nicht mit den sog. AKP-Ländern zu verwechseln, sondern es handelt sich hier um Gebiete, die der territorialen Souveränität bestimmter Mitgliedstaaten unterstehen, jedoch nicht in Europa im geographischen Sinn sind und für die daher das Gemeinschaftsrecht nur eingeschränkt bzw. nicht gilt,⁴⁴⁹ letztlich also um gewisse „Reste“ der Kolonialgebiete einiger Mitgliedstaaten, wie etwa Neukaledonien, Französisch-Polynesien oder die niederländischen Antillen. Relevant wird diese Begriffsbestimmung der VO 1013/2006 im Wesentlichen im Zusammenhang mit Art. 46 VO 1013/2006, wonach auf Verbringungen von Abfällen aus diesen Gebieten in die Gemeinschaft der die Verbringung innerhalb der Gemeinschaft betreffende Titel II entsprechend gilt und bei bestimmten Konstellationen allein nationale Verfahren Anwendung finden.

⁴⁴⁷ Vgl. spezifisch zu den diesbezüglichen Aspekten des Seerechts WBGU, Zukunft der Meere, 27 f.

⁴⁴⁸ Beschluss 2001/822 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Gemeinschaft („Übersee-Assoziationsbeschluss“), ABl. 2001 L 314/1.

⁴⁴⁹ Vgl. Art. 299 Abs. 2, 3 EG.

Art. 14

Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung

(1) Die zuständigen Behörden am Bestimmungsort, in deren Zuständigkeit spezielle Verwertungsanlagen fallen, können beschließen, dafür Vorabzustimmungen auszustellen. Solche Entscheidungen sind auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt und können jederzeit widerrufen werden.

(2) Im Falle einer gemäß Artikel 13 eingereichten Sammelnotifizierung kann die zuständige Behörde am Bestimmungsort die in Artikel 9 Absätze 4 und 5 genannte Gültigkeitsdauer für die Zustimmung im Einvernehmen mit den anderen betroffenen zuständigen Behörden auf bis zu drei Jahre verlängern.

(3) Zuständige Behörden, die beschließen, eine Vorabzustimmung gemäß den Absätzen 1 und 2 auszustellen, übermitteln der Kommission und gegebenenfalls dem OECD-Sekretariat folgende Angaben:

- a) den Namen, die Registriernummer und die Anschrift der Verwertungsanlage,
- b) die Beschreibung der angewandten Technologien einschließlich R-Code(s),
- c) die in den Anhängen IV und IVA aufgeführten Abfälle oder die Abfälle, für die der Beschluss gilt,
- d) die von der Vorabzustimmung betroffene Gesamtmenge,
- e) die Gültigkeitsdauer,
- f) etwaige Änderungen der Vorabzustimmung,
- g) etwaige Änderungen der notifizierten Informationen und
- h) etwaige Widerrufe der Vorabzustimmung.

Dazu wird das Formular in Anhang VI verwendet.

(4) Abweichend von den Artikeln 9, 10 und 12 unterliegen gemäß Artikel 9 erteilte Zustimmungen, gemäß Artikel 10 erteilte Auflagen und gemäß Artikel 12 erhobene Einwände der betroffenen zuständigen Behörden einer Frist von sieben Werktagen ab dem Zeitpunkt der Übermittlung der Empfangsbestätigung durch die zuständige Behörde am Bestimmungsort gemäß Artikel 8.

(5) Unbeschadet des Absatzes 4 kann die zuständige Behörde am Versandort entscheiden, dass mehr Zeit notwendig ist, um vom Notifizierenden weitere Informationen oder Unterlagen zu erhalten.

In diesem Fall teilt die zuständige Behörde dies dem Notifizierenden innerhalb von sieben Werktagen schriftlich mit; Kopien werden den anderen betroffenen zuständigen Behörden übersandt.

Der insgesamt benötigte Zeitraum darf 30 Tage ab dem Zeitpunkt der Übermittlung der Empfangsbestätigung durch die zuständige Behörde am Bestimmungsort gemäß Artikel 8 nicht überschreiten.

A. Allgemeines

Art. 14 VO 1013/2006 figuriert in Titel II der Verordnung, der die **Verbringung von Abfällen innerhalb der Gemeinschaft** und damit zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit oder ohne Durchfuhr durch Drittstaaten) regelt.

Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit dem **grundsätzlichen System der Art. 3 ff. VO 1013/2006** zu sehen, das davon ausgeht, dass jede Verbringung von Abfällen nach Art. 3 Abs. 1 VO 1013/2006 der vorherigen Notifizierung gemäß Art. 4 VO 1013/2006 und der vorherigen Zustimmung durch die zuständigen Behörden am Bestimmungsort, am Versandort und ggf. am Durchfuhrort bedarf (Art. 9 VO 1013/2006): Art. 14 VO 1013/2006 ermöglicht nun, dass die zuständigen Behörden am Bestimmungsort, in deren Zuständigkeit spezielle Verwertungsanlagen fallen, „dafür“ – also offenbar für die Verbringung von Abfällen zur Behandlung in diesen Verwertungsanlagen⁴⁵⁰ – eine sog. **Vorabzustimmung** erteilen, worunter eine **Zustimmung für bestimmte Kategorien von Verbringungen im Allgemeinen und im Voraus**, ohne dass darüber hinaus eine Zustimmung für jede einzelne Verbringung erforderlich ist, zu verstehen ist.

⁴⁵⁰ S. auch noch unten B.

Letztlich impliziert Art. 14 VO 1013/2006 damit, dass die **zuständigen Behörden am Bestimmungsort** für die erfassten Verbringungen im Voraus und allgemein auf die Erhebung von Einwänden nach Art. 12 VO 1013/2006 und grundsätzlich wohl auch auf die Formulierung von Auflagen für die Verbringung nach Art. 10 VO 1013/2006⁴⁵¹ verzichten; dies ändert – wie Art. 14 Abs. 4 VO 1013/2006 verdeutlicht – aber nichts daran, dass **andere betroffene zuständige Behörden** Einwände erheben können.

Art. 14 VO 1013/2006 greift eine bereits in **Art. 9 VO 259/93** verankerte Modalität der Zustimmung auf. Allerdings wurde der Artikel in Anbetracht der sonstigen Modifikationen des Titels II VO 1013/2006 und damit des gesamten Notifizierungsverfahrens etwas umformuliert und teilweise präzisiert. In Bezug auf Grundansatz und Grundgedanke knüpft Art. 9 VO 259/93 aber an Art. 14 VO 1013/2006 an. Insbesondere geht auch Art. 14 VO 1013/2006 – wie schon Art. 9 VO 259/93 – davon aus, dass auch im Falle des Vorliegens von Vorabzustimmungen eine ordentliche Notifizierung zu erfolgen hat.

Die Mitgliedstaaten bzw. die zuständigen Behörden können an einer solchen Vorabzustimmung insbesondere vor dem Hintergrund ein Interesse haben, dass sich in ihrem Zuständigkeitsbereich spezielle Verwertungsanlagen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 VO 1013/2006⁴⁵² befinden, die ausgelastet werden sollen. Für die Wirtschaftsteilnehmer ist eine solche Vorabzustimmung im Hinblick auf eine gewisse Rechtssicherheit von großer Bedeutung, denn damit ist jedenfalls sichergestellt, dass die in dieser Beziehung kein (Rechts-) Streit über die Auslegung der Einwände in Art. 12 VO 1013/2006 zu erwarten ist. Insofern könnten die Wirtschaftsteilnehmer geneigt sein, im Zweifel Abfälle eher in einen Staat zu verbringen, dessen zuständige Behörden von der Möglichkeit einer Vorabzustimmung nach Art. 14 VO 1013/2006 Gebrauch gemacht haben. Auch werden die Fristen teilweise verkürzt (vgl. Art. 14 Abs. 4 VO 1013/2006), woran die Wirtschaftsteilnehmer selbstredend regelmäßig ein Interesse haben. Offenbar haben in der Vergangenheit einige deutsche Behörden auf die Möglichkeit des Art. 9 VO 259/93 zurückgegriffen.⁴⁵³

B. Anwendungsbereich

Die Heranziehung des Art. 14 VO 1013/2006 bzw. der Rückgriff auf die dort vorgesehene Vorabzustimmung ist nur in bestimmten Konstellationen und für bestimmte Behörden möglich, wodurch letztlich der **Anwendungsbereich des Art. 14 VO 1013/2006** bestimmt wird:

- Erstens können nur die **zuständigen Behörden am Bestimmungsort**⁴⁵⁴ auf die Vorabzustimmung zurückgreifen; den zuständigen Behörden am Versandort oder im Durchfuhrstaat ist diese Möglichkeit verwehrt, so dass für sie in jeder Beziehung Art. 9 VO 1013/2006 zum Zuge kommt.⁴⁵⁵
- Zweitens muss es um **zur Verwertung bestimmte Abfälle** gehen.⁴⁵⁶ Zwar ist diese Voraussetzung nicht ausdrücklich in Art. 14 RL 1013/2006 erwähnt; sie ergibt sich aber m.E. gleichwohl zwingend aus dieser Vorschrift: Denn zunächst spricht Art. 14 Abs. 1 VO 1013/2006 im Zusammenhang mit der Existenz spezieller Verwertungsanlagen, die in der Zuständigkeit der zuständigen Behörden am Bestimmungsort liegen, davon, dass „dafür“ Vorabzustimmungen ausgestellt werden können. Diese – eher missglückte, da sehr ungenaue – Formulierung legt den Schluss nahe, dass es nur um die Verbringung von Abfällen zu bestimmten Verwertungsanlagen gehen darf, so dass die Verbringung gerade dem Zweck dient, dieser Verwertungsanlage zugeführt zu werden.⁴⁵⁷ Denn nur unter dieser Voraussetzung entspricht

⁴⁵¹ Hierzu noch unten C.

⁴⁵² Hierzu noch unten B.

⁴⁵³ Vgl. *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 253.

⁴⁵⁴ Zur Definition die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 20, 23 VO 1013/2006.

⁴⁵⁵ Zur Frage der abweichenden Fristen aber noch unten D.

⁴⁵⁶ Zum Begriff die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 4-7 VO 1013/2006.

⁴⁵⁷ Dies ergab sich auch klar aus dem Text des Art. 9 Abs. 1 VO 259/93.

eine gesonderte Behandlung der Verbringung von Abfällen in Bezug auf die Zustimmung dem Grundgedanken des Art. 14 Abs. 1 VO 1013/2006, bestünde doch ansonsten keine „Verknüpfung“ zwischen der in Art. 14 Abs. 1 VO 1013/2006 vorausgesetzten Existenz spezieller Verwertungsanlagen in der Zuständigkeit der zuständigen Behörden und der Verbringung von Abfällen, so dass von vornherein nur zur Verwertung bestimmte Abfälle erfasst werden können. Dieser Schluss wird durch die Zielsetzung des Art. 14 VO 1013/2006 bestätigt, soll diese Vorschrift doch ersichtlich dem Betrieb spezifischer und damit in der Regel auch spezialisierter Verwertungsanlagen – die in der Regel eine gute Umweltbilanz aufweisen dürften – Vorschub leisten. Schließlich ist daran zu erinnern, dass die „Vorgängerbestimmung“ des Art. 9 VO 259/93 auch ausdrücklich in dem Kapitel über die Verbringung von zur Verwertung bestimmter Abfälle figurierte.

- Schließlich müssen in die **Zuständigkeit der zuständigen Behörden am Bestimmungsort** fallende „**spezielle Verwertungsanlagen**“ existieren, denen die zu verbringenden Abfälle zugeführt werden.⁴⁵⁸

In die **Zuständigkeit der zuständigen Behörden am Bestimmungsort** fallen die Verwertungsanlagen jedenfalls immer dann, wenn die zuständigen Behörden in jeder Beziehung für sie zuständig sind, also ihre Inbetriebnahme genehmigt haben, ihren Betrieb überwachen u.a.m. Fraglich könnte jedoch sein, wie die Situation zu beurteilen ist, in der die zuständigen Behörden nicht für alle Aspekte der jeweiligen Anlage „zuständig“ sind; m.a.W. geht es darum, wie genau die Voraussetzung, dass die speziellen Verwertungsanlagen in die Zuständigkeit der jeweiligen Behörden fallen müssen, auszulegen ist. Die Antwort auf diese Frage dürfte sich aus dem Hintergrund des in Art. 14 VO 1013/2006 vorgesehenen „Sonderfalls“ der Zustimmung zu einer Verbringung ergeben: In den Fällen, in denen Abfälle speziellen Verwertungsanlagen zugeführt werden, sind – bei Beachtung der Vorgaben des Art. 14 VO 1013/2006 – die Risiken der Verbringung voraussehbar, und den zuständigen Behörden soll es auf diese Weise ermöglicht werden, eine in der Regel sinnvolle Verwertung zu fördern und im Übrigen wohl auch die Auslastung solcher Anlagen zu fördern. Vor diesem Hintergrund dürfte es für das Vorliegen der „Zuständigkeit“ der Behörde für solche Anlagen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 VO 1013/2006 notwendig, aber auch ausreichend sein, dass sich die Anlage in dem Gebiet befindet, für das die Behörde zuständig ist, also letztlich in dem „**Empfängergebiet**“ (in Anlehnung an die Formulierung des Art. 2 Nr. 23 VO 1013/2006, der von „Empfängerstaat“ spricht) und dass die zuständige Behörde hinreichend über den Betrieb und die Auslastung der Anlage informiert ist. Nicht erforderlich kann es hingegen sein, dass die jeweilige Behörde für alle die Anlage betreffenden Aspekte auch selbst zuständig ist.

Unter „**speziellen Verwertungsanlagen**“ – ein Begriff, der in der Verordnung nicht definiert ist – sind wohl solche Anlagen zu verstehen, die auf bestimmte Verwertungsverfahren spezialisiert sind, die also m.a.W. spezielle Verwertungstechniken anwenden. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob das Erfordernis, dass es um eine „spezielle“ Verwertungsanlage gehen muss, im Verhältnis zu Anhang IIB RL 2006/12 – der die Verwertungsverfahren auflistet – eine Einschränkung bedeutet oder ob letztlich der Rückgriff auf jede in diesem Anhang aufgeführte Verwertungstechnik bzw. jedes dort figurierende Verwertungsverfahren⁴⁵⁹ impliziert, dass es sich um eine spezielle Verwertungsanlage im Sinne des Art. 14 Abs. 1 VO 1013/2006 handeln kann. Für die erste Alternative spricht auf den ersten Blick, dass der Zusatz „speziell“ nur dann Sinn machen könnte, wenn ihm im Verhältnis zu den in Anhang IIB RL 2006/12 aufgeführten Verfahren eine zusätzliche Qualifikation zu entnehmen ist. Die besseren Gründe sprechen jedoch gegen einen sol-

⁴⁵⁸ Zu diesem zuletzt genannten Aspekt bereits die Bemerkungen soeben im Text.
⁴⁵⁹ Oder auch nicht aufgeführte neue Verwertungstechniken.

chen Ansatz: Zunächst sind Art. 14 Abs. 1 VO 1013/2006 keinerlei Hinweise darauf zu entnehmen, wie der Begriff speziell näher zu präzisieren sein könnte, so dass ein Rückgriff auf die in Anhang IIB RL 2006/12 genannten Verfahren nahe liegt. Weiter dürfte nur dieser Ansatz auch dem Hintergrund des Art. 14 VO 1013/2006 entsprechen, soll diese Vorschrift doch im Falle voraussehbarer Risiken der Abfallverbringung (auch) zur Sicherstellung einer effizienten und umweltgerechten Verwertung gewisse Verfahrensvereinfachungen ermöglichen. Schließlich spricht auch Art. 14 Abs. 3 lit. b) VO 1013/2006, der die Angabe der R-Code(s) vorsieht, für diese Sicht, impliziert diese Bestimmung doch, dass Verwertungsanlagen, die auf die mit den R-Codes gekennzeichneten und in Anhang IIB RL 2006/12 (sowie nahezu deckungsgleich in Anhang IA VO 1013/2006) figurierenden Verwertungsverfahren zurückgreifen, spezielle Verwertungsanlagen im Sinne des Art. 14 VO 1013/2006 darstellen können. Vor diesem Hintergrund sprechen die besseren Gründe dafür, immer schon dann von einer „speziellen Verwertungsanlage“ auszugehen, wenn eine Anlage eine spezifische Verwertungstechnik oder ein spezifisches Verwertungsverfahren anwendet, so dass die Anforderungen an die „Spezialität“ eher gering ausfallen.

