

Einleitung

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

Astrid Epiney/Jennifer Heuck, RL 2008/98/EG vom 19. November 2008 (Abfallrahmenrichtlinie), Kommentar, in: Fluck, Jürgen (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar, 9313, 287 S., Heidelberg u.a., Juni 2011. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Übersicht

- A. Entstehungsgeschichte**
- B. Zur Rechtsgrundlage**
- C. Die RL 2008/98: Überblick über Inhalt und Systematik**
- D. Die Einbettung der RL 2008/98 in das Abfallrecht der EU**
- E. Zur Möglichkeit des Ergreifens „verstärkter Schutzmaßnahmen“ (Art. 193 AEUV)**
 - I. Tatbestandliche Voraussetzungen des Art. 193 AEUV
 - 1. Anwendungsbereich
 - 2. Notifikation
 - 3. Vereinbarkeit mit dem Vertrag
 - 4. „Schutzverstärkung“
 - 5. Zum Erfordernis der Verhältnismäßigkeit
 - II. Bedeutung des Art. 193 AEUV im Zusammenhang mit der RL 2008/98
 - 1. Erweiterung des Abfallbegriffs
 - 2. Produktbezogene Verbote
 - 3. Einbezug der Ausnahmen vom Anwendungsbereich der RL 2008/98
 - 4. Verursacherprinzip
 - 5. Grundsätze der Entsorgungsautarkie und -nähe
 - 6. Sonstige Regelungen

A. Entstehungsgeschichte

- 1. Die Europäische Union verabschiedete **erstmalig** im Jahr **1975** die **RL 75/442** über Abfälle.¹ Diese erfuhr durch die **RL 91/156**² grundlegende Änderungen. Weitere Änderungen folgten, so dass die RL 75/442 in der **RL 2006/12**³ neu kodifiziert wurde,

¹ RL 75/442 des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle, ABl. 1975 L 194, 47.

² RL 91/156 des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der RL 75/442 über Abfälle, ABl. 1991 L 78, 32.

³ RL 2006/12 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle, ABl. 2006 L 114, 9.

wobei mit dieser Neufassung der Abfallrahmenrichtlinie keine inhaltlichen Änderungen einhergingen.⁴

2. Die Entstehung der neuen Abfallrahmenrichtlinie (RL 2008/98)⁵ nahm ihren Anfang am **27.5.2003** mit der Verabschiedung, durch die **Kommission**, einer „**thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling**“.⁶ Danach soll die europäische Abfallpolitik in Zukunft auf die „Entwicklung einer Recyclinggesellschaft“ abzielen, was die Überarbeitung der existierenden Richtlinien erforderte. Zeitgleich mit der endgültigen Fassung der Strategie⁷ legte die Kommission am **21. Dezember 2005** einen **Vorschlag für eine neue Abfallrahmenrichtlinie** vor.⁸ Die Kommission hob insbesondere folgende Aspekte als wesentliche **Zielsetzungen** für die Unterbreitung dieses Vorschlags hervor:⁹
 - Klärung der genauen Abgrenzung zwischen Abfall und Nicht-Abfall und der Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung;¹⁰
 - möglichst weitgehende Reduktion der nachteiligen Auswirkungen der Abfallerzeugung und -bewirtschaftung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt;¹¹
 - Vereinfachung des Abfallrechts durch die Aufhebung und partielle Integration der RL 91/689 über gefährliche Abfälle¹² und der AltöRL 75/439¹³ in die neue Abfallrahmenrichtlinie.¹⁴
3. Der endgültigen Verabschiedung der Richtlinie ging ein komplexes und relativ langwieriges Gesetzgebungsverfahren voraus.¹⁵ Am **13. Februar 2007** beschloss das **Parlament** in einer ersten Lesung 120 Änderungen bzw. Änderungsvorschläge des

⁴ Vgl. zur Entstehung und Entwicklung des Abfallrechts in der EU *Schreier*, Auswirkungen des EG-Rechts, 29 ff.; *Dieckmann*, Abfallrecht, 113 ff.; *Weidemann*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 70, Rn. 8 ff.; *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 1 RL 2008/98, Rn. 1 ff. (Stand 03/2009); zu den Gründen der Entwicklung des Abfallrechts *Pernice*, NVwZ 1990, 414 (415).

⁵ Zur Entstehungsgeschichte der RL 2008/98 den Überblick bei *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 1 RL 2008/98, Rn. 18 f. (Stand 03/2009); *Petersen*, ZUR 2007, 449 f.; *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 f.; s. ausführlicher etwa (bis zur ersten Lesung im Parlament) *Schink*, AbfallR 2007, 50 ff.

⁶ KOM (2003) 301 endg., Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling.

⁷ KOM (2005) 666 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling.

⁸ KOM (2005) 667 endg., Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle. Der Vorschlag für die Abfallrahmenrichtlinie erfolgte offenbar deshalb erst relativ spät, weil sich die Kommission zunächst der Novellierung der Abfallverbringungsverordnung widmete, vgl. *Petersen*, in: Dokumentation zur 32. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2008, 83 (84).

⁹ Eine Übersicht der Zielsetzung der Novelle findet sich bei *Waggershauser*, AbfallR 2009, 50 (59).

¹⁰ Vgl. Erwägungsgrund 5 KOM (2005) 667 endg. Siehe auch Erwägungsgrund 5 RL 2008/98.

¹¹ Vgl. Erwägungsgrund 6 KOM (2005) 667 endg. Siehe auch Erwägungsgrund 6 RL 2008/98.

¹² RL 91/689 des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle, ABl. 1991 L 377, 20.

¹³ RL 75/439 des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung, ABl. 1975 L 192, 23.

¹⁴ Kritisch dazu *Petersen*, AbfallR 2006, 102 (110), der darin für die Mitgliedstaaten einen höheren bürokratischen Aufwand bei der Umsetzung der Novellierung sieht. A.A. *Wendenburg*, AbfallR 2007, 150 (154).

¹⁵ Siehe zum Stand der Entwicklung während des Gesetzgebungsprozesses *Petersen*, ZUR 2005, 561 ff.; *Schink*, AbfallR 2007, 50 ff.; *Wendenburg*, AbfallR 2007, 150 ff.; *Petersen*, ZUR 2007, 449 ff.; *Petersen*, AbfallR 2008, 154 ff.

Kommissionsvorschlags.¹⁶ Seitens des Parlaments wurde insbesondere bemängelt, dass die Kommission in ihrem Vorschlag wichtige konzeptionelle Fragen offen gelassen habe und (zu) viele materielle Entscheidungen in einem Komitologieverfahren zu treffen seien.¹⁷ Am **20. Dezember 2007** legte der **Rat** einen Gemeinsamen Standpunkt fest,¹⁸ in dem er insgesamt 55 Änderungsvorschläge des Parlaments ganz, teilweise oder dem Grundsatz nach übernahm, insbesondere diejenigen betreffend die biologischen Abfälle, die Altöle und die erweiterte Herstellerverantwortung. Um den Anliegen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, fügte er jedoch noch weitere Änderungsvorschläge hinzu.

4. Anschließend einigten sich Vertreter des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Rahmen eines Trilogverfahrens unter slowenischer Präsidentschaft auf Modifizierungen und Ergänzungen. Das **Europäische Parlament** billigte in der **zweiten Lesung vom 17. Juni 2008**¹⁹ den Gemeinsamen Standpunkt des Rates mit 38 Änderungen, welche sich im Wesentlichen auf die Abfallvermeidung und -verwertung bezogen. An seinem noch in der ersten Lesung geäußerten Wunsch, die Verwertung an ökologische Anforderungen zu knüpfen, hielt das EP nicht mehr fest. Die **Kommission** nahm die vom Parlament vorgelegten Änderungen am **1. Oktober 2008** an.²⁰ Nachdem auch der **Rat** am **20. Oktober 2008** den Modifikationen zugestimmt hatte, wurde am 19. November 2008 das Legislativverfahren abgeschlossen und die Richtlinie konnte am 22. November 2008 im Amtsblatt veröffentlicht werden.
5. Insgesamt wurde die bisherige **Abfallrahmenrichtlinie durch die RL 2008/98 umfassend modifiziert**, wenn auch zahlreiche Formulierungen und Ansätze aus der bisherigen Richtlinie übernommen wurden.²¹ Die **wesentlichen Modifikationen**²²

¹⁶ EP-PE_TC1-COD(2005)0281. Siehe auch Dokument: Ergebnisse der ersten Lesung im Europäischen Parlament, 6242/07 vom 23. Februar 2007. Kritisch zu diesem Parlamentsvorschlag *Schink*, AbfallR 2007, 50 (52 ff.).

¹⁷ Siehe für eine kritische Übersicht des Kommissionsvorschlags *Pocklington*, EELRev. 2006, 75 ff. Siehe auch *Petersen*, in: Dokumentation zur 32. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2008, 83 (85); *Petersen*, ZUR 2005, 561 (562).

¹⁸ Gemeinsamer Standpunkt Nr. 4/2008, vom Rat festgelegt am 20. Dezember 2007 im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. 2008 C 71E, 16. Siehe auch Entwurf der Begründung des Rates, 11406/07 vom 19. November 2007.

¹⁹ EP-PE_TC2-COD(2005)0281.

²⁰ KOM (2008) 559 endg. Stellungnahme der Kommission gemäß Art. 251 Abs. 2 UAbs. 3 lit. c EGV zu den Abänderungen am Gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Abfälle.

²¹ Vor diesem Hintergrund (einerseits doch durchaus ins Gewicht fallende Modifikationen der bisherigen Abfallrahmenrichtlinie, andererseits Anknüpfung an die bisherige Rechtslage unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs) variieren die Bewertungen der mit der neuen Abfallrahmenrichtlinie einhergehenden Modifikationen der europarechtlichen Vorgaben in diesem Bereich: Während einerseits betont wird, die Veränderungen seien nicht „umstürzend“, so dass bei der Darstellung der allgemeinen abfallrechtlichen Regelungen an die RL 2006/12 angeknüpft werden könne (so *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 18, Rn. 11), wird auf der anderen Seite auf die Bedeutung der Revision hingewiesen (so *Dieckmann*, ZUR 2008, 505).

²² Vgl. zur Neufassung der Abfallrahmenrichtlinie *Petersen*, AbfallR 2008, 154 ff.; *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 ff.; s. auch die Übersicht bei *Waggershauser*, AbfallR 2009, 50 (51). S. ansonsten zur Revision der Richtlinie und den entsprechenden Diskussionen und Rechtsfragen im Vorfeld der Verabschiedung der Neufassung *Stengler*, in: Die neuen abfallrechtlichen Pflichten, 45 ff.; *Petersen*, AbfallR 2006, 102 ff.; *Wendenburg*, AbfallR 2007, 150 ff. *London*, RTDE 2007, 277 ff.; *Petersen*, ZUR 2007, 449 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.

betreffen folgende Aspekte, die teilweise in den Kommentierungen zu einzelnen Artikeln wieder aufgegriffen werden und teilweise auch die im Gesetzgebungsverfahren besonders strittigen Aspekte betreffen:²³

- Der **Abfallbegriff** wird in zwei Punkten **präzisiert** (Abgrenzung zwischen Abfall und Nebenprodukt²⁴ sowie Ende der Abfalleigenschaft).²⁵
- In Art. 4 RL 2008/98 wird neu eine **fünfstufige Abfallhierarchie** eingefügt,²⁶ indem die Verwertung in drei Stufen aufgeteilt wird (Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung und Beseitigung).²⁷
- Die Abgrenzung zwischen **Verwertung und Beseitigung** wird durch eine eigene Definition (Art. 3 Nr. 15 RL 2008/98) präzisiert.²⁸
- Die **Entsorgungsautarkie** der Mitgliedstaaten wird verstärkt, dies in erster Linie durch die Einführung des **Autarkie- und Näheprinzips bei gemischtem Hausmüll** und Verbrennungsabfällen und der dazugehörigen Importschutzklausel.²⁹
- Die Instrumente zur Abfallvermeidung werden erweitert, insbesondere durch die Einführung von **Abfallvermeidungsprogrammen** und die Festlegung konkreter **Quoten für Recycling, Wiederverwendung sowie die sonstige stoffliche Verwertung**.
- Die Vorgaben zur **Abfallverwertung** werden präzisiert.
- Die **RL 91/689 (gefährliche Abfälle)** und die **RL 75/439 (Altöl)** werden (neben der „alten“ Abfallrahmenrichtlinie) aufgehoben, und ihr Regelungsgehalt wird in die **RL 2008/98 integriert**; weiter wird ein spezifischer Artikel über Bioabfall eingeführt.

B. Zur Rechtsgrundlage

6. Primäres Ziel der Abfallpolitik der EU im Allgemeinen und der Abfallrichtlinie im Besonderen ist die **Minimierung der nachteiligen Auswirkungen der Abfallerzeugung und -bewirtschaftung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt**.³⁰ Daneben spielt in gewissen abfallrechtlichen Rechtsakten der EU auch noch der Umstand eine Rolle, dass Abfall nach der Rechtsprechung des EuGH als Ware anzusehen ist,³¹ so dass abfallrechtliche Regelungen auch immer vor dem Hintergrund der **Verwirklichung des**

²³ Neben den folgenden Punkten war auch die genaue Fassung des Anwendungsbereichs der RL 2008/98, insbesondere der Ausschluss verseuchter Böden *in situ* umstritten: Insbesondere der Unweltausschuss des Europäischen Parlaments befürchtete erhebliche Regelungsdefizite in Bezug auf die Altlastsanierung. Einige Mitgliedstaaten hätten wiederum eine Änderung der Definition des Abfallbegriffs durch eine Beschränkung auf bewegliche Sachen bevorzugt. Zum Ausschluss von Böden *in situ* vom Anwendungsbereich siehe Art. 2, Rn. 9 ff. Weiter wurde über das Komitologieverfahren bzw. seinen Anwendungsbereich intensiv diskutiert, vgl. hierzu noch Art. 37-43, Rn. 5 ff. S. auch *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 ff.

²⁴ Siehe hierzu auch *Petersen*, ZUR 2007, 449 (451).

²⁵ Hierzu Kommentierungen zu Art. 5 und 6 RL 2008/98.

²⁶ Eine solche war im Kommissionsvorschlag noch nicht vorgesehen.

²⁷ Wobei sich hier auch fragt, inwieweit die Mitgliedstaaten von dieser Abfallhierarchie abweichen dürfen, hierzu noch Art. 4, Rn. 3, 11.

²⁸ Was insbesondere bei Müllverbrennungsanlagen von Bedeutung ist. Hierzu Art. 3, Rn. 56 ff.

²⁹ Speziell zu diesem Punkt *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 ff.

³⁰ Vgl. insbesondere Erwägungsgrund Präambel RL 2008/98.

³¹ EuGH, Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4471.

freien Warenverkehrs für die Ware Abfall zu sehen sind. Daher kommen als Rechtsgrundlage für abfallrechtliche Rechtsakte regelmäßig Art. 114 AEUV und Art. 192 AEUV sowie ggf. noch weitere Rechtsgrundlagen in Betracht.

7. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass der Streit um die **Abgrenzung der Rechtsgrundlagen des Art. 114 und 192 AEUV** in der Rechtsprechung auch und gerade im Zusammenhang mit abfallrechtlichen Regelungen relevant geworden ist.³² Die Frage der **Abgrenzung der Rechtsgrundlagen** spielt nicht nur vor dem Hintergrund ggf. unterschiedlicher **Rechtsetzungsverfahren** – die mittlerweile aufgrund des jedenfalls (sowohl im Rahmen des Art. 114 AEUV als auch bei Art. 192 AEUV) anzuwendenden ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens an Bedeutung verloren hat, wenn sie auch noch wegen des in bestimmten Bereichen eine einstimmige Ratsentscheidung vorsehenden Art. 192 Abs. 2 AEUV in dieser Beziehung nicht völlig bedeutungslos ist – eine Rolle; vielmehr³³ kommt gerade im Bereich des Umweltrechts der Umstand hinzu, dass die den Mitgliedstaaten durch primärrechtliche Vorschriften eingeräumten Befugnisse zum „**nationalen Alleingang**“³⁴ je nach der Rechtsgrundlage des Sekundärrechtsakts variieren und insbesondere Art. 193 AEUV nur in Bezug auf solche Rechtsakte zum Zuge kommt, die auf Art. 192 AEUV abgestützt wurden,³⁵ wobei nach wie vor gerichtlich nicht geklärt ist, ob und inwieweit Art. 193 AEUV auch bei solchen Rechtsakten anwendbar ist, die sowohl auf Art. 193 AEUV als auch auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt wurden.³⁶ Jedenfalls aber sind die Voraussetzungen für einen nationalen Alleingang in Art. 114 AEUV nicht nur wesentlich komplexer ausgestaltet als in Art. 193 AEUV, sondern auch in verschiedener Hinsicht restriktiver.
8. Die **Rechtsprechung des Gerichtshofs** zur Frage der **Abgrenzung der Rechtsgrundlagen** lässt sich wie folgt zusammenfassen:³⁷
 - Die Wahl der Rechtsgrundlage habe auf der Grundlage **objektiver und gerichtlich nachprüfbarer Umstände** zu erfolgen, zu denen insbesondere **Ziel und Inhalt** des fraglichen Rechtsakts gehörten.³⁸
 - 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

³² Vgl. EuGH, Rs. C-300/89 (Kommission/Rat), Slg. 1991, I-2867, Rn. 10; EuGH, Rs. C-155/91 (Kommission/Rat), Slg. 1993, I-939; EuGH, Rs. C-187/93 (Parlament/Rat), Slg. 1994, I-2857.

³³ 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.

³⁴ Hierzu im Zusammenhang mit der RL 2008/98 noch unten Rn. 17 ff.

³⁵ Vgl. nur *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 193, Rn. 6; *Epiney*, Umweltrecht, 142; *Oexle*, ZUR 2007, 460 f.

³⁶ Vgl. zu dieser Problematik *Epiney*, FS Rengeling, 215 (223 f.).

³⁷ Vgl. insoweit schon *Epiney*, in: *Oexle/Epiney/Breuer*, EG-AbfVerbrV, Einführung, Rn. 14, worauf der folgende Absatz zurückgreift.

³⁸ 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; EuGH, Rs. C-301/06 (Irland/EP), Slg. 2009, I-593.

angesichts von Ziel und Inhalt des Rechtsakts **schwerpunktmäßig** einschlägig ist, so dass eine Doppelabstützung grundsätzlich eher zu vermeiden ist.³⁹

- 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.⁴⁰ Allerdings dürfe der „Wesenskern“ der jeweiligen Rechtsetzungsverfahren nicht beeinträchtigt werden,⁴¹ womit offenbar gemeint ist, dass die vertragliche Kompetenzverteilung auf horizontaler Ebene nicht modifiziert werden darf.⁴²

9. Unabhängig von der Frage, ob und inwieweit die Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die Zulässigkeit von Doppelabstützungen in jeder Hinsicht zu überzeugen vermag,⁴³ dürfte die **alleinige Abstützung der RL 2008/98 auf Art. 192 AEUV** (bzw. Art. 175 EGV) den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen Rechnung tragen: Denn – wie bereits erwähnt – das Hauptziel der Richtlinie besteht nach ihrer Präambel in der Minimierung der negativen Auswirkungen der Abfallerzeugung und -bewirtschaftung auf die menschliche Gesundheit und Umwelt. Diese Ausrichtung wird durch Art. 1 RL 2008/98 bestätigt, wonach in der Richtlinie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit festgelegt werden, dies indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden. Der Inhalt der Richtlinie greift diese Ausrichtung auf, indem – neben der Abfallhierarchie (bei der die Vermeidung an oberster Stelle steht) – letztlich umweltpolitische Anliegen geregelt werden (Anforderungen an die Herstellerverantwortung sowie die Verwirklichung der Abfallhierarchie und die Anforderungen an die Abfallbewirtschaftung, bestimmte Genehmigungs- und Registriererfordernisse sowie umfassende Planungs-, Aufzeichnungs- und Inspektionspflichten).⁴⁴ Wenn auch nicht zu verkennen ist, dass gewisse dieser Vorgaben und ihre Einhaltung auch einen Bezug zum Binnenmarkt aufweisen, liegt der

³⁹ 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.; EuGH, Rs. C-155/07 (EP/Rat), Slg. 2008, I-8103, Rn. 36 f.; EuGH, Rs. C-301/06 (Irland/EP), Slg. 2009, I-593.

⁴⁰ 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; EuGH, Rs. C-155/07 (EP/Rat), Slg. 2008, I-8103, Rn. 36; EuGH, Rs. C-166/07 (EP/Rat), Slg. 2009, I-7135.

⁴¹ 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; EuGH, Rs. C-94/03 (Kommission/Rat), Slg. 2006, I-1; EuGH, Rs. C-155/07 (EP/Rat), Slg. 2008, I-8103, Rn. 37.

⁴² Bislang wandte der Gerichtshof, soweit ersichtlich, dieses Kriterium erst einmal an, ohne allerdings allgemeine Kriterien zu formulieren, bei deren Vorliegen eine „(Un-) Vereinbarkeit“ zweier Verfahren vorliegt, vgl. EuGH, Rs. C-155/07 (EP/Rat), Slg. 2008, I-8103, Rn. 38 ff. S. zu dem Urteil *Epiney*, NVwZ 2009, 949 (950).

⁴³ M.E. betont sie nicht immer mit hinreichender Klarheit, dass Doppelabstützungen wirklich nur sehr ausnahmsweise in Betracht kommen können, da sie letztlich zu einer Vermischung des unionsrechtlichen 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.

⁴⁴ Vgl. auch noch den Überblick über den Aufbau und die Systematik der RL 2008/98 unten Rn. 11 f.

Schwerpunkt der Richtlinie doch klar im **umweltpolitischen Bereich**. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung weder die Verwirklichung des freien Verkehrs von Abfällen in der Union anstrebt (was einen engeren Bezug zum Binnenmarkt impliziert hätte), noch in erster Linie die Wettbewerbsbedingungen der beteiligten Unternehmen angleichen möchte. Vor diesem Hintergrund war die alleinige Abstützung der RL 2008/98 auf Art. 192 AEUV in jeder Hinsicht überzeugend.

10. Im Übrigen trägt dieser alleinige Rückgriff auf Art. 192 AEUV auch der **Rechtsprechung des EuGH** in Bezug auf die **Einschlägigkeit der umweltrechtlichen Kompetenzgrundlage auf abfallrechtliche Regelungen** Rechnung: Der Gerichtshof hat nicht nur bereits im Jahr 1993 festgestellt, der Erlass der RL 91/156 (welche die ursprüngliche Abfallrahmenrichtlinie revidiert hatte) sei zu Recht auf die umweltrechtliche Kompetenzgrundlage gestützt worden, dies letztlich mit dem Argument, der Schwerpunkt der Richtlinie liege im Bereich des Umweltrechts und umweltpolitische Zielsetzungen seien dominant.⁴⁵ Vielmehr erachtete er auch die von EP und Rat herangezogene Rechtsgrundlage des Art. 192 AEUV für den Erlass der (neuen) Abfallverbringungsverordnung⁴⁶ für zutreffend,⁴⁷ da die umweltpolitische Zielsetzung der Verordnung im Verhältnis zur auch betroffenen Handelspolitik als überwiegend anzusehen sei, wie sich schon aus der Präambel, die ausschließlich umweltpolitische Zielsetzungen erwähne, ergebe. Auch das den Kern der Verordnung ausmachende Notifizierungsverfahren sei letztlich als Instrument zur Verfolgung umweltpolitischer Zielsetzungen anzusehen, und im Übrigen sei die gemeinsame Handelspolitik (eine ausschließliche Zuständigkeit) nur dann betroffen, wenn im Wesentlichen der Handelsverkehr gefördert, erleichtert oder geregelt werden solle und eine direkte und sofortige Auswirkung auf den Handel mit den betroffenen Erzeugnissen zu verzeichnen sei, was bei der VO 1013/2006 nicht der Fall sei. Deutlich wird damit, dass der EuGH selbst in einem Fall, in dem ein in erster Linie umweltpolitisch motivierter Rechtsakt unmittelbar auch den Warenverkehr regelt (nämlich die Verbringung von Abfällen), Art. 192 AEUV heranzieht, was schon deshalb überzeugend ist, weil es in der Verordnung gerade nicht um die Erleichterung des Handels, sondern um dessen Beschränkung aus umweltpolitischen Gründen geht, so dass die Auswirkungen auf den Handel letztlich lediglich einen „Reflex“ der Verfolgung der umweltpolitischen Anliegen darstellen.⁴⁸ Ein Rechtsakt, der (wie die RL 2008/98) aber noch nicht einmal den freien Warenverkehr als solchen betrifft bzw. regelt, sondern lediglich Auswirkungen auf die (Angleichung der) Wettbewerbsbedingungen entfaltet, wobei der klare Akzent auf umweltpolitischen Aspekten liegt, muss daher *a fortiori* auf Art. 192 AEUV gestützt werden.

C. Die RL 2008/98: Überblick über Inhalt und Systematik

11. Die genaue inhaltliche Tragweite der Vorgaben der RL 2008/98 ergibt sich selbstredend aus den Kommentierungen der einzelnen Artikel der Richtlinie; diese sind jedoch immer auch im Gesamtzusammenhang der Richtlinie zu sehen, so dass im Folgenden – auch im Hinblick auf ein besseres Verständnis der einzelnen „isolierten“ Kommentierungen –

⁴⁵ EuGH, Rs. C-155/91 (Kommission/Rat), Slg. 1993, I-939.

⁴⁶ VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006 L 190, 1.

⁴⁷ EuGH, Rs. C-411/06 (Kommission/EP und Rat), Slg. 2009, I-7585.

⁴⁸ Vgl. aber die etwas andere Akzentsetzung in EuGH, Rs. C-94/03 (Kommission/Rat), Slg. 2006, I-1; hierzu *Epiney*, NVwZ 2007, 1012 (1014), wobei die Unterschiede hier nicht wirklich deutlich werden. Vgl. *Epiney*, EurUP 2010, 134 f.

Inhalt und **Systematik der Richtlinie** kurz skizziert werden soll, um einen **Gesamtüberblick** über ihren Regelungsgehalt zu erhalten.⁴⁹

12. Die Richtlinie gliedert sich in insgesamt **sieben Kapitel**:

- **Kapitel I** (Art. 1-8) enthält die **Zielbestimmungen** der Richtlinie und bestimmt ihren **Anwendungsbereich** (Art. 1, die Ausnahmen vom Anwendungsbereich regelt Art. 2). Ausserdem werden die wichtigsten **Begriffe** definiert (Art. 3). Einige **Grundprinzipien** und -begriffe, wie z.B. die Abfallhierarchie (Art. 4), werden ausführlicher umschrieben (Art. 4-8).
- **Kapitel II** (Art. 8-14) enthält „**allgemeine Vorschriften**“, die in erster Linie Verpflichtungen der Mitgliedstaaten betreffen⁵⁰ und von diesen allgemein – insbesondere auch unabhängig von der Abfallart – anzuwenden sind. Hierzu zählen unter anderem das Prinzip der Verwertung (Art. 10) und das Prinzip der Beseitigung (Art. 12) sowie der Grundsatz, dass die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt erfolgen muss (Art. 13). Auch wird das Verursacherprinzip für den Bereich des Abfallrechts konkretisiert (Art. 14).
- **Kapitel III** (Art. 15-22) regelt die „**Abfallbewirtschaftung**“ (wobei nicht zu verkennen ist, dass auch in Kapitel II enthaltene Vorgaben die Abfallbewirtschaftung betreffen),⁵¹ welche u.a. das Nähe- und Autarkieprinzip vorsieht (Art. 16), sowie wichtige besondere Bestimmungen in Bezug auf bestimmte Arten von Abfällen (gefährliche Abfälle, Altöl und Bioabfälle, vgl. Art. 17-22).
- Das System der **Genehmigung und der Registrierung** von Anlagen und Unternehmen mit abfallwirtschaftlicher Tätigkeit regelt **Kapitel IV** (Art. 23-27).
- **Kapitel V** („Pläne und Programme“, Art. 28-33) verpflichtet die Mitgliedstaaten neben **Abfallbewirtschaftungsplänen** nun auch **Abfallvermeidungsprogramme** aufzustellen.
- **Kapitel VI** (Art. 34-36) befasst sich mit der **Durchsetzung** der Richtlinie.
- **Kapitel VII** (Art. 37-43) enthält **Schlussbestimmungen** und nennt u.a. die Pflicht der Mitgliedstaaten, die Kommission über die Umsetzung der Richtlinie auf nationaler Ebene zu unterrichten (Art. 37). Auch wird das Komitologieverfahren geregelt, auf das verschiedene Richtlinienbestimmungen Bezug nehmen und das in gewissem Maß auch eine Anpassung der Richtlinie ermöglicht (Art. 39).

D. Die Einbettung der RL 2008/98 in das Abfallrecht der EU

13. Obwohl die RL 2008/98 in ihrem Titel nicht als „**Abfallrahmenrichtlinie**“ bezeichnet wird, ist ihr ein **Rahmencharakter** jedoch nicht abzuspreehen,⁵² dies aus mehreren Gründen:

⁴⁹ Vgl. auch den Überblick über die RL 2008/98 bei *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 18, Rn. 11 ff.; *Petersen*, AbfallR 2008, 154 ff.; *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 ff.; *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen, Hdb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rn. 459 ff. (Stand 06/2010).

⁵⁰ Eine Ausnahme hiervon befindet sich in Art. 9 RL 2008/98, der sich direkt an die Kommission adressiert.

⁵¹ Vgl. auch noch Art. 15-22, Rn. 1.

⁵² Ebenso etwa *Renson/Verdire*, RDUE 2009, 733 (736); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 1 RL 2008/98, Rn. 25 (Stand 03/2009); wohl auch *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 18, Rn. 12 f.; s. auch (in Bezug auf die Vorgängerrichtlinie) *Scherer-Leydecker*, NVwZ 1999, 590 (592); *Jarass*,

- Erstens enthält sie grundlegende **Definitionen**, auf die teilweise in anderen abfallrechtlichen Rechtsakten Bezug genommen wird.⁵³
 - Zweitens sind ihr eine Reihe von **Zielsetzungen und Grundsätzen** zu entnehmen, die im Ergebnis auch im Rahmen anderer abfallrechtlicher Rechtsakte relevant sind bzw. sein können.⁵⁴
 - Schließlich bestehen auch nach der Integration der RL 91/689 und der RL 75/439 in die RL 2008/98 noch einige **andere abfallrechtliche Rechtsakte**, die besondere Bereiche oder Produkte regeln, fort. Diese greifen häufig bereits in der RL 2008/98 erwähnte allgemeine Grundsätze auf und formen sie weiter aus oder präzisieren sie, so dass es durchaus zutreffend ist, wenn die RL 2008/98 (bzw. ihre Vorgängerin) auch als „**Allgemeiner Teil**“ des **europäischen Abfallrechts** bezeichnet wird.⁵⁵
14. Vor diesem Hintergrund erschließt sich auch das grundsätzliche **Verhältnis der RL 2008/98 zu anderen abfallrechtlichen Rechtsakten der EU**: Ausgangspunkt ist hier, dass die RL 2008/98 einerseits und die anderen (spezifischen) abfallrechtlichen Verordnungen oder Richtlinien andererseits normhierarchisch auf derselben Stufe stehen, so dass ihr Verhältnis nach den hierfür maßgeblichen allgemeinen Grundsätzen zu beurteilen ist. Daher kommen die spezifische Abfälle oder Sachverhalte regelnden sonstigen abfallrechtlichen Rechtsakte grundsätzlich als **speziellere Regelungen** im Verhältnis zur RL 2008/98 vorrangig zur Anwendung, immer soweit ihr Anwendungsbereich eröffnet ist. Die RL 2008/98 kann aber gleichwohl auch im Falle der grundsätzlichen Einschlägigkeit einer Spezialregelung von Bedeutung sein, so wenn bestimmte Fragen in dem entsprechenden Rechtsakt nicht geregelt sind, kommen diesfalls doch zumindest die grundsätzlichen Vorgaben der RL 2008/98 zum Zuge. M.a.W. ist davon auszugehen, dass die **RL 2008/98** jedenfalls **Auffangvorschriften** für den Fall enthält, dass den spezielleren Richtlinien oder Verordnungen keine (abschließenden) Regelungen zu entnehmen sind.⁵⁶ Auf dieser Grundlage ist jeweils entscheidend, ob das EU-Abfallrecht für eine bestimmte Frage eine spezielle Vorschrift enthält; ist diese Frage zu bejahen, kommt diese zur Anwendung. Falls sie abschließend ist (was aber bei abfallrechtlichen Regelungen allenfalls ausnahmsweise der Fall sein dürfte), kommt die

NuR 1998, 397; *Fluck*, EuR 1994, 71 (72). Aus der Rechtsprechung in Bezug auf die Vorgängerrichtlinie EuGH, Rs. C-252/05 (*Thames Water Utilities*), Slg. 2007, I-3883, Rn. 39; EuGH, Rs. C-444/00 (*Mayer Parry*), Slg. 2003, I-6163, Rn. 51.

⁵³ So etwa in der VO 1013/2006 (Abfallverbringungsverordnung), vgl. Art. 2 VO 1013/2006, wobei insbesondere der Verweis auf den Abfallbegriff von Bedeutung ist.

⁵⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Koch/Reese*, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 53 ff., die drei wesentliche Zielsetzungen des EU-Abfallrechts unterscheiden: Gefahrenabwehr, Entsorgungssicherheit und Ressourcenschutz.

⁵⁵ So *Schreier*, Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft, 32.

⁵⁶ S. schon *Dieckmann*, Abfallrecht, 164; vgl. sodann *Schink*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 73, Rn. 6; *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 49 (Stand IX.2009). In diese Richtung in Bezug auf das Verhältnis der RL 2008/98 bzw. der Vorgängerrichtlinie zur Verpackungsrichtlinie (RL 94/62) auch EuGH, Rs. C-444/00 (*Mayer Parry*), Slg. 2003, I-6163, Rn. 56 ff., wonach die RL 96/62 in denjenigen Fällen, in denen sie spezifische Vorgaben für Verpackungsabfälle enthält, der RL 2008/98 vorgeht; hingegen bleibe die Abfallrahmenrichtlinie anwendbar, soweit es um Fragen geht, welche die RL 96/62 nicht regelt, wie z.B. die Abfallbeseitigung; s. auch EuGH, Rs. C-252/05 (*Thames Water Utilities*), Slg. 2007, I-3883, Rn. 40 f., wo der Gerichtshof festhält, die RL 91/271 über die Behandlung kommunaler Abwässer enthalte keine Bestimmung, die Abwasser, das aus der Kanalisation austritt, betrifft, so dass die (damals geltende) Abfallrahmenrichtlinie zum Zuge komme, sei Abwasser doch als Abfall im Sinne dieser Richtlinie anzusehen.

RL 2008/98 auch nicht ergänzend zum Zuge, so dass lediglich im Falle der Ergänzungsbedürftigkeit der spezialgesetzlichen Regelung auf die allgemeine Richtlinie zurückgegriffen werden kann. Allerdings sind die in der RL 2008/98 zum Ausdruck gekommenen Wertungen jedenfalls bei der Auslegung der anderen abfallrechtlichen Rechtsakte der EU zu beachten.

15. Deutlich wird vor diesem Hintergrund auch, dass die effektive Bedeutung der RL 2008/98 auch im Zusammenhang mit den anderen abfallrechtlichen Regelungen der EU zu sehen ist, so dass über die Regulationsstruktur des EU-Abfallrechts – wobei das **Abfallrecht**⁵⁷ zu den am meisten **ausdifferenzierten Gebieten des EU-Umweltrechts** gehören dürfte⁵⁸ – nachfolgend ein kurzer Überblick gegeben werden soll.
16. Die **abfallrechtlichen Rechtsakte der EU**⁵⁹ können in **vier große Kategorien** eingeteilt werden:⁶⁰
 - Zunächst sind **allgemeine Vorschriften** zu verzeichnen, die sich im Wesentlichen in der **RL 2008/98** finden und grundsätzlich auf alle Arten von Abfällen

⁵⁷ 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*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. 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.; *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen, Hdb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rn. 450 ff. (Stand 06/2010); *Krämer/Winter*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, Kap. 26, Rn. 356 ff.; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 18.

⁵⁸ Vgl. insoweit auch den (etwas pejorativ) wirkenden Hinweis bei *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 1 RL 2008/98, Rn. 29 (Stand 03/2009), der davon spricht, dass in der Gesamtheit der EU-Rechtsakte im Abfallrecht eine „Tendenz einer flächendeckenden Regelung des europäischen Abfallrechts zum Ausdruck“ komme. S. aber auch die Bemerkung bei *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 18, Rn. 7, der hervorhebt, dass das Abfallrecht ein „Musterbeispiel“ der Europäisierung innerstaatlicher Rechtsordnungen darstelle und auf EU-Ebene ein besonders differenziertes und detailliertes System des Abfallrechts bestehe.

⁵⁹ Allerdings entfalten auch andere EU-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 EU-Rechtssetzung, *Epiney*, in: Nationale und internationale Perspektiven der Umweltordnung, 47 ff., m.w.N. Zu erwähnen 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 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17.

⁶⁰ S. auch noch die etwas weniger differenzierte Einteilung bei *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Einführung, Rn. 36. Vgl. auch die teilweise jedoch auf veraltete bzw. aufgehobene Rechtsakte hinweisende Systematisierung bei *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 1 RL 2008/98, Rn. 29 ff. (Stand 03/2009), wobei er zwischen Rahmenbestimmungen und Abfallverbringung, Abfallbehandlung, Bestimmungen über prioritäre Abfallströme zum Abbau des Abfallvolumens und zur Reduktion der Gefährlichkeit der Abfälle und Durchführungsbestimmungen unterscheidet; insbesondere die letzte Kategorie überzeugt nicht wirklich, da hier (im Gegensatz zu den anderen Kategorien) nicht auf den Regelungsgegenstand, sondern die „Regelungsqualität“ abgestellt wird. Vgl. sodann die Einteilung von *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen, Hdb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rn. 503 f. (Stand 06/2010), die Allgemeine Vorschriften über die Behandlung von Abfällen, Besondere Bestimmungen über gefährliche und bestimmte andere Abfälle, Abfallverbringung, Abfalllagerung und -beseitigung, Abfallvermeidung und -verwertung sowie Haftungs Vorschriften unterscheiden; *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 50 (Stand IX.2009) unterscheidet zwischen für alle Arten von Abfällen geltenden Vorschriften, und solchen, die sich auf die Bewirtschaftung bestimmter Abfallströme oder auf bestimmte Verwertungs- und Beseitigungsverfahren beziehen; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 18, Rn. 7 ff., differenziert zwischen allgemeinen Regelungen für Abfälle aller Art, Regelungen für gefährliche Abfälle, Regelungen für bestimmte Abfallarten, Regelungen über bestimmte Arten der Abfallbeseitigung und Regelungen der Abfallverbringung.

Anwendung finden sowie allgemeine Grundsätze der Abfallbewirtschaftung vorsehen, ohne dass es (nur) um eine bestimmte Art des Umgangs mit Abfällen geht.

- Zweitens regeln eine Reihe von Rechtsakten die **Behandlung besonderer Abfallarten**.⁶¹ Hier geht es m.a.W. um besondere Regeln für bestimmte Abfallarten, die somit häufig produktbezogene Regelungen enthalten, mitunter aber auch die Art und Weise des Umgangs mit diesen besonderen Abfällen regeln und damit auch produktionsbezogene Aspekte aufweisen.

Solche Regelungen für besondere Abfallarten finden sich zunächst in der **RL 2008/98** selbst (nämlich in Bezug auf **gefährliche Abfälle, Altöl und Bioabfälle**). Darüber hinaus gibt es eine Reihe spezifischer Rechtsakte, die sich auf bestimmte Abfallarten beziehen, wobei insbesondere auf folgende Rechtsakte hinzuweisen ist:

- Die **RL 78/176 über Abfälle aus der Titandioxid-Produktion**⁶² regelt verschiedene Aspekte des Umgangs mit solchen Abfällen.
- Der **RL 86/278 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft**⁶³ sind gewisse Mindestanforderungen an die Verwendung von Klärschlämmen in der Landwirtschaft zu entnehmen (so u.a. Grenzwerte für bestimmte Schwermetallbelastungen, die „Behandlungspflicht der Schlämme vor ihrer Verwendung und die Pflicht, in bestimmten Fällen die Verwendung von Klärschlamm zu untersagen“).⁶⁴
- Die **RL 2006/66 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren**⁶⁵ stellt Regeln für die Beseitigung der erfassten Produkte auf und verbietet die Verwendung bestimmter Batterien.
- Die **RL 94/62 über Verpackungen und Verpackungsabfälle**⁶⁶ dient insbesondere der Vermeidung von Verpackungsabfall sowie – subsidiär – der möglichst umweltgerechten Verwertung dieser Abfälle. Hierzu sieht sie u.a. bestimmte Wiederverwertungsquoten vor.⁶⁷
- Die **RL 96/59 über die Beseitigung von PCB und PCT**⁶⁸ sieht eine Pflicht zur Beseitigung dieser Stoffe in dafür zugelassenen Anlagen bzw. Einrichtungen und durch zugelassene Unternehmen vor.
- Der **RL 2000/53 über Altfahrzeuge**⁶⁹ sind besondere Anforderungen für die Verwertung von Altfahrzeugen (u.a. das Prinzip der kostenlosen Rücknahme von Altfahrzeugen) zu entnehmen; sie enthält aber auch eine

⁶¹ 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.

⁶² ABl. 1978 L 54, 19. S. auch RL 92/112 über die Modalitäten zur Vereinheitlichung der Programme zur Verringerung und späteren Unterbindung der Verschmutzung durch Abfälle der Titandioxid-Industrie, ABl. 1992 L 409, 11.

⁶³ ABl. 1986 L 181, 6.

⁶⁴ Vgl. zu den Vorgaben der RL 86/278 *Epiney/Furger/Heuck*, Berücksichtigung umweltpolitischer Belange bei der landwirtschaftlichen Produktion, 49 ff.

⁶⁵ ABl. 2006 L 266, 1. S. auch RL 93/86 über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren an den technischen Fortschritt, ABl. 1993 L 264, 51, die Kennzeichnungsregelungen enthält.

⁶⁶ ABl. 1994 L 365, 10.

⁶⁷ Zur RL 94/62 den Überblick bei *Epiney*, Umweltrecht, 360 ff.

⁶⁸ ABl. 1996 L 243, 31.

⁶⁹ ABl. 2000 L 269, 34.

- Einschränkung der Zulässigkeit der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Fahrzeugen.
- Ebenfalls spezifische Vorgaben für bestimmte Abfälle sieht die **RL 2000/59 über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände**⁷⁰ vor.
 - Die **RL 2002/95 zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten**⁷¹ verfolgt zwar durch die vorgesehenen Verwendungsbeschränkungen einen in erster Linie gefahrstoffrechtlichen Ansatz, der aber letztlich (auch) dem Ziel der Abfallvermeidung dienen soll.⁷²
 - Der **RL 2002/96 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte**⁷³ sieht u.a. eine getrennte Sammlung von Altgeräten sowie eine besondere Behandlung dieser Geräte bei der Entsorgung vor, wobei die Sammlung und Verwertung von Altgeräten durch die Hersteller zu finanzieren ist.
 - Für Abfälle aus der mineralölgewinnenden Industrie enthält die **RL 2006/21 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie**⁷⁴ besondere Bestimmungen, insbesondere in Bezug auf die Entsorgungsanlagen und die Bewirtschaftungspläne.
 - Drittens regeln weitere EU-Rechtsakte spezifisch die **Abfallbehandlung**, dies, im Unterschied zu den auf bestimmte Produkte bzw. Abfälle bezogenen Regelungen, nicht nur für bestimmte (als besonders gefährlich oder „sensibel“ eingestufte) Abfälle, sondern für alle Abfälle. Neben einer Reihe von Bestimmungen der **RL 2008/98** (etwa diejenigen über die Genehmigungspflicht bestimmter Anlagen, aber auch einige allgemeine Prinzipien) sind hier insbesondere folgende Rechtsakte, die im Wesentlichen produktions- oder anlagenbezogene Vorgaben enthalten, von Bedeutung:
 - Die **RL 1999/31 über Abfalldéponien**⁷⁵ regelt die längerfristige Lagerung von Abfällen in Déponien.⁷⁶
 - Der **RL 2000/76 über die Verbrennung von Abfällen**⁷⁷ sind insbesondere Vorgaben für Verbrennungstemperaturen, Emissionsgrenzwerte sowie Abwasserableitungen zu entnehmen. Diese Richtlinie wird durch die RL 2010/75 (IVU-Richtlinie)⁷⁸ aufgehoben werden (Art. 81 Abs. 1 RL 2010/75) bzw. ihr Regelungsgehalt wird in die RL 2010/75 integriert.
 - Schließlich ist die Abfallverbringung zu erwähnen: Hier sieht die (neue) Abfallverbringungsverordnung (**VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen**⁷⁹) eine umfassende und grundsätzlich abschließende Regelung vor.⁸⁰ Die Verordnung regelt einerseits die Verbringung von Abfällen zwischen den

⁷⁰ ABl. 2000 L 332, 81.

⁷¹ ABl. 2002 L 37, 19.

⁷² Scherer/Heselhaus, in: Dausers, Hdb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rn. 482 (Stand 06/2010).

⁷³ ABl. 2003 L 37, 24.

⁷⁴ ABl. 2006 L 102, 15.

⁷⁵ ABl. 1999 L 182, 1.

⁷⁶ Vgl. den Überblick über diese Richtlinie bei Scherer/Heselhaus, in: Dausers, Hdb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rn. 503 f. (Stand 06/2010).

⁷⁷ ABl. 2000 L 332, 91.

⁷⁸ RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17.

⁷⁹ ABl. 2006 L 190, 1.

⁸⁰ S. ansonsten noch die VO 1418/2007 der Kommission über die Ausfuhr bestimmter Abfälle in bestimmte Nicht-OECD-Länder, ABl. 2007 L 316, 6.

Mitgliedstaaten, andererseits die Verbringung zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten und enthält auch (sehr rudimentäre) Vorgaben für die Verbringungen innerhalb der Mitgliedstaaten. Von besonderer Bedeutung ist das für Verbringungen zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehene Notifizierungssystem (das jedoch für Abfälle der sog. Grünen Liste nicht anwendbar ist), in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten auch bestimmte Einwände gegen eine Verbringung erheben dürfen.⁸¹

E. Zur Möglichkeit des Ergreifens „verstärkter Schutzmaßnahmen“ (Art. 193 AEUV)

17. Da die RL 2008/98 auf Art. 192 AEUV gestützt wurde,⁸² steht den Mitgliedstaaten nach **Art. 193 AEUV** die Möglichkeit offen, **verstärkte Schutzmaßnahmen** zu ergreifen. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH – die maßgeblichen Grundsätze der Auslegung des Art. 193 AEUV aufgezeigt werden (I.), um auf dieser Grundlage die Bedeutung des Art. 193 AEUV für die RL 2008/98 zu umreißen (II.).⁸³

I. Tatbestandliche Voraussetzungen des Art. 193 AEUV

18. Art. 193 AEUV erlaubt den Mitgliedstaaten allgemein, in denjenigen Fällen, in denen ein Sekundärrechtsakt auf Art. 192 AEUV (bzw. die Vorgängernorm des EG-Vertrages) gestützt wurde,⁸⁴ im Verhältnis zu dem in dem **Sekundärrechtsakt vorgesehenen Schutzstandard verstärkte Schutzmaßnahmen** anzuwenden. Damit kommt diese Bestimmung gerade dann zum Zuge, wenn ein EU-Rechtsakt eine bestimmte Frage **grundsätzlich abschließend** regelt, so dass in diesen Fällen die „Sperrwirkung“ des Sekundärrechts nicht zu greifen vermag⁸⁵ und die auf Art. 193 AEUV gestützten Sekundärrechtsnormen von vornherein als Mindestregelungen anzusehen sind, in Bezug

⁸¹ Vgl. umfassend zur VO 1013/2006 die Kommentierungen in *Oexle/Epiney/Breuer*, EG-Abfallverbringungsverordnung, Kommentar.