C. Begriff und Anforderungen an die „Vorabzustimmung“

Die **Vorabzustimmung** nach Art. 14 VO 1013/2006 **ersetzt** die eigentlich nach Art. 9 VO 1013/2006 notwendige **ausdrückliche Zustimmung** der zuständigen Behörde des Bestimmungsorts für jede einzelne Abfallverbringung⁴⁶⁰ durch eine im Voraus erteilte Zustimmung für bestimmte Verbringungen,⁴⁶¹ so dass es um eine Art **Generalzustimmung** geht. Deutlich wird damit, dass Art. 14 VO 1013/2006 immer im **Zusammenhang mit dem „Grundverfahren“ der Art. 4 ff. VO 1013/2006** zu sehen ist, das grob wie folgt abläuft:⁴⁶² Die Notifizierung erfolgt bei der zuständigen Behörde des Versandortes; nach der Prüfung, ob die Notifizierung den Vorgaben der Verordnung entspricht, wird sie den anderen zuständigen Behörden übermittelt, und ab diesem Zeitpunkt ist die zuständige Behörde am Bestimmungsort federführend, wie sich aus Art. 8 Abs. 2 VO 1013/2006 ergibt. Ist die Notifizierung nach Auffassung der zuständigen Behörde am Bestimmungsort ordnungsgemäß abgeschlossen, werden dem Notifizierenden und den anderen zuständigen Behörden eine Empfangsbestätigung übermittelt (Art. 8 Abs. 2); ab diesem Zeitpunkt läuft eine Frist von 30 Tagen für die Erhebung von Einwänden (Art. 9 Abs. 1 VO 1013/2006). Falls die zuständigen Behörden des Versand- oder Bestimmungsorts (für den Durchführstaats kann die Zustimmung fingiert werden, Art. 9 Abs. 1 *in fine* VO 1013/2006) einer Verbringung nicht zustimmen, kann sie nicht durchgeführt werden, was dem Notifizierenden schriftlich unter Angabe von Gründen mitzuteilen ist (Art. 9 Abs. 2 VO 1013/2006).

Die Vorabzustimmung führt nun jedenfalls dazu, dass auf die **Erhebung von Einwänden** nach Art. 12 VO 1013/2006 durch die zuständige Behörde des Bestimmungsorts von vornherein **verzichtet** wird, geht es doch um eine Zustimmung zur Verbringung, während die Einwände zu einer Unterbindung der Verbringung führen (sollen). Fraglich könnte in diesem Zusammenhang sein, ob eine Vorabzustimmung auch mit **Auflagen** verbunden sein kann, entsprechend Art. 9 Abs. 1 lit. b) VO 1013/2006, der auch für einzelfallbezogene Zustimmungen Auflagen nach Art. 10 VO 1013/2006 ermöglicht. Obwohl Art. 14 VO 1013/2006 diese Frage nicht ausdrücklich beantwortet, sprechen die besseren Gründe für ihre Bejahung: Zu-

⁴⁶⁰ S. in diesem Zusammenhang aber auch Art. 13 VO 1013/2006 betreffend die sog. Sammelnotifizierung.

⁴⁶¹ S. insoweit bereits oben B. sowie noch die Bemerkungen sogleich im Text.

⁴⁶² Zu diesem nunmehr – im Gegensatz zur VO 259/93 – einheitlich geregelten Grundverfahren etwa *Oexle*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 143, 147 ff.

nächst ist nicht ersichtlich, warum im Falle von „Einzelzustimmungen“ Auflagen möglich sein sollen, bei Vorabzustimmungen jedoch nicht. In engem Zusammenhang damit steht die Erwägung, dass „erst recht“ bei allgemein und im Voraus erteilten Zustimmungen die Formulierung von Auflagen möglich sein muss, wobei selbstredend die Vorgaben des Art. 10 VO 1013/2006 zu beachten sind. Auch dürfte es der Logik des Art. 14 VO 1013/2006 entsprechen, Vorabstimmungen mit Auflagen zuzulassen, denn den Mitgliedstaaten bleibt es ja unbenommen, überhaupt keine Vorabzustimmungen zu erteilen (ist Art. 14 Abs. 1 VO 1013/2006 doch als „Kann-Vorschrift“ formuliert), so dass sie auch nur bei Beachtung bestimmter Auflagen Vorabzustimmungen erteilen dürfen; es bleibt ihnen immer noch unbenommen, im Falle der Nichterfüllung dieser Auflagen in dem entsprechenden Einzelfall der Verbringung ihre Zustimmung zu erteilen. Schließlich dürfte auch Art. 14 Abs. 3 lit. f) VO 1013/2006 eher für diese Sicht sprechen, ist dort doch die Rede von „etwaigen Änderungen der Vorabzustimmung“, was wohl impliziert, dass die Vorabzustimmung auch nur unter bestimmten Bedingungen erteilt werden kann, womit Auflagen gerade erfasst wären.

Damit – auch in Verbindung mit der bereits erfolgten Präzisierung des Anwendungsbereichs des Art. 14 VO 1013/2006 und den in Art. 14 VO 1013/2006 noch ausdrücklich enthaltenen Vorgaben – zeichnet sich eine Vorabzustimmung nach Art. 14 VO 1013/2006 durch folgende **Merkmale** aus:

- Sie wird von der **zuständigen Behörde am Bestimmungsort**, in deren Zuständigkeit **spezielle Verwertungsanlagen** fallen, erteilt.⁴⁶³
- Sie bezieht sich auf zur **Verwertung bestimmte Abfälle**, die in der betreffenden Verwertungsanlage verwertet werden sollen. Die genau erfassten Abfälle müssen in der Vorabzustimmung präzisiert werden. Denn der Umstand, dass sich die Vorabzustimmung nur auf die Verbringung von Abfällen beziehen kann, die in einer bestimmten Verwertungsanlage verwertet werden, impliziert auch, dass die betroffenen Abfälle selbst genauer zu umschreiben bzw. anzugeben sind.⁴⁶⁴
- Inhaltlich geht es um eine **generalklauselartige Zustimmung zur Verbringung** solcher Abfälle und damit um den Verzicht – im Rahmen des Anwendungsbereichs der Vorabzustimmung – auf die Erhebung von Einwänden im Einzelfall. Hingegen kann die Vorabzustimmung mit Auflagen im Sinne des Art. 10 VO 1013/2006 verbunden werden.
- Die Vorabzustimmung ist auf einen **bestimmten Zeitraum** zu beschränken und kann jederzeit **widerrufen** werden (Art. 14 Abs. 1 Uabs. 2 1013/2006).
 In Art. 14 VO 1013/2006 wird die Dauer des Zeitraums, für den die Vorabzustimmung gilt, nicht spezifiziert, was wohl auch damit zusammenhängt, dass die Vorabzustimmung jederzeit ohne Angabe von Gründen widerrufen werden kann. Gleichwohl dürfte sich aus Sinn und Zweck der Vorabzustimmung ergeben, dass der Zeitraum nicht zu lange sein darf, könnte doch ansonsten die grundsätzlich notwendige zeitliche Beschränkung umgangen werden. Vor diesem Hintergrund erscheinen rund 10 Jahre als Obergrenze für die Dauer der Vorabzustimmung angemessen.
- Die Vorabzustimmung kann – aber muss wohl nicht, finden sich doch für eine entsprechende Pflicht zur Beschränkung keine Anhaltspunkte in Art. 14 VO 1013/2006, und es ist auch kein Grund ersichtlich, warum den Mitgliedstaaten hier Beschränkungen auferlegt werden sollen – auf eine **bestimmte Gesamtmenge** von verbrachtem Abfall beschränkt werden (vgl. Art. 14 Abs. 3 lit. d) VO 1013/2006).

⁴⁶³ Hierzu bereits oben B.

⁴⁶⁴ S. in diesem Zusammenhang auch Art. 14 Abs. 3 lit. c VO 1013/2006, der diese Präzisierung verlangt, wobei diese Bestimmung auch implizieren dürfte, dass es gewisse Fallgestaltungen geben kann, bei denen in einer Verwertungsanlage alle in den Anhängen IV und IVA aufgeführten Abfälle verwertet werden (können), so dass sich die Vorabzustimmung in diesen Fällen auf all diese Abfälle bezieht.

Macht eine zuständige Behörde von der Möglichkeit der Vorabzustimmung Gebrauch, hat sie die **Kommission** und ggf. das OECD-Sekretariat – dies im Falle der (möglichen) Durchfuhr durch einen Drittstaat, für den der OECD-Beschluss gilt – von der **Vorabzustimmung in Kenntnis** zu setzen und unter Verwendung des in Anhang VI VO 1013/2006 enthaltenen Formulars diesen Behörden eine Reihe von im Einzelnen in Art. 14 Abs. 3 VO 1013/2006 aufgeführten Angaben zu übermitteln. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass Modifikationen der Vorabzustimmung sowie ihr Widerruf mitzuteilen sind.

D. Zustimmungen, Auflagen und Einwände anderer betroffener zuständiger Behörden

Wie bereits erwähnt, können nur die zuständigen Behörden am Bestimmungsort eine Vorabzustimmung nach Art. 14 VO 1013/2006 erteilen.⁴⁶⁵ Da die Verordnung davon ausgeht, dass ein „behördliches Einstimmigkeitsprinzip“⁴⁶⁶ zur Anwendung kommt, so dass alle betroffenen zuständigen Behörden der Verbringung zustimmen müssen, ändert das Institut der Vorabzustimmung nichts daran, dass die **anderen betroffenen zuständigen Behörden** Einwände erheben oder Auflagen verlangen können bzw. – falls sie dies nicht tun – der Verbringung zustimmen müssen. Insofern kommen bezüglich dieser anderen Behörden die „ordentlichen“ Bestimmungen der Art. 9, 10, 12 VO 1013/2006 zum Zuge. Allerdings sieht **Art. 14 Abs. 4 VO 1013/2006** im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung und wohl vor dem Hintergrund der von der zuständigen Behörde am Bestimmungsort „bescheinigten“ Unbedenklichkeit der betroffenen Verbringungen vor, dass die in den Art. 9, 10, 12 VO 1013/2006 vorgesehenen **Fristen** von jeweils 30 Tagen auf sieben Werktagen ab dem Zeitpunkt der Übermittlung der Empfangsbestätigung durch die zuständige Behörde am Bestimmungsort (vgl. Art. 8 VO 1013/2006) **verkürzt werden**.

Allerdings kann die **zuständige Behörde am Versandort** geltend machen, dass mehr Zeit notwendig ist, um vom Notifizierenden weitere Informationen oder Unterlagen zu erhalten; diesfalls teilt sie dies dem Notifizierenden innerhalb von sieben Werktagen schriftlich mit Kopie an die anderen betroffenen zuständigen Behörden schriftlich mit, und insgesamt darf der benötigte Zeitraum 30 Tage ab dem Zeitpunkt der Übermittlung der Empfangsbestätigung durch die zuständige Behörde am Bestimmungsort nicht überschreiten (Art. 14 Abs. 5 VO 1013/2006). Diese Bestimmung kann nach ihrem klaren Wortlaut nur unter der Voraussetzung zum Zuge kommen, dass vom Notifizierenden weitere Informationen erlangt werden müssen; andere Gründe – z.B. Komplexität der Problemstellung bzw. der Verbringung – können nicht geltend gemacht werden. Zudem müssen die vom Notifizierenden verlangten Informationen oder Unterlagen mit den Vorgaben der Verordnung insgesamt im Einklang stehen, legt die Verordnung doch abschließend fest, welche zusätzlichen Informationen und Unterlagen von den zuständigen Behörden verlangt werden können (vgl. Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 3 i.V.m. Anhang II Teil 3 VO 1013/2006), so dass nicht andere bzw. zusätzliche Informationen oder Unterlagen angefordert werden dürfen.

Kommt die Vorabzustimmung in Bezug auf eine **Sammelnotifizierung** (vgl. Art. 13 VO 1013/2006) zum Zuge, kann die zuständige Behörde am Bestimmungsort die Gültigkeitsdauer für die Zustimmung – die nach Art. 9 Abs. 4, 5 höchstens ein Jahr beträgt – auf bis höchstens drei Jahre verlängern (was für die Zustimmungen der anderen Behörden relevant ist); hierfür ist allerdings das Einverständnis aller anderen betroffenen Behörden notwendig (Art. 14 Abs. 2 VO 1013/2006). Aus dem Zusammenhang und angesichts der grundsätzlich notwendigen ausdrücklichen Zustimmungen der betroffenen Behörden (vgl. Art. 9 VO 1013/2006) ist davon auszugehen, dass das Einvernehmen der anderen betroffenen Behörden zweifelsfrei nachgewiesen sein muss.

⁴⁶⁵ S.o. B.

⁴⁶⁶ So *Oexle*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflicht, 143, 148.

Verbot der Vermischung von Abfällen bei der Verbringung

Ab dem Beginn der Verbringung bis zur Entgegennahme in einer Verwertungs- oder Beseitigungsanlage dürfen im Notifizierungsformular oder in Artikel 18 genannte Abfälle nicht mit anderen Abfällen vermischt werden.

A. Allgemeines

Art. 19 VO 1013/2006 formuliert das sog. „**Vermischungsverbot**“ während der Verbringung. Dieses Verbot war bereits in Art. 29 VO 259/93 enthalten; Art. 19 VO 1013/2006 greift es auf und formuliert es etwas um, wodurch aber keine Modifikation der rechtlichen Tragweite dieses Verbots verbunden sein dürfte.

Sein Hintergrund ist darin zu sehen, dass die Systematik der Verordnung darauf aufbaut, dass für jeweils **unterschiedliche Abfälle** zumindest teilweise **unterschiedliche Verfahren** und **unterschiedliche Voraussetzungen** für die Zulässigkeit der Verbringung und die Möglichkeiten, diese zu unterbinden, bestehen. Daher soll die tatsächlich erfolgte Verbringung auch dem entsprechen, was im Notifizierungs- oder Informationsverfahren angekündigt worden war, so dass die Abfälle insbesondere auch in der angekündigten Zusammensetzung verbracht werden sollen. Eine Vermischung hingegen führte dazu, dass in Bezug auf die tatsächlich erfolgte Verbringung (möglicherweise) nicht das „richtige“ bzw. einschlägige Verfahren durchlaufen wurde, so dass die **Vorgaben der Verordnung unterlaufen** würden.

B. Tragweite des Vermischungsverbots

Die **rechtliche Tragweite des Vermischungsverbots** lässt sich – auch in Anknüpfung an den Begriff des Abfallgemischs⁴⁶⁷ – durch folgende Elemente zusammenfassen:

- Zunächst bezieht sich das Verbot der Vermischung in **zeitlicher Sicht** lediglich auf den Zeitraum ab dem **Beginn der Verbringung**⁴⁶⁸ bis zur **Entgegennahme in einer Verwertungs- oder Beseitigungsanlage**. Dabei ist davon auszugehen, dass mit dem Beginn der Verbringung auf den Beginn des Transports selbst Bezug genommen wird, so dass auch bei grenzüberschreitenden Verbringungen zunächst nur im innerstaatlichen Bereich stattfindende Transporte erfasst werden; diese Auslegung wird auch dadurch nahegelegt, dass das Vermischungsverbot bis zur Entgegennahme – womit wohl die ausdrückliche und tatsächliche Annahme in einer Anlage mit der eigentlichen „Übergabe“ der Abfälle und damit einem Besitzwechsel gemeint ist, so dass ein „Abladen“ vor der Tür einer Anlage keine „Entgegennahme“ darstellt – in einer Verwertungs- oder Beseitigungsanlage gilt, so dass auch im Empfängerstaat der „innerstaatliche“ Transportweg erfasst ist.
- Sodann bezieht sich das Vermischungsverbot einerseits auf im Notifizierungsformular aufgeführte oder in Art. 18 VO 1013/2006 genannte Abfälle (in Bezug auf letztere kommen lediglich Informationspflichten zum Zuge): Diese dürfen nicht mit „**anderen Abfällen**“ vermischt werden. Insofern geht es al-

⁴⁶⁷ Art. 2 Nr. 3 VO 1013/2006, vgl. auch die Kommentierung zu dieser Bestimmung.

⁴⁶⁸ Vgl. hierzu auch die Definition der Verbringung in Art. 2 Nr. 34 VO 1013/2006 und die diesbezügliche Kommentierung.

so um die in jeweils konkreten Notifizierungen aufgeführten Abfälle, nicht hingegen um die abstrakte Unterscheidung verschiedener Notifizierungsverfahren.⁴⁶⁹ Mit dem Begriff „andere Abfälle“ sind andere Kategorien von Abfällen entsprechend den einschlägigen Anhängen der VO 1013/2006 gemeint, unabhängig davon, ob sie in verschiedenen Anhängen figurieren; ausreichend ist, dass es um einen anderen Abfall geht.⁴⁷⁰

Letzterer Aspekt ergibt sich aus dem eingangs⁴⁷¹ erwähnten Hintergrund des Art. 19 VO 1013/2006: Wenn diese Bestimmung die ordnungsgemäße Durchführung der in der Verordnung vorgesehenen Verfahren ermöglichen soll, müssen die angemeldeten Abfälle mit den tatsächlich transportierten Abfällen korrespondieren; dies ist aber auch dann zu verneinen, wenn es um verschiedene Abfälle in derselben Liste geht, weisen diese doch durchaus regelmäßig unterschiedliche Eigenschaften auf mit der Folge, dass die Verfahrensrechte der Beteiligten unterschiedlich wahrgenommen werden, was in der Verordnung – wie etwa Art. 11, 12 VO 1013/2006 zeigen, die in Bezug auf Abfälle derselben Liste unterschiedliche Einwände, je nachdem, ob die Abfälle der Verwertung oder der Beseitigung zugeführt werden, ermöglichen – durchaus angelegt ist.

Damit ist also jegliche Vermischung verschiedener, in den Anhängen der Verordnung genannter Abfälle mit anderen Abfällen verboten, sofern sie im Notifizierungsformular oder in Art. 18 VO 1013/2006 genannt werden.

- Eine **Vermischung** liegt immer dann vor, wenn die Zusammenführung unterschiedlicher Abfälle zu einem einzigen Stoff führt, wobei die einzelnen Abfallarten nicht mehr oder nicht mehr ohne ins Gewicht fallende technische Methoden voneinander getrennt werden können. Das Resultat der Vermischung liegt – insofern im Unterschied zur Definition in Art. 2 Nr. 3 VO 1013/2006 – unabhängig davon vor, ob das Ergebnis eigens in den Anhängen zur VO 1013/2006 genannt ist oder nicht. Allerdings spricht auch hier⁴⁷² vieles dafür, nur dann eine Vermischung anzunehmen, wenn tatsächlich mindestens zwei Abfallarten vermischt werden, was dann zu verneinen ist, wenn einer der Abfallarten als solcher in jeder Beziehung – also insbesondere in Bezug auf seine typischen Eigenschaften – erhalten bleibt und ein weiterer Abfall nur „beigemischt“ wird, was aber nichts an der grundsätzlichen Konsistenz und den Eigenschaften des „Ursprungsabfalls“ ändert; dies wird nur dann der Fall sein, wenn ein Stoff in quantitativ völlig zu vernachlässigenden Mengen beigemischt wird.
- Fraglich könnte im Rahmen des Art. 19 VO 1013/2006 noch sein, ob dieses Verbot nur **absichtliche oder auch unabsichtliche Vermischungen** verbietet.⁴⁷³ Vor dem Hintergrund des Ziels des Art. 19 VO 1013/2006 sicherzustellen, dass das korrekte (Notifizierungs-) Verfahren in Bezug auf die konkret durchgeführte Verbringung angewandt wird und die betroffenen Behörden von dem der Wirklichkeit entsprechenden Sachverhalt in Bezug auf die Verbringung ausgehen, spricht Vieles dafür, dass Art. 19 VO 1013/2006 die betroffenen Akteure – also diejenigen, die mit der Verbringung befasst sind – verpflichtet, die sich nach den Umständen aufdrängenden Maßnahmen zu treffen, um Vermischungen im Sinne des Art. 19 VO 1013/2006 zu verhindern. Insofern geht es also jedenfalls auch um das Verbot fahrlässigen Han-

⁴⁶⁹ Vgl. in Bezug auf Art. 29 VO 259/93 *Engels*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 182; *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 281.

⁴⁷⁰ S. auch bereits die Bemerkungen in der Kommentierung zu Art. 2 Nr. 3 VO 1013/2006. S. insoweit auch, in Bezug auf die VO 259/93, EuGH, Rs. C-259/05 (*Omni Metal Service*), Slg. 2007, I-4945, wo der EuGH davon ausgeht, dass bei einem Gemisch von zwei in der „Grünen Liste“ enthaltenen Abfällen ein „Abfallgemisch“ vorliegt, das im Übrigen als solches nicht der Grünen Liste zuzuordnen sei, da ein Gemisch aus zwei in der Grünen Liste enthaltenen Abfällen nicht zwingend auch in die Grüne Liste einzuordnen sei, was schon deshalb überzeugt, weil ein Gemisch aus zwei „ungefährlichen“ Abfällen nicht zwingend ebenfalls einen ungefährlichen Abfall ergibt.

⁴⁷¹ Oben A.

⁴⁷² Vgl. bereits die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 3 VO 1013/2006.

⁴⁷³ Vgl. auch die Definition in Art. 2 Nr. 3 VO 1013/2006, die ausdrücklich die unabsichtliche Vermischung erwähnt.

delns oder Unterlassens, das die Vermischung nach sich zieht bzw. ziehen kann.

C. Folgen eines Verstoßes gegen das Vermischungsverbot

Eine unter Nichtbeachtung des Vermischungsverbots durchgeführte Verbringung figuriert – ebenso wenig wie in der VO 259/93 – nicht ausdrücklich unter den Tatbeständen für eine **illegale Verbringung** (vgl. Art. 2 Nr. 35 VO 1013/2006). Jedoch liegt jedenfalls immer dann eine illegale Verbringung vor, wenn das Verbot der Vermischung als Auflage im Sinne des Art. 10 VO 1013/2006 (etwa für den Transport) formuliert war. Aber auch darüber hinaus wird ein Verstoß gegen das Vermischungsverbot in aller Regel die Illegalität der Verbringung nach sich ziehen: Denn nach Art. 2 Nr. 35 lit. d) VO 1013/2006 ist eine Verbringung auch dann illegal, wenn sie in einer Weise erfolgt, die den Notifizierungs- oder Begleitformularen sachlich nicht entspricht. Genau diese Voraussetzung wird aber im Falle eines Verstoßes gegen das Vermischungsverbot in aller Regel vorliegen, da dieser ja tatbestandlich voraussetzt, dass die als solche in den Notifizierungsunterlagen aufgeführten Abfälle mit anderen Abfällen vermischt werden, so dass die Notifizierungsunterlagen gerade nicht mehr die tatsächlich verbrachten Abfälle wiedergeben.⁴⁷⁴

Im Übrigen bleibt es den Mitgliedstaaten jedenfalls unbenommen, einen Verstoß gegen das Vermischungsverbot durch geeignete und verhältnismäßige **strafrechtliche oder / und verwaltungsstrafrechtliche Maßnahmen** zu ahnden bzw. sie sind aufgrund von Art. 50 Abs. 1 VO 1013/2006 hierzu verpflichtet.

So stellt denn auch eine Verletzung der in Art. 20 VO 1013/2006 formulierten Pflicht in Deutschland eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 18 lit. b) Abfallverbringungsgesetz dar (§ 1 Abs. 2 Abfallverbringungsbußgeldverordnung).⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ Offenbar a.A., jedoch ohne wirkliche Begründung, von Köller/Klett/Konzak, EG-Abfallverbringungsverordnung, 140 f.

⁴⁷⁵ Vgl. zu diesen Rechtsakten, die die Verpflichtung zur Verhängung von Sanktionen (vgl. Art. 50 Abs. 1 VO 1013/2006) durchführen, Art. 50, B.II.

Art. 20

Aufbewahrung von Unterlagen und Informationen

(1) Alle in Bezug auf eine notifizierte Verbringung an die zuständigen Behörden gerichteten oder von diesen verschickten Unterlagen sind von den zuständigen Behörden, vom Notifizierenden, vom Empfänger und von der Anlage, die die Abfälle erhält, mindestens drei Jahre lang, gerechnet ab Beginn der Verbringung, innerhalb der Gemeinschaft aufzubewahren.

(2) Gemäß Artikel 18 Absatz 1 angegebene Informationen sind von der Person, die die Verbringung veranlasst, vom Empfänger und von der Anlage, die die Abfälle erhält, mindestens drei Jahre lang ab dem Zeitpunkt des Beginns der Verbringung innerhalb der Gemeinschaft aufzubewahren.

Art. 20 Abs. 1 VO 1013/2006 verpflichtet die **zuständigen Behörden** (womit alle mit einer notifizierten Verbringung befassten Behörden zu verstehen sind, so dass die Behörden in Bezug auf jedes ihnen im Rahmen des Notifizierungsverfahrens zugestellte Dokument nach Art. 20 Abs. 1 VO 1013/2006 verpflichtet werden), die **Notifizierenden**, den **Empfänger** und die **Anlage**, die die Abfälle erhält, die gesamten Unterlagen, die im Zusammenhang mit einem Notifizierungsverfahren ausgetauscht wurden, während mindestens drei Jahren ab Beginn der Verbringung – also wohl des Transports selbst – aufzubewahren.⁴⁷⁶

Im Rahmen von **Art. 18 Abs. 1 VO 1013/2006 angegebene Informationen** sind jedenfalls von der **Person, die die Verbringung veranlasst**, vom **Empfänger** und von der **Anlage**, die die Abfälle erhält, mindestens drei Jahre, gerechnet auch hier ab dem Zeitpunkt des Beginns der Verbringung, aufzubewahren.

Beide Absätze beziehen die Aufbewahrungspflicht auf eine **Aufbewahrung innerhalb der Gemeinschaft**, so dass sicherzustellen ist, dass die entsprechenden Dokumente nicht etwa in Drittstaaten aufbewahrt werden. Auf diese Weise soll wohl der Zugang zu diesen Dokumenten sichergestellt werden. Allerdings kann sich diese Verpflichtung in Bezug auf Behörden selbstredend nur auf die mitgliedstaatlichen Behörden beziehen, kann die Gemeinschaft doch Behörden von Drittstaaten nicht verpflichten.

Bereits Art. 35 VO 259/93 enthielt eine entsprechende Aufbewahrungspflicht, wobei allerdings lediglich die zuständigen Behörden, die notifizierende Person und der Empfänger verpflichtet wurden, nicht hingegen der Anlagenbetreiber; auch eine Art. 20 Abs. 2 VO 1013/2006 entsprechende Pflicht existierte nicht.

Eine Verletzung der in Art. 20 VO 1013/2006 formulierten Pflichten stellen in Deutschland eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 18 lit. c) Abfallverbringungsgesetz dar (§ 1 Abs. 3 Nr. 11 Abfallverbringungsbußgeldverordnung).⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ Vgl. in Bezug auf die Definitionen der verpflichteten Behörden bzw. Personen die entsprechenden Kommentierungen zu Art. 2.

⁴⁷⁷ Vgl. zu diesen Rechtsakten, die die Verpflichtung zur Verhängung von Sanktionen (vgl. Art. 50 Abs. 1 VO 1013/2006) durchführen, Art. 50, B.II.

Art. 21

Zugang der Öffentlichkeit zu Notifizierungen

Die zuständigen Behörden am Versand- bzw. Bestimmungsort können auf geeigneten Wegen wie dem Internet Informationen über die Notifizierungen von Verbringungen, denen sie zugestimmt haben, öffentlich zugänglich machen, sofern diese Angaben nach nationalem oder Gemeinschaftsrecht nicht vertraulich sind.

A. Zur rechtlichen Tragweite

Art. 21 VO 1013/2006 betrifft die Thematik **des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen** bezüglich der Informationen über Notifizierungen von Abfallverbringungen, eine Thematik, die keinen Eingang in die VO 259/93 gefunden hatte. Dabei sieht Art. 21 VO 1013/2006 vor, dass die zuständigen Behörden Informationen über die Notifizierungen von Verbringungen, denen sie zugestimmt haben, öffentlich zugänglich machen können, sofern solche Angaben nicht nach nationalem oder Gemeinschaftsrecht vertraulich sind.

Erwägung 23 Präambel VO 1013/2006 erläutert den Hintergrund dieser Bestimmung, geht es doch nach dieser Erwägung darum, dass die Mitgliedstaaten im Sinne der sog. „**Aarhus-Konvention**“⁴⁷⁸ „aufgefordert“ sein sollen sicherzustellen, dass die jeweiligen zuständigen Behörden Informationen über Notifizierungen von Verbringungen öffentlich zugänglich machen, es sei denn, diese seien vertraulich. Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang, dass die Präambel nicht auf die **RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen**⁴⁷⁹, die neben der Verpflichtung, gewisse Umweltinformationen „spontan“ zu veröffentlichen, einen „Jedermannsanspruch“ auf Zugang zu bei mitgliedstaatlichen Behörden vorhandenen Umweltinformationen verankert (vorbehaltlich in der Richtlinie selbst vorgesehener, abschließend zu verstehender Ausnahmegründe) hinweist, wurde diese Richtlinie doch auch und gerade im Hinblick auf die Umsetzung des in der Aarhus-Konvention verankerten Grundsatzes des Zugangs der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen erlassen.⁴⁸⁰

Aber auch darüber hinaus überrascht die Ausgestaltung des Art. 21 VO 1013/2006: Denn dieser Bestimmung ist letztlich nur zu entnehmen, dass die zuständigen Behörden die entsprechenden Informationen zugänglich machen können, wobei zusätzlich noch ein allgemeiner Vorbehalt entgegenstehender Bestimmungen des nationalen Rechts, die die Vertraulichkeit – aus welchen Gründen auch immer – dieser Informationen vorsehen, formuliert ist. Damit stellt Art. 21 VO 1013/2006 weder eine Anspruchgrundlage für einen Informationszugangsanspruch dar noch ist ihm eine Rechtspflicht der Mitgliedstaaten bzw. ihrer zuständigen Behörden zur „spontanen“ Zugänglichmachung bestimmter Informationen zu entnehmen. Vielmehr weist Art. 21 VO 1013/2006 lediglich auf entsprechende **Möglichkeiten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten** hin („können“), wobei diese selbstredend auch ohne Art. 21 VO 1013/2006 existierten. Entsprechende Rechtspflichten oder / und Rechtsansprüche können jedoch in anderen gemeinschaftlichen Regelungen verankert sein. Ausgehend von der bereits erwähnten Aarhus-Konvention ist hier in erster Linie die RL 2003/4 von Bedeutung.

⁴⁷⁸ UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“), ILM 1990, 517 ff.; ABl. 2005 L 124/4.

⁴⁷⁹ ABl. 2003 L 41/26.

⁴⁸⁰ Vgl. zu diesem Hintergrund der RL 2003/4, die die erste Umweltinformationsrichtlinie aus dem Jahr 1990 (RL 90/313) ablöste, nur *Epiney*, Umweltrecht, 191 f.