⁸² Oben Rn. 6 ff.

⁸³ Dabei greifen die unter I. angestellten Überlegungen weitgehend auf bereits durchgeführte Untersuchungen zurück, vgl. *Epiney*, in: *Oexle/Epiney/Breuer*, EG-AbfVerbrV, Einführung, Rn. 39 ff.

⁸⁴ Vgl. nur *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 2, Rn. 307; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 193, Rn. 6; *Epiney*, Umweltrecht, 142; *Oexle*, ZUR 2007, 460 f.

⁸⁵ Vgl. ausführlich *Epiney*, in: *Oexle/Epiney/Breuer*, EG-AbfVerbrV, Einführung, Rn. 48; ebenso *Oexle*, AbfallR 2003, 284 (288); *Jarass*, NVwZ 2000, 529 (530); *Winter*, DÖV 1998, 377 (380). In diese Richtung dürfte auch das Urteil des EuGH in EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorp), Slg. 1998, I-4075, auszulegen sein: Der Gerichtshof prüfte hier, ob das Autarkie- und Näheprinzip der Verbringung auch von zur Verwertung bestimmtem Abfall entgegen gehalten werden konnte, obwohl die Abfallverbringungsordnung (VO 293/93, ABl. 1993 L 30, 1, diese Verordnung war die Vorgängerverordnung der VO 1013/2006, zu dieser oben Rn. 16) keinen entsprechenden Einwand vorsah. Der Gerichtshof verneinte die Zulässigkeit dieser nationalen Maßnahme, da sie nicht mit Art. 35 AEUV vereinbar sei. Damit geht der Gerichtshof offenbar davon aus, dass die fragliche nationale Maßnahme eine verstärkte Schutzmaßnahme darstellte, denn ansonsten wäre die Prüfung des Art. 35 AEUV gar nicht notwendig gewesen, sondern die Zulässigkeit des Einwandes hätte schon deshalb verneint werden müssen, weil er nicht in der Verordnung vorgesehen war. 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. 35 AEUV prüfte. Dies kann wohl nur so ausgelegt werden, dass es sich hier letztlich um eine Anwendung von Art. 193 AEUV 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. 35 AEUV zurückgreift. S. auch EuGH, Rs. C-277/02 (EU Wood Trading), Slg. 2004, I-11957.

auf welche die Mitgliedstaaten – unter den Voraussetzungen des Art. 193 AEUV – „nach oben“ abweichen können.⁸⁶

19. Auf der anderen Seite handelt es sich von vornherein nicht um eine Anwendung des Art. 193 AEUV, wenn eine **Sekundärrechtsnorm** das Gebiet bzw. die Frage, auf die sich die nationale Bestimmung bezieht, **nicht abschließend** regelt, sei es, weil die entsprechende Frage nicht Gegenstand der sekundärrechtlichen Regelung ist, sei es, weil diese selbst ausdrücklich nur Mindestnormen vorsieht. Denn diesfalls ist bereits die Existenz einer einschlägigen sekundärrechtlichen Bestimmung zu verneinen, so dass die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten zur Rechtsetzung in dem betreffenden Bereich befugt sind, wobei sie aber selbstredend das Primärrecht zu beachten haben.⁸⁷
20. Im Einzelnen erschließen sich die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 193 AEUV und damit die Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit einer „verstärkten Schutzmaßnahme“ durch folgende Aspekte: Anwendungsbereich (1.), Notifikation (2.), Vereinbarkeit mit dem Vertrag (3.), Vorliegen einer „Schutzverstärkung“ (4.) und Verhältnismäßigkeit (5.).

1. Anwendungsbereich

21. Art. 193 AEUV erlaubt – insoweit im Gegensatz zu Art. 114 Abs. 4-6 AEUV⁸⁸ – unter den gleichen Voraussetzungen sowohl die **Beibehaltung** als auch die **Neueinführung** verstärkter nationaler Schutzmaßnahmen.⁸⁹

⁸⁶ S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785: Hier ging es in erster Linie darum, ob die RL 91/689 über gefährliche Abfälle (ABl. 1991 L 377, 20, s. zu dieser Richtlinie im Zusammenhang mit ihrer „Integration“ in die RL 2008/98 schon oben Rn. 2, 5) die Mitgliedstaaten daran, hindert, über die aufgrund der Richtlinie i.V.m. der einschlägigen Ausführungsgesetzgebung als gefährlich einzustufenden Abfälle hinaus weitere Abfälle als gefährlich einzustufen und sie dem (strengeren) Regime der RL 91/689 zu unterwerfen. Der Gerichtshof bejahte diese Frage mit dem Hinweis darauf, dass mit den auf der Grundlage des Art. 192 AEUV erlassenen Regelungen vor dem Hintergrund des Art. 193 AEUV gerade keine „vollständige Harmonisierung“ angestrebt werde, sondern die Mitgliedstaaten befugt seien, „verstärkte Schutzmaßnahmen“ zu ergreifen. Diese Erwägungen greift der Gerichtshof in EuGH, Rs. C-6/03 (Deponiezwischverband Eiterköpfe), Slg. 2005, I-2753, auf: Er stellte hier fest, 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) stellten nur Mindestanforderungen dar, so dass die Mitgliedstaaten hier strengere Regelungen vorsehen könnten. Auch die herrschende Meinung in der Literatur geht in diese Richtung, vgl. nur, m.w.N., Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 193, Rn. 5.

⁸⁷ Mitunter kann die Frage nach der Abgeschlossenheit einer sekundärrechtlichen Regelung schwierig zu beantworten sein, ist es doch häufig eine Auslegungsfrage, ob ein bestimmter Sekundärrechtsakt abschließend ausgestaltet ist oder nicht. Vgl. umfassend zum Problemkreis *Furrer*, Sperrwirkung des sekundären Gemeinschaftsrechts, *passim*; *Schlösser*, Sperrwirkung sekundären Gemeinschaftsrechts, *passim*; s. auch *Epiney/Waldmann/Oeschger/Heuck*, Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten, 46 ff., unter besondere Berücksichtigung der Frage, ob bestimmte sekundärrechtliche Regelungen in Bezug auf die (Un-) Zulässigkeit gentechnikfreier Gebiete eine abschließende Regelung enthalten. S. sodann den Überblick bei *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen, Hdb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rn. 170 (Stand 06/2010).

⁸⁸ Vgl. nur *Epiney*, Umweltrecht, 135 ff.; *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114, Rn. 40 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), Slg. 2008, I-8301.

⁸⁹ *Jarass*, NVwZ 2000, 529 (530); *Epiney*, Umweltrecht, 142; *Richter*, „Nationale Alleingänge“, 243; *Middeke*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. I, § 32, Rn. 76.

2. Notifikation

22. Der erforderlichen **Notifikation** an die Kommission kommt nur ein **deklaratorischer Charakter** zu,⁹⁰ 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. 193 AEUV **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. 193 AEUV als zulässig angesehen werden können.⁹¹

3. Vereinbarkeit mit dem Vertrag

23. Die nationale Maßnahme muss mit dem **Vertrag vereinbar** sein. Aus der Rechtsprechung⁹² lässt sich dabei – zumindest implizit – ableiten, dass dabei gegen den jeweiligen **Rechtsakt**, auf den sich die Schutzmaßnahme bezieht, insofern „verstoßen“ werden kann, als die auf Art. 193 AEUV gestützten⁹³ Maßnahmen von vornherein nur Mindeststandards verankern, so dass es nicht darauf ankommen kann, ob die jeweilige Maßnahme als **abschließend** anzusehen ist.⁹⁴ Insofern kommt Art. 193 AEUV also auch und gerade dann zum Zuge, wenn die sekundärrechtliche Regelung gewisse Standards verbindlich vorschreibt.⁹⁵
24. 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**⁹⁶ – in dessen Rahmen die Vereinbarkeit mit dem freien Warenverkehr wohl von besonderer Bedeutung ist – oder auch auf das **Sekundärrecht** Bezug genommen wird. Da Art. 193 AEUV nach seinem Sinn und Zweck nur in Bezug auf die nach Art. 192 AEUV erlassenen Rechtsakte zum Zuge kommt, spricht Vieles dafür, dass die nationalen Maßnahmen zwar die nach **Art. 192 AEUV** erlassenen, nicht aber die auf anderen Rechtsgrundlagen beruhenden Sekundärrechtsakte durchbrechen können, denn in Bezug auf diese existiert ja gerade keine Art. 193 AEUV entsprechende Bestimmung, so dass sie nach dem Vertrag zu beachten sind und ihre Nichtbeachtung damit zu einer

⁹⁰ Jarass, NVwZ 2000, 529 (531); Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 193, Rn. 15; Richter, „Nationale Alleingänge“, 247.

⁹¹ 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. 193 AEUV die Frage der Notifizierung nicht eigens prüft. Vgl. EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorp), Slg. 1998, I-4075; EuGH, Rs. C-209/98 (Sydhavnens Stens), Slg. 2000, I-3743.

⁹² S. insbesondere EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785; EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorp), Slg. 1998, I-4075; EuGH, Rs. C-209/98 (Sydhavnens Sten), Slg. 2000, I-3743; EuGH, Rs. C-6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe), Slg. 2005, I-2753.

⁹³ Ebenso wie bei Art. 114 Abs. 4, 5 AEUV kann sich auch Art. 193 AEUV von vornherein nur auf solche Rechtsakte beziehen, die auf der Grundlage von Art. 193 AEUV erlassen wurden (vgl. die Nachweise in Fn. 84), wobei sich auch hier das Problem stellt, wie bei Doppelabstützungen vorgegangen werden sollte. Hierzu bereits die Bemerkungen in Rn. 7.

⁹⁴ Ebenso etwa Jarass, NVwZ 2000, 529 (530); Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 193, Rn. 5; Winter, DVBl. 2000, 657 (666); s. auch schon Epiney, Umweltrecht, 142 f.; nicht ganz klar aber Krämer/Winter, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, Kap. 26, Rn. 15. S. auch die Bemerkungen in Rn. 18 f.

⁹⁵ Dies dürfte sich auch zwingend aus EuGH, Rs. C-6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe), Slg. 2005, I-2753, ergeben. Ebenso Jans, FS Rehlinger, 705 (708).

⁹⁶ Über dessen Maßgeblichkeit besteht Einigkeit, vgl. zum Problemkreis umfassend mit zahlreichen weiteren Nachweisen Middeke, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. I, § 32, Rn. 78 ff.

Unvereinbarkeit mit dem Vertrag im Sinne des Art. 193 AEUV führte.⁹⁷ Im Übrigen kann im Anschluss an diese Erwägungen eine „Nichtbeachtung“ sekundärrechtlicher Bestimmungen nur insoweit zulässig sein, als die Voraussetzungen des Art. 193 AEUV erfüllt sind, es sich also insbesondere um eine Schutzverstärkung handelt, so dass auch auf der Grundlage des hier vertretenen Ansatzes aus Art. 193 AEUV nicht auf eine allgemeine „Nichtbeachtlichkeit“ der auf Art. 192 AEUV gestützten Rechtsakte geschlossen werden kann.

4. „Schutzverstärkung“

25. Sodann muss die jeweilige nationale Maßnahme eine **„Schutzverstärkung“** darstellen, so dass es um eine Überschreitung des durch den jeweiligen Sekundärrechtsakt gesetzten Standards geht.⁹⁸ Diese Voraussetzung impliziert aber darüber hinaus, dass nur **„verstärkende“ Maßnahmen**, nicht aber **„andere“ Maßnahmen** unter Art. 193 AEUV fallen und in Bezug auf solche anderen Maßnahmen daher die grundsätzliche Sperrwirkung des Sekundärrechts zum Zuge kommt (immer unter der Voraussetzung, dass dieses in Bezug auf die jeweilige Frage als abschließend anzusehen ist).⁹⁹ Bei der Beantwortung der 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, der Anlegung strengerer Grenzwerte, der Anwendung kürzerer Fristen oder der Formulierung zusätzlicher Genehmigungsvoraussetzungen in der Regel gegeben sein dürfte,¹⁰⁰ aber auch eine Erweiterung von Ausnahmegründen zu bestimmten Grundsätzen (etwa des freien Warenverkehrs) aus umweltpolitischen Gründen dürfte grundsätzlich eine verstärkte Schutzmaßnahme darstellen.¹⁰¹
26. 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. 193 AEUV, 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 **Unionsrechtsrechtsakten vorgesehenen Konzepte und Schutzansätze nicht „unterwandern“**. Daher dürfte immer schon dann eine Schutzverstärkung zu bejahen sein, wenn die Wirksamkeit des jeweiligen Unionsrechtsakts bzw. seiner Instrumente durch die in Frage stehenden nationalen

⁹⁷ So schon *Epiney*, Umweltrecht, 143 f.; im Ergebnis ebenso *Jarass*, NVwZ 2000, 529 (531). A.A. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 193, Rn. 10 ff.; *Richter*, „Nationale Alleingänge“, 243 ff.; *Kahl*, Umweltprinzip, 44, die ausschließlich auf das Primärrecht abstellen wollen. Auf das gesamte Sekundärrecht, mit Ausnahme derjenigen Vorschriften von denen abgewichen werden soll, abstellend *Scherer/Heselhaus*, in: *Dausen*, Hdb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rn. 169 (Stand 06/2010); wohl auch *Kälder*, in: *Schwarze*, EU-Kommentar, Art. 176, Rn. 8.

⁹⁸ Zur hiermit im Zusammenhang stehenden Frage, ob Art. 193 AEUV auf alle Bestimmungen der auf Art. 192 AEUV 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. 193 AEUV jedenfalls immer dann zum Zuge kommen, wenn es um materielle, verfahrensrechtliche oder instrumentelle Vorgaben geht, die den Umwelt- und / oder Gesundheitsschutz bezwecken.

⁹⁹ Hierzu schon oben Rn. 18 f.

¹⁰⁰ Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe), Slg. 2005, I-2753; s. auch EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785; EuGH, Rs. C-232/97 (Nederhoff), Slg. 1999, I-6385.

¹⁰¹ Vgl. in diese Richtung EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorp), Slg. 2000, I-3743.

Maßnahmen nicht beeinträchtigt wird. Vor diesem Hintergrund dürfte Art. 193 AEUV grundsätzlich sowohl eine Überschreitung des sekundärrechtlich vorgesehenen Schutzniveaus in quantitativer Hinsicht (also auf das Schutzniveau selbst abzielend) als auch in qualitativer (die Modalitäten betreffend) Hinsicht erlauben. Damit können also auch alternative Konzepte entwickelt werden, sofern diese in die gleiche Richtung wie die sekundärrechtlichen Regelung gehen (also in der Sprache des EuGH die gleichen Ziele verfolgen und die gleiche Ausrichtung aufweisen) und nicht die „Hintertreibung“ des unionsrechtlichen Ansatzes nach sich ziehen (was grundsätzlich auch impliziert, dass die Vorgaben des jeweiligen Sekundärrechtsakts jedenfalls einzuhalten sind), so dass nicht zwingend verlangt werden sollte, dass die strengeren Maßnahmen „systemimmanent“ sein müssen.¹⁰²

5. Zum Erfordernis der Verhältnismäßigkeit

27. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die mitgliedstaatlichen Maßnahmen zwar nach der Rechtsprechung¹⁰³ nicht allgemein dem unionsrechtlichen Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** genügen müssen, sondern nur insoweit, als dieser aufgrund des Unionsrechts einschlägig ist, insbesondere im Zuge der Maßgeblichkeit der Grundfreiheiten.¹⁰⁴ Ergänzend – auch im Verhältnis zur Rechtsprechung des EuGH – ist aber zu betonen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit jedenfalls insoweit auch allgemein in Bezug auf nach Art. 193 AEUV 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. 193 AEUV.
28. Im Übrigen erscheint es – im Gegensatz zum Ansatz des EuGH – auch aus dogmatischer Sicht überzeugender, das Ergreifen von Schutzmaßnahmen auf der Grundlage des Art.

¹⁰² So aber offenbar *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzabkommen, 104 f.; *Giesberts*, NVwZ 1996, 949 (950); im Ergebnis ähnlich wie hier *Kahl*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 176, Rn. 15 ff.; *Jarass*, NVwZ 2000, 529 (530); *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, 208 f.; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 176, Rn. 7 f., m.w.N. S. auch *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen, Hdb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rn. 166 (Stand 06/2010), die eine „strukturelle Vergleichbarkeit“ verlangen und darauf hinweisen, es gelänge einem Mitgliedstaat sowieso nicht nachzuweisen, dass ein alternatives Konzept (z.B. Emissions- statt Immissionsnormen) ebenso wirksam sei. Dieses Argument dürfte aber verkennen, dass die Befugnis zur Schutzverstärkung die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht davon entbindet, zumindest die in dem Sekundärrechtsakt vorgesehenen Standards zu gewährleisten, so dass es immer nur um strengere oder zusätzliche Maßnahmen gehen kann. Der Vollständigkeit halber sei in diesem Zusammenhang auch noch darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten selbstredend zusätzlich zu den bestehenden unionsrechtlichen Maßnahmen andere Instrumente und / oder Mechanismen einsetzen können; hier geht es dann nicht mehr um eine Anwendung des Art. 193 AEUV (es sei denn, eine unionsrechtliche Maßnahme sei in dieser Beziehung abschließend, so dass die entsprechende zusätzliche Regelung ausgeschlossen wäre, diesfalls sind die Voraussetzungen des Art. 193 AEUV zu prüfen), sondern die Mitgliedstaaten sind befugt, solche Maßnahmen aufgrund der Ausgestaltung des Art. 192 AEUV als geteilte Zuständigkeit zu erlassen, wobei sie das Primärrecht beachten müssen und allgemein die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht in Frage gestellt werden darf (Art. 4 Abs. 3 EUV).

¹⁰³ Vgl. EuGH, Rs. C-6/03 (Deponiezwergverband Eiterköpfe), Slg. 2005, I-2753.

¹⁰⁴ Hintergrund dieser überraschenden Feststellung dürfte der Umstand sein, dass die unionsrechtlichen Grundrechte und rechtsstaatlichen Prinzipien für die Mitgliedstaaten nur insoweit zu beachten sind, als sie Unionsrecht anwenden oder durchführen (s. auch Art. 51 Abs. 1 Grundrechtecharta). 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 unionsrechtlicher Sicht aber auch unterlassen und gar keine Regelung treffen, so dass in den Konstellationen, in denen verstärkte Schutzmaßnahmen getroffen werden, auch keine unionsrechtlichen Anforderungen zum Zuge kommen (könnten), in diese Richtung denn auch die Interpretation des Urteils bei *De Cecco*, CMLRev. 2006, 9 (25 f.), der das Urteil insofern begrüßen dürfte.

193 AEUV als Wahrnehmung einer unionsrechtlich eingeräumten Befugnis anzusehen, so dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch allgemein zu beachten ist:¹⁰⁵ Denn im Falle der Berufung auf Art. 193 AEUV geht es – wie der EuGH selbst betont – um die Ausübung einer **durch das Unionsrecht geregelten Befugnis**, insofern parallel etwa zu Art. 34, 36 AEUV. Dann aber müssten auch hier – ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH¹⁰⁶ – die unionsrechtlichen Grundrechte und die rechtsstaatlichen Grundsätze (und damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) maßgeblich sein, eröffnet doch die Berufung auf eine unionsrechtlich eingeräumte Befugnis den Anwendungsbereich des Unionsrechts. Dass dabei die Festlegung des Schutzniveaus den Mitgliedstaaten obliegen muss, ändert hieran nichts, wie auch der Vergleich mit Art. 34 AEUV 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 unionsrechtliche Maßnahme verfolgt, durchführt.¹⁰⁷ Insgesamt sprechen vor diesem Hintergrund die besseren Gründe dafür, die Berufung auf Art. 193 AEUV 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. 193 AEUV die Anwendung einer „strengerer“ Maßnahme zu erlauben, die jedoch nicht geeignet oder nicht erforderlich wäre, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

II. Bedeutung des Art. 193 AEUV im Zusammenhang mit der RL 2008/98

29. Auf der Grundlage der angestellten Überlegungen und in Anbetracht der Regelungen der RL 2008/98 können im Hinblick auf die Handlungsspielräume, die Art. 193 AEUV den Mitgliedstaaten in Bezug auf die RL 2008/98 eröffnet, **sechs Fallgruppen** – die allerdings nicht abschließend sein können, sondern lediglich u.E. besonders bedeutsame Fragen aufwerfen – unterschieden werden.

1. Erweiterung des Abfallbegriffs

30. Die RL 2008/98 sieht eine Reihe von besonderen Vorgaben für „Abfälle“ vor, wobei dieser Begriff in der Richtlinie definiert wird.¹⁰⁸ Denkbar ist nun, dass ein Mitgliedstaat bei der Umsetzung der Richtlinie einen **weiteren Abfallbegriff** zugrunde legt mit der Konsequenz, dass der Anwendungsbereich der sich auf Abfall beziehenden Verpflichtungen der Richtlinie entsprechend erweitert wird.
31. Eine solche Maßnahme implizierte im Ergebnis eine **Ausdehnung der spezifisch auf Abfälle bezogenen Pflichten auf weitere Stoffe oder Gegenstände**, die als solche nach der RL 2008/98 nicht unter diesen Begriff und damit die spezifischen abfallbezogenen Pflichten fallen. Deutlich wird damit, dass auf diese Weise der Anwendungsbereich der RL 2008/98 erweitert würde, so dass eine derartige Maßnahme letztlich das Instrumentarium der Richtlinie auf weitere, von dem betreffenden Mitgliedstaat (auch) als ebenso umweltgefährdend wie Abfall im Sinne der Richtlinie erachtete Stoffe oder

¹⁰⁵ S. auch die Kritik und ausführliche Analyse des Urteils bei Jans, FS Reh binder, 705 ff.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ Hierauf hinweisend Jans, FS Reh binder, 705 (713 f.).

¹⁰⁸ S. im Einzelnen Art. 3, Rn. 4 ff.

Gegenstände ausdehnte. Eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs bestimmter umweltpolitischer Maßnahmen stellt nach den dargelegten Grundsätzen jedenfalls eine verstärkte Schutzmaßnahme im Sinne des Art. 193 AEUV dar; weiter ist nicht ersichtlich, dass eine solche Maßnahme grundsätzlich den Schutzansatz der RL 2008/98 bzw. ihr Schutzkonzept „hintertreiben“ würde. Daher wäre eine solche Maßnahme grundsätzlich auf der Grundlage des Art. 193 AEUV möglich, wobei selbstredend die sonstigen Voraussetzungen – insbesondere die Vereinbarkeit mit Art. 34 AEUV – im konkreten Fall in Abhängigkeit von den jeweils erfassten Stoffen zu prüfen wären.

32. Aus parallelen Gründen dürfte eine **Erweiterung des Begriffs der gefährlichen Abfälle** (Art. 3 Nr. 2) auf Art. 193 AEUV gestützt werden können:¹⁰⁹ Denn auch hier geht es letztlich um eine Ausdehnung der spezifisch für diese Kategorie von Abfällen vorgesehenen (strengeren) Verpflichtungen auf weitere Stoffe und Gegenstände, die von dem betreffenden Mitgliedstaat eben als gefährlich angesehen werden.