B. Zur „Aarhus-Konvention“

Die am 25. Juni 1998 im dänischen Aarhus unterzeichnete Konvention – die inzwischen von der Gemeinschaft ratifiziert worden ist⁴⁸¹ – enthält drei Gruppen („Pfeiler“) normativ bedeutender Vorgaben,⁴⁸² wobei in unserem Zusammenhang in erster Linie der erste Pfeiler von Bedeutung ist:

- **Zugang zu Umweltinformationen (erster Pfeiler):** Jeder natürlichen oder juristischen Person (unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Geschäftssitz) sowie Verbänden oder sonstigen Organisationen ist – nach den der Konvention zu entnehmenden Modalitäten – ein subjektives Recht auf Zugang zu bei Behörden befindlichen Umweltinformationen einzuräumen, das unabhängig von einem irgendwie gearteten Interesse besteht (Art. 4 Abs. 1). Ausnahmen sind nur in abschließend aufgeführten Fällen möglich (Art. 4 Abs. 3, 4), wobei dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen ist.⁴⁸³

Der erste Pfeiler der Aarhus-Konvention umfasst darüber hinaus noch die Pflicht der Vertragsstaaten, dafür zu sorgen, dass sie auch über die für den Zugangsanspruch relevanten Informationen verfügen. Im Übrigen statuiert Art. 5 ergänzend zu den Prinzipien betreffend den Zugang zu Umweltinformationen bestimmte Verpflichtungen der Vertragsparteien hinsichtlich der Erhebung und der Weitergabe von Umweltinformationen

- **Beteiligung der Öffentlichkeit an verschiedenen Entscheidungsverfahren (zweiter Pfeiler):** Bei Entscheidungen über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können,⁴⁸⁴ ist eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit vorzusehen, und die Öffentlichkeit ist in geeigneter Weise zu informieren.
- **Zugang zu Überprüfungsverfahren (dritter Pfeiler):** In Bezug auf den in den Vertragsparteien zu gewährenden Rechtsschutz ist in unserem Zusammenhang in erster Linie von Bedeutung, dass in Bezug auf den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen der Rechtsweg offen stehen muss (Art. 9 Abs. 1).

Weiter muss die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können (vgl. Anhang I), einem Überprüfungsverfahren zugänglich sein, wobei den Vertragsstaaten zwar in Bezug auf die Klagebefugnis ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht, jedoch zumindest eine Verbandsklage grundsätzlich vorzusehen ist (Art. 9 Abs. 2). Schließlich muss gegenüber (möglichen) Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts grundsätzlich ein Überprüfungsverfahren eröffnet sein (Art. 9 Abs. 3).

Angesichts der durch die Aarhus-Konvention teilweise eingeräumten Gestaltungsspielräume erweist sich eine Umsetzung der Konvention in der Gemeinschaft (und den Mitgliedstaaten) als ebenso sinnvoll wie (teilweise) notwendig; in der Gemein-

⁴⁸¹ Vgl. Beschluss 2005/370 des Rates, ABl. 2005 L 124/1.

⁴⁸² Vgl. zur Aarhus-Konvention den Überblick bei *Epiney*, Umweltrecht, 175 ff., m.w.N.; spezifisch zum Aspekt der Umweltinformation *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, *passim*.

⁴⁸³ Dieser Informationszugangsanspruch inspirierte sich ersichtlich von der RL 90/313 (die „alte“ Umweltinformationsrichtlinie), wobei die Bestimmungen der Aarhus-Konvention in einigen Punkten aber weitergehende Informationsrechte implizieren, denen durch die RL 2003/4 Rechnung getragen wird. Vgl. auch die tabellarische Übersicht über die Parallelen und Unterschiede in beiden Regelungswerken bei *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 65 f., sowie die inhaltliche Gegenüberstellung der diesbezüglichen Vorgaben der Aarhus-Konvention und der RL 90/313 bei *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 68 ff., 127 ff.

⁴⁸⁴ Die Liste der erfassten Projekte ist im Anhang aufgeführt. Dieser entspricht weitgehend – d.h. soweit sich der Anwendungsbereich überschneidet – dem Anhang I der IVU-Richtlinie 96/61 und dem Anhang I der RL 85/337 (UVP-Richtlinie).

schaft ist diese Umsetzung für den hier relevanten Bereich des Zugangs zu Umweltinformationen durch die RL 2003/4 geschehen.⁴⁸⁵

C. Zur RL 2003/4

Nach dem Gesagten⁴⁸⁶ ist für die Frage, ob und inwieweit einerseits Informationen über Abfallverbringungen betreffende Notifizierungen „spontan“ von den Behörden zugänglich zu machen sind (z.B. über Internet), andererseits, ob und inwieweit (darüber hinaus) Einzelne einen Anspruch auf Zugang zu entsprechenden bei den (zuständigen) Behörden vorhandenen Umweltinformationen haben, die rechtliche Tragweite der RL 2003/4 ausschlaggebend.

I. Zur Pflicht der Veröffentlichung von Umweltinformationen

Art. 7 Abs. 1 RL 2003/4 verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer „**aktiven und systematischen**“ **Verbreitung von Umweltinformationen**, die für ihre Aufgaben relevant, bei ihnen vorhanden oder für sie bereitgehalten sind. Art. 7 Abs. 2 RL 2003/4 listet diejenigen Informationen auf, die jedenfalls spontan öffentlich zugänglich zu machen sind.

In unserem Zusammenhang ist insbesondere Art. 7 Abs. 2 lit. e) RL 2003/4 von Bedeutung, wonach „**Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken**“ öffentlich zugänglich zu machen sind. Informationen über **notifizierte Abfallverbringungen**, denen **Behörden zugestimmt** haben (vgl. Art. 21 VO 1013/2006), fallen wohl unter diese Kategorie von Daten, geht es hier doch gerade um die Überwachung von Aktivitäten, die sich auf die Umwelt auswirken können, so dass diese Daten – vorbehaltlich entgegenstehender Geheimhaltungspflichten (etwa Geschäfts- und Betriebsgeheimnis⁴⁸⁷), wobei jedoch immer der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten ist, so dass in der Regel zumindest Zusammenfassungen zu veröffentlichen sind – der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind.

Art. 7 Abs. 2 lit. e) RL 2003/4 verpflichtet aber nicht nur zur Veröffentlichung von Informationen über Notifizierungen von Verbringungen, denen die zuständigen Behörden bereits zugestimmt haben;⁴⁸⁸ vielmehr verpflichtet sie **allgemein zur Veröffentlichung von Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von möglicherweise umweltrelevanten Tätigkeiten**, so dass eine Veröffentlichung in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch bereits vor der Zustimmung notwendig sein kann. Allerdings ist zu beachten, dass Art. 7 Abs. 2 lit. e) RL 2003/4 keine genauen zeitlichen Angaben zu entnehmen sind, sondern die Veröffentlichungspflicht eher allgemein umschrieben wird, so dass den Mitgliedstaaten bzw. ihren Behörden jedenfalls in Bezug auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung, aber auch in Bezug auf ihre genauen Inhalte ein gewisser Gestaltungsspielraum eingeräumt wird; in der Regel wird es daher mit Art. 7 RL 2003/4 in Einklang stehen, mit der Veröffentlichung bis zur erteilten Zustimmung durch die zuständige Behörde abzuwarten.

II. Zur Reichweite des Zugangsanspruchs

Art. 3 Abs. 1 RL 2003/4 enthält das Prinzip des **Rechts auf Informationszugang**: Allen natürlichen oder juristischen Personen sind von den Behörden auf Antrag ohne den Nachweis eines (besonderen) Interesses Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen.⁴⁸⁹ **Verpflichtet** sind jedenfalls die „**zuständigen Behörden**“ im Sinne der VO 1013/2006. **Gegenstand** des Zugangsanspruchs sind

⁴⁸⁵ Vgl. zu sonstigen Aspekten der Umsetzung der Aarhus-Konvention in der Gemeinschaft *Epiney*, ZUR 2003, 176 ff.

⁴⁸⁶ Oben A.

⁴⁸⁷ Vgl. noch unten C.II. Es ist nämlich davon auszugehen, dass Gründe, die eine Verweigerung des individuellen Zugangs zu Umweltinformationen verwehren können, auch einer Veröffentlichung auf der Grundlage von Art. 7 RL 2003/4 entgegenstehen.

⁴⁸⁸ Dies ist die in Art. 21 VO 1013/2006 erwähnte Konstellation.

⁴⁸⁹ Vgl. zu diesem Informationszugangsanspruch m.w.N. *Epiney*, Umweltrecht, 193 ff.

„**Umweltinformationen**“. Dieser Begriff wird in Art. 2 Abs. 1 RL 2003/4 näher umschrieben, wobei die Definition denkbar weit gehalten ist. Von Bedeutung ist in unserem Zusammenhang insbesondere, dass nicht nur der Zustand der Umwelt als solcher, sondern auch Informationen über diesbezügliche Tätigkeiten und wirtschaftliche Analysen darunter fallen. Damit werden im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens in Anwendung der VO 1013/2006 bei mitgliedstaatlichen Behörden anfallende Informationen regelmäßig unter den Begriff der Umweltinformationen im Sinne des Art. 2 Abs. 1 RL 2003/4 fallen.

Der Informationsanspruch ist aber auf die bei den Behörden tatsächlich vorhandenen Informationen beschränkt; es handelt sich also nicht um einen Informationsbeschaffungsanspruch. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die RL 2003/4 noch gewisse, hier nicht näher zu erörternde Vorgaben über die Modalitäten des Zugangs enthält.

Allerdings sieht Art. 4 RL 2003/4 noch **Ausnahmetatbestände** vor, bei deren Vorliegen die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass ein Zugangsgesuch abgelehnt wird. In unserem Zusammenhang könnten insbesondere folgende Ausnahmetatbestände relevant sein:⁴⁹⁰

- **interne Mitteilungen:** Dieser Ausschlussgrund soll verhindern, dass behördeninterne Vorgänge an die Öffentlichkeit gelangen. Allerdings sieht Art. 4 Abs. 1 lit. e) RL 2003/4 ausdrücklich vor, dass das „öffentliche Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist“. Man wird aus dieser nochmaligen Erwähnung dieses Aspekts (s. schon Art. 4 Abs. 2 Uabs. 2 RL 2003/4) schließen können, dass eine Verweigerung des Zugangs zu internen Mitteilungen – worunter solche zu verstehen sind, die ausschließlich zwischen Behörden erfolgen – nur dann statthaft ist, wenn tatsächlich im konkreten Fall ein schützenswertes Interesse an der Geheimhaltung besteht, dem im Verhältnis zu dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe ein größeres Gewicht beizumessen ist. Diese Voraussetzungen können im Einzelfall in Bezug auf Informationen über noch nicht abgeschlossene Notifizierungsverfahren gegeben sein; sobald eine Behörde jedoch einer Verbringung zugestimmt hat und / oder das Verfahren abgeschlossen ist, wird dieser Ausschlussgrund in der Regel nicht mehr greifen.
- **Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden:** Sofern gesetzlich eine Geheimhaltungspflicht vorgeschrieben ist, kann darüber hinaus auch allgemein der Schutz der Vertraulichkeit der Behördenberatungen eine Ablehnung eines Antrags begründen. Angesichts des Hintergrunds dieses Ausnahmetatbestands, die Arbeitsfähigkeit der Behörde, ihre Aufgabenerfüllung und Entscheidungsfindung nicht zu behindern, kann seine Reichweite insoweit präzisiert werden, als eine Bekanntgabe der Informationen erhebliche Nachteile für die genannten Anliegen mit sich bringen müsste. Daher reicht es nicht, eine Information bzw. bestimmte Kategorien von Informationen als vertraulich zu deklarieren, sondern es ist jeweils zu prüfen, ob die Bekanntgabe solcher Informationen die Erfüllung der Aufgaben der Behörden mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in einem ins Gewicht fallenden Maß erschweren würde. Weiter dürften mit Blick auf Sinn und Zweck dieses Ausnahmetatbestandes, die unbefangene Meinungsbildung der Behörden und damit eine effektive, funktionsfähige und „neutrale“ Entscheidungsfindung zu ermöglichen, von diesem Ausnahmetatbestand nur die behördeninternen

⁴⁹⁰ Wobei jedenfalls immer allgemein zu beachten ist, dass die Ausnahmegründe allesamt „eng auszulegen“ sind, und in jedem Einzelfall ist das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen und gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwiegen (Art. 4 Abs. 2 Uabs. 3 RL 2003/4). Weiter ist der Zugang soweit möglich teilweise zu gewähren (Art. 3 Abs. 4 RL 2003/4), was letztlich einen Ausfluss der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes darstellt. Auch ganz allgemein ist bei der Anwendung der Ausnahmetatbestände zu beachten, dass der Informationszugang nur insoweit eingeschränkt werden darf, als dies zur Erreichung des angestrebten Ziels notwendig (d.h. geeignet und erforderlich) ist, um die entsprechenden Interessen zu schützen.

Beratungen und Abwägungsvorgänge sowie -gründe erfasst werden, nicht hingegen die diesen zugrunde liegenden Sachinformationen.⁴⁹¹ Im Zusammenhang mit Informationen über Abfallverbringungen betreffende Notifizierungen kann dieser Ausnahmetatbestand im Einzelfall greifen.

- **Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis**, unter der Voraussetzung, dass diese durch nationales oder gemeinschaftliches Recht geschützt sind, um berechnigte (wirtschaftliche) Interessen zu schützen: Der Begriff des Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses wird in der RL 2003/4 nicht näher definiert, so dass den Mitgliedstaaten hier ein gewisser Gestaltungsspielraum einzuräumen ist. Im Hinblick auf die Sicherstellung der Effektivität des Informationszugangsanspruchs hat die Umsetzung jedoch bestimmten Mindestanforderungen zu genügen, die sich aus der diesem Begriff in der Regel beigemessenen Bedeutung und dem Sinn des Schutzes dieser Belange ergeben. Von Bedeutung ist insbesondere, dass es sich tatsächlich um Informationen handeln muss, die im Zusammenhang mit der betrieblichen oder geschäftlichen Aktivität stehen, dass sie nicht sowieso offenkundig sind und dass ein gewisses (wirtschaftliches) Geheimhaltungsinteresse besteht. Je nach Inhalt der im Notifizierungsverfahren übermittelten Informationen (insbesondere auch solche über angewandte Entsorgungstechniken) kann dieser Ausschlussgrund in unserem Zusammenhang greifen.
- **Vertraulichkeit personenbezogener Daten**: Bei diesem Ausnahmegrund geht es um den Schutz persönlicher Daten, wobei er nur dann greifen kann, wenn gesetzliche Vorschriften einen entsprechenden Schutz vorsehen. Maßgeblich sind hier die gemeinschaftlichen und nationalen Datenschutzbestimmungen.
- **Schutz der Interessen Dritter**: Stellt ein Dritter der Behörde freiwillig gewisse Informationen zur Verfügung, kann diese den Zugang zu ihnen immer dann verweigern, wenn die „Interessen“ oder der „Schutz“ dieser Person dies zu begründen vermag. Auch in diesem Fall ist – wie bei den übrigen Ausnahmebestimmungen – zwar eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe vorzunehmen; der den Mitgliedstaaten hier eingeräumte Spielraum dürfte aber im Ergebnis relativ weit ausfallen, sind doch zumindest die Interessen Dritter relativ rasch berührt. Zu bemerken ist aber in jedem Fall, dass allein das Interesse der Behörde, auch in Zukunft Daten freiwillig von Dritten zu erhalten, eine Zugangsverweigerung nicht zu rechtfertigen vermag.

In Deutschland wurde die RL 2003/4 durch das **Umweltinformationsgesetz (UIG)** vom 22. Dezember 2004 umgesetzt, und Anträge auf Zugang zu in Deutschland bei Behörden vorhandenen Umweltinformationen sind auf dieses Gesetz – das sich aber in Struktur und Ausgestaltung eng an die RL 2003/4 anlehnt und jedenfalls richtlinienkonform auszulegen ist – zu stützen. Jedenfalls besteht – wie die Ausführungen verdeutlichen konnten – trotz des in Art. 21 VO 1013/2006 nicht eingeräumten Informations- und Zugangsanspruchs – auf der Grundlage der RL 2003/4 bzw. der entsprechenden nationalen Umsetzungsgesetze im Ergebnis ein relativ weitgehender **Anspruch auf Zugang zu Informationen**, die sich auf Notifizierungen über Abfallverbringungen beziehen, wenn auch im Einzelfall jeweils noch die Reichweite der erwähnten Ausschlusstatbestände zu prüfen ist.