2. Produktbezogene Verbote

33. Die RL 2008/98 betrifft Abfälle und ihre Bewirtschaftung. Hingegen regelt sie nicht die Frage, ob und inwieweit bestimmte Produkte bzw. Stoffe oder Gegenstände, die möglicherweise (zumindest in bestimmten Konstellationen) Abfälle darstellen können, verboten werden (können), weil sie als zu gefährlich oder als umweltschädlich angesehen werden. Vor diesem Hintergrund spricht Vieles dafür, dass die Mitgliedstaaten solche **Produktverbote** schon deshalb erlassen können, weil die Richtlinie in Bezug auf diese Frage keine Regelung vorsieht und ihr daher insoweit kein abschließender Charakter zukommt.¹¹⁰ Dabei haben die Mitgliedstaaten aber selbstredend das Primärrecht (insbesondere Art. 34 ff. AEUV) zu beachten. Selbst wenn man dieser Ansicht aber nicht folgt, wären solche Produktverbote wohl als verstärkte Schutzmaßnahmen im Sinne des Art. 193 AEUV grundsätzlich zulässig, da sie letztlich eine Maßnahme der Abfallvermeidung darstellen und daher das in der Richtlinie vorgesehene Instrumentarium verstärken.

3. Einbezug der Ausnahmen vom Anwendungsbereich der RL 2008/98

34. Nach **Art. 2 Abs. 1-3 RL 2008/98** sind eine Reihe von Stoffen aus dem Anwendungsbereich der RL 2008/98 ausgeschlossen, was ggf. nichts an ihrer Abfalleigenschaft ändert.¹¹¹ Ebenso wie bei einer Erweiterung des Abfallbegriffs und aus parallelen Gründen wäre ein **Einbezug dieser Bereiche in den Anwendungsbereich des Abfallrechts** eine verstärkte Schutzmaßnahme im Sinne des Art. 193 AEUV. Allenfalls zu prüfen wäre hier, ob die Schutzkonzeption spezifischer Regelungen durch einen nationalen Alleingang nicht unterlaufen werden könnte, was jeweils nur im Einzelfall erfolgen kann.

4. Verursacherprinzip

35. Nach **Art. 14 Abs. 1 RL 2008/98** sind die Kosten der Abfallbewirtschaftung vom Abfallersterzeuger oder vom Abfallbesitzer oder früheren Abfallbesitzern zu tragen, wobei die Mitgliedstaaten nach Art. 14 Abs. 2 RL 2008/98 auch die Hersteller des betreffenden Erzeugnisses und die Vertreiber heranziehen können.¹¹²

¹⁰⁹ S. in diese Richtung auch EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785.

¹¹⁰ In diese Richtung wohl auch EuGH, Rs. 380/87 (Enichem Base), Slg. 1989, 2491.

¹¹¹ Vgl. Art. 2, Rn. 4.

¹¹² Vgl. im Einzelnen hierzu Art. 8-14, Rn. 12 ff.

36. Fraglich könnte hier sein, ob die Mitgliedstaaten noch **weitere (potentielle) Abfallverursacher zur (teilweisen) Kostentragung verpflichten** können. Soweit ein effektiver Beitrag weiterer Personen an der Abfallverursachung tatsächlich etabliert werden kann, dürfte eine derartige Maßnahme grundsätzlich durch Art. 193 AEUV getragen werden: Denn diesfalls ginge es um eine möglichst weitgehende Verwirklichung des im Übrigen auch in Art. 192 Abs. 2 AEUV verankerten Verursacherprinzips, das grundsätzlich das angestrebte umweltpolitische Ziel der Abfallvermeidung bzw. der Verminderung des Abfallaufkommens zu erreichen vermag. Zu beachten ist allerdings, dass eine solche nationale Maßnahme nicht die Grundentscheidung des Art. 14 RL 2008/98, wonach die in dieser Vorschrift genannten Personen – die offenbar grundsätzlich als Hauptverursacher der Abfallentstehung angesehen werden – die von ihnen (mit-) verursachten Kosten der Abfallbewirtschaftung zu tragen haben, unterlaufen darf: Denn diese Grundentscheidung impliziert, dass eine der in Art. 14 RL 2008/98 erwähnten Personen jedenfalls die von ihr verursachten Kosten zu tragen hat, ganz abgesehen davon, dass in dem Fall, in dem die Nichtberücksichtigung der in Art. 14 RL 2008/98 erwähnten Personen dazu führt, dass ihr Beitrag zur Abfallverursachung keinen Niederschlag in der Kostentragungspflicht findet, nicht nur eine Unterlaufung des Schutzansatzes des Art. 14 RL 2008/98 bedeutete, sondern wohl auch keinen „verstärkten“ Umweltschutz im Sinne des Art. 193 AEUV darstellte. Damit dürften der Heranziehung weiterer Personen als die in Art. 14 RL 2008/98 genannten an der Kostentragung der Abfallbewirtschaftung doch gewisse Grenzen gezogen sein; jedenfalls dürfte regelmäßig nur eine Kostenbeteiligung möglich sein.

5. Grundsätze der Entsorgungsautarkie und -nähe

37. **Art. 16 RL 2008/98** sieht die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe vor, wobei sich beide Grundsätze einerseits auf die Abfallbeseitigung bzw. Abfallbeseitigungsanlagen und andererseits auf Anlagen zur Verwertung gemischter Siedlungsabfälle beziehen.¹¹³
38. Art. 16 RL 2008/98 räumt den Mitgliedstaaten durchaus beachtliche Gestaltungsspielräume ein. Gleichwohl sind aber auch auf dieser Grundlage verstärkte Schutzmaßnahmen denkbar, wobei insbesondere zwei Kategorien in Betracht kommen:
- Erstens ist es denkbar, dass ein Mitgliedstaat bei der Errichtung von **Abfallbeseitigungs- und Abfallverwertungsanlagen** im Hinblick auf die Verwirklichung des Autarkieprinzips in der Union und in dem betreffenden Mitgliedstaaten nicht nur Abfälle zur Beseitigung und gemischte Siedlungsabfälle berücksichtigt, sondern auch sonstige Abfälle, so dass etwa auch für (gewisse) Abfälle zur Verwertung eine Entsorgungsautarkie (in der Union und in dem betreffenden Mitgliedstaat) und die Verwirklichung des Näheprinzips angestrebt wird. In Bezug auf derartige Maßnahmen – die sich regelmäßig in der Planung und Errichtung von Abfallentsorgungsanlagen materialisieren werden – ist schon fraglich, ob die RL 2008/98 eine abschließende Regelung trifft: Denn Vieles dürfte dafür sprechen, dass Art. 16 RL 2008/98 den Mitgliedstaaten nur (aber immerhin) vorgibt, in Bezug auf die Abfallbeseitigung und die Verwertung von Siedlungsabfällen eine Entsorgungsautarkie und -nähe nach den Vorgaben dieser Bestimmung anzustreben, so dass die Frage, nach welchen Kriterien für sonstige Abfälle Anlagen errichtet werden, durch die RL 2008/98 wohl gar nicht geregelt wird. Selbst wenn man aber einen anderen Ansatz verfolgte, wäre eine solche anlagenbezogene Maßnahme grundsätzlich als eine verstärkte Schutzmaßnahme

¹¹³ Vgl. im Einzelnen hierzu Art. 15-22, Rn. 12 ff.

anzusehen, die auf der Grundlage des Art. 193 AEUV zulässig wäre. Denn hier geht es um die Ausdehnung von in der RL 2008/98 (sowie in Art. 192 Abs. 2 AEUV) niedergelegten umweltpolitischen Grundsätzen auf weitere Kategorien von Abfällen, und es ist nicht ersichtlich, warum eine derartige Maßnahme grundsätzlich nicht dem Umweltschutz dienen sollte bzw. den Regelungsansatz der RL 2008/98 unterlaufen sollte.

- Eine andere, differenzierter zu beantwortende Frage ist diejenige, ob und ggf. inwieweit die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verwirklichung der Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe auch **produktbezogene Maßnahmen** – also insbesondere solche, die den Ort der Abfallentsorgung in irgendeiner Weise (etwa durch Andienungspflichten) festlegen – auf der Grundlage des Art. 193 AEUV treffen dürfen. Unionsrecht kann hier immer dann betroffen sein, wenn auf diese Weise die Abfallverbringung insbesondere zwischen den Mitgliedstaaten geregelt wird. Die Abfallverbringung ist aber in der VO 1013/2006 geregelt, so dass es insoweit um die Frage der Tragweite des Art. 193 AEUV in Bezug auf die VO 1013/2006 geht.¹¹⁴

6. Sonstige Regelungen

39. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass eine Reihe sonstiger Vorgaben der RL 2008/98 ausdrücklich nur **Mindestvorgaben** enthält, so dass es den Mitgliedstaaten schon aufgrund dieser sekundärrechtlichen Regelungen ermöglicht wird, strengere Maßnahmen vorzusehen und sich daher ein Rückgriff auf Art. 193 AEUV erübrigt. Dies gilt z.B. für den Inhalt von Genehmigungen für Anlagen und Unternehmen, die Abfallbehandlungen durchführen (Art. 23 Abs. 1 RL 2008/98) oder für den Mindestinhalt der Abfallbewirtschaftungspläne (Art. 28 RL 2008/98).

¹¹⁴ Hierzu im Einzelnen, m.w.N., *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Einführung, Rn. 69 ff.

Kapitel I

Gegenstand, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Artikel 1

Gegenstand und Anwendungsbereich

Mit dieser Richtlinie werden Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit festgelegt, indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden.

Übersicht

- A. Allgemeines
- B. Anwendungsbereich
- C. Ziel und Zweck der Richtlinie
 - I. Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit
 - II. Mittel zur Zielerreichung
- D. Normative Tragweite

A. Allgemeines

40. Art. 1 nennt den **Anwendungsbereich** sowie die **Zielbestimmungen** der Richtlinie, nimmt aber auch Bezug auf die Instrumente zur Zielverwirklichung. Die Vorläufer der RL 2008/98 enthielten noch keine solche Regelung, sondern sie begannen gleich mit den Begriffsbestimmungen.

B. Anwendungsbereich

41. Der **Anwendungsbereich** der Richtlinie erstreckt sich auf die **Erzeugung und die Bewirtschaftung von Abfällen**. Die Begriffe „Abfall“ und „Abfallbewirtschaftung“ werden in den Begriffsbestimmungen des Art. 3 Nr. 1 und Nr. 9¹¹⁵ näher definiert. Die Ausnahmen vom Anwendungsbereich sind in Art. 2 geregelt. Deutlich wird damit auch, dass sich der Anwendungsbereich der RL 2008/98 nicht bereits aus Art. 1 RL 2008/98 ergibt, sondern sich erst unter Heranziehung der Begriffsdefinitionen in Art. 3 RL 2008/98 sowie unter Berücksichtigung der in Art. 2 RL 2008/98 genannten Ausnahmen erschließt.

¹¹⁵ Zu diesen Begriffen Art. 3, Rn. 4 ff., 46 ff.

C. Ziel und Zweck der Richtlinie

I. Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit

42. Obwohl sich dies nicht ausdrücklich aus seinem Titel ergibt, enthält **Art. 1** die **Zielbestimmungen** der Richtlinie. Danach sind Ziel und Zweck der Richtlinie der **Schutz der Umwelt** und der **menschlichen Gesundheit**. Die Begriffe Umwelt und menschliche Gesundheit werden an mehreren Stellen der Richtlinie verwendet (u.a. in Art. 6 Abs. 1 lit. d; Art. 8 Abs. 3, Art. 13, Art. 15 Abs. 4, Art. 16 Abs. 3.), aber nicht ausdrücklich definiert. Auszugehen ist aber davon, dass sich die Begriffe Umwelt und Gesundheit mit denjenigen des AEUV decken.¹¹⁶
43. Grundsätzlich dürfte unter dem Begriff der Umwelt die **Umwelt im weiteren Sinne** verstanden werden, die nicht nur die unberührte, sondern auch die vom Menschen geschaffene bzw. beeinflusste „künstliche“ Umgebung erfasst.¹¹⁷ Unter **Gesundheit** versteht man den „Zustand des vollständigen körperlichen geistigen und psychisch-seelischen Wohls“. ¹¹⁸ Der Gesundheitsschutz zielt auf die präventive Wahrung dieses Zustandes ab.¹¹⁹ Da Art. 1 den Schutz der Gesundheit ausdrücklich neben dem Umweltschutz nennt, ist der Schutz der Gesundheit nicht bloß als ein Teilaspekt des Umweltschutzes zu verstehen.¹²⁰ Vielmehr dürfte der Gesundheitsschutz eine eigenständige Bedeutung entfalten. D.h. es sind nicht nur solche Maßnahmen, die schwerpunktmäßig der Umwelt und damit indirekt der menschlichen Gesundheit dienen, sondern darüber hinaus sind auch solche Maßnahmen erfasst, die direkt auf den Schutz der menschlichen Gesundheit abzielen.

II. Mittel zur Zielerreichung

44. Das Ziel der Richtlinie soll in erster Linie durch Maßnahmen erreicht werden, die darauf gerichtet sind, die **schädlichen Auswirkungen, die bei der Erzeugung oder der Bewirtschaftung von Abfällen entstehen, zu vermeiden oder zu verringern**. Dass der Vermeidung und der Verringerung von Abfällen im Verhältnis zur Beseitigung von Abfällen die Priorität einzuräumen ist, kommt auch durch die in Art. 4 RL 2008/98 normierte Abfallhierarchie zum Ausdruck.
45. Des Weiteren soll das Ziel der Richtlinie durch die **Reduktion der Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung** und durch die **Verbesserung der Effizienz der Ressourcennutzung** erreicht werden. Hintergrund dieser Aussagen in Art. 1 ist die Erkenntnis, dass grundsätzlich bereits durch das Vermeiden oder Verringern von Abfällen auf die Nutzung von Ressourcen, die ansonsten für die Verwertung und Beseitigung eines entstandenen Abfalls aufzuwenden wären (ganz abgesehen von den Herstellungskosten), verzichtet werden kann.¹²¹ Es ist aber auch denkbar, dass die Schonung der Ressourcen, durch die Beseitigung des Abfalls besser erfolgen könne.¹²²

¹¹⁶ Hierzu, jeweils m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht, 3 ff.; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 1, Rn. 14. ff.

¹¹⁷ Ausführlich *Epiney*, Umweltrecht, 3 ff.

¹¹⁸ EuGH, Rs. C-84/94 (Großbritannien/Rat), Slg. 1996, I-5755, Rn. 15, unter Bezugnahme auf die Präambel der Weltgesundheitsorganisation; siehe auch m.w.N. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 168, Rn. 11 f.

¹¹⁹ M.w.N. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 168, Rn. 12.

¹²⁰ Siehe hierzu auch *Kahl*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 174 EGV, Rn. 50.

¹²¹ *Fluck*, in: Fluck, KrW-/Abf-/BodSchR, Art. 1 KrW-/AbfG, Rn. 45 (Grundwerk 1995).

¹²² *Fluck*, in: Fluck, KrW-/Abf-/BodSchR, Art. 1 KrW-/AbfG, Rn. 45 (Grundwerk 1995).

Aus diesem Grund sieht Art. 4 Abs. 2 RL 2008/98 die Möglichkeit vor, von der in Art. 4 Abs. 1 RL 2008/98 normierten Abfallhierarchie unter bestimmten Voraussetzungen abzuweichen.¹²³

D. Normative Tragweite

46. Insgesamt sind Art. 1 lediglich in eher **allgemeiner Form** die Richtlinienziele und wesentlichen Instrumente zu ihrer Verwirklichung zu entnehmen. Hingegen formuliert diese Bestimmung selbst keine eigentlichen normativen Vorgaben für die Mitgliedstaaten, so dass ihr ein programmatischer Charakter zukommt.¹²⁴ Art. 1 kann aber – ebenso wie die Präambel der Richtlinie – als **Auslegungshilfe** der übrigen Bestimmungen der Richtlinie herangezogen werden.

¹²³ Hierzu Art. 4, Rn. 13.

¹²⁴ S. auch *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 1 RL 2008/98, Rn. 35 (Stand 03.2009).

Artikel 2

Ausnahmen vom Anwendungsbereich

(1) Folgendes fällt nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie:

- a) gasförmige Ableitungen in die Atmosphäre;**
- b) Böden (in situ), einschließlich nicht ausgehobener kontaminierter Böden und dauerhaft mit dem Boden verbundener Gebäude;**
- c) nicht kontaminierte Böden und andere natürliche vorkommende Materialien, die im Zuge von Bauarbeiten ausgehoben wurden, sofern sicher ist, dass die Materialien in ihrem natürlichen Zustand an dem Ort, an dem sie ausgehoben wurden, für Bauzwecke verwendet werden;**
- d) radioaktive Abfälle;**
- e) ausgesonderte Sprengstoffe;**
- f) Fäkalien, sofern nicht durch Absatz 2 Buchstabe b abgedeckt, Stroh und andere natürliche nicht gefährliche land- oder forstwirtschaftliche Materialien, die in der Land- oder Forstwirtschaft oder zur Energieerzeugung aus solcher Biomasse durch Verfahren oder Methoden, die die Umwelt nicht schädigen oder die menschliche Gesundheit nicht gefährden, verwendet werden.**

(2) Folgendes ist aus dem Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen, soweit es bereits von anderen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften abgedeckt ist:

- a) Abwässer;**
- b) Tierische Nebenprodukte einschließlich verarbeitete Erzeugnisse, die unter die Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 fallen, mit Ausnahme derjenigen, die zur Verbrennung, Lagerung auf einer Deponie oder Verwendung in einer Biogas- oder Kompostieranlage bestimmt sind;**
- c) Körper von Tieren, die nicht durch Schlachtung zu Tode gekommen sind, einschließlich Tieren, die zur Tilgung von Tierseuchen getötet wurden und im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 beseitigt werden;**
- d) Abfälle, die beim Aufsuchen, Gewinnen, Aufbereiten und Lagern mineralischer Ressourcen sowie beim Betrieb von Steinbrüchen entstehen und unter die Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie⁽¹²⁵⁾ fallen.**

(3) Unbeschadet der Verpflichtungen aus anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft sind Sedimente, die zum Zweck der Bewirtschaftung von Gewässern und Wasserstrassen oder der Vorbeugung gegen Überschwemmungen oder der Abschwächung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren oder zur Landgewinnung innerhalb von Oberflächengewässern umgelagert wurden, aus dem Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen, sofern die Sedimente erwiesenermaßen nicht gefährlich sind.

¹²⁵ ABl. 2006, L 102, 15.

(4) Zur Regelung der Bewirtschaftung bestimmter Abfallgruppen können in Einzelrichtlinien besondere oder ergänzende Vorschriften erlassen werden.

Übersicht

A. Überblick und Bedeutung

B. Unbedingte Ausnahmen (Art. 2 Abs. 1)

- I. Gasförmige Ableitungen in die Atmosphäre (Art. 2 Abs. 1 lit. a)
- II. Böden *in situ* (Art. 2 Abs. 1 lit. b)
- III. Ausgehobene Böden (Art. 2 Abs. 1 lit. c)
- IV. Radioaktive Abfälle (Art. 2 Abs. 1 lit. d)
- V. Ausgesonderte Sprengstoffe (Art. 2 Abs. 1 lit. e)
- VI. Land- und forstwirtschaftliche Materialien (Art. 2 Abs. 1 lit. f)

C. Bedingte Ausnahmen (Art. 2 Abs. 2)

- I. Abwässer (Art. 2 Abs. 2 lit. a)
- II. Tierische Nebenprodukte (Art. 2 Abs. 2 lit. b)
- III. Körper von Tieren (Art. 2 Abs. 2 lit. c)
- IV. Abfälle aus dem Bergbau (Art. 2 Abs. 2 lit. d)

D. Sedimente (Art. 2 Abs. 3)

E. Einzelrichtlinien (Art. 2 Abs. 4)

E. Überblick und Bedeutung

- 47. **Art. 2 Abs. 1-3 RL 2008/98** nennt die **Ausnahmen vom Anwendungsbereich** der Abfallrahmenrichtlinie. Es handelt sich dabei um einen **abschließenden Katalog**.¹²⁶ Während **Art. 2 Abs. 1** unbedingte Ausnahmen nennt, sollen die Ausnahmen nach **Art. 2 Abs. 2** nur dann gelten, wenn die betroffenen Stoffe und Gegenstände in anderen Rechtsvorschriften der Europäischen Union geregelt sind. **Art. 2 Abs. 3** enthält eine Ausnahme für Sedimente aus Gewässern und Wasserstrassen, dies unbeschadet der Verpflichtungen aus anderen Rechtsvorschriften der Europäischen Union.
- 48. **Art. 2 Abs. 4** enthält – insofern entgegen dem Titel der Bestimmung – nicht eigentlich eine Ausnahme vom Anwendungsbereich der Richtlinie, sondern sieht nur vor, dass für die Bewirtschaftung **bestimmter Abfallgruppen besondere oder ergänzende Vorschriften** erlassen werden können.
- 49. Art. 2 RL 2008/98 wurde im Vergleich zu Art. 2 RL 2006/12 **modifiziert**; insbesondere wurde die Liste der unbedingten Ausnahmen in Abs. 1 erheblich erweitert.
- 50. Die in Art. 2 Abs. 1-3 RL 2008/98 genannten Stoffe und Gegenstände sind nur (aber immerhin) vom **Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen**, so dass diese nicht auf die in diesen Bestimmungen erwähnten Stoffe und Gegenstände angewandt werden kann. Hingegen ändern Art. 2 Abs. 1-3 RL 2008/98 nichts daran, dass unter diese Ausnahmen zu subsumierende Stoffe oder Gegenstände ggf. als **Abfall im Sinne des Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98** anzusehen sind.¹²⁷ M.a.W. vermögen Art. 2 Abs. 1-3 RL 2008/98 nichts an der ggf. bestehenden Abfalleigenschaft dieser Stoffe oder Gegenstände zu

¹²⁶ Kropp, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 5 (Stand IX.2009).

¹²⁷ In diese Richtung wohl auch (in Bezug auf die Vorgängerrichtlinie) EuGH, Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities), Slg. 2007, I-3883, Rn. 26; EuGH, Rs. C-121/03 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7569, Rn. 62 ff., 70 ff.

ändern.¹²⁸ Dieser Schluss drängt sich schon aufgrund der Systematik der Art. 2, 3 RL 2008/98 auf, regelt Art. 2 doch nur die Ausnahmen vom Anwendungsbereich der RL 2008/98, während die Definition des Begriffs „Abfall“ Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 zu entnehmen ist. Sollten die in Art. 2 Abs. 1-3 RL 2008/98 erwähnten Stoffe und Gegenstände bereits kein Abfall im Sinne des Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 darstellen, hätte dies somit im Rahmen der Begriffsdefinition geregelt werden müssen, nicht aber in einer Regelung wie Art. 2 RL 2008/98, der die Ausnahmen vom Anwendungsbereich – nicht aber die „Ausnahmen vom Abfallbegriff“ – betrifft. Im Übrigen wird in Art. 2 Abs. 1 lit. d und in Art. 2 Abs. 2 lit. d RL 2008/98 der Begriff der „Abfälle“ ausdrücklich verwendet, was den Schluss nahelegt, dass auch die anderen Stoffe und Gegenstände als Abfälle einzustufen sind bzw. sein können.¹²⁹

51. Relevant ist diese Frage immer dann, wenn **andere abfallrechtliche Regelungen** in Bezug auf den **Abfallbegriff auf die RL 2008/98 verweisen**, ohne jedoch in jeder Beziehung parallele Ausnahmebestimmungen wie Art. 2 Abs. 1-3 RL 2008/98 zu kennen: Die hier vertretene Ansicht zieht in solchen Fällen die Konsequenz nach sich, dass derartige sektorielle Rechtsakte auch auf Stoffe oder Gegenstände anwendbar sein können, die wegen der in Art. 2 Abs. 1-3 RL 2008/98 enthaltenen Ausnahmen nicht in den Anwendungsbereich der RL 2008/98 fallen.

F. Unbedingte Ausnahmen (Art. 2 Abs. 1)

52. Art. 2 Abs. 1 nennt diejenigen Stoffe und Gegenstände die stets, also **in jedem Fall**, vom **Anwendungsbereich** der Richtlinie **herausgenommen** sind. Es handelt sich insgesamt um sechs solche „absolute“ Ausnahmeregelungen.

I. Gasförmige Ableitungen in die Atmosphäre (Art. 2 Abs. 1 lit. a)

53. Gemäß Art. 3 Nr. 1 beschränkt sich der Abfallbegriff nicht auf solche Gegenstände die beweglich sind und auch nicht auf Gegenstände eines bestimmten Aggregatzustandes. Somit sind auch **gasförmige Abfälle** grundsätzlich als Abfälle anzusehen.¹³⁰ Hintergrund, gasförmige Abfälle, sofern sie in die Atmosphäre abgeleitet werden, vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen (eine Ausnahme, die wörtlich aus der Vorgängerrichtlinie, RL 2006/12, übernommen wurde), dürfte sein, dass für diese die Regelungen des Luftreinhalterechts einschlägig und angemessen sind, während das Abfallrecht wohl nicht geeignet ist, den mit solchen Ableitungen verbundenen Gefahren

¹²⁸ Ebenso *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand IX.2009); *Kropp*, NuR 2009, 841 f.; missverständlich *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 3 (Stand 03/2009), der davon spricht, Böden seien nach Art. 2 Abs. 1 lit. b „keine Abfälle“.

¹²⁹ Da die Definition des Abfallbegriffs in Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 eigentlich nicht auf die von Art. 2 Abs. 1-3 erfassten Stoffe oder Gegenstände anwendbar ist, führt dies zu der Schwierigkeit, dass man zur Bestimmung der Ausnahmen eine möglicherweise nicht anwendbare Bestimmung (denn die Anwendung auch des Art. 3 RL 2008/98 soll ja aufgrund des Art. 2 Abs. 1-3 RL 2008/98 gerade ausgeschlossen sein) heranziehen muss. Dem kann letztlich damit begegnet werden, dass zunächst hypothetisch geprüft wird, ob der jeweilige Stoff oder Gegenstand ein Abfall i.S.v. Art. 3 Nr. 1 wäre, um dann die übrigen Voraussetzungen der Bereichsausnahmen zu prüfen, vgl. so *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand IX.2009).

¹³⁰ Vgl. Art. 3, Rn. 11. Die Struktur des Art. 2 Abs. 1 RL 75/442 ließ Zweifel daran aufkommen, ob gasförmige Ableitungen überhaupt als Abfälle zu verstehen sind, da nur Abs. 1 lit. a von „Abfällen“ sprach (hierzu *Dieckmann*, Abfallrecht, 164). Da nun aber Art. 2 Abs. 1, 2 RL 2008/98 gleichlautend sind, dürfte diese Frage nicht mehr von Bedeutung sein, s. *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 2 (Stand 03/2009).

für Umwelt und Gesundheit wirksam zu begegnen.¹³¹ Gleichzeitig lässt die Formulierung des Art. 2 Abs. 1 lit. a RL 2008/98 auch erkennen, dass gasförmige Ableitungen nur insoweit vom Anwendungsbereich der RL 2008/98 ausgeschlossen sind, als sie direkt in die Atmosphäre erfolgen, so dass sie etwa im Falle ihrer Ableitung und Fassung in Behältern durchaus von der RL 2008/98 erfasst werden.¹³²

54. Um ein hohes Umwelt- und Gesundheitsschutzniveau in Bezug auf Risiken zu gewährleisten, mit denen die **geologische Speicherung von CO₂** – also die Injektion und damit einhergehende Speicherung von CO₂-Strömen in unterirdischen geologischen Formationen (Art. 3 Nr. 1 RL 2009/31¹³³) – behaftet ist,¹³⁴ wurde Art. 2 Abs. 1 lit. a RL 2006/12 mit Wirkung vom 25.6.2009 erweitert (siehe Art. 35 RL 2009/31). Nunmehr soll auch Kohlendioxid, das für die Zwecke der geologischen Speicherung abgeschieden und transportiert sowie gemäß der RL 2009/31 geologisch gespeichert wird oder das gemäß Art. 2 Abs. 2 RL 2009/31 nicht in den Geltungsbereich jener Richtlinie fällt,¹³⁵ aus dem Anwendungsbereich der Abfallrahmenrichtlinie ausgenommen sein.¹³⁶ Die entsprechende Änderung von Art 3 Abs. 1 lit. a RL 2008/98 steht noch aus.

II. Böden *in situ* (Art. 2 Abs. 1 lit. b)

55. Art. 2 Abs. 1 lit. b RL 2008/98 ist im Zusammenhang mit dem Urteil des **EuGH** in der Rs. 1/03 (*van der Walle*)¹³⁷ zu sehen: Der Gerichtshof stellte hier fest, dass auch **unausgehobene kontaminierte Böden** unter den Abfallbegriff und damit unter die Regelung der Richtlinie fielen, was insofern von erheblicher Bedeutung war, als damit auch nicht bewegliche Sachen als Abfall anzusehen sein können. Nun werden Böden, einschließlich nicht ausgehobener kontaminierter Böden und dauerhaft mit dem Boden verbundener Gebäude, zwar – im Einklang mit der erwähnten Rechtsprechung – als Abfall anerkannt,¹³⁸ jedoch ausdrücklich ohne weitere Bedingungen vom Anwendungsbereich¹³⁹ der Richtlinie ausgenommen.¹⁴⁰

¹³¹ Siehe aber auch *Krämer*, elni 2010, 2, der eine Vorschrift, wonach gasförmige Emissionen möglichst gering gehalten werden sollten, als wünschenswert erachtet.

¹³² *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 8 (Stand IX.2009).

¹³³ RL 2009/31 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23.4.2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid, ABl. 2009 L 140, 114.

¹³⁴ Erwägungsgrund 46 RL 2009/31.

¹³⁵ Die RL 2009/31 gilt nicht für die geologische Speicherung von CO₂ mit einem geplanten Gesamtspeichervolumen von weniger als 100 Kilotonnen zu Forschungszwecken bzw. zur Entwicklung oder Erprobung neuer Produkte und Verfahren (Art. 2 Abs. 2 RL 2009/31).

¹³⁶ Kritisch *Krämer*, elni 2010, 2 (3).

¹³⁷ EuGH, Rs. C-1/03 (*van der 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.; *Versteil*, NVwZ 2004, 1297 ff.

¹³⁸ Missverständlich *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 3 (Stand 03/2009), der bereits die Abfalleigenschaft verneint.

¹³⁹ Der Kommissionsvorschlag (KOM(2005) 667 endg.) sah indessen in seinem Art. 2 Abs. 1 lit. f noch vor, dass „nicht entfernter, verseuchter Boden“ nur dann vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden sollte, wenn der kontaminierte Boden in den Anwendungsbereich von sonstigen Vorschriften der Union fällt. Siehe hierzu *Petersen*, ZUR 2007, 449 (450 f.).

¹⁴⁰ Siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 11 (Stand IX.2009). Kritisch zu diesem Ausschluss *Renson/Verdire*, RDUE 2009, 733 (738 f.), die ihn als „regrettable“ bezeichnen.

56. Die Einführung dieser Bestimmung war während des Gesetzgebungsverfahrens **umstritten**. Während der Umweltausschuss des Europäischen Parlamentes befürchtete, dass durch die Bestimmung ein Regelungsdefizit im Hinblick auf die Altlastensanierung entstehen könnte,¹⁴¹ hätten einige Mitgliedstaaten eine Änderung des Abfallbegriffs bevorzugt, indem dieser sich auf bewegliche Sachen beschränkt.¹⁴²
57. Die Ausnahme bezieht sich nur auf **nicht ausgehobene Böden** („*in situ*“), so dass sich der Boden an seinem „**ursprünglichen**“ Ort befinden muss; gleiches gilt für dauerhaft mit dem Boden verbundene Gebäude.¹⁴³ Sobald Böden ausgehoben oder Gebäude abgerissen werden, kommt Art. 2 Abs. 1 lit. b RL 2008/98 somit nicht (mehr) zum Zuge, mit der Folge, dass die RL 2008/98 anwendbar ist. Alle Abgrenzungsprobleme sind aber auch hiermit nicht gelöst: So fragt es sich insbesondere, wie die Situation zu beurteilen ist, in der zu einem bestimmten (nicht zwingend bekannten) Zeitpunkt Böden ausgehoben und an einen anderen Ort verbracht wurden, wo sie nunmehr „*in situ*“ sind. M.a.W. fragt es sich, wie lange sich das Erdreich schon an dem „ursprünglichen“ Ort befunden haben muss. Geht man davon aus, dass der Hintergrund des Ausschlusses der Böden *in situ* vom Anwendungsbereich wohl – auch angesichts der Kritik an dem Urteil *van de Walle*¹⁴⁴ – in erster Linie darin zu sehen ist, dass man das Abfallrecht nicht auf komplexe Sanierungsvorgänge anwenden wollte und letztlich bewegliche Sachen im Vordergrund stehen, dürfte es im Ergebnis sachgerecht sein, immer erst dann von Böden *in situ* auszugehen, wenn tatsächlich eine wirkliche Verbindung mit dem an einem bestimmten Ort befindlichen Boden zu bejahen ist und insbesondere zwischen den „ursprünglich“ an einem Ort befindlichen Böden und möglicherweise zusätzlich abgelagertem Erdreich nicht mehr ohne grösseren technischen und wissenschaftlichen Aufwand unterschieden werden kann. Damit dürfte häufig in den letzten vorangegangenen Jahren „woanders“ abgelagertes Erdreich nicht unter diese Ausnahme fallen.

III. Ausgehobene Böden (Art. 2 Abs. 1 lit. c)

58. Unter bestimmten Voraussetzungen sind **ausgehobene Böden** und andere natürlich vorkommende Materialien vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen (Art. 2 Abs. 1 lit. c RL 2008/98):
- Sie dürfen zum einen **nicht kontaminiert** sein.
 - Zweitens müssen sie im Zuge von **Bauarbeiten** ausgehoben worden sein.
 - Schließlich muss „sicher“ sein, dass die ausgehobenen Böden und Materialien an dem **Ort, an dem sie ausgehoben wurden, in ihrem natürlichen Zustand auch wieder für Bauzwecke verwendet** werden. Nach dem Aushub muss also sichergestellt werden, dass keine Vermischung mit anderen Materialien und keine Behandlung unter Zugabe weiterer Stoffe erfolgt.¹⁴⁵ Im Rahmen des Art. 2 Abs. 1

¹⁴¹ Vgl. auch Bericht des Umweltausschusses über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle, A6-0466/2006 vom 15.12.2006, Änderungsantrag 15 zu Art. 2 Kommissionsvorschlag. Aus der Literatur m.w.N. *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand IX.2009).

¹⁴² So auch *Petersen*, AbfallR 2006, 102 (104). Siehe auch *Petersen*, in: Dokumentation zur 32. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2008, 83 (87 f.).

¹⁴³ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 11 (Stand IX.2009).

¹⁴⁴ Vgl. hierzu, m.w.N., *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand IX.2009). S. auch die Nachweise in Fn. 13.

¹⁴⁵ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 14 (Stand IX.2009).

lit. c ist also der Ort der Aushebung und der Verwendung entscheidend.¹⁴⁶ Dabei müssen die ausgehobenen Böden und Materialien wohl nicht exakt an demselben Ort wieder verwendet werden (käme dieser Ausnahmebestimmung doch ansonsten kaum eine Bedeutung zu), sondern lediglich auf derselben Baustelle, wobei hier bei Grossbaustellen durchaus Abgrenzungsprobleme auftreten können.

59. Liegt einer der erwähnten (**kumulativ zu verstehenden**) **Voraussetzungen nicht vor, ist die RL 2008/98 anwendbar**. Dies gilt insbesondere bei einer Verwendung nicht für Bauzwecke (worunter wohl alle im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben stehenden Tätigkeiten zu verstehen sind) oder nicht im natürlichen Zustand. Da die zukünftige Verwendung der ausgehobenen Böden und Materialien notwendigerweise *ex ante* zu bestimmen ist (wobei Art. 2 Abs. 1 lit. c RL 2008/98 eine entsprechende „Sicherheit“ verlangt), ist es nicht ausgeschlossen, dass sich die Pläne in Bezug auf die Verwendung der ausgehobenen Böden und Materialien im Zuge der Arbeiten ändern. Sollte jedoch die Verwendung der Böden und anderen Materialien in ihrem natürlichen Zustand am Aushebungsort für Bauzwecke nicht mehr sicher sein, liegt (zumindest) eine der Voraussetzungen des Art. 2 Abs. 1 lit. c RL 2008/98 nicht (mehr) vor mit der Folge, dass die RL 2008/98 anwendbar wird. Deutlich wird damit auch, dass diese Bestimmung impliziert, dass sich die Anwendbarkeit der RL 2008/98 im Laufe der Zeit bzw. des Fortgangs der Bauarbeiten ändern kann, wobei die Richtlinie in einem solchen Fall immer nur *ex nunc* anwendbar werden kann.
60. Die in Art. 2 Abs. 1 lit. c RL 2008/98 vorgesehene Ausnahme dürfte durchaus diverse **Abgrenzungsfragen** aufwerfen: So fragt es sich (wie erwähnt), unter welchen Voraussetzungen genau die Böden und Materialien tatsächlich am selben Ort verwendet werden. Unklar ist auch, in welchen Konstellationen es „sicher“ ist, dass die Böden und Materialien entsprechend den Vorgaben des Art. 2 Abs. 1 lit. c RL 2008/98 verwendet werden. Hinzu kommt die erwähnte Möglichkeit, dass sich der Verwendungszweck ausgehobener Böden natürlich ändern kann. Bei ausgehobenen Böden und Materialien auf Baustellen ist damit die Anwendbarkeit der RL 2008/98 doch beachtlichen Unsicherheiten unterworfen.

IV. Radioaktive Abfälle (Art. 2 Abs. 1 lit. d)

61. Im Gegensatz zu Art. 2 Abs. 1 lit. b Ziff. i) RL 2006/12 und zu Art. 1 Abs. 3 lit. c VO 1013/2006 ist der **Ausschluss radioaktiver Abfälle** vom Anwendungsbereich der RL 2008/98 nicht (mehr) vom Vorhandensein anderweitiger Rechtsvorschriften abhängig. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund von Bedeutung, als Art. 1 Abs. 3, 4, 5 RL 2006/117/Euratom¹⁴⁷ Ausnahmen von der Anwendung jener Richtlinie vorsehen: Selbst wenn diese greifen, findet die RL 2008/98 auch nicht subsidiär auf radioaktive Abfälle Anwendung.
62. Der Hintergrund dieser Ausnahme vom Anwendungsbereich der RL 2008/98 ist wohl letztlich darin zu sehen, dass die **spezielle Atomgesetzgebung** im Rahmen der Europäischen Atomgemeinschaft für die Vermeidung und ggf. Bekämpfung von Gefahren, die von radioaktivem Abfall ausgeht, spezifische Vorschriften enthält, die ein in sich geschlossenes System bilden, so dass sich – auch zur Vermeidung von Unklarheiten über die letztlich zu beachtenden Regelungen – ein Ausschluss der Anwendbarkeit der RL 2008/98 aufdrängt.

¹⁴⁶ Vgl. insoweit auch die Bemerkungen zu Art. 2 Abs. 3 (Sedimente) in Rn. 38 f.

¹⁴⁷ RL 2006/117/Euratom des Rates vom 20. November 2006 über die Überwachung und Kontrolle der Verbringungen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente, ABl. 2006 L 337, 21.

63. Unter radioaktiven Abfällen sind – in Anknüpfung an die vor diesem Hintergrund des Art. 2 Abs. 1 lit. d RL 2008/98 wohl maßgebliche Atomgesetzgebung – alle **gasförmigen, flüssigen oder festen radioaktiven Stoffe** zu verstehen, für die keine weitere Verwendung vorgesehen ist und die als radioaktive Abfälle nach den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften des Ursprungslandes und des Bestimmungslandes der Kontrolle durch eine Aufsichtsbehörde unterliegen (Art. 5 Nr. 1 RL 2006/117/Euratom).

V. Ausgesonderte Sprengstoffe (Art. 2 Abs. 1 lit. e)

64. Aufgrund von Art. 2 Abs. 1 lit. e RL 2008/98 werden „**ausgesonderte Sprengstoffe**“ aus dem Anwendungsbereich der RL 2008/98 ausgenommen. Die Ausnahmeregelung ist ebenso wie bei radioaktiven Abfällen nicht mehr (im Gegensatz zur Rechtslage unter der RL 2006/12) vom Vorliegen anderweitiger Rechtsvorschriften abhängig.
65. Die RL 2008/98 enthält keine Definition des Begriffs „ausgesonderte Sprengstoffe“. Grundsätzlich dürften darunter **alte Explosivstoffe** – z.B. Bomben, Patronen und Munition – fallen, wobei es wohl keine Rolle spielt, ob die Sprengstoffe ursprünglich für militärische oder für zivile Zwecke bestimmt waren.¹⁴⁸ Soweit Feuerwehrrkörper nicht bloß als pyrotechnische Körper, sondern als Sprengstoff eingesetzt werden, dürften sie von der Ausnahme erfasst sein, wobei zur Abgrenzung des Verwendungszwecks die RL 2004/57¹⁴⁹ heranzuziehen ist.¹⁵⁰
66. Im Übrigen dürften „ausgesonderte“ Sprengstoffe von vornherein nur dann vorliegen, wenn sie **nicht mit anderen Stoffen vermischt** sind.¹⁵¹

VI. Land- und forstwirtschaftliche Materialien (Art. 2 Abs. 1 lit. f)

67. Art. 2 Abs. 1 lit. f RL 2008/98 erfasst **Fäkalien und sonstige natürliche, ungefährliche¹⁵² Stoffe aus der Landwirtschaft.**¹⁵³ Allerdings wird für die Einschlägigkeit der Ausnahme vorausgesetzt, dass eine **Verwendung in der Land- oder Forstwirtschaft** – z.B. Düngung – oder zur **Energieerzeugung** – z.B. Wärme- und Stromgewinnung durch heizwertreiche Materialien wie Stroh¹⁵⁴ – erfolgt. Des Weiteren wird vorausgesetzt, dass die für die Verwendung in der Land- oder Forstwirtschaft¹⁵⁵ sowie in der Energieerzeugung gewählten Methoden und Verfahren, die **Umwelt nicht schädigen** oder die menschliche **Gesundheit nicht gefährden**.

¹⁴⁸ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 19 (Stand IX.2009).

¹⁴⁹ RL 2004/57 der Kommission vom 23. April 2004 zur Definition pyrotechnischer Gegenstände und bestimmter Munition für die Zwecke der RL 93/15 des Rates zur Harmonisierung der Bestimmung über das Inverkehrbringen und die Kontrolle von Explosivstoffen für zivile Zwecke, ABl. 2004 L 127, 73 ff.

¹⁵⁰ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 19 (Stand IX.2009).

¹⁵¹ Vgl. schon, in Bezug auf Art. 1 Abs. 3 lit. e VO 1013/2006, *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 1, Rn. 21.

¹⁵² Kritisch hierzu *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand 03/2009), der bezweifelt, ob diese Bedingung in der modernen, industriell betriebenen Landwirtschaft überhaupt noch erfüllt werden kann.

¹⁵³ Kritisch zu dieser Ausnahme *Krämer*, elni 2010, 2.

¹⁵⁴ Beispiele bei *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 24 (Stand IX.2009).

¹⁵⁵ Ebenso *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 24 (Stand IX.2009), mit Verweis auf die englische Sprachfassung.

68. Der **Begriff Fäkalien** erfasst die von **Tieren ausgeschiedenen Stoffe**, wie Harn und Kot. Erfasst sind nur Fäkalien aus der Land- und Forstwirtschaft, nicht aber menschliche Fäkalien.¹⁵⁶ Eine Mischung mit ungefährlichen Materialien aus der Land- und Forstwirtschaft (Stroh, geschnittenes Gras, etc.) steht der Anwendbarkeit des Art. 2 Abs. 1 lit. f RL 2008/98 nicht entgegen.¹⁵⁷ Allerdings setzt die Anwendung des Art. 2 Abs. 1 lit. f voraus, dass die Fäkalien nicht unter das Regelungsregime der „tierischen Nebenprodukte“ fallen, für die lediglich eine bedingte Ausnahme vorgesehen ist (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. b RL 2008/98).¹⁵⁸
69. **Klärschlamm** zählt nicht zu Fäkalien, Stroh oder anderen natürlichen land- oder forstwirtschaftlichen Materialien und fällt aus diesem Grund in den Anwendungsbereich der RL 2008/98.¹⁵⁹ Dem Vorschlag des Parlamentes, Klärschlamm, der rechtskonform in der Landwirtschaft eingesetzt wird, aus dem Anwendungsbereich der RL 2008/98 herauszunehmen,¹⁶⁰ ist der Rat nicht gefolgt.¹⁶¹ In der zweiten Lesung verzichtete das Parlament dann auf die Durchsetzung dieser Forderung.¹⁶² Allerdings hat der Europäische Gesetzgeber in der RL 86/278¹⁶³ die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft geregelt.¹⁶⁴
70. Unter **Stroh** sind ausgedroschene und getrocknete Halme und Stängel von Pflanzen zu verstehen; andere land- oder forstwirtschaftliche Materialien sind z.B. Holzrückstände.¹⁶⁵
71. Diese Ausnahme vom Anwendungsbereich der RL 2008/98 stößt insbesondere aufgrund ihrer **Unbestimmtheit** auf gewisse Bedenken: Denn erfasst sind „natürliche“ und „nicht gefährliche“ land- und forstwirtschaftliche Materialien (sowie Fäkalien, die wohl ebenfalls „nicht gefährlich“ sein müssen). Die Frage jedoch, unter welchen Voraussetzungen von der „Natürlichkeit“ bzw. der „Nicht-Gefährlichkeit“ ausgegangen werden kann, beantwortet die Bestimmung gerade nicht. Hinzu kommt die Bezugnahme auf Verfahren oder Methoden, die die Umwelt nicht schädigen oder die menschliche Gesundheit nicht gefährden, womit ebenfalls sehr unbestimmte Rechtsbegriffe gewählt werden. Angesichts der Unbestimmtheit dieser Begriffe geht damit die Gefahr einher, dass der Anwendungsbereich der RL 2008/98 in Bezug auf land- und forstwirtschaftliche Materialien nicht unbedeutend verwässert wird. Der Verdacht, es handle sich hier um ein „systemwidriges und allein politisch bedingtes Privileg“ zugunsten der Landwirtschaft,¹⁶⁶ kann daher nicht ganz von der Hand gewiesen werden, zumal keine Gründe ersichtlich

¹⁵⁶ Wie sich aus der Einbeziehung von „anderen natürlichen nicht gefährlichen land- und forstwirtschaftlichen Materialien“ ergibt, vgl. *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 21 (Stand IX.2009).

¹⁵⁷ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 21 (Stand IX.2009).

¹⁵⁸ Siehe hierzu sogleich Rn. 30 f.

¹⁵⁹ So bereits zur RL 75/442 *Dieckmann*, Abfallrecht, 166.

¹⁶⁰ Ergebnisse der ersten Lesung im Europäischen Parlament, 6242/07 vom 23.02.2007, Abänderungen 15, 134, 102, 123, 126 zu Art. 2 des Kommissionsvorschlags.

¹⁶¹ Begründung des Gemeinsamen Standpunkts v. 20.12.2007 (ABl. C 71 E, 16), Art. 2 und Nr. III.2.

¹⁶² Standpunkt vom 17.6.2008, EP-PE_TC2_COD(2005)0281, Art. 2.

¹⁶³ RL 86/278 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft, ABl. 1986 L 181, 6.

¹⁶⁴ Zur Tragweite dieser Richtlinie *Epiney/Furger/Heuck*, Zur Berücksichtigung umweltpolitischer Belange bei der landwirtschaftlichen Produktion, 49 ff.

¹⁶⁵ Ausführlicher *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 22 (Stand IX.2009).

¹⁶⁶ *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand 03/2009); ähnlich *Krämer*, elni 2010, 2 f.

sind, warum das Abfallrecht nicht auch im Bereich der Landwirtschaft zum Zuge kommen soll.¹⁶⁷

G. Bedingte Ausnahmen (Art. 2 Abs. 2)

72. Art. 2 Abs. 2 RL 2008/98 sieht **vier „bedingte“ Ausnahmen** vor, bei deren Vorliegen die Anwendung der RL 2008/98 ausgeschlossen ist. Im Gegensatz zu den soeben erörterten unbedingten Ausnahmen kommen die bedingten Ausnahmen nur unter der Voraussetzung zum Zuge, dass die genannten Stoffe und Gegenstände **„bereits von anderen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften abgedeckt“** sind. In der Vorschrift wird nun ausdrücklich klargestellt, dass nur Rechtsvorschriften der Union, nicht aber solche der Mitgliedstaaten, zum Ausschluss der Anwendbarkeit der RL 2008/98 führen können.¹⁶⁸
73. Die **Tragweite** dieser bedingten Ausnahmen bzw. ihre Regulationsstruktur – deren Hintergrund letztlich darin zu sehen ist, dass der Anwendungsbereich der RL 2008/98 zugunsten von Spezialbestimmungen entsprechend eingeschränkt werden soll – erschließt sich durch folgende Elemente:
- Erstens müssen in Bezug auf die genannten Stoffe oder Gegenstände **andere unionsrechtliche Vorschriften** bestehen. Einige Regelungswerke werden explizit genannt, so in Art. 2 Abs. 2 lit. b, c und d. In Art. 2 Abs. 2 lit. a RL 2008/98 hingegen erfolgt kein Hinweis auf bestimmte unionsrechtliche Vorschriften. Man wird daraus ableiten können, dass dieser ausdrücklichen Nennung in erster Linie ein indikativer Charakter zukommt, indem im Hinblick auf eine gewisse Rechtssicherheit klargestellt wird, welche Regelungen als solche spezifische Bestimmungen anzusehen sind, welche die Anwendung der RL 2008/98 auszuschließen vermögen.¹⁶⁹ Dieser Ansatz drängt sich auch auf der Grundlage des Einleitungssatzes des Art. 2 Abs. 2 auf.
 - Zweitens ist der Verweis auf bestehende andere unionsrechtliche Vorschriften – unabhängig davon, ob diese nun ausdrücklich genannt werden oder nicht – als **dynamischer Verweis** anzusehen, so dass er sich auf die derzeit geltende Fassung der (möglicherweise) einschlägigen Vorschriften bezieht,¹⁷⁰ dies mit der Folge, dass der Anwendungsbereich der RL 2008/98 im Zuge der (Weiter-) Entwicklung des Unionsrechts entsprechend eingeschränkt werden kann, denn die Regelungen, auf die in Art. 2 Abs. 2 RL 2008/98 Bezug genommen wird, mussten nicht bereits beim Inkrafttreten der RL 2008/98 bestehen, sondern können auch erst später angenommen werden. Diese Sicht drängt sich schon vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks des Art. 2 Abs. 2 RL 2008/98 auf: Wenn diese Ausnahmen vom Anwendungsbereich der RL 2008/98 der Existenz entsprechender spezifischer Regelungen Rechnung tragen sollen, kann es nicht auf den (ja letztlich auch

¹⁶⁷ Vgl. etwa die Ausführungen des Gerichtshofs in EuGH, Rs. C-416/02 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7487, Rn. 85 ff.

¹⁶⁸ Hierzu auch Krämer, elni 2010, 2 (3). Der Gerichtshof hatte in Bezug auf die „alte“ Fassung der Abfallrahmenrichtlinie, die diese Spezifizierung nicht enthielt, sondern nur auf „andere Rechtsvorschriften“ Bezug nahm, angenommen, hierdurch seien auch nationale Rechtsvorschriften erfasst, vgl. EuGH, Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities), Slg. 2007, I-3883, Rn. 32; EuGH, Rs. C-114/01 (Avesta Polarit), Slg. 2003, I-8725, Rn. 49.

¹⁶⁹ Vgl. in diese Richtung auch Kropp, NuR 2009, 841 (842); Kropp, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 25 (Stand IX.2009), der die ausdrückliche Nennung jedoch als rechtssystematisch verfehlt ansieht.

¹⁷⁰ Kropp, NuR 2009, 841 (842); Kropp, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 25 (Stand IX.2009).

zufälligen) Zeitpunkt ihres Erlasses vor oder nach Inkrafttreten der RL 2008/98 ankommen.¹⁷¹

- Schließlich ist nach der Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die Vorgängerrichtlinie – die jedoch auch für die RL 2008/98 zum Zuge kommen dürfte, wurde doch die Struktur der bedingten Ausnahmen mit der Revision nicht modifiziert – davon auszugehen, dass eine Abdeckung durch andere Vorschriften nur dann vorliegt, wenn **genaue Bestimmungen über die Bewirtschaftung der erfassten Abfälle** existieren, so dass ein **Schutzniveau** gewährleistet sein muss, das demjenigen, das sich aus der RL 2008/98 ergibt, zumindest **gleichwertig** ist.¹⁷² M.a.W. reicht es also nicht aus, dass „irgendwelche“ Regelungen in Bezug auf die in Art. 2 Abs. 2 aufgeführten Stoffe vorliegen, sondern diese müssen gerade die in der RL 2008/98 geregelten Fragen betreffen und einen mit dieser Richtlinie vergleichbaren Schutzstandard gewährleisten. Dieser Ansatz dürfte schon vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks des EU-Abfallrechts im Allgemeinen und des Art. 2 Abs. 2 RL 2008/98 im Besonderen zwingend sein: Denn das EU-Abfallrecht soll insgesamt sicherstellen, dass Abfälle ohne oder mit möglichst wenig Gefährdung von Umwelt und Gesundheit bewirtschaftet werden. Dann aber kann die Existenz anderer Regelungen in Bezug auf Stoffe oder Gegenstände, die als Abfall anzusehen sind, die Anwendung der RL 2008/98 nur dann ausschließen, wenn diese zumindest gleichwertige Vorgaben wie die RL 2008/98 enthalten.¹⁷³ Deutlich wird damit auch, dass die Anwendung der RL 2008/98 immer nur soweit ausgeschlossen ist, wie die spezifischen Regelungen auch tatsächlich der RL 2008/98 entsprechende Vorgaben enthalten, so dass die RL 2008/98 immer dann – ggf. neben der spezifischen Regelung – zum Zuge kommt, wenn die auch anwendbaren speziellen Regelungen im Verhältnis zur RL 2008/98 unvollständig oder lückenhaft sind.¹⁷⁴ Auf der anderen Seite dürfte aus Art. 2 Abs. 2 RL 2008/98 aber auch abzuleiten sein, dass eine ausdrückliche Ausnahme vom Anwendungsbereich der RL 2008/98 zugunsten von Spezialbestimmungen formuliert wird, so dass diese im Falle des Vorliegens der erwähnten Voraussetzungen allein heranzuziehen sind und ein Rückgriff auf die RL 2008/98 ausgeschlossen ist, so dass die Vorgaben der RL 2008/98 insofern nicht als eine Art allgemeiner Teil des Abfallrechts angesehen werden können.¹⁷⁵ Ob und inwieweit eine spezifische unionsrechtliche Regelung ein der RL 2008/98 **gleichwertiges Schutzniveau** zu gewährleisten vermag, ist in Bezug auf jeden einzelnen in Betracht kommenden unionsrechtlichen Rechtsakt zu klären, was im

¹⁷¹ Auch der EuGH ging in Bezug auf die Vorgängerrichtlinie von dieser Sicht aus, vgl. EuGH, Rs. C-114/01 (Avesta Polarit), Slg. 2003, I-8725, Rn. 55 ff.; s. i. Erg. ebenso *Kropp*, NuR 2009, 841 (842); *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 26 (Stand IX.2009), der zutreffenderweise darauf hinweist, dass der Ausschluss des Anwendungsbereichs der RL 2008/98 erst nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des jeweiligen unionsrechtlichen Rechtsakts zum Zuge kommen kann, da der jeweilige Bereich erst dann von anderen Regelungen „abgedeckt“ sei. Man wird hier hinzufügen müssen, dass bei Richtlinien wohl der Ablauf der Umsetzungsfrist entscheidend sein muss, da die entsprechenden Regelungen erst ab diesem Zeitpunkt effektiv zum Zuge kommen (müssen).

¹⁷² EuGH, Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities), Slg. 2007, I-3883, Rn. 33 f.

¹⁷³ Es erscheint allerdings nicht besonders glücklich, dass dieser Aspekt nicht ausdrücklich präzisiert wurde, dies etwa im Gegensatz zu Art. 1 Abs. 3 lit. e VO 1013/2006, der ausdrücklich erwähnt, dass es sich um andere unionsrechtliche Vorschriften mit „ähnlichen Bestimmungen“ handeln muss. Zu dieser Ausnahme *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 1, Rn. 21.

¹⁷⁴ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 26 (Stand IX.2009), der auch auf den Wortlaut der Bestimmung („soweit“) Bezug nimmt. Zumindest missverständlich aber noch *Epiney*, in: Fluck, KrW-/Abf-/BodSchR, Art. 2 RL 75/442, Rn. 23 (Stand 05.2003).

¹⁷⁵ Ebenso *Kropp*, NuR 2009, 841 (842).

Rahmen dieser Kommentierung in Bezug auf die einzelnen aufgeführten Abfälle nachfolgend allenfalls ansatzweise geleistet werden kann. Festzuhalten bleibt aber, dass in Bezug auf den Regelungsansatz nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden sollten; entscheidend dürfte vielmehr sein, ob die in der RL 2008/98 geregelten Probleme (z.B. der Abfallbeseitigung, der Abfallbewirtschaftung, u.a.m.) tatsächlich Regelungsgegenstand des spezifischen Rechtsakts sind und das angelegte Schutzniveau nicht klar hinter der RL 2008/98 zurückbleibt. Denn ansonsten bestünde zwischen den nach Art. 2 Abs. 2 RL 2008/98 von der Anwendung der RL 2008/98 ggf. ausgenommenen Bereichen einerseits und dem sowieso schon bestehenden Vorrang spezieller Regelungen für bestimmte Abfälle¹⁷⁶ letztlich kein Unterschied.

I. Abwässer (Art. 2 Abs. 2 lit. a)

74. Die erste bedingte Ausnahme betrifft „**Abwässer**“. Als eine unionsrechtliche Regelung, die Abwässer abdeckt, kommt die **Abwasserrichtlinie (RL 91/271)**¹⁷⁷ in Betracht, die das Sammeln, Behandeln und Einleiten von kommunalem Abwasser und das Behandeln und Einleiten von Abwässern bestimmter Industriebranchen regelt.¹⁷⁸ Soweit das Abwasser aus der Kanalisation tritt und den Boden kontaminiert, ergibt sich aber aus der Rechtsprechung des EuGH, dass die RL 91/271 kein mit dem Abfallrecht vergleichbares Schutzniveau aufweist.¹⁷⁹ Hinsichtlich Abwasserleckagen beschränke sich die RL 91/271 auf die Verpflichtung darauf, das Risiko solcher Leckagen bei Entwurf, Bau und Unterhaltung der Kanalisation zu verhindern, enthalte aber keine Zielsetzung hinsichtlich der Abfallbeseitigung oder der Sanierung kontaminierter Böden. Insgesamt könne die RL 91/271 vor diesem Hintergrund nicht als ein Rechtsakt angesehen werden, der die Bewirtschaftung von Abwasser betrifft, das aus der Kanalisation austritt; insbesondere enthalte sie auch kein mit der RL 2008/98 gleichwertiges Schutzniveau. Dieser im Ergebnis überzeugende Ansatz impliziert, dass jedenfalls in Bezug auf Abwasser, das aus der Kanalisation austritt, die RL 2008/98 vollumfänglich zum Zuge kommt.
75. Während die RL 2006/12 die Reichweite der Ausnahme insofern beschränkte, als sie nicht für „flüssige Abfälle“ galt (so dass eine „Ausnahme von der Ausnahme“ vorgesehen war),¹⁸⁰ bezieht sich die Ausnahme des Art. 2 Abs. 2 lit. a RL 2008/98 nunmehr allgemein auf „**Abwässer**“, unter **Einschluss flüssiger Abfälle**. Flüssige Abfälle hingegen, die nicht zugleich Abwässer darstellen (wobei für die Definition von Abwässern wohl auf die RL 96/271 zurückgegriffen werden kann), fallen indessen weiterhin in den Anwendungsbereich der RL 2008/98 bzw. in den Anwendungsbereich besonderer abfallrechtlicher Bestimmungen, wie z.B. diejenigen über Abfälle aus der Titandioxid-Industrie.¹⁸¹

¹⁷⁶ Hierzu Einleitung, Rn. 14.

¹⁷⁷ Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. 1991 L 135, 40; zuletzt geändert durch VO 1137/2008, ABl. 2008 L 311, 1.

¹⁷⁸ Vgl. zu dieser Richtlinie den Überblick bei *Epiney/Furger/Heuck*, „Umweltplanungsrecht“, 141.

¹⁷⁹ Zur RL 75/442 EuGH, Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities), Slg. 2007, I-3883, Rn. 35.

¹⁸⁰ Was gewisse Auslegungsfragen aufwarf, vgl. zu diesen *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 1, Rn. 21. Zur Frage, wann flüssige Abfälle zugleich Abwässer darstellen, s. auch *Dieckmann*, Abfallrecht, 166 f.; *Schreier*, Deutsche Abfallwirtschaft, 82 f.

¹⁸¹ So auch *Kropp*, in: Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 30 (Stand IX.2009); wohl auch (wenn auch nicht ganz klar, da auch auf die Frage Bezug genommen wird, ob und unter welchen Voraussetzungen Abwasser auch flüssiger Abfall ist) *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand 03/2009).

II. Tierische Nebenprodukte (Art. 2 Abs. 2 lit. b)

76. Art. 2 Abs. 2 lit. b RL 2008/98 bezieht sich auf **tierische Nebenprodukte**, einschließlich verarbeitete Erzeugnisse, die unter die HygieneVO 1774/2002¹⁸² fallen.¹⁸³ Gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. a VO 1774/2002 erfasst der Begriff „tierische Nebenprodukte“ ganze Tierkörper, Tierkörperteile oder Erzeugnisse tierischen Ursprungs, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, einschließlich Eizellen, Embryonen und Samen. Auch Fäkalien können als tierische Nebenprodukte angesehen werden.¹⁸⁴ Die Materialien werden je nach Grad ihrer Gefährlichkeit in drei Kategorien unterteilt.¹⁸⁵
77. Art. 2 Abs. 2 lit. b Hs. 2 RL 2008/98 sieht eine „**Ausnahme von der Ausnahme**“ vor: Tierischen Nebenprodukte die zur Verbrennung, Lagerung auf einer Deponie oder Verwendung in einer Biogas- oder Kompostieranlage bestimmt sind, fallen wiederum in den Anwendungsbereich der RL 2008/98, was vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass es sich in diesem Fall um eine Verwendung, die als Abfallbewirtschaftung angesehen werden kann, handelt (Erwägung 12).¹⁸⁶

III. Körper von Tieren (Art. 2 Abs. 2 lit. c)

78. Gemäß Art. 2 Abs. 2 lit. c RL 2008/98 fallen **Körper von Tieren**, die **anders als durch Schlachtung für den menschlichen Verzehr**¹⁸⁷ ums Leben gekommen sind, nicht in den Anwendungsbereich der RL 2008/98. Auch Körper von Tieren, die zur Tilgung von Tierseuchen getötet wurden, sind ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der RL 2008/98 ausgenommen. Auf einen Zusammenhang mit der Landwirtschaft kommt es nicht an.¹⁸⁸ Die Ausnahme kommt jedoch nur dann zum Zuge, wenn die Beseitigung der Tierkörper im Einklang mit der VO 1774/2002 steht. Diese Voraussetzung bezieht sich nicht nur auf die Körper von Tieren, die zur Tilgung von Tierseuchen getötet wurden, sondern auch auf diejenigen, die nicht durch Schlachtung zum menschlichen Verzehr getötet wurden, was sich letztlich aus Art. 5 Abs. 1 lit. e VO 1774/2002 ergibt und auch durch die englische¹⁸⁹ und französische¹⁹⁰ Fassung des Art. 2 Abs. 2 lit. c bestätigt wird.¹⁹¹
79. Deutlich wird damit auch das Verhältnis zu Art. 2 Abs. 2 lit. b RL 2008/98: Diese Bestimmung erfasst grundsätzlich auch Tierkörper, greift aber lediglich für eine nach der VO 1774/2002 zulässige Verwendung außerhalb von abfallwirtschaftlichen Verfahren.

¹⁸² VO 1774/2002 des Europäischen Parlament und des Rates vom 3. Oktober 2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte, ABl. 2002 L 273, 1.

¹⁸³ Ausführlich zu diesem Ausnahmetatbestand *Kropp*, NuR 2009, 841 (843 ff.).

¹⁸⁴ Siehe bereits Rn. 22.

¹⁸⁵ Siehe auch Auflistung bei *Kropp*, NuR 2009, 841 (843). Ausführlich zum Begriff der tierischen Nebenprodukte und zum Geltungsbereich der VO 1774/2002 *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 32 (Stand IX.2009).

¹⁸⁶ Ausführlich mit Beispielen *Kropp*, NuR 2009, 841 (844).

¹⁸⁷ Vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. e VO 1774/2002.

¹⁸⁸ So aber noch KOM (2005) 667 endg., Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle, Art. 2, und Ergebnisse der ersten Lesung im Europäischen Parlament, 6242/07 vom 23.02.2007, Änderungsvorschläge 15, 134, 102, 123, 126 zu Art. 2 des Kommissionsvorschlags.

¹⁸⁹ „Carcasses of animals that have died other than by being slaughtered, including animals killed to eradicate epizootic diseases, and that are disposed of in accordance with Regulation (EC) No 1774/2002“.

¹⁹⁰ „Les carcasses d'animaux morts autrement que par abattage, y compris les animaux mis à mort pour l'éradication d'une épizootie, et qui ont été éliminées conformément au règlement (CE) no 1774/2002“.

¹⁹¹ *Kropp*, NuR 2009, 841 (845).

Demgegenüber betrifft Art. 2 Abs. 2 lit. c RL 2008/98 gerade **Tierkörper, die im Rahmen von abfallwirtschaftlichen Maßnahmen beseitigt** werden.¹⁹²

80. **Tierkörper** die zum **Zwecke des menschlichen Verzehrs geschlachtet** wurden, fallen von vornherein nicht unter die Ausnahme des Art. 2 Abs. 2 lit. c RL 2008/98. Dies bedeutet also, dass Tierkörper, die geschlachtet wurden, derer sich der Besitzer aber z.B. aufgrund ihres Verderbs durch Überlagerung als Abfall entledigt, entledigen will oder entledigen muss, dem allgemeinen Abfallbegriff unterfallen; ein Ausschluss aus dem Anwendungsbereich der RL 2008/98 gemäß lit. b kommt aufgrund der Rückausnahme in lit. b ebenfalls nicht in Betracht.¹⁹³
81. Erfasst sind von Art. 2 Abs. 2 lit. c RL 2008/98 lediglich „**Tierkörper**“, so dass nicht alles, was unter die **VO 1774/2002** fällt, auch aus dem Anwendungsbereich der RL 2008/98 ausgeschlossen ist.¹⁹⁴ Vielmehr ist die genaue Tragweite dieser Voraussetzung vom Verständnis des Begriffs „Körper von Tieren“ abhängig. Dieser deutet jedenfalls darauf hin, dass es sich um unverarbeitetes Ausgangsmaterial handelt, so dass etwa Tiermehl nicht erfasst ist.¹⁹⁵ Nicht ganz klar ist allerdings, ob neben den sicher erfassten ganzen Tierkörpern auch einzelne (unverarbeitete) Tierkörperteile erfasst sind. Vieles spricht für eine Bejahung dieser Frage: Es dürfte schon wenig Sinn machen, zwischen „auseinander gelegten“ und ganzen Tierkörpern zu differenzieren, da der Unterschied ja lediglich in einer Trennung von Teilen besteht. Weiter unterscheidet auch Art. 2 Abs. 1 lit a VO 1774/2002 zwischen Tierkörpern und Tierkörperteilen einerseits und Erzeugnissen tierischen Ursprungs andererseits, so dass sich – auch angesichts des Umstands, dass in Art. 2 Abs. 2 lit. c RL 2008/98 nur von „Körper von Tieren“ die Rede ist, ohne zwischen ganzen Tierkörpern und Tierkörperteilen zu differenzieren – der Schluss aufdrängt, dass es in Bezug auf den Begriff „Körper von Tieren“ keinen Unterschied macht, ob es sich dabei um ganze Körper oder nur um Teile davon handelt.¹⁹⁶

IV. Abfälle aus dem Bergbau (Art. 2 Abs. 2 lit. d)

82. Art. 2 Abs. 2 lit. d RL 2008/98 schließt Abfälle, die beim **Aufsuchen, Gewinnen, Aufbereiten und Lagern mineralischer Ressourcen** sowie beim **Betrieb von Steinbrüchen** entstehen, vom Anwendungsbereich der RL 2008/98 aus, vorausgesetzt sie fallen unter die Bergbaurichtlinie 2006/21.¹⁹⁷ Dies ist nicht der Fall, wenn die Abfälle beim Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten mineralischer Rohstoffe sowie beim Betrieb von Steinbrüchen anfallen, die jedoch nicht direkt auf diese Tätigkeit zurückzuführen sind (Art. 2 Abs. 2 lit. a RL 2006/21) oder es sich um Abfälle aus der Offshore-Aufsuchung, -Gewinnung, und -Aufbereitung¹⁹⁸ handelt (Art. 2 Abs. 2 lit. b RL 2006/21).¹⁹⁹

¹⁹² *Kropp*, NuR 2009, 841 (844).

¹⁹³ Beispiel bei *Kropp*, NuR 2009, 841 (845).

¹⁹⁴ EuGH, Rs. C-176/05 (KVZ retec.), Slg. 2007, I-1721, Rn. 42.

¹⁹⁵ EuGH, Rs. C-176/05 (KVZ retec.), Slg. 2007, I-1721, Rn. 43.

¹⁹⁶ EuGH, Rs. C-176/05 (KVZ retec.), Slg. 2007, I-1721, Rn. 43. Dennoch betont der EuGH, dass der Begriff „Tierkörper“ grundsätzlich wohl eher eng auszulegen ist (Rn. 46). Ebenso *Kropp*, NuR 2009, 841 (844).

¹⁹⁷ RL 2006/21 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der RL 2004/35, ABl. 2006 L 102, 15; zuletzt geändert durch VO 596/2009, ABl. 2009 L 188, 14.

¹⁹⁸ „Offshore“ bedeutet ausserhalb von Küstengewässern.

¹⁹⁹ Vgl. zu diesen Ausschlüssen der Anwendung der RL 2006/21 *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 43 (Stand IX.2009).