⁴⁹¹ Vgl. auch OVG Schleswig, UPR 1998, 472 (noch in Bezug auf die RL 90/313, wobei das Gericht im konkreten Fall aber das UIG anwendet).

TITEL VII

SONSTIGE BESTIMMUNGEN

KAPITEL 1

Zusätzliche Verpflichtungen

Artikel 49

Umweltschutz

(1) Der Erzeuger, der Notifizierende und andere an der Verbringung von Abfällen und/oder ihrer Verwertung oder Beseitigung beteiligte Unternehmen treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle verbrachten Abfälle während der gesamten Verbringung und während ihrer Verwertung und Beseitigung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und in umweltgerechter Weise behandelt werden.

Dazu gehört insbesondere – wenn die Verbringung innerhalb der Gemeinschaft erfolgt – die Einhaltung der Bestimmungen des Artikels 4 der Richtlinie 2006/12 sowie der anderen Abfallgesetzgebung der Gemeinschaft.

(2) Im Falle der Ausfuhr aus der Gemeinschaft verfährt die zuständige Behörde am Versandort in der Gemeinschaft folgendermaßen:

a) Sie schreibt vor und bemüht sich sicherzustellen, dass alle ausgeführten Abfälle während der gesamten Verbringung einschließlich der Verwertung gemäß Artikel 36 und 38 oder Beseitigung gemäß Artikel 34 im Empfängertrittstaat in umweltgerechter Weise behandelt werden;

b) sie untersagt die Ausfuhr von Abfällen in Drittstaaten, wenn sie Grund zu der Annahme hat, dass die Abfälle nicht gemäß den Anforderungen des Buchstaben a behandelt werden.

Bei dem betroffenen Abfallverwertungs- oder -beseitigungsverfahren kann eine umweltgerechte Behandlung unter anderem dann angenommen werden, wenn der Notifizierende oder die zuständige Behörde im Empfängerstaat nachweisen kann, dass die Anlage, die die Abfälle erhält, im Einklang mit Standards zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt betrieben wird, die den im Gemeinschaftsrecht festgelegten Standards weitgehend entsprechen.

Diese Annahme lässt die Gesamtbeurteilung der umweltgerechten Behandlung während der gesamten Verbringung einschließlich der Verwertung oder Beseitigung im Empfängertrittstaat unberührt.

Als Hinweise für die umweltgerechte Behandlung von Abfällen können die in Anhang VIII aufgeführten Leitlinien herangezogen werden.

(3) Im Falle der Einfuhr in die Gemeinschaft verfährt die zuständige Behörde am Bestimmungsort in der Gemeinschaft folgendermaßen:

a) Sie schreibt vor und stellt durch Ergreifen der erforderlichen Maßnahmen sicher, dass alle in ihr Zuständigkeitsgebiet verbrachten Abfälle während der gesamten Verbringung einschließlich der Verwertung oder Beseitigung im Empfängerstaat gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2006/12/EG und der übrigen Abfallgesetzgebung der Gemeinschaft ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und ohne Verwendung von Verfahren oder Methoden behandelt werden die die Umwelt schädigen können;

b) sie untersagt die Einfuhr von Abfällen aus Drittstaaten, wenn sie Grund zu der Annahme hat, dass die Abfälle nicht gemäß den Anforderungen des Buchstaben a behandelt werden.

A. Überblick

Art. 49 VO 1013/2006 sind eine Reihe von Verpflichtungen des Erzeugers, des Notifizierenden, anderen an der Verbringung, Verwertung bzw. Beseitigung beteiligter Personen sowie der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die **Sicherstellung eines ausreichenden Umwelt- und Gesundheitsschutzes** zu entnehmen. Allerdings variieren die normative Dichte und damit die rechtliche Tragweite dieser Verpflichtungen, werden teilweise doch eher allgemeine Vorgaben formuliert, aus denen sich nur beschränkt konkretisierbare Verpflichtungen ableiten lassen, so dass bei der Anwendung der Vorgaben des Art. 49 VO 1013/2006 insoweit ein erheblicher Gestaltungsspielraum besteht.

Art. 49 VO 1013/2006 enthält sowohl Verpflichtungen von in eine Abfallverbringung oder in die Entsorgung involvierten **Privaten (Absatz 1)** – die für alle Formen der

Abfallverbringung, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen,⁴⁹² zum Zuge kommen – als auch Verpflichtungen der jeweils **zuständigen Behörden** im Falle der **Ausfuhr** von Abfällen aus der Gemeinschaft (**Absatz 2**) und der **Einfuhr** von Abfällen in die Gemeinschaft (**Absatz 3**).

Die **VO 259/93** enthielt in Art. 34 eine im Vergleich sehr knappe Bestimmung, die lediglich Pflichten des Erzeugers betraf (Absatz 1) und die Mitgliedstaaten letztlich nur zu ergänzenden Maßnahmen zu deren Durchsetzung verpflichtete (Absatz 2). Insofern erweitert Art. 49 VO 1013/2006 nicht nur die Verpflichteten, sondern differenziert auch zwischen verschiedenen Arten von Verpflichtungen und Abfallverbringungen.

Art. 49 Abs. 1 Uabs. 2, Abs. 3 lit. a) VO 1013/2006 nehmen auf **Art. 4 RL 2006/12** Bezug. Die **Neufassung der Abfallrahmenrichtlinie** nimmt die in Art. 4 RL 2006/12 enthaltenen Vorgaben im Ergebnis in Art. 13 und Art. 36 Abs. 1 RL 2008/98⁴⁹³ auf, so dass der Erlass der neuen Abfallrahmenrichtlinie insoweit nicht zu einer Modifikation der rechtlichen Tragweite des Art. 49 VO 1013/2006 führen wird.

B. Verpflichtungen mit der Abfallverbringung und / oder -entsorgung befasster Personen (Absatz 1)

I. Adressaten

Art. 49 VO 1013/2006 verpflichtet direkt – als Verordnungsbestimmung ist diese Vorschrift unmittelbar anwendbar (Art. 249 EG) – den **Erzeuger**, den **Notifizierenden** sowie allgemein andere an der Verbringung von Abfällen und / oder ihrer Verwertung oder Beseitigung beteiligte **Unternehmen**. Damit werden also in der Regel **Private** in die Pflicht genommen, wobei es selbstredend nicht ausgeschlossen ist, dass auch Behörden betroffen sind, sofern sie etwa Betreiber eines Entsorgungsunternehmens sind. Diese Bestimmung stellt damit also sicher, dass letztlich **alle mit einer Verbringung oder mit der Entsorgung befassten Personen bzw. Unternehmen** der in Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 enthaltenen Pflicht zur umwelt- und gesundheitsschutzgerechten Behandlung unterliegen.

Dabei wird man die Tragweite der in dieser Bestimmung formulierten Verpflichtungen für die einzelnen Personen insoweit präzisieren können, als sie grundsätzlich nur – aber immerhin – im **Rahmen ihres jeweiligen Tätigkeitsfeldes** für die umwelt- und gesundheitsschutzgerechte Behandlung der Abfälle zur Verantwortung gezogen werden können. Damit sind die verschiedenen Akteure jedenfalls und mindestens für die direkt von ihnen selbst durchgeführten Maßnahmen verantwortlich, so dass z.B. das für eine Verbringung besorgte Unternehmen die umweltgerechte Verbringung selbst sicherzustellen hat.

Darüber hinaus fragt es sich aber, ob und ggf. inwieweit bzw. unter welchen Voraussetzungen den genannten Personen auch Pflichten in Bezug auf die an sich von **einer anderen Person zu verantwortenden Tätigkeit** obliegen, ob also z.B. der Notifizierende oder / und die mit der Abfallverbringung betraute Person auch gewisse Pflichten in Bezug auf die umweltgerechte Behandlung des verbrachten Abfalls in der Entsorgungsanlage zu beachten haben. Grundsätzlich dürfte diese Frage zu verneinen sein, da letztlich jede Person (nur) für die in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich liegenden Tätigkeiten zuständig ist und die jeweils anderen Personen in der Regel keine oder allenfalls beschränkte Einwirkungsmöglichkeiten auf deren Tätigkeiten haben. Vor dem Hintergrund der Sicherstellung eines möglichst hohen Umweltschutzniveaus und angesichts der allgemeinen Formulierung des Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 wird man die jeweils anderen Personen aber insoweit in die Pflicht nehmen können bzw. müssen, als sie alles in **ihrem Verant-**

⁴⁹² Hierzu die Kommentierung zu Art. 1.

⁴⁹³ ABl. 2008 L 312, 3.

wortungsbereich liegende tun und hier die nach den **Umständen erforderliche Sorgfalt** anwenden müssen, um sich zu vergewissern, dass auch die anderen mit der Abfallverbringung und der Entsorgung der entsprechenden Abfälle befassten Personen ihre Pflichten eines umwelt- und gesundheitsschutzgerechten Verhaltens beachten. Dies impliziert z.B., dass sich der Notifizierende versichern lassen muss, dass die Entsorgungsanlage den Anforderungen des Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 entspricht und dass er im Falle des Vorliegens konkreter Anhaltspunkte, dass dies nicht der Fall ist, die Verbringung zu einer solchen Entsorgungsanlage grundsätzlich beenden bzw. unterlassen muss. Allerdings sollten die Anforderungen an diese nach den Umständen erforderliche Sorgfalt nicht zu hoch angesetzt werden, da – wie erwähnt – letztlich primär die jeweils tatsächlich die jeweilige Tätigkeit ausübenden Personen in die Pflicht genommen werden können.

II. Inhaltliche Tragweite der Verpflichtung

Die inhaltliche Tragweite der in Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 formulierten Verpflichtung erschließt sich durch zwei Elemente:

1. *In zeitlicher Hinsicht*

Zunächst ist der **zeitliche Rahmen** zu beachten: Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 findet nur während der **Verbringung** und während ihrer (also der verbrachten Abfälle) **Verwertung und / oder Beseitigung** Anwendung. Dieser zeitliche Geltungsbereich ist damit aber sehr weit gefasst, beginnt er doch mit dem Beginn des Transports⁴⁹⁴ und endet erst mit dem tatsächlichen Abschluss der Verwertungs- oder Beseitigungshandlung.

Dies ist insofern bemerkenswert, als die VO 1013/2006 an sich nur die Abfallverbringung – nicht hingegen die Verwertung und Beseitigung, die Gegenstand der RL 2006/12 sind – regelt. Von Bedeutung ist dies insofern, als **Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006** als Verordnungsbestimmung **unmittelbar anwendbar** ist, während dies bei der entsprechenden Pflicht in Art. 4 RL 2006/12 gerade nicht der Fall ist,⁴⁹⁵ so dass erst die entsprechenden Umsetzungsbestimmungen Pflichten für Private formulieren können.

Das damit mögliche Zusammenspiel bzw. die **parallele Anwendbarkeit des Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 einerseits und der nationalen Umsetzungsbestimmung zu Art. 4 RL 2006/12** andererseits impliziert, dass die Adressaten dieser Verpflichtungen zwei Kategorien von Vorgaben zu beachten haben. In der Regel wird dies insofern kein Problem darstellen, als die Beachtung der Umsetzungsge-setze zu Art. 4 RL 2006/12 gleichzeitig auch die Konformität des jeweiligen Verhaltens mit den Vorgaben des Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 mit sich bringen dürfte. In den Fällen jedoch, in denen Art. 4 RL 2006/12 nicht oder nicht den Vorgaben der Richtlinie entsprechend umgesetzt wurde, kommt über Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 jedenfalls Art. 4 RL 2006/12 als unmittelbar geltende Bestimmung zum Zuge, der diesfalls über die Vorgaben des nationalen Rechts hinaus zu beachten ist.

⁴⁹⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 34 VO 1013/2006, der den Begriff der Verbringung definiert.

⁴⁹⁵ Vgl. EuGH, Rs. C-236/92 (Comitato di coordinamento per la difesa della cava u.a.), Slg. 1994, I-483, Rn. 12 ff. Der EuGH führt als Begründung an, dass Art. 4 RL 75/442 (der Art. 4 RL 2006/12 entspricht) nur programmatischen Charakter habe und nur die von den Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu beachtenden Ziele festschreibe, so dass aus ihr keine Verpflichtung zum Erlass konkreter Maßnahmen abgeleitet werden könne. Dies ändert aber nichts daran, dass ein Verstoß gegen Art. 4 RL 2006/12 durchaus zu bejahren sein kann, vgl. noch im Text B.II.2.

2. In materieller Hinsicht

Materiell verpflichtet Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 zunächst allgemein dazu, Abfälle so zu behandeln, dass sie **keine Gefährdung der menschlichen Gesundheit** verursachen und die Behandlung in **umweltgerechter Weise** erfolgt. Da für die Einhaltung dieser „Standards“ keine quantifizierten Grenzwerte o.ä. formuliert werden, impliziert diese Verpflichtung einen gewissen Gestaltungsspielraum bzw. eine gewisse Bandbreite, innerhalb derselben ihr entsprochen werden kann, wie auch schon die Definition der umweltgerechten Behandlung in Art. 2 Nr. 8 VO 1013/2006⁴⁹⁶ zeigt.

Gleichwohl legt es die Formulierung des Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 nahe zu differenzieren:

- Soweit es um den **Schutz der menschlichen Gesundheit** geht, spricht Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 davon, dass die erfassten Aktivitäten „ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit“ durchzuführen sind. Damit wird wohl ein recht strenger Maßstab angelegt, und die Adressaten werden im Ergebnis und „absolut“ verpflichtet dafür zu sorgen, dass jegliche Gefährdung der menschlichen Gesundheit vermieden wird, wobei man (auch) hier jedoch nur das Anlegen der nach den Umständen erforderlichen Sorgfalt verlangen darf, so dass z.B. im Falle unvorhersehbarer Gesundheitsgefährdungen kein Verstoß gegen Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 vorliegen dürfte. Weiter ist die Frage danach, unter welchen Voraussetzungen eine Gesundheitsgefährdung anzunehmen ist, unter Heranziehung des einschlägigen Gemeinschaftsrechts (z.B. Grenzwerte für bestimmte Schadstoffe) und – darüber hinaus – des neuesten Stands der wissenschaftlichen Erkenntnis zu bestimmen, wobei das Vorsorgeprinzip⁴⁹⁷ zu beachten ist.
- Soweit es aber darüber hinaus um die Verpflichtung zur **umweltgerechten Behandlung des Abfalls** geht, lässt schon die Legaldefinition erkennen, dass hier gerade keine Pflicht zur Vermeidung jeglicher Umweltbelastung formuliert wird, sondern lediglich die „nachteiligen Auswirkungen“ zu vermeiden sind.⁴⁹⁸

Jedenfalls impliziert die Formulierung des Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 aber, dass eine umwelt- und gesundheitsschutzgerechte Verbringung oder / und Entsorgung von Abfällen von vornherein nur unter der Voraussetzung vorliegen kann, dass die einschlägigen **gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften umfassend beachtet** werden, wie Art. 49 Abs. 1 Uabs. 2 VO 1013/2006 in Bezug auf Art. 4 RL 2006/12 auch ausdrücklich hervorhebt. Diese Verpflichtung impliziert, dass auch grundsätzlich nicht unmittelbare wirksame Richtlinienbestimmungen über Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 für die Privaten unmittelbar gelten und diese verpflichten.⁴⁹⁹

Speziell in Bezug auf Art. 4 RL 2006/12 – der die Mitgliedstaaten (neben der Pflicht zur Verhinderung der unkontrollierten Ablagerung, Ableitung oder Beseitigung von Abfällen) verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können – ändert die fehlende unmittelbare Wirksamkeit dieser Bestimmung⁵⁰⁰ nichts daran, dass ein Verstoß gegen diese Bestimmung durchaus festgestellt werden kann. Zwar räumt diese Bestimmung den Mitgliedstaaten und im Rahmen des Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 den Adres-

⁴⁹⁶ Vgl. auch die Kommentierung zu dieser Bestimmung.

⁴⁹⁷ Wonach Umwelt- und Gesundheitsbelastungen prioritär mit präventiven Maßnahmen zu begegnen ist. Zum Vorsorgeprinzip im Gemeinschaftsrecht m.w.N. *Epiney*, Umweltrecht, 101 ff.; *Kuhn*, ZEuS 2006, 487 ff.; *de Sadeleer*, ELJ 2006, 139 ff.

⁴⁹⁸ Vgl. im Einzelnen die Kommentierung zu Art. 2 Nr. 8 VO 1013/2006.

⁴⁹⁹ Vgl. bereits die Bemerkungen oben B.II.1.

⁵⁰⁰ Vgl. Fn. 4.

saten dieser Bestimmung einen gewissen **Gestaltungsspielraum** ein; jedoch kann auch dieser **überschritten** werden. So prüft der EuGH die Überschreitung des den Mitgliedstaaten eingeräumten Gestaltungsspielraums daraufhin, ob die jeweiligen Maßnahmen zur Verwirklichung einer gesundheits- und umweltverträglichen Abfallentsorgung nicht offensichtlich ungenügend oder unzureichend sind. Dies sei etwa bei einer „signifikanten Beeinträchtigung der Umwelt über einen längeren Zeitraum“ anzunehmen.⁵⁰¹

III. Zur Frage der extraterritorialen Wirkung

Da sich Art. 49 VO 1013/2006 allgemein an eine Reihe von Personen richtet und allgemein Pflichten bezüglich der Verbringung und Entsorgung von Abfällen, die nach den Vorgaben der Verordnung verbracht werden und für die der Anwendungsbereich der Verordnung eröffnet ist, vorsieht, kann diese Bestimmung auch insofern **extraterritoriale Wirkung** entfalten, als **außerhalb des Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts** – und damit der Verordnung – sich abspielende Sachverhalte oder / und **außerhalb des Gemeinschaftsgebiets ansässige Personen** erfasst sind bzw. zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn die Verbringung mit Durchfuhr durch einen Drittstaat erfolgt oder es um Ein- oder Ausfuhr in einen bzw. von einem Drittstaat geht, erfolgt in diesen Fällen doch ein Teil der Verbringung regelmäßig auf dem Staatsgebiet eines Drittstaats. Auch können die Adressaten der in Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 formulierten Verpflichtung ihren (Wohn-) Sitz in einem Drittstaat haben und von dort aus wirtschaftlich tätig werden.

Nach den einschlägigen **völkerrechtlichen Regeln**⁵⁰² bezieht sich die **Rechtssetzung** der Staaten und supranationaler Organisationen grundsätzlich auf das eigene Hoheitsgebiet, und der territoriale Geltungsbereich des nationalen oder supranationalen Rechts ist entsprechend begrenzt, können doch auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates ohne dessen Zustimmung keine Hoheitsakte gesetzt werden. Allerdings steht das Völkerrecht nicht allgemein dem Erlass von Rechtsnormen mit (auch) extraterritorialer Wirkung entgegen, sondern diese ist – abgesehen von den Fällen, in denen eine solche Wirkung durch völkerrechtliche Bestimmungen verboten ist – immer dann zulässig, wenn ein ausreichender Anknüpfungspunkt zu dem jeweiligen Staat bzw. zu der supranationalen Organisation, seinem Gebiet oder seinem Recht für den Erlass eines Gesetzes mit extraterritorialer Wirkung besteht.⁵⁰³ Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Beschränkung der staatlichen und supranationalen Rechtsetzungsbefugnis auf Sachverhalte im eigenen Hoheitsgebiet bzw. im territorialen Anwendungsbereich des supranationalen Rechts ist jedoch bei der Auslegung einer Bestimmung, die ihre extraterritoriale Wirkung impliziert, Vorsicht geboten, und eine solche Auslegung sollte nur bei zweifelsfreien Anhaltspunkten erfolgen. Im Übrigen ist jedenfalls die extraterritoriale **Rechtsdurchsetzung** ohne Einverständnis des betroffenen Staates bzw. Hoheitsträgers nicht mit den völkerrechtlichen Vorgaben vereinbar.

Somit kann Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 – auf der Grundlage der Annahme, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber die soeben skizzierten einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben einhalten wollte, wovon auszugehen ist⁵⁰⁴ – nur insoweit **extraterritoriale Wirkungen** entfalten, als ein **ausreichender Bezug zum Gemein-**

⁵⁰¹ EuGH, Rs. C-387/97 (Kommission/Griechenland), Slg. 2000, I-5047, Rn. 56; s. auch EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar u.a.), Slg. 2000, I-4785, Rn. 38 f.; EuGH, Rs. C-365/97 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773, Rn. 67 f.

⁵⁰² Zu diesen etwa *Kälin/Epiney/Caroni/Künzli*, Völkerrecht, 163 ff.; Graf Vitzthum-Hailbronner, 211 ff.

⁵⁰³ Auch dürfen die Adressaten des extraterritorial wirkenden Gesetzes nicht gezwungen werden, im Ausland Gesetze eines anderen Staates zu verletzen.

⁵⁰⁴ Im Übrigen sind auch die völkergewohnheitsrechtlichen Regeln Teil des in der Gemeinschaft geltenden und anwendbaren Rechts und gehen grundsätzlich dem Sekundärrecht vor. Vgl. EuGH, Rs. C-162/96 (Racke/Hauptzollamt Mainz), Slg. 1998, I-3655; zu diesen Grundsätzen *Epiney*, EuZW 1999, 5 ff.

schaftsrecht vorhanden und die extraterritoriale Wirkung nicht durch eine völkerrechtliche Norm verboten ist. Hierbei ist zu unterscheiden:

- Soweit es um Pflichten in Bezug auf die **Verbringung** selbst (also den Transport und mit ihm verbundene Verhaltensweisen) geht, ist regelmäßig ein hinreichender Anknüpfungspunkt zur Gemeinschaft anzunehmen. Denn wenn die Verbringung in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt,⁵⁰⁵ liegt Ausgangspunkt oder Ziel der Abfallverbringung in der Gemeinschaft, so dass es der Gemeinschaft unbenommen bleibt, Vorgaben für die gesamte Verbringung zu formulieren, unter Einschluss des Teils der Verbringung, der außerhalb ihres Hoheitsgebiets erfolgt. Denn nur auf diese Weise kann die Effektivität der Vorgaben für die Verbringung auf dem Gemeinschaftsgebiet selbst sichergestellt werden. Daher ist davon auszugehen, dass diejenigen Vorgaben des Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006, die sich auf den Verbringungs Vorgang beziehen, extraterritoriale Wirkung entfalten. Für diese Sicht sprechen im Übrigen auch Art. 49 Abs. 2, 3 VO 1013/2006, die auf Pflichten der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass bestimmte Vorgaben während der gesamten Verbringung eingehalten werden, Bezug nehmen.
- Soweit es aber um Verpflichtungen geht, die insofern **standortbezogen** sind, als sie bestimmte „feste“ **(Entsorgungs-) Anlagen** betreffen, können jedenfalls nicht im Gemeinschaftsgebiet ansässige Anlagenbetreiber in Bezug auf ebenfalls nicht im Gemeinschaftsgebiet befindliche Anlagen keinen Verpflichtungen nach Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 unterliegen, fehlt hier doch jeglicher Anknüpfungspunkt mit dem Gemeinschaftsrecht.⁵⁰⁶ Hingegen können im Gemeinschaftsgebiet ansässige und von dort aus operierende Adressaten des Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 durchaus auch Verpflichtungen in Bezug auf sich außerhalb des Gemeinschaftsgebiets befindliche Anlagen obliegen, immer unter der Voraussetzung, dass die allgemeinen Voraussetzungen des Greifens dieser Verpflichtungen gegeben sind.⁵⁰⁷
- Jedenfalls ist aber die **Rechtsdurchsetzung** außerhalb des Gemeinschaftsgebiets ausgeschlossen, so dass die Sanktionen, die die Mitgliedstaaten nach Art. 50 VO 1013/2006 vorzusehen haben, nur innerhalb des Gemeinschaftsgebiets bzw. des Gebiets des betreffenden Mitgliedstaats angewandt werden können.

C. Verpflichtungen der zuständigen Behörde im Falle der Aus- oder Einfuhr von Abfällen (Absatz 2, 3)

Art. 49 Abs. 2, 3 VO 1013/2006 formuliert **spezifische Pflichten der zuständigen Behörden** – nicht hingegen sonstiger an der Verbringung beteiligter Personen, für die Art. 49 Abs. 1 einschlägig ist – am Versandort (im Falle der Ausfuhr von Abfällen aus der Gemeinschaft) oder am Bestimmungsort (im Falle der Einfuhr von Abfällen in die Gemeinschaft):

- Im Falle der **Ausfuhr von Abfällen** aus der Gemeinschaft in Drittstaaten hat die zuständige Behörde vorzuschreiben, dass die Vorgaben der Art. 34, 36-

⁵⁰⁵ Vgl. hierzu die Kommentierung zu Art. 1.

⁵⁰⁶ Vor diesem Hintergrund ist wohl auch die Formulierung in Art. 49 Abs. 1 Uabs. 2 VO 1013/2006 zu sehen, wonach Art. 4 RL 2006/12 nur insoweit zum Tragen komme, wie die Verbringung innerhalb der Gemeinschaft erfolge. Allerdings ist dieser Bestimmung keine abschließende Umschreibung der Reichweite der (extra-) territorialen Wirkung der Verpflichtungen des Art. 49 Abs. 1 VO 1013/2006 zu entnehmen, bezieht sie sich doch nur auf eine ausgewählte Konstellation.

⁵⁰⁷ Zu diesen oben B.I.

38 – die auf eine umweltgerechte Verbringung und Entsorgung abzielen – einzuhalten sind. Sie hat sich weiterhin darum zu „bemühen“, diese Einhaltung zu gewährleisten, womit wohl auf die Anlegung der nach den Umständen erforderlichen Sorgfalt Bezug genommen wird. Falls diese Vorgaben nicht eingehalten werden, ist die Ausfuhr der Abfälle zu untersagen (Art. 49 Abs. 2 Uabs. 1 VO 1013/2006). Weiter enthalten Art. 49 Abs. 2 Uabs. 2-4 VO 1013/2006 noch eine Reihe von Hinweisen in Bezug auf mögliche Anhaltspunkte zum Nachweis der in Art. 49 Abs. 2 Uabs. 1 VO 1013/2006 formulierten Vorgaben, die aber jedenfalls verdeutlichen, dass es um eine **Gesamtbeurteilung der umweltgerechten Behandlung** der Abfälle während der gesamten Verbringung (einschließlich Verwertung oder Beseitigung) geht, so dass etwa allein die Beachtung bestimmter gemeinschaftsrechtlicher Standards im Empfängerstaat oder der in Anhang VIII aufgeführten Leitlinien das Ergebnis dieser Gesamtbeurteilung nicht präjudiziert.

- Im Falle der **Einfuhr von Abfällen** in die Gemeinschaft sieht Art. 49 Abs. 3 VO 1013/2006 – letztlich spiegelbildlich zu Art. 49 Abs. 2 VO 1013/2006 – vor, dass die zuständige Behörde am Bestimmungsort vorschreibt und durch geeignete Maßnahmen sicherstellt, dass alle in ihr Zuständigkeitsgebiet verbrachten Abfälle während der gesamten Verbringung (einschließlich Verwertung und Beseitigung im Empfängerstaat) die Vorgaben des Art. 4 RL 2006/12 sowie der übrigen einschlägigen Regelungen des Gemeinschaftsrechts beachten und so keine Gefährdung der menschlichen Gesundheit und keine Schädigung der Umwelt mit sich bringen. Deutlich wird damit, dass es hier letztlich um die Beachtung der gemeinschaftlichen Abfallgesetzgebung geht. Im Falle einer Nichtbeachtung dieser Vorgaben bzw. entsprechender Anhaltspunkte ist die Einfuhr der Abfälle zu untersagen.

Auch diese Bestimmungen entfalten **extraterritoriale Wirkungen**, die jedoch nach den dargestellten Kriterien⁵⁰⁸ zulässig sind, da ein hinreichender Bezug zur Gemeinschaft besteht.

⁵⁰⁸ Oben B.III.

Durchsetzung der Vorschriften in den Mitgliedstaaten

(1) Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften für Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und treffen alle erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Anwendung. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über ihre nationalen Rechtsvorschriften zur Verhinderung und Ermittlung von illegalen Verbringungen und über die für derartige Verbringungen vorgesehenen Sanktionen.

(2) Die Mitgliedstaaten sehen im Zuge der Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Verordnung unter anderem Kontrollen von Anlagen und Unternehmen gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2006/12/EG und die stichprobenartige Kontrolle von Verbringungen von Abfällen oder der damit verbundenen Verwertung oder Beseitigung vor.

(3) Die Kontrolle von Verbringungen kann insbesondere folgendermaßen vorgenommen werden:

- a) am Herstellungsort mit dem Erzeuger, Besitzer oder Notifizierenden,
- b) am Bestimmungsort mit dem Empfänger oder der Anlage,
- c) an den Außengrenzen der Gemeinschaft und/oder
- d) während der Verbringung innerhalb der Gemeinschaft.

(4) Die Kontrollen von Verbringungen umfassen die Einsichtnahme in Unterlagen, Identitätsprüfungen und gegebenenfalls die Kontrolle der Beschaffenheit der Abfälle.

(5) Die Mitgliedstaaten erleichtern die Verhinderung und Ermittlung illegaler Verbringungen durch bilaterale oder multilaterale Zusammenarbeit.

(6) Die Mitgliedstaaten benennen die Personen in ihren Dienststellen, die für die in Absatz 5 genannte Zusammenarbeit verantwortlich sind, und benennen die Kontaktstelle(n) für die in Absatz 4 genannten Kontrollen der Beschaffenheit der Abfälle. Diese Informationen werden an die Kommission übermittelt, die den in Artikel 54 genannten Anlaufstellen ein zusammengestelltes Verzeichnis zuleitet.

(7) Auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates kann ein Mitgliedstaat Durchsetzungsmaßnahmen gegen Personen ergreifen, die der illegalen Verbringung von Abfällen verdächtig sind und sich in seinem Hoheitsgebiet befinden.

A. Überblick

Art. 50 VO 1013/2006 regelt **verschiedene Aspekte der Durchsetzung bzw. des Vollzugs** der Verordnung. Im Vergleich zu der entsprechenden Regelung in der VO 259/93 (Art. 30) ist Art. 50 VO 1013/2006 sowohl ausführlicher (da weitere Aspekte angesprochen werden) als auch in Bezug auf die Tragweite der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten präziser.

Im Einzelnen betrifft Art. 50 VO 1013/2006 sowohl Aspekte der zu verhängenden **Sanktionen** und (allgemein) der sonstigen **Maßnahmen, die zur Sicherstellung der Anwendung der Verordnung** notwendig sind (Absatz 1), als auch **spezifische Aspekte der Durchsetzung**, nämlich Kontrollen verschiedener Art (Absätze 2-4, 6) sowie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (Absätze 5-7).

B. Sanktionen (Absatz 1)

I. Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung der Anwendung der Verordnung

Art. 50 Abs. 1 VO 1013/2006 erwähnt zunächst die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, all diejenigen Maßnahmen zu treffen, die zur **Sicherstellung der Anwendung der Verordnung notwendig** sind. Diese Pflicht ergibt sich grundsätzlich bereits aus **Art. 10 EG**, der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, für den administrativen Vollzug u.a. von EG-Verordnungen zu sorgen (sog. „unmittelbarer direkter Voll-

zug“).⁵⁰⁹ Insofern kommt also dieser in Art. 50 Abs. 1 VO 1013/2006 erwähnten Verpflichtung kein eigenständiger Gehalt zu.