83. **Mineralische Ressourcen** sind gemäß Art. 3 Nr. 5 RL 2006/21²⁰⁰ natürlich in der Erdkruste vorkommende Ablagerungen von organischen oder anorganischen Stoffen wie Energierohstoffe, Erze, Industriemineralien und Baurohstoffe, jedoch kein Wasser. Der Begriff des Bergbaus ist somit weit zu verstehen, so dass auch die Förderung von Öl und Erdgas erfasst ist.²⁰¹

H. Sedimente (Art. 2 Abs. 3)

84. Grundsätzlich fallen Sedimente in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Eine Ausnahme hiervon soll jedoch gelten, wenn es sich um **Sedimente** handelt, die zur **Bewirtschaftung von Gewässern und Wasserstrassen** oder der **Vorbeugung gegen Überschwemmungen** oder der **Abschwächung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren** oder zur **Landgewinnung** innerhalb von Oberflächengewässern umgelagert wurden.²⁰² Entscheidend ist also zu welchem **Zweck** die Sedimente eingesetzt werden.²⁰³ Die Vorschrift gilt unbeschadet anderer einschlägigen Rechtsvorschriften der Union. Die Bestimmung des Art. 2 Abs. 3 war in der Vorgängerrichtlinie 2006/12 nicht enthalten.
85. Um nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie zu fallen dürfen die Sedimente auch „erwiesenermaßen“ **nicht gefährlich** sein. Damit wird ein **hoher Grad an Gewissheit** verlangt, der dahin präzisiert werden kann, dass es aufgrund der verfügbaren wissenschaftlichen Kenntnisse keinen Zweifel an der Ungefährlichkeit der Sedimente geben kann. Für die Frage, ob Sedimente „gefährlich“ sind oder nicht, dürfte auf die Kriterien des Anhangs III RL 2008/98 zurückgegriffen werden können,²⁰⁴ so dass es darauf ankommt, ob die Sedimente eine oder mehrere der in Anhang III RL 2008/98 aufgeführten Eigenschaften erfüllen (vgl. Art. 3 Nr. 2 RL 2008/98).²⁰⁵

I. Einzelrichtlinien (Art. 2 Abs. 4)

86. **Art. 2 Abs. 4 RL 2008/98** – der bereits wörtlich in der Vorgängerrichtlinie figurierte – enthält die Klarstellung, dass der **Gesetzgeber der Union** in **Einzelrichtlinien** „besondere oder ergänzende“ Vorschriften erlassen kann. Diese speziellen Regelungen sind im Verhältnis zur RL 2008/98 grundsätzlich vorrangig anwendbar. Das genaue Verhältnis dieser Vorschriften zu den allgemeinen Vorschriften der RL 2008/98 ist auf der Grundlage der Auslegung dieser besonderen Vorschriften zu bestimmen, je nachdem, ob diese als „besonders“ oder „ergänzend“ zu verstehen sind.²⁰⁶ Ob und inwieweit die RL

²⁰⁰ Der Begriff „mineralische Ressourcen“ ist die Übersetzung des Begriffs „*mineral resources*“. In der deutschen Fassung der RL 2006/12 wird der Begriff mit „mineralische Rohstoffe“ übersetzt, siehe *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 42 (Stand IX.2009).

²⁰¹ *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 12 (Stand 03/2009); *Dieckmann*, Abfallrecht, 164 f.; *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 42 (Stand IX.2009).

²⁰² Zur Frage der Anwendung der Richtlinie auf ausgehobene Böden siehe auch Rn. 12 ff.

²⁰³ Im Falle des Art. 2 Abs. 1 lit. c kommt es indes auch auf den Ort der Aushebung und der Verwendung an. Siehe bereits oben Rn. 12 ff.

²⁰⁴ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 46 (Stand IX.2009).

²⁰⁵ Zum Begriff der gefährlichen Abfälle noch Art. 3, Rn. 25 ff.

²⁰⁶ Im Einzelnen unter Berücksichtigung des Standes des Sekundärrechts schon *Dieckmann*, Abfallrecht, 168 ff.; s. auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 50 (Stand IX.2009). Siehe in Bezug auf die Verpackungsrichtlinie 94/62 EuGH, Rs. C-444/00 (Mayer Parry), Slg. 2003, I-6163, Rn. 52-57.

2008/98 noch zur Anwendung kommt, hängt damit davon ab, ob die spezielle Norm eine abschließende Sonderregelung für den jeweiligen Sachbereich enthält. Wird diese Frage bejaht, kommt ein Rückgriff auf die RL 2008/98 nicht mehr in Frage. Soweit das speziellere Regelungswerk jedoch ergänzungsbedürftig ist, kann und muss auf die RL 2008/98 zurückgegriffen werden. Die RL 2008/98 stellt somit eine Art Auffangrichtlinie für die Fälle dar, in denen die spezielleren Normen keine erschöpfenden Regelungen treffen.²⁰⁷ Im Unterschied zu Art. 2 Abs. 2 RL 2008/98 bleibt die RL 2008/98 damit auch im Falle besonderer oder ergänzender Regelungen grundsätzlich anwendbar, tritt aber im Falle der Einschlägigkeit speziellerer Regelungen zurück.²⁰⁸

²⁰⁷ Ebenso *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 49 (Stand IX.2009). Vgl. im Einzelnen zum Verhältnis der RL 2008/98 zu anderen abfallrechtlichen Regelungen bereits Einleitung, Rn. 14.

²⁰⁸ EuGH, Rs. C-114/01 (Avesta Polarit), Slg. 2003, I-8725, Rn. 48. S. auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 48 (Stand IX.2009).

Artikel 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1. „Abfall“ jeden Stoff oder Gegenstand, dessen sich sein Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss;
2. „gefährlicher Abfall“ Abfall, der eine oder mehrere der in Anhang III aufgeführten gefährlichen Eigenschaften aufweist;
3. "Altöl" alle mineralischen oder synthetischen Schmier- oder Industrieöle, die für den Verwendungszweck, für den sie ursprünglich bestimmt waren, ungeeignet geworden sind, wie z.B. gebrauchte Verbrennungsmotoren- und Getriebeöle, Schmieröle, Turbinen- und Hydrauliköle;
4. "Bioabfall" biologisch abbaubare Garten- und Parkabfälle, Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushalten, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe und aus dem Einzelhandel sowie vergleichbare Abfälle aus Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben;
5. "Abfallerzeuger" jede Person, durch deren Tätigkeit Abfälle anfallen (Abfallersterzeuger/Ersterzeuger) oder jede Person, die eine Vorbehandlung, Mischung oder sonstige Behandlung vornimmt, die eine Veränderung der Natur oder der Zusammensetzung dieser Abfälle bewirkt;
6. "Abfallbesitzer" den Erzeuger der Abfälle oder die natürliche oder juristische Person, in deren Besitz sich die Abfälle befinden;
7. "Händler" jedes Unternehmen, das in eigener Verantwortung handelt, wenn es Abfälle kauft und anschließend verkauft, einschließlich solcher Händler, die die Abfälle nicht physisch in Besitz nehmen;
8. "Makler" jedes Unternehmen, das für die Verwertung oder die Beseitigung von Abfällen für andere sorgt, einschließlich solcher Makler, die die Abfälle nicht physisch in Besitz nehmen;
9. "Abfallbewirtschaftung" die Sammlung, den Transport, die Verwertung und die Beseitigung von Abfällen, einschließlich der Überwachung dieser Verfahren sowie der Nachsorge von Beseitigungsanlagen und einschließlich der Handlungen, die von Händlern oder Maklern vorgenommen werden;
10. "Sammlung" das Einsammeln von Abfällen, einschließlich deren vorläufiger Sortierung und vorläufiger Lagerung zum Zwecke des Transports zu einer Abfallbehandlungsanlage;
11. "getrennte Sammlung" die Sammlung, bei der ein Abfallstrom nach Art und Beschaffenheit des Abfalls getrennt gehalten wird, um eine bestimmte Behandlung zu erleichtern;
12. "Vermeidung" Maßnahmen, die ergriffen werden, bevor ein Stoff, ein Material oder ein Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und die Folgendes verringern:
 - a) die Abfallmenge, auch durch die Wiederverwendung von Erzeugnissen oder die Verlängerung ihrer Lebensdauer;
 - b) die schädlichen Auswirkungen des erzeugten Abfalls auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit oder
 - c) den Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen;
13. "Wiederverwendung" jedes Verfahren, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile, die keine Abfälle sind, wieder für denselben Zweck verwendet werden, für den sie ursprünglich bestimmt waren;

14. "Behandlung" Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren, einschließlich Vorbereitung vor der Verwertung oder Beseitigung;
15. "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 eine nicht erschöpfende Liste von Verwertungsverfahren;
16. "Vorbereitung zur Wiederverwendung" jedes Verwertungsverfahren der Prüfung, Reinigung oder Reparatur, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile von Erzeugnissen, die zu Abfällen geworden sind, so vorbereitet werden, dass sie ohne weitere Vorbehandlung wiederverwendet werden können;
17. "Recycling" jedes Verwertungsverfahren, durch das Abfallmaterialien zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen entweder für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke aufbereitet werden. Es schließt die Aufbereitung organischer Materialien ein, aber nicht die energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind;
18. "Aufbereitung von Altölen" jedes Recyclingverfahren, bei dem Basisöle durch Raffination von Altölen gewonnen werden können, insbesondere durch Abtrennung der Schadstoffe, der Oxidationsprodukte und der Additive, die in solchen Ölen enthalten sind;
19. "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;
20. "beste verfügbare Techniken" die besten verfügbaren Techniken im Sinne von Artikel 2 Absatz 11 der Richtlinie 96/61/EG.

Übersicht

A. Zur Bedeutung des Art. 3

B. Die einzelnen Definitionen

- I. Abfall (Nr. 1)
 1. „Stoff oder Gegenstand“
 2. Entledigung
- II. Besondere Abfallsorten (Nr. 2, 3, 4)
 1. Gefährliche Abfälle
 2. Altöl
 3. Bioabfall
- III. Abfallerzeuger und Abfallbesitzer (Nr. 5, 6)
- IV. Händler und Makler (Nr. 7, 8)
- V. Abfallbewirtschaftung (Nr. 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19)
 1. Zum Oberbegriff Abfallbewirtschaftung
 2. Sammlung und getrennte Sammlung
 3. Verwertung und Beseitigung
- VI. Abfallvermeidung (Nr. 12, 13)
- VII. Beste verfügbare Techniken (Nr. 20)

J. Zur Bedeutung des Art. 3

87. Art. 3 RL 2008/98 enthält eine Reihe von **Begriffsbestimmungen**. Im Vergleich zur RL 2006/12 wurden die Begriffsbestimmungen von Art. 1 in Art. 3 verschoben und insbesondere erheblich **erweitert**: Während die RL 2006/12 sieben Begriffsbestimmungen enthält, figurieren in der RL 2008/98 insgesamt 20. Die Begriffsbestimmungen sind in verschiedener Hinsicht von (großer) Bedeutung:
- Erstens bestimmen sie teilweise den **Anwendungsbereich der Richtlinie**, was in erster Linie für den Abfallbegriff gilt, so dass diesem eine ganz besondere Rolle zukommt.
 - Zweitens sind sie häufig für die **rechtliche Tragweite einzelner Richtlinienbestimmungen** von Bedeutung, hängt diese doch in vielen Fällen von der genauen Definition der verwandten Begriffe ab, so dass die einzelnen Richtlinienbestimmungen immer im Zusammenhang mit den Begriffsbestimmungen des Art. 3 RL 2008/98 zu sehen sind.²⁰⁹
 - Drittens schließlich verweisen zahlreiche **andere unionsrechtliche Rechtsakte** (insbesondere im Bereich des Abfallrechts) auf gewisse Begriffsbestimmungen der RL 2008/98, so dass diesen insofern auch eine über die RL 2008/98 selbst hinausgehende Bedeutung zukommt.²¹⁰ Dabei erlangen die Begriffsbestimmungen der RL 2008/98 insoweit Verordnungscharakter, als auf sie in einer Verordnung verwiesen wird (wie z.B. in der Abfallverbringungsverordnung, VO 1013/2006).²¹¹
88. Die **Mitgliedstaaten** haben die Begriffsbestimmungen der RL 2008/98 zu übernehmen, so dass eine Modifikation dieser Begriffe im Rahmen der mitgliedstaatlichen **Umsetzung** grundsätzlich²¹² nicht mit den unionsrechtlichen Vorgaben in Einklang steht, was vor dem Hintergrund der Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung zu sehen ist.²¹³
89. Angesichts der erwähnten Bedeutung, die den Begriffsdefinitionen zumindest in aller Regel für die rechtliche Tragweite der in das nationale Recht umzusetzenden abfallrechtlichen Regelungen zukommt, spricht Vieles dafür, dass die Mitgliedstaaten auch die **Begriffsbestimmungen grundsätzlich ausdrücklich in nationales Recht umzusetzen** haben. Denn vor diesem Hintergrund legen auch die Begriffsdefinitionen den Mitgliedstaaten (im Zusammenhang mit den sonstigen Vorschriften der Richtlinie) klare Verpflichtungen auf, so dass eine Umsetzung im Hinblick auf eine eindeutige Verbindlichkeit und im Hinblick auf eine gewisse Rechtssicherheit notwendig ist.²¹⁴

²⁰⁹ S. in diesem Zusammenhang auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, *Recht der Abfallbeseitigung*, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand IX.2009), der davon spricht dass die 20 Definitionen in Art. 3 RL 2008/98 von „grundlegender und systembildender Bedeutung“ seien.

²¹⁰ Soweit andere unionsrechtliche Rechtsakte noch auf die Vorgängerrichtlinie verweisen, gelten diese Verweise als solche auf die RL 2008/98 (seit dem 12.12.2010), Art. 41 S. 3 RL 2008/98. S. auch die Tabelle in Anhang V RL 2008/98.

²¹¹ Vgl. *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, *EG-AbfVerbrV*, Art. 2, Rn. 3.

²¹² Vorbehalt bleibt die Ergreifung verstärkter Schutzmaßnahmen im Sinne des Art. 193 AEUV. Hierzu Einleitung, Rn. 17 ff.

²¹³ Ebenso *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, *KrW-/AbfG*, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 1 (Stand 03/2009), unter Hinweis auf *GA Jacobs*, Schlussanträge zu EuGH, Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, I-1439, Rn. 50 f.

²¹⁴ S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. 32/05 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2006, I-11323, wo der Gerichtshof in Bezug auf die Frage, ob die Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60) in Luxemburg

K. Die einzelnen Definitionen

I. Abfall (Nr. 1)²¹⁵

90. Der **Abfallbegriff** in der RL 2008/98 entspricht den Begrifflichkeiten der **Vorgängerrichtlinie**, in deren Rahmen der Abfallbegriff durch die Revision im Jahr 1991 (**RL 91/156**) neu definiert wurde, so dass grundsätzlich an den bisherigen (weiten) Abfallbegriff angeknüpft wird. Die Neufassung der Richtlinie sieht allerdings – abgesehen von den Neuerungen im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich der RL 2008/98²¹⁶ – in eigenen Artikeln gewisse **Modifikationen bzw. Relativierungen des Abfallbegriffs** vor, die somit nicht in die Definition des Abfallbegriffs selbst integriert wurden, sondern in weitere Artikel der Richtlinie. Sie kommen damit grundsätzlich dann zum Zuge, wenn ein Stoff als Abfall im Sinne des Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 anzusehen ist bzw. anzusehen sein könnte, so dass sie letztlich dann doch den Abfallbegriff determinieren bzw. relativieren. Im Einzelnen handelt es sich hier um die Präzisierung der Abgrenzung zwischen Abfall und Nebenprodukt (Art. 5 RL 2008/98) und der Regelung des Endes der Abfalleigenschaft (Art. 6 RL 2008/98).²¹⁷
91. Gemäß Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 ist unter „Abfall“ „jeder Stoff oder Gegenstand dessen sich sein Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss“ zu verstehen.²¹⁸ Damit sind im Einzelnen **zwei Faktoren** für die Qualifizierung als Abfall entscheidend:²¹⁹ die Qualifizierung der betroffenen Sache oder Substanz als „Stoff oder Gegenstand“ und die Entledigung. Dabei müssen diese **kumulativ**²²⁰ vorliegen. Weiter darf die Abfalleigenschaft nicht beendet sein.²²¹ Der in der RL 2006/12 noch vorhandene Hinweis auf die Notwendigkeit der Aufführung eines Stoffes oder Gegenstands in Anhang I (und damit im **Abfallverzeichnis**) wurde mit der neuen Richtlinie gestrichen, was insofern konsequent ist, als dem Abfallkatalog auch nach der bisherigen Rechtslage nur (aber immerhin) eine Funktion als Anhaltspunkt zukam, da er weder abschließend noch allein für die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes maßgeblich war.²²² Zuzugeben ist, dass der Verzicht auf einen Katalog möglicherweise zu mehr Abgrenzungsproblemen

vollumfänglich umgesetzt worden ist, u.a. feststellte, gewisse Begriffsdefinitionen seien nicht umgesetzt worden, was gegen die unionsrechtlichen Verpflichtungen verstoße, da diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten klare Verpflichtungen auferlegten, die innerhalb bestimmter Fristen zu erfüllen seien.

²¹⁵ In diesem Abschnitt wird teilweise auf bereits durchgeführte Untersuchungen zurückgegriffen, vgl. *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 3, Rn. 4 ff.

²¹⁶ Vgl. die Kommentierung zu Art. 2.

²¹⁷ Vgl. die Kommentierungen zu diesen Bestimmungen. S. auch den Überblick bei *Petersen*, ZUR 2007, 449 (450 ff.); *Petersen*, AbfallR 2008, 154 ff.

²¹⁸ Diese Definition geht – wie bereits im Text bemerkt – auf eine Revision der RL 75/442 durch die RL 91/156 zurück, vgl. zur Entwicklung des Abfallbegriffs die zusammenfassenden Bemerkungen, m.w.N., bei *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 6 ff. (Stand 03/2009); *Epiney*, Umweltrecht, 347 f.; spezifisch zur Rechtslage vor 1991 (also zum „alten“ Abfallbegriff des Unionsrechts) *Dieckmann*, Abfallrecht, 148.

²¹⁹ Ausführlich zum Abfallbegriff *Koch/Reese*, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 71 ff.; *Fluck*, DVBl 1993, 950 ff.; *Weidemann*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. 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.

²²⁰ 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.

²²¹ Siehe zur Reichweite des Abfallbegriffs auch die Kommentierung zu Art. 5 und Art. 6 RL 2008/98.

²²² Vgl. im Einzelnen *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 2, Rn. 11 ff.; s. auch *Stark*, Abfallbegriff, 47 ff.

führen könnte; allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in Art. 7 RL 2008/98 nach wie vor ein Abfallverzeichnis vorgesehen ist, dem indikativer Charakter zukommt,²²³ und dass die Rechtsprechung zahlreiche Abgrenzungsfragen mittlerweile beantworten konnte, so dass insgesamt davon auszugehen ist, dass ein auch in der Praxis handhabbarer unionsrechtlicher Abfallbegriff existiert bzw. entwickelt wurde,²²⁴ woran auch die nach wie vor fortbestehenden Unschärfen nichts zu ändern vermögen.

92. Der **Abfallbegriff** und insbesondere das entscheidende Kriterium des „sich Entledigens“ sind angesichts der Zielsetzung der RL 2008/98, die Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen der Ansammlung von Abfällen zu schützen, und der Zielvorgabe des Art. 191 Abs. 2 AEUV, wonach die Umweltpolitik der Union auf ein hohes Schutzniveau abzielt, **weit auszulegen**.²²⁵ Vor diesem Hintergrund ist die Abfalleigenschaft eines bestimmten Stoffes auf der Grundlage der in Art. 3 Nr. 1 formulierten Kriterien anhand **sämtlicher Umstände** zu beurteilen. Dabei sind die **Zielsetzungen der RL 2008/98** und des gesamten **Abfallrechts** der Europäischen Union zu berücksichtigen, und es ist darauf zu achten, dass deren effektive Wirksamkeit nicht beeinträchtigt wird. Angesichts der überragenden Bedeutung des Abfallbegriffs für die Einschlägigkeit der entsprechenden Regelungen kann dieser Ansatz der Rechtsprechung nicht überraschen.²²⁶
93. Der **Abfallbegriff** spielt eine **zentrale Rolle**, weil er den Anwendungsbereich des gesamten Abfallrechts der Union bestimmt, da auch andere abfallrechtliche Rechtsakte auf den Abfallbegriff der RL 2008/98 verweisen.²²⁷ Insofern kommt dem 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.²²⁸

1. „Stoff oder Gegenstand“

- ²²³ So wohl auch EuGH, Rs. C-188/08 (Kommission/Irland), Slg. 2009, I-172, wonach dem Abfallverzeichnis eine Indizfunktion zukommt; ähnlich auch schon EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit Oy), Slg. 2002, I-3533; EuGH, Rs. C-1/03 (van de Walle), Slg. 2004, I-7613; EuGH, Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities), Slg. 2007, I-3883; EuGH, Rs. C-263/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-11699. S. auch noch Art. 7, Rn. 2 f.
- ²²⁴ S. aber auch die etwas abweichende Bewertung bei *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 7 (Stand IX.2009), der davon spricht, dass der (weite) Abfallbegriff bis in seine Kernbereiche nicht zu übersehende „Unschärfen und Definitionsmängel“ enthalte. S. auch noch die Bemerkungen unter Rn. 21 ff.
- ²²⁵ 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), Slg. 2008, I-4501, Rn. 39; EuGH, Rs. C-263/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-11699, Rn. 35; EuGH, Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities), Slg. 2007, I-3883, Rn. 27; EuGH, Rs. C-176/05 (KVZ retec), Slg. 2007, I-1721, Rn. 46, 61; EuGH, Rs. C-1/03 (van der Walle), Slg. 2004, I-7613, Rn. 45. In der Literatur ist dieser weite Ansatz grundsätzlich auf Zustimmung gestoßen, vgl. nur, m.w.N., *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 27 (Stand 03/2009); s. ebenso *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen, Hdb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rn. 460 (Stand 06/2010).
- ²²⁶ S. auch *Weidemann*, NVwZ 1995, 866 f.; *Krieger*, EuZW 1995, 618 f.
- ²²⁷ Vgl. etwa *Enders*, DVBl. 2002, 1021, 1022; *Seibert*, DVBl. 1994, 229; *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 8 (Stand IX.2009). Zur Bedeutung des Abfallbegriffs auch etwa *Raasch*, Harmonisierung der Verfahrensstandards, 125.
- ²²⁸ Vgl. zu diesem Aspekt etwa *Versteil*, EuZW 2000, 585. Zur Bedeutung des Abfallbegriffs auch etwa *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 7 (Stand IX.2009); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 2 f. (Stand 03.2009); *Krämer*, elni 2010, 2 (4).

94. Die RL 2008/98 definiert den Begriff „Stoff oder Gegenstand“ nicht, so dass sich die Frage stellt, ob damit nur **bewegliche Sachen** erfasst werden²²⁹ oder ob darüber hinaus auch dauerhaft mit dem Land verbundene Gegenstände oder Stoffe als Abfall angesehen werden können.
95. Der **EuGH** hatte sich in der Rs. C-1/03²³⁰ zu dieser Frage zu äußern: Er betonte, dass auch im Fall der unabsichtlichen Ausbringung von Kraftstoffen eine „Entledigung“ im Sinne des Art. 1 RL 75/442²³¹ 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,²³² als Abfall zu qualifizieren sein können.²³³ 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.²³⁴
96. Die durch diese Rechtsprechung aufgeworfenen Fragen sowie die Kritik an diesem Urteil²³⁵ dürften aber mit der Verabschiedung der **RL 2008/98** an Bedeutung verloren haben: 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 Richtlinie fallen. Damit schließt zwar auch die neue Richtlinie nicht aus, dass auch nicht bewegliche Sachen als Abfall zu qualifizieren sind, denn die Begriffsdefinition in Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 wurde beibehalten.²³⁶ Jedenfalls werden die unter Art. 2 Abs. 1 lit. b) RL 2008/98 fallenden

²²⁹ 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: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, 300, Rn. 10; *Versteyl*, EuZW 2000, 585 (586); *Ermacora*, Abfall – Produkt, 39 ff.; *Schultz*, UPR 2005, 230 (231 f.); *Zacker*, Abfall, 140; *Frenz*, DVBl. 2004, 1542, jeweils m.w.N., auch auf abweichende Ansichten.

²³⁰ 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.

²³¹ Art. 3 Nr. 1 RL 2009/98 entspricht weitestgehend der Fassung der RL 75/442 (in der Fassung der RL 91/156).

²³² Wird der Boden ausgehoben, werden die Voraussetzungen der Abfalleigenschaft sowieso grundsätzlich vorliegen, vgl. nur *Versteyl*, NVwZ 2004, 1297 (1300).

²³³ 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 darauf hindeuten, dass die kontaminierten Böden selbst keinen Abfall darstellen. Vgl. *Schultz*, EurUP 2005, 230 (231 f.), m.w.N.

²³⁴ 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.

²³⁵ Vgl. insbesondere *Petersen/Lorenz*, NVwZ 2005, 257 (263 ff.); *Versteyl*, NVwZ 2004, 1297 ff.; *Schultz*, EurUP 2005, 230 ff.

²³⁶ Kritisch daher zu diesem Ansatz *Petersen*, AbfallR 2006, 102 (103 f.). S. zu dieser Frage auch schon Art. 2, Rn. 4.

nicht beweglichen Sachen aber vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen, so dass im Ergebnis die Rechtsprechung des EuGH in der Rs. *van der Walle* insoweit überholt ist, als es um die Qualifizierung solcher nicht beweglicher Sachen als Abfall geht.²³⁷

97. 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 2008/98 sein, wie schon der Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 1 lit a, Abs. 2 lit. a RL 2008/98 – die gasförmige Ableitungen in die Atmosphäre und Abwässer (teilweise unter gewissen Voraussetzungen) vom Anwendungsbereich der RL 2008/98 ausschließen – zeigt.²³⁸ Wären flüssige oder gasförmige Stoffe schon nicht als Abfall anzusehen, hätten sich diese Bestimmungen erübrigt.

2. Entledigung

98. Der Besitzer des Abfalls muss sich des Stoffes oder Gegenstandes **entledigen, entledigen wollen** oder **entledigen müssen**. Diese weite Ausgestaltung des Entledigungstatbestandes – der seinerseits für die Qualifizierung eines Stoffes oder Gegenstandes als Abfall entscheidend ist²³⁹ – 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.
99. Zutreffend werden die Entledigungstatbestände in der Regel²⁴⁰ in den sog. „**objektiven Abfallbegriff**“ („entledigen müssen“) und den sog. „**subjektiven Abfallbegriff**“ („entledigen“, „entledigen wollen“) eingeteilt. Während das „Entledigenmüssen“ auf die Existenz einer objektiven Rechtspflicht abstellt, geht es bei den beiden anderen Varianten um das subjektive Verhalten des Abfallbesitzers.

a) Objektiver Abfallbegriff

100. Zunächst sind all diejenigen Stoffe und Gegenstände als Abfall anzusehen, denen sich der Besitzer **entledigen muss**, die er also einer bestimmten Verwertung oder Beseitigung zuzuführen hat. Dieser Tatbestand greift erst ab dem **Zeitpunkt**, ab dem auch die Entledigungspflicht greift,²⁴¹ was häufig etwa für die Zeitspanne, während derselben der jeweilige Gegenstand (noch) in Betrieb oder in Gebrauch ist, nicht der Fall ist.
101. Fraglich könnte in diesem Zusammenhang sein, ob sich die Entledigungspflicht nach **einzelstaatlichen Vorschriften** oder aber (auch) nach **Unionsrecht** bestimmt. Ein Vergleich des derzeit geltenden Abfallbegriffs mit der RL 75/442 a.F., die ausdrücklich auf die Entledigungspflicht nach den einzelstaatlichen Vorschriften Bezug genommen

²³⁷ Vgl. im Einzelnen zu dieser Einschränkung des Anwendungsbereichs der RL 2008/98 Art. 2, Rn. 9 ff.
²³⁸ Ebenso *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 11 (Stand 03.2009); in Bezug auf die RL 75/442 auch schon *Versteyl*, EuZW 2000, 585 (586); *Dieckmann*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, 300, Rn. 10.

²³⁹ So auch ausdrücklich EuGH, verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 36.

²⁴⁰ Vgl. etwa *Weidemann*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 70, Rn. 51 ff.; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 18, Rn. 16, 19; *Raasch*, Harmonisierung der Verfahrensstandards, 129 ff.; *Stark*, Abfallbegriff, 99 ff.; *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 19 (Stand 03.2009).

²⁴¹ Dieser ist somit auch entscheidend für die Abgrenzung zwischen Produkten und Abfällen, siehe auch die Kommentierung zu Art. 5 RL 2008/98.

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 rechtlichen Vorschriften der Union zu entledigen hat, unter Art. 1 lit. a RL 75/442 fallen.²⁴² Eine solche Entledigungspflicht gibt es im Unionsrecht für Sonderabfälle, wie z.B. in der RL 96/59 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (PCB/PCT)²⁴³, in deren Art. 8 Abs. 1 die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, dafür zu sorgen, dass alle Unternehmen PCB-haltige Geräte dekontaminieren bzw. beseitigen.

102. 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.²⁴⁴ Schon dem Wortlaut des Art. 3 Nr. 1 ist keine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Rechtsgrundlagen der Entledigungspflicht zu entnehmen; weiter entbehrte der objektive Abfallbegriff ansonsten auch weitgehend seiner praktischen Wirksamkeit, da Entledigungspflichten im Unionsrecht 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 Unionsrechts verbunden sind, im Gegenteil: Die Gleichbehandlung von nationalen und unionsrechtlichen 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.
103. Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass ein Rückgriff auf Art. 193 AEUV (Ergreifung **verstärkter Schutzmaßnahmen**) möglich ist, so dass der Abfallbegriff und damit der Anwendungsbereich des nationalen Abfallrechts jedenfalls auch vor diesem Hintergrund erweitert werden kann – etwa durch die Erfassung weiterer Stoffe bzw. die Formulierung weiterer Entledigungspflichten.²⁴⁵

b) Subjektiver Abfallbegriff

104. Der subjektive Abfallbegriff knüpft an den Vorgang der Entledigung oder an den Willen zur **Entledigung** an, wobei letzterer nach außen deutlich werden muss, lediglich ein „innerer Wille“ ist rechtlich unbeachtlich.²⁴⁶ Entscheidend ist damit, unter welchen Voraussetzungen genau von einer Entledigung im Sinne des Art. 3 Nr. 1 gesprochen werden kann.²⁴⁷ Ausgangspunkt ist dabei – in Anknüpfung an die Zielsetzung des

²⁴² Fluck, EuR 1994, 71 (74).

²⁴³ RL 96/95 des Rates vom 16. September 1996 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (PCB/PCT), ABl. 1996 L 243, 31; zuletzt geändert durch VO 596/2009, ABl. 2009 L 188, 14.

²⁴⁴ I. Erg. wohl ebenso Ermacora, Abfall – Produkt, 53 f.; Fluck, DVBl. 1993, 950 (953); Scherer-Leydecker, NVwZ 1999, 590 (593).

²⁴⁵ Zweifelnd aber Fluck, EuR 1994, 71 (74 f.). Zu diesem Problemkreis bereits ausführlich Einleitung, Rn. 17 ff.

²⁴⁶ Vgl. Dieckmann, Abfallrecht, 154 f.; Weidemann, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 70, Rn. 51.

²⁴⁷ Die Maßgeblichkeit des Entledigens für den Abfallbegriff betont auch der EuGH, vgl. etwa EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Slg. 2008, I-4501, Rn. 38; EuGH, Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities),

Abfallrechts, im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Art. 191 Abs. 2 AEUV den von Abfällen (und ihrer Verbringung) potentiell ausgehenden Gefahren möglichst weitgehend Rechnung tragen zu können, was eine weite Fassung des Abfallbegriffs nahe legt²⁴⁸ – ein eher umfassendes Verständnis des **Begriffs des „Entledigens“**, so dass er jegliche **Aufgabe des Stoffes oder Gegenstandes** erfasst, wobei diese in der Regel mit einer Aufgabe der ihm ursprünglich zukommenden „Funktion“ einhergeht.

105. Damit ist neben der (rechtlich gebotenen, tatsächlichen oder beabsichtigten²⁴⁹) Zuführung eines Stoffes zur Beseitigung auch die **Wiederverwertung** einbezogen, wie sich auch aus dem Zusammenhang mit Art. 13 ergibt.²⁵⁰ Daher kann der Abfallbegriff der Union nach ständiger Rechtsprechung²⁵¹ 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 nicht mit den unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar.²⁵² Ebenso wenig spielt es eine Rolle, ob Stoffe oder Gegenstände einen **Handelswert** haben, das **Ergebnis eines Verwertungsverfahrens** sind oder auf **umweltverträgliche Weise** ohne vorherige Bearbeitung als Brennstoff verwendet werden.²⁵³ Weiter kann die Abfalleigenschaft auch dann bejaht werden, wenn ein Stoff oder Gegenstand nicht einem Beseitigungs- oder Verwertungsverfahren zugeführt wird oder werden muss.²⁵⁴ Die Maßgeblichkeit der Entledigung impliziert auch, dass es für das Vorliegen von Abfall nicht auf die Gefährlichkeit eines Stoffes oder Gegenstandes ankommt, so dass auch solche Stoffe oder Gegenstände, die für die menschliche Gesundheit und die Umwelt ungefährlich sind, Abfälle darstellen können.²⁵⁵
106. Zusammenfassend ist somit die **Entledigung entscheidend**,²⁵⁶ 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 2008/98 fallen; eine

Slg. 2007, I-3883, Rn. 24; EuGH, Rs. C-176/05 (KVZ retec), Slg. 2007, I-1721, Rn. 51; EuGH, Rs. C-121/03 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7569, Rn. 57.

248 Rn. 6.

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

250 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, Rn. 50; GA *Jacobs*, Schlussanträge zu verb. Rs. C-418/97, C-419/97, *ARCO Chemie*, Slg. 2000, I-4475, Rn. 47. Aus der Literatur auch schon *Weidemann*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 70, Rn. 55.

251 EuGH, verb. Rs. 206/88 und 207/88 (*Vessoso und Zanetti*), Slg. 1990, I-1461, Rn. 8 ff.; EuGH, Rs. 359/88 (*Zanetti*), Slg. 1990, I-1509, Rn. 12 f.; EuGH, verb. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (*Tombesi*), 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.

252 EuGH, Rs. 422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097, Rn. 22 ff.; EuGH, Rs. C-457/02 (*Niselli*), Slg. 2004, I-10853; EuGH, Rs. C-263/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-11745, Rn. 36; EuGH, Rs. C-195/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-11699, Rn. 38; EuGH, Rs. C-176/05 (KVZ retec), Slg. 2007, I-1721, Rn. 61; EuGH, Rs. C-9/00 (*Palin Granit*), Slg. 2002, I-3533, Rn. 29 f.; EuGH, verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (*ARCO*), Slg. 2000, I-4475, Rn. 31.

253 EuGH, verb. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (*Tombesi*), 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.

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

255 Aus der Rechtsprechung z.B. EuGH, Rs. C-9/00 (*Palin Granit Oy*), Slg. 2002, I-3533, Rn. 47 ff.

256 Vgl. aus der Rechtsprechung ausdrücklich EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97 (*ARCO Chemie*), Slg. 2000, I-4475. Aus der Literatur etwa *Stuttmann*, NVwZ 2006, 401 (405); *Kopp-Assenmacher/Glass*, AbfallR 2010, 228 (230 f.).

bestimmte Motivationslage ist – auch aufgrund des Abstellens auf den faktischen Entledigungsakt – unerheblich.²⁵⁷ Dabei liegt eine Entledigung regelmäßig²⁵⁸ dann vor, wenn die Herrschaftsgewalt über den entsprechenden Stoff oder Gegenstand aufgegeben wird oder der Stoff oder Gegenstand einer Verwertung oder Beseitigung 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 (oder Beseitigung) durch den Besitzer vorliegen.²⁵⁹

107. Wenn somit der (allgemeine) Ausschluss bestimmter (wiederverwertbarer) Stoffe oder Gegenstände vom Abfallbegriff bzw. die Aufstellung entsprechender gesetzlicher Vermutungen mit den Vorgaben der RL 2008/98 unvereinbar ist,²⁶⁰ 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.²⁶¹ 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.²⁶² 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.²⁶³ Deutlich wird damit, dass gerade die genaue Feststellung der Entledigung und damit die Subsumtion unter die Merkmale des Abfallbegriffs der Union den nationalen Instanzen bzw. Gerichten überantwortet wird und sich der EuGH darauf beschränkt, entsprechende Anhaltspunkte zu formulieren. 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, wirft denn auch durchaus zahlreiche **Abgrenzungsprobleme** auf. Im Einzelfall wird es häufig schwierig sein, mit letzter oder doch zumindest relativer Sicherheit zu bestimmen, ob nun ein bestimmter Stoff oder Gegenstand als Abfall

²⁵⁷ So dass auch eine unbeabsichtigte Entledigung möglich ist, ausdrücklich EuGH, Rs. C-1/03 (van de Walle), Slg. 2004, I-7613, Rn. 44 ff.; EuGH, Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities), Slg. 2007, I-3883, Rn. 27 f.

²⁵⁸ Zu den Abgrenzungsproblemen, insbesondere im Zusammenhang mit der Wiederverwertung von Produkten, noch sogleich im Text, Rn. 21 ff.

²⁵⁹ Ausdrücklich EuGH, verb. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi), Slg. 1997, I-3561, Rn. 35 ff.

²⁶⁰ Vgl. EuGH, Rs. C-283/07 (Kommission/Italien), Slg. 2008, I-198; s. auch EuGH, Rs. C-263/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-11699, wo der Gerichtshof feststellte, dass die Beschränkung der Abfalleigenschaft auf Stoffe oder Gegenstände, die unmittelbar oder mittelbar der Beseitigung oder Verwertung im Sinne der Anhänge zur Richtlinie zugeführt werden, nicht mit den Vorgaben der RL 2006/12 in Einklang stehe. Dieser Ansatz impliziere nämlich insbesondere, dass Stoffe oder Gegenstände, die unkontrolliert abgelagert werden, nicht vom Abfallbegriff erfasst werden würden.

²⁶¹ So hielt der Gerichtshof denn auch etwa ausdrücklich fest, es sei für das Vorliegen der Abfalleigenschaft eines Stoffes unerheblich, ob ein Gegenstand später möglicherweise wieder verwendet wird; allein entscheidend sei vielmehr das Vorliegen eines Entledigungstatbestands, EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475. S. hierzu auch etwa *Stuttman*, NVwZ 2006, 401 (405); *Kopp-Assemacher/Glass*, AbfallR 2010, 228 (230 f.).

²⁶² 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.

²⁶³ EuGH, verb. Rs. C-418/97 und C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475. S. ausführlich zu verschiedenen denkbaren und (teilweise) auch in der Rechtsprechung relevant gewordenen Entledigungsindizien *Stark*, Abfallbegriff, 109 ff., der auch einen ausführlichen Überblick über die Rechtsprechung liefert (142 ff.).

anzusehen ist oder nicht.²⁶⁴ Damit gehen unvermeidlicherweise gewisse **Rechtsunsicherheiten** einher, da in den umstrittenen Fällen nur sehr schwer vorauszusehen sein wird, wie die nationalen Gerichte entscheiden werden und zudem die Gefahr abweichender Urteile bzw. Praktiken in den verschiedenen Mitgliedstaaten besteht. Dies erscheint grundsätzlich in Bezug auf ein Problem, bei dem es letztlich um eine Begriffsbestimmung geht, die den Anwendungsbereich des gesamten Abfallrechts der Union determiniert, eher ungünstig.²⁶⁵

108. Gewisse **Abgrenzungsprobleme** sind allerdings auch insofern „systemimmanent“, als sie eine Folge der beschränkten Funktion des Abfallverzeichnisses darstellen, die zu einer gewissen Offenheit des Abfallbegriffs führt, die auch teilweise kritisiert wird.²⁶⁶ In der Tat ist nicht zu verkennen, dass mit einer abschließenden Liste bzw. 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 mitunter 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 trafe.
109. Immerhin können ausgehend von der Rechtsprechung²⁶⁷ doch gewisse **Fallgruppen** entwickelt werden, bei deren (Nicht-) Einschlägigkeit die Abfalleigenschaft bejaht bzw. verneint werden kann.²⁶⁸ 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.²⁶⁹ Daher sind

²⁶⁴ Vgl. zu diesen Abgrenzungsproblemen auch etwa *de Sadeleer*, JEEPL 2005, 458 ff.; *Enders*, DVBl. 2002, 1021 ff.; *Scherer-Leydecker*, NVwZ 1999, 590 ff.; *Stuttman*, NVwZ 2006, 401 (405 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.

²⁶⁵ S. in diesem Zusammenhang auch etwa die Bemerkungen bei *Versteyl*, EuZW 2000, 585 ff.; *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1075).

²⁶⁶ Vgl. etwa *Versteyl*, 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).

²⁶⁷ Zu dieser etwa den Überblick bei *Frenz*, AbfallR 2008, 105 ff.; *Stark*, Abfallbegriff, 142 ff.

²⁶⁸ Vgl. auch die Fallgruppen bei *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 31 ff. (Stand 03/2009).

²⁶⁹ 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.; *Wolfers*,

etwa Gebrauchtwagen keine Abfälle, ebenso wenig wie an konkrete Personen verschenkte Kleidungsstücke. Aber auch Altautos, die zum „Auschlachten“ 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.²⁷⁰ 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.²⁷¹ 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. Kann ein Stoff oder Gegenstand unter wirtschaftlich vorteilhaften Umständen auf dem Markt verwertet werden, liegt in der Regel keine Entledigung vor.²⁷² Hingegen liege grundsätzlich eine (unabsichtliche) Entledigung vor, wenn bei einer Havarie eines Schiffes grundsätzlich als solche wirtschaftlich verwertbare Stoffe, insbesondere Schweröl, unabsichtlich ins Meer fließen, sich dort mit Wasser und Sedimenten vermischen, an der Küste entlang treiben und schließlich an Land geschwemmt werden. Denn in einem solchen Fall sei eine Nutzung der Vermarktung sehr spekulativ, wenn nicht gar hypothetisch, und erfordere in jedem Fall eine Behandlung.²⁷³

110. Besondere Probleme wirft in diesem Zusammenhang die Abgrenzung zwischen **Produktionsrückständen und Nebenprodukten** auf, die nunmehr in **Art. 5 RL 2008/98** ausdrücklich geregelt ist, so dass auf diese Frage in der Kommentierung zu Art. 5 einzugehen ist.

II. Besondere Abfallsorten (Nr. 2, 3, 4)

1. Gefährliche Abfälle

111. Der in Art. 3 Nr. 2 definierte **Begriff der gefährlichen Abfälle** – der bislang in der in die RL 2008/98 integrierten RL 91/689²⁷⁴ definiert war – geht 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 des Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 erfüllt.²⁷⁵ Daher muss in jedem Fall immer zunächst geklärt

NVwZ 1998, 225 ff.; *Schink*, VerwArch 1997, 230 ff. S. auch EuGH, Rs. C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie), 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.

²⁷⁰ Ausführlich zu diesem Problemkreis *Lagoni/Albers*, NuR 2008, 220 ff.

²⁷¹ EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097, Rn. 20 ff.; *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 34 (Stand 03/2009); in Bezug auf diesen Punkt a.A. *Dieckmann*, Abfallrecht, 160 f.; *Fluck*, DVBl. 1993, 590 (592).

²⁷² EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Slg. 2008, I-4501, wo der Gerichtshof diese Voraussetzungen für bei der Raffination von Rohöl anfallendem Schweröl bejahte.

²⁷³ EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Slg. 2008, I-4501.

²⁷⁴ Art. 41 RL 2008/98, wonach u.a. die RL 91/689 zum 12.12.2010 aufgehoben werden wird. S. hierzu auch schon Einleitung, Rn. 2.

²⁷⁵ Vgl. hierzu Rn. 4 ff.

werden, ob ein Stoff oder Gegenstand unter den Abfallbegriff im Sinne der RL 2008/98 fällt.²⁷⁶

112. 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. Die Liste des Anhangs III ist für die Bestimmung der Gefährlichkeit der Abfälle verbindlich.²⁷⁷
113. Trotz des 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 bzw. die **bisherige Begrifflichkeit der RL 91/689**²⁷⁸ aufrecht erhalten wird, 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), wobei es unerheblich sein dürfte, welchen Ursprung die Abfälle haben.
114. Der Begriff „gefährliche Abfälle“ findet sich u.a. in Art. 7 (Abfallverzeichnis), Art. 17 (Überwachung), Art. 18 (Vermischungsverbot), Art. 19 (Kennzeichnung), Art. 20 (gefährliche Abfälle aus Haushaltungen), Art. 25 (Ausnahmen von der Genehmigungspflicht), Art. 28 (Abfallbewirtschaftungspläne), Art. 34 (Inspektionen) und Art. 35 (Aufzeichnungen).

2. Altöl

115. Gemäß Art. 3 Nr. 3 sind **Altöle** alle für den ursprünglichen Verwendungszweck unbrauchbar gewordenen mineralischen oder synthetischen Schmier- oder Industrieöle. Als Beispiele werden gebrauchte Verbrennungsmotoren- und Getriebeöle, Schmieröle, Turbinen- und Hydrauliköle genannt. Die Definition entspricht derjenigen des Art. 1 RL 75/439²⁷⁹.
116. Der Begriff Altöl wird in Art. 3 Nr. 18 (Aufbereitung von Altölen), Art. 21 (Bewirtschaftung von Altöl), Art. 28 (Abfallbewirtschaftungspläne) und Art. 27 (Berichterstattung an die Kommission) verwendet.

3. Bioabfall

117. Art. 3 Nr. 4 definiert erstmals den Begriff **Bioabfall**. Hierunter werden bestimmte biologisch abbaubare Abfälle verstanden, nämlich Garten- und Parkabfälle (z.B. geschnittener Rasen oder abgesägte Äste), Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushalten, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe (z.B. Essensreste)²⁸⁰ und aus dem Einzelhandel sowie Abfälle aus den Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben. Diese Aufzählung in Art. 3 Nr. 4 ist **abschließend**, so dass andere biologisch abbaubare Abfälle

²⁷⁶ Ausdrücklich auch etwa (in Bezug auf die Vorgängerrichtlinie) *Schreier*, Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft, 77 f.; *Zacker*, Abfall, 146 ff.

²⁷⁷ *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 47 (Stand 03.2009).

²⁷⁸ Hierzu *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 2, Rn. 41 ff.

²⁷⁹ Richtlinie des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung, ABl. 1975 L 194, 31; aufgehoben durch RL 2008/98, vgl. bereits Einleitung, Rn. 2.

²⁸⁰ Siehe ausführlich auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 2 RL 2008/98, Rn. 34 (Stand IX.2009).

nicht erfasst werden.²⁸¹ Daher sind z.B. Fäkalien, tierische Nebenprodukte und Körper von Tieren keine Bioabfälle im Sinne der RL 2008/98.²⁸²

118. Abfälle sind **biologisch abbaubar**, wenn sie tierischer oder pflanzlicher Herkunft sind und aerob oder anaerob durch Mikroorganismen abgebaut werden können.²⁸³
119. Der Begriff „Bioabfall“ wird in Art. 22 verwendet.

III. Abfallerzeuger und Abfallbesitzer (Nr. 5, 6)

120. Die Definitionen des **Abfallerzeugers** und des **Abfallbesitzers** – die bereits in der Vorgängerrichtlinie figurierten – verweisen teilweise aufeinander und stehen damit in **engem Bezug**.²⁸⁴
121. Art. 3 Nr. 5 definiert den **Abfallerzeuger** und übernimmt dabei die Definition aus RL 2006/12. Danach ist Abfallerzeuger zunächst der **Ersterzeuger**, d.h. diejenige Person durch