In Bezug auf die **Tragweite dieser Pflicht der Mitgliedstaaten** kann vor diesem Hintergrund auf die im Zusammenhang mit Art. 10 EG zum Zuge kommenden und wesentlich durch die Rechtsprechung des EuGH geprägten Grundsätze zurückgegriffen werden.⁵¹⁰

- Grundsätzlich finden für den mitgliedstaatlichen Vollzug die **nationalen Verfahrens- und Prozessordnungen** Anwendung, so dass die Mitgliedstaaten das Gemeinschaftsrecht in eigenem Namen durchführen, ohne an Weisungen der Unionsbehörden gebunden zu sein; auch bestimmen sie selbständig die zuständigen Behörden und das anwendbare Verfahren. Insofern gilt also der Grundsatz der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten, wobei dieser Begriff aber insofern irreführend ist, als er insinuiert könnte, dass eine Art „Immunität“ der nationalen Rechtsordnungen bestünde.
- Gerade dies ist aber insofern nicht der Fall, als die Art und Weise des mitgliedstaatlichen Vollzugs jedenfalls die effektive Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährleisten muss; weiter darf es im Vergleich zu Verfahren, die in Bezug auf vergleichbare rein nationale Sachverhalte zum Zuge kommen, nicht zu Ungleichbehandlungen kommen (**Effektivitäts- und Äquivalenzprinzip**). Der Gerichtshof hat diese Anforderungen in Bezug auf zahlreiche Konstellationen angewandt und präzisiert. In unserem Zusammenhang ist insbesondere – abgesehen von den eigens zu erörternden Sanktionen⁵¹¹ – von Bedeutung, dass die von den Mitgliedstaaten zu bezeichnenden **Behörden** (vgl. Art. 53, 54, 55 VO 1013/2006) so ausgestattet sein müssen, dass sie die in der Verordnung vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen können, was u.a. auch die Möglichkeit der Einhaltung der Fristen sowie eine gewisse Sachkenntnis impliziert.

II. Festlegung von Sanktionen

Mit der Pflicht zum Erlass von Vorschriften für im Falle eines Verstoßes gegen die VO 1013/2006 zu verhängende **Sanktionen** wird weiter ein spezifischer Aspekt des Vollzuges der VO 1013/2006 bzw. ihrer Durchsetzung angesprochen. Dabei ergibt sich die in Art. 50 Abs. 1 VO 1013/2006 formulierte Anforderung an die zu verhängenden Sanktionen (nicht aber zwingend die grundsätzliche Pflicht zur Verhängung von Sanktionen) – die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen – letztlich ebenfalls aus Art. 10 EG.⁵¹² Insofern sind dem Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Entscheidung darüber, wie die Sanktionen ausgestaltet sein müssen, Grenzen gesetzt, und auch hier ist jedenfalls das Äquivalenz-

⁵⁰⁹ Vgl. nur *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 29 ff.; Bieber/Epiney/Haag-Epiney, § 8, Rn. 3, 12 ff., jeweils m.w.N.

⁵¹⁰ Zu diesen *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 29 ff.; Bieber/Epiney/Haag-Epiney, § 8, Rn. 12 ff.; Möllers, EuR 2002, 483 ff.; Rodríguez Iglesias, EuGRZ 1997, 289 ff.; aus der Rechtsprechung grundlegend EuGH, verb. Rs. 205-215/82 (Deutsche Milchkontor), Slg. 1983, 2633, Rn. 22 f.; s. sodann etwa EuGH, Rs. 210/87 (Padovani), Slg. 1988, 6177, Rn. 22; EuGH, Rs. C-24/94 (Alcan), Slg. 1997, I-1591, Rn. 24; EuGH, Rs. C-231/96 (Edilizia Industriale Siderurgica), Slg. 1998, I-4951, Rn. 19; EuGH, Rs. C-34/02 (Pasquini), Slg. 2003, I-6515, Rn. 56 ff.; EuGH, Rs. C-30/02 (Recheio), Slg. 2004, I-937.

⁵¹¹ Vgl. sogleich unten B.II.

⁵¹² Vgl. *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 38; aus der Rechtsprechung etwa EuGH, Rs. C-29/95 (Pastoors), Slg. 1997, I-285, Rn. 19 ff., in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit einer mitgliedstaatlichen Sanktion im Zusammenhang mit ihrer Prüfung am Maßstab des Art. 12 EG. S. sodann ausdrücklich den Hinweis auf das Erfordernis, dass Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen, in EuGH, Rs. 68/88 (Kommission/Griechenland), Slg. 1989, 2965, Rn. 23 f.; s. auch EuGH, Rs. C-230/01 (Penycoed), Slg. 2004, I-937, Rn. 36.

prinzip zu beachten. Weiter muss auch bei der Durchsetzung der Sanktionen eine gewisse Sorgfalt angewandt werden, so dass die Sanktionen auch in der Praxis wirksam sind; jedenfalls muss dieselbe Sorgfalt angewandt werden wie bei nach Art und Schwere vergleichbaren Verstößen gegen nationales Recht.⁵¹³

In Bezug auf den **Anwendungsbereich** der Pflicht zum Erlass von Sanktionen wegen Verstößen gegen die sich aus der Verordnung ergebenden Pflichten legt es der hinter dieser Pflicht stehende Gedanke der Sicherstellung der Effektivität und damit der Einhaltung dieser Pflichten nahe, dass Sanktionen für all diejenigen Bestimmungen bzw. deren Nichteinhaltung vorzusehen sind, die Privaten Pflichten auferlegen.

In **Deutschland** wird dieser Verpflichtung durch § 326 Abs. 2 i.V.m. § 326 Abs. 4-6 sowie §§ 330, 330a, 330b, 330c und 330d **StGB**, § 18 **Abfallverbringungs-gesetz**⁵¹⁴ sowie die auf § 18 Abs. 5 Abfallverbringungsgesetz gestützte **Abfallver-bringungsbußgeldverordnung**⁵¹⁵ nachgekommen.

Die Bestimmungen des **StGB** regeln die Bestrafung der widerrechtlichen Verbringung von Abfällen (§ 326) sowie die schwere Gefährdung durch das Freisetzen von Giften (Art. 330a ff.).

§ 18 **Abfallverbringungsgesetz** sieht einerseits vor, dass eine Reihe von Verstößen gegen im Gesetz selbst enthaltene Pflichten Ordnungswidrigkeiten darstellen; andererseits sind als Ordnungswidrigkeiten auch die in § 18 Abs. 1 Nr. 18 Abfallverbringungsgesetz genannten Verstöße gegen bestimmte Anforder-ungen anzusehen, die in unmittelbar geltenden Vorschriften der Gemeinschaft enthalten sind.

Durchgeführt wird § 18 Abs. 1 Nr. 18 Abfallverbringungsgesetz letztlich durch die **Abfallverbringungs-bußgeldverordnung**, die im Einzelnen auflistet, welche Verstöße gegen welche Verpflichtungen aus der VO 1013/2006 Ordnungswidrigkeiten im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 18 lit. a)-c) Abfallverbringungs-gesetz darstellen, woraus sich auch die Höhe der Bußgelder ergibt (vgl. § 18 Abs. 3 Abfallverbrin-gungsgesetz).

Insgesamt ist nicht ersichtlich, dass diese Durchführung des Art. 50 Abs. 1 VO 1013/2006 gegen die Vorgaben der Effektivität und Verhältnismäßigkeit verstieße, dürften die vorgesehenen Sanktionen doch hinreichend streng bzw. die Bußgelder hinreichend hoch sein, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Allerdings fällt auf, dass **Verstöße gegen Art. 49 Abs. 1** VO 1013/2006 nicht in den erwähn-ten Durchführungsbestimmungen figurieren und damit nicht mit Sanktionen bewehrt sind. Da aber auch diese Bestimmung ihren (privaten) Adressaten eine Reihe von Pflichten auferlegt, die trotz des zweifel-los bestehenden Gestaltungsspielraums insoweit konkretisierbar sind, als Konstellationen denkbar sind, bei denen dieser Spielraum klar überschritten wird,⁵¹⁶ hätte auch diese Vorschrift jedenfalls in den Katalog der Ordnungswidrigkeiten aufgenommen werden müssen; so zieht ein Verstoß gegen diese Vorschrift keinerlei Sanktionen nach sich, was weder den Vorgaben des Art. 50 Abs. 1 VO 1013/2006 Rechnung trägt noch ihre Effektivität sicherzustellen vermag.

C. Kontrollen (Absatz 2-4, 6)

Art. 50 Abs. 2-4 VO 1013/2006 verpflichten die Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Reihe von „**Kontrollen**“. Hierunter sind behördliche Untersuchungen oder

⁵¹³ S. in diesem Zusammenhang insbesondere die Präzisierungen durch die Rechtspre-chung in Bezug auf die Effektivität der Sanktionen im Gleichstellungsrecht, die die Grenzen des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums sehr deutlich zu illustrieren vermögen: EuGH, Rs. C-177/99 (Dekker), Slg. 1990, I-3941; EuGH, Rs. 14/83 (von Colson und Kamann), Slg. 1984, 1891; EuGH, Rs. C-271/91 (Marshall), Slg. 1993, I-4367; EuGH, Rs. C-180/95 (Draempaehl), Slg. 1997, I-2159; EuGH, Rs. C-66/95 (Sut-ton), Slg. 1997, I-2163.

⁵¹⁴ Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parla-ments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen 1) und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschrei-tenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung 2) (Abfallverbringungs-gesetz – AbfVerbrG) vom 19.7.2007, BGBl. 2007 I 1462.

⁵¹⁵ Verordnung zur Durchsetzung von Vorschriften in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft über die Verbringung von Abfällen (Abfallverbringungsbußgeldverord-nung – AbfVerbrBußV) vom 29.7.2007, BGBl. 2007 I 1761.

⁵¹⁶ Vgl. die Kommentierung zu Art. 49, B.

Verifizierungen „vor Ort“ in Bezug auf eine bestimmte Verbringung und / oder Entsorgung zu verstehen, etwa indem in mitgeführte Unterlagen Einsicht genommen, die Beschaffenheit des Abfalls überprüft oder die Entsorgungstechnik einer Anlage analysiert wird.

Zwar dürfte sich die grundsätzliche Pflicht zur Durchführung von Kontrollen im Hinblick auf die Einhaltung von in einer gemeinschaftlichen Verordnung enthaltenen Pflichten bereits aus **Art. 10 EG** ergeben, sind zumindest gewisse Kontrollen doch regelmäßig im Hinblick auf die **effektive Wirksamkeit** der in Verordnungen enthaltenen Pflichten notwendig. Allerdings sind Art. 50 Abs. 2-4 VO 1013/2006 zum Teil relativ präzise **Vorgaben über die Art und Weise der durchzuführenden Kontrollen** zu entnehmen, so dass der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten im Vergleich zu den sich allein aus Art. 10 EG ergebenden Pflichten, die den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum einräumen, entsprechend beschränkt wird. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten auch über die in Art. 50 Abs. 2-4 VO 1013/2006 ausdrücklich genannten (Kontroll-) Maßnahmen hinaus die sich im Hinblick auf die Effektivität der in der Verordnung formulierten Pflichten nach den Umständen als notwendig erweisenden Kontrollen durchzuführen haben, wie schon der Hinweis auf die „unter anderem“ zu treffenden Kontrollen (vgl. Art. 50 Abs. 2 VO 1013/2006) verdeutlicht.

Im Einzelnen verpflichten Art. 50 Abs. 2-4 VO 1013/2006 die Mitgliedstaaten zu folgenden **Kontrollmaßnahmen**:⁵¹⁷

- **Anlagen und Unternehmen** sind gemäß **Art. 13 RL 2006/12** regelmäßig und angemessen zu überprüfen. Im Verhältnis zu Art. 13 RL 2006/12 sind hiermit keine zusätzlichen Verpflichtungen verbunden. In Bezug auf die Tragweite dieser Bestimmung impliziert die regelmäßige und angemessene Kontrolle sowohl „verdachtsunabhängige“ als auch in zeitlicher Hinsicht und in Bezug auf den Umfang eine den Umständen angemessene Kontrolle.
- Sodann sind **Abfallverbringungen** oder (bemerkenswerterweise nicht „und“) die „damit verbundenen“ **Verwertung und Beseitigung** – also offenbar die Verwertung oder Beseitigung, der die verbrachten Abfälle zugeführt wird – stichprobenartigen Kontrollen zu unterziehen, wobei die Art und Häufigkeit dieser Kontrollen jedoch weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen wird. Immerhin sieht Art. 50 Abs. 4 VO 1013/2006 zwingend vor, dass die Kontrollen der Verbringungen die Einsichtnahme in Unterlagen und Identitätsprüfungen zu umfassen haben. Weiter nennt Art. 50 Abs. 3 VO 1013/2006 die möglichen Orte der Kontrollen, und Art. 50 Abs. 4 VO 1013/2006 präzisiert noch, dass die Kontrolle auch die Beschaffenheit der Abfälle umfassen können muss. Darüber hinaus ergibt sich aber aus den allgemeinen Verpflichtungen des Art. 10 EG, dass all diejenigen Kontrollen durchzuführen sind, die nach den jeweiligen Umständen für eine effektive Anwendung der Verordnung notwendig sind.

Derartige Kontrollen können allerdings nur im Hoheitsgebiet der jeweiligen Mitgliedstaaten durchgeführt werden, da die Befugnis zur Setzung von Hoheitsakten nur auf dem eigenen Staatsgebiet völkerrechtlich zulässig ist; eine **extraterritoriale Wirkung** bei der Rechtsdurchsetzung ist völkerrechtlich nicht zulässig.⁵¹⁸

Nach Art. 50 Abs. 6 VO 1013/2006 haben die Mitgliedstaaten die Kontaktstellen für die Kontrollen der Beschaffenheit der Abfälle zu benennen; diese Formulierung dürfte es nahe legen, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich solche Kontrollen durchzuführen haben.

⁵¹⁷ S. in diesem Zusammenhang auch § 11 Abfallverbringungsgesetz, der auf diese Kontrollpflichten Bezug nimmt, ohne ihre Durchführung jedoch zu präzisieren.

⁵¹⁸ Vgl. zur Frage möglicher extraterritorialer Wirkungen bereits die Kommentierung zu Art. 49, B.III.

D. Pflicht der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit (Absatz 5, 6, 7)

Art. 50 Abs. 5, 7 VO 1013/2006 betreffen zwei Aspekte der **Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten**.⁵¹⁹

- Nach Art. 50 Abs. 5 VO 1013/2006 erleichtern die Mitgliedstaaten die **Verhinderung und Ermittlung illegaler Verbringungen** durch **bilaterale oder multilaterale Zusammenarbeit**. Eine solche grundsätzliche Pflicht zur Zusammenarbeit ergibt sich bereits aus Art. 10 EG,⁵²⁰ dem wohl auch eine Pflicht zur Zusammenarbeit zur Verhinderung und / oder Bekämpfung von Gemeinschaftsrechtsverstößen zu entnehmen ist. Da Art. 50 Abs. 5 VO 1013/2006 keine weiteren Präzisierungen hinsichtlich des genauen Inhalts der Zusammenarbeitspflichten enthält, dürfte die rechtliche Tragweite dieser Pflicht nicht über die sich bereits aus Art. 10 EG ergebende diesbezügliche Pflicht hinausgehen. In materieller Hinsicht werden die Mitgliedstaaten durch die Zusammenarbeitspflicht angehalten, in einem nach den Umständen erforderlichen Ausmaß und in einer angemessenen Weise im Hinblick auf die Verhinderung und Ermittlung illegaler Verbringungen zu kooperieren, was insbesondere Informationspflichten impliziert.

Auch in Bezug auf Art. 50 Abs. 5 VO 1013/2006 ist Art. 50 Abs. 6 VO 1013/2006 die Pflicht zu entnehmen, die Dienststellen zu benennen, die für die Zusammenarbeit verantwortlich sind.

- Art. 50 Abs. 7 VO 1013/2006 betrifft die Ergreifung von **Durchsetzungsmaßnahmen** durch einen Mitgliedstaat auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates gegen Personen, die sich im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaates befinden und der illegalen Verbringung von Abfällen verdächtig sind. Durch die „Kann-Formulierung“ in diesem Absatz wird deutlich, dass Art. 50 Abs. 7 VO 1013/2006 nicht selbst die Rechtsgrundlage für die in diesem Artikel angesprochene Rechts- bzw. Amtshilfe darstellt. Damit ist die Frage, ob eine Pflicht zur Rechts- und / oder Amtshilfe besteht, nach anderen Rechtsgrundlagen zu beurteilen; sowohl im Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht als auch in den nationalen Rechtsordnungen figurieren eine Reihe von Bestimmungen, die zur Rechts- und / oder Amtshilfe verpflichten.⁵²¹ Insofern kommt Art. 50 Abs. 7 VO 1013/2006 also keine eigenständige Bedeutung zu, bestünde die Möglichkeit, einen anderen Mitgliedstaat zur Ergreifung solcher Durchsetzungsmaßnahmen zu ersuchen, doch auch ohne diese Bestimmung. Aus Art. 10 EG i.V.m. Art. 50 Abs. 7 VO 1013/2006 wird aber jedenfalls eine Pflicht zur zügigen und wohlwollenden Prüfung eines solchen Ersuchens abzuleiten sein.

⁵¹⁹ § 12 Abfallverbringungsgesetz nimmt auf Art. 50 Abs. 5, 7 VO 1013/2006 Bezug, ohne dass damit jedoch weitergehende Pflichten und / oder Präzisierungen der Zusammenarbeitspflichten verbunden wären.

⁵²⁰ Vgl. aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. 235/87 (Matteucci), Slg. 1988, 5589, Rn. 19; EuGH, Rs. C-251/89 (Athanasopoulos), Slg. 1991, I-2797, Rn. 57; aus der Literatur etwa *Epiney*, EUDUR I, § 30, Rn. 23 ff.; *Zuleeg*, Der rechtliche Zusammenhalt, 43, 57; *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 77 ff.

⁵²¹ Vgl. für einen Überblick über wichtige gemeinschafts- und unionsrechtliche Regelungen in diesem Bereich m.w.N. *Epiney*, EuZW 2003, 421 ff.; s. allgemein zur Amtshilfe in der Union auch *Meier*, Schutz der finanziellen Interessen, 86 ff.

Berichte der Mitgliedstaaten

(1) Zum Ende jedes Kalenderjahres übermittelt jeder Mitgliedstaat der Kommission eine Kopie des Berichts für das vorangegangene Kalenderjahr, den er gemäß Artikel 13 Absatz 3 des Basler Übereinkommens erstellt und dem Sekretariat des Basler Übereinkommens übermittelt hat.

(2) Zum Ende jedes Kalenderjahres erstellen die Mitgliedstaaten auch einen auf den zusätzlichen Fragebogen in Anhang IX gestützten Bericht über das vorangegangene Jahr, den sie der Kommission übermitteln.

(3) Die von den Mitgliedstaaten gemäß den Absätzen 1 und 2 erstellten Berichte werden der Kommission in elektronischer Form übermittelt.

(4) Die Kommission erstellt anhand dieser Berichte alle drei Jahre einen Bericht über die Durchführung dieser Verordnung durch die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten.

Art. 51 Abs. 1 VO 1013/2006⁵²² verpflichtet die Mitgliedstaaten, am Ende jedes Kalenderjahres der Kommission eine Kopie des Berichts zu übermitteln, der nach Art. 13 Abs. 1 des Basler Übereinkommens zu erstellen und dem Sekretariat des Basler Übereinkommens zu übermitteln ist. Zusätzlich ist der Kommission – entsprechend der im Sekundärrecht **üblichen Berichtspflichten** – ein eigener Bericht nach dem in Anhang IX aufgeführten Fragebogen zu übermitteln; dieser Fragebogen enthält einige spezifische Fragen, deren Antwort sich nicht (zwingend) aus dem im Rahmen des Basler Übereinkommens zu erstellenden Bericht ergibt. Beide Berichte werden der Kommission in elektronischer Form übermittelt,⁵²³ die ihrerseits alle drei Jahre einen Bericht über die Durchführung der Verordnung durch die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten erstellt.

⁵²² S. auch schon den allerdings etwas weniger ausführlich gehaltenen Art. 41 VO 259/93. Insbesondere war kein Fragebogen vorgesehen.

⁵²³ Nach § 16 Abs. 2 Abfallverbringungsgesetz ist in Deutschland das Umweltbundesamt für die Erstellung des Berichts zuständig.

Internationale Zusammenarbeit

Die Mitgliedstaaten arbeiten – soweit angemessen und erforderlich im Benehmen mit der Kommission – mit anderen Vertragsparteien des Basler Übereinkommens und mit zwischenstaatlichen Organisationen zusammen, indem sie unter anderem Informationen austauschen und/oder gemeinsam nutzen, umweltgerechte Technologien fördern und entsprechende Regeln bewährter Verfahren entwickeln.

Art. 52 VO 1013/2006 – wobei bereits Art. 40 VO 259/93 eine im Wesentlichen gleichlautende Vorschrift enthielt – ist in erster Linie für den **Informationsaustausch** zwischen dem **Sekretariat des Basler Übereinkommens** und den von den Mitgliedstaaten zu benennenden **zentralen Anlaufstellen** (vgl. Art. 54 VO 1013/2006) von Bedeutung.

Die in Art. 52 VO 1013/2006 formulierte Verpflichtung ist im Zusammenhang mit dem **(umweltvölkerrechtlichen) Kooperationsprinzip**⁵²⁴ zu sehen, das die Staaten verpflichtet, miteinander in Kontakt zu treten und nach möglichen Lösungen für gemeinsame oder globale Probleme zu suchen. Dem Prinzip ist jedoch weder etwas über die Formen einer solchen Kooperation noch über das zu erreichende Ergebnis zu entnehmen, so dass sein materieller Gehalt sehr eingeschränkt ist. Insbesondere können ihm keine Pflichten zu bestimmten Kooperationsarten entnommen werden. Weiter ist in diesem Zusammenhang auf die **(umweltvölkerrechtlichen) Informations- und Konsultationspflichten** hinzuweisen, die die Staaten allgemein dazu verpflichten, sich zumindest dann gegenseitig zu informieren und zu konsultieren, wenn es um Projekte oder Ereignisse geht, die erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen entfalten können.⁵²⁵

Da Art. 52 VO 1013/2006 keinerlei Präzisierungen über den genauen Umfang des Informationsaustauschs oder gewisse Kooperationen zu entnehmen sind, dürfte die **rechtliche Tragweite** dieser Pflicht **eher beschränkt** bleiben. Insbesondere dürfte aus ihr nicht abgeleitet werden können, dass bestimmte Informationen übermittelt bzw. ausgetauscht werden müssen oder in Bezug auf bestimmte Technologien oder Verfahren eine Zusammenarbeit stattfinden muss. Immerhin dürfte sich aber aus Art. 52 VO 1013/2006 ergeben, dass die Staaten all diejenigen Informationen auszutauschen bzw. zu übermitteln haben, die für die **effektive Beachtung und Durchsetzung der im Basler Übereinkommen formulierten Pflichten** notwendig sind. Auch dürfte die **Verweigerung jeglicher Zusammenarbeit** oder auch nur ihre Reduktion auf ein absolutes Minimum nicht mit Art. 52 VO 1013/2006 im Einklang stehen.

Die Frage, wann die Mitgliedstaaten im **Benehmen mit der Kommission** zusammenarbeiten müssen, ist (auch) auf der Grundlage der sich aus **Art. 10 EGV** ergebenden Pflichten zu beantworten: Danach müssen die Mitgliedstaaten auch im Bereich der Außenbeziehungen eine Reihe von Informations- und Konsultationsverpflichtungen beachten, und sie dürfen die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen.⁵²⁶

⁵²⁴ Vgl. zu diesem nur, m.w.N., *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 99 f.

⁵²⁵ Hierzu m.w.N. *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 125 ff.

⁵²⁶ Vgl. ausführlich zur genauen Tragweite dieser Pflichten *Epiney*, FS Ress, 441, 448 ff.

Benennung der zuständigen Behörden

Die Mitgliedstaaten benennen die für die Durchführung dieser Verordnung zuständige(n) Behörde(n). Jeder Mitgliedstaat benennt nur eine einzige für die Durchfuhr zuständige Behörde.

Die Mitgliedstaaten haben die **Behörden zu benennen**, die die in der Verordnung aufgeführten Aufgaben wahrnehmen. Dabei können sie – abgesehen von der Durchfuhr, für die nur eine zuständige Behörde zu benennen ist – eine oder **mehrere Behörden** bezeichnen, so dass es den Mitgliedstaaten freisteht, wie sie die Durchführung der Verordnung im innerstaatlichen Bereich organisieren wollen, womit insbesondere auch der föderalen Struktur einiger Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden kann. Allerdings darf die Art und Weise der Benennung der zuständigen Behörden nicht dazu führen, dass die effektive Wirksamkeit der Verordnung in Frage gestellt wird. M.a.W. müssen es die gewählte Behördenstruktur und die jeweiligen Zuständigkeiten ermöglichen, die Verordnung korrekt und vollständig anzuwenden. Ob und inwieweit diese Voraussetzung erfüllt ist, ist anhand der Umstände des Einzelfalls zu eruieren; jedenfalls dürfte aber eine zu starke Aufteilung der den „zuständigen Behörden“ der Mitgliedstaaten aufgegebenen Befugnisse zumindest die Gefahr einer ineffektiven Anwendung der Verordnung mit sich bringen.⁵²⁷

⁵²⁷ Für die Bundesrepublik Deutschland werden die zuständigen Behörden in § 14 Abfallverbringungsgesetz benannt.

Benennung von Anlaufstellen

Die Mitgliedstaaten und die Kommission benennen jeweils eine oder mehrere Anlaufstellen, die um Auskunft ersuchende Personen oder Unternehmen informieren oder beraten. Die Anlaufstelle der Kommission leitet alle an sie gerichteten Anfragen, die die Anlaufstellen der Mitgliedstaaten betreffen, an diese weiter; dasselbe gilt in umgekehrter Richtung.

Neben den zuständigen Behörden haben die Mitgliedstaaten sog. „**Anlaufstellen**“ zu benennen,⁵²⁸ die um Auskunft ersuchenden Personen zur Verfügung stehen. Auch die Kommission hat eine entsprechende Stelle zu bezeichnen. Auf diese Weise soll den Wirtschaftsteilnehmern die Beachtung der Vorgaben der Verordnung erleichtert werden.⁵²⁹ Weiter enthält Art. 54 Satz 2 VO 1013/2006 die grundsätzliche verwaltungsrechtliche Pflicht, andere Behörden betreffende Anfragen weiterzuleiten.

⁵²⁸ S. auch schon die entsprechende Bestimmung in Art. 37 VO 259/93.

⁵²⁹ Für die Bundesrepublik Deutschland ist das Umweltbundesamt gemäß § 15 Abfallverbringungsgesetz die Anlaufstelle.

Benennung von Eingangs- und Ausgangszollstellen der Gemeinschaft

Die Mitgliedstaaten können bestimmte Eingangs- und Ausgangszollstellen der Gemeinschaft für die Verbringung von Abfällen in die bzw. aus der Gemeinschaft benennen. Entscheiden sich die Mitgliedstaaten für die Benennung solcher Zollstellen, so dürfen Abfallverbringungen weder beim Eingang noch beim Verlassen der Gemeinschaft andere Grenzübergangsstellen in einem Mitgliedstaat passieren.

Art. 55 VO 1013/2006⁵³⁰ ermöglicht den Mitgliedstaaten für die Ein- oder / und Ausfuhr von Abfällen bestimmte **Eingangs- und / oder Ausgangszollstellen** zu benennen; diesfalls müssen Ein- und Ausfuhr über diese Stellen erfolgen.⁵³¹ Dies kann insofern von Vorteil sein, als damit nicht jede Zollstelle über die notwendigen Kompetenzen verfügen muss, sondern in Bezug auf die Abfallverbringung fachkundiges Personal nur an einigen Zollstellen tätig sein muss.

Art. 55 VO 1013/2006 kommt nur eine sehr **beschränkte eigene rechtliche Bedeutung** zu, denn aufgrund des Grundsatzes, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich die Art und Weise der Durchführung des Gemeinschaftsrechts festlegen, allerdings unter Bindung an das aus Art. 10 EGV folgende Effektivitäts- und Äquivalenzprinzip,⁵³² hätten die Mitgliedstaaten auch ohne die Geltung des Art. 55 VO 1013/2006 nur bestimmte Zollstellen, über die die Ein- oder Ausfuhr von Abfällen in die bzw. aus der Gemeinschaft abzuwickeln ist, benennen können. Immerhin wird der Gestaltungsspielraum im Falle der Benennung solcher Stellen insofern eingeschränkt, als dann tatsächlich nur diese für die Ein- oder Ausfuhr zuständig sein dürfen.

Die **mitgliedstaatlichen Zollstellen** sind regelmäßig bei der **Ein- oder Ausfuhr von Abfällen** in die bzw. aus der Gemeinschaft mit der Anwendung der VO 1013/2006 befasst. Ansonsten richtet sich die zollamtliche Überwachung von Ein- und Ausfuhr in die bzw. aus der Gemeinschaft nach den einschlägigen zollrechtlichen Regeln der Gemeinschaft.⁵³³

⁵³⁰ Vgl. auch schon die entsprechende Bestimmung in Art. 39 VO 259/93.

⁵³¹ Nach § 17 Abfallverbringungsgesetz gibt das BMU im Einvernehmen mit dem BMF diese Zollstellen für die Bundesrepublik Deutschland bekannt, womit zum Ausdruck kommt, dass die durch Art. 55 VO 1013/2006 eröffnete Möglichkeit genutzt wird. Vgl. denn auch die Liste der Eingangs- und Ausgangszollstellen auf der Homepage des BMU: <http://www.bmu.de/fb_abf/?fb=3577>.

⁵³² Zu diesen Grundsätzen bereits Art. 50, B.I.

⁵³³ Zu diesen m.w.N. *Oppermann*, Europarecht, § 19, Rn. 18 ff.

Notifizierung von Benennungen und diesbezügliche Informationen

- (1) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über die Benennungen
- a) der zuständigen Behörden gemäß Artikel 53,
 - b) der Anlaufstellen gemäß Art. 54 und
 - c) gegebenenfalls der Eingangs- und Ausgangszollstellen der Gemeinschaft gemäß Artikel 55.
- (2) Bezüglich dieser Benennungen übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission folgende Informationen:
- a) Name(n);
 - b) Anschrift(en),
 - c) E-Mail-Adresse(n),
 - d) Telefonnummer(n),
 - e) Faxnummer(n) und
 - f) Sprachen, die für die zuständigen Behörden annehmbar sind.
- (3) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission unverzüglich alle Änderungen dieser Informationen mit.
- (4) Diese Informationen sowie alle Änderungen derselben werden der Kommission in elektronischer Form und auf Ersuchen auch auf Papier übermittelt.
- (5) Die Kommission veröffentlicht auf ihrer Webseite Listen der benannten zuständigen Behörden, Anlaufstellen und Eingangs- und Ausgangszollstellen der Gemeinschaft und aktualisiert diese erforderlichenfalls.

Art. 56 VO 1013/2006⁵³⁴ gibt den Mitgliedstaaten auf, die Kommission umfassend über eine Reihe von **Behördenbenennungen** zu informieren. Die zu übermittelnden **Informationen** werden im Einzelnen präzisiert. Die Kommission veröffentlicht diese Informationen auf ihrer **Website**⁵³⁵. Auf diese Weise wird es den Wirtschaftsteilnehmern ermöglicht, sich auf einer Website über alle zuständigen Behörden zu informieren.

⁵³⁴ S. bereits die allerdings weniger ausführliche Vorschrift in Art. 38 VO 259/93.

⁵³⁵ Vgl. diese Listen unter <<http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/index.htm>>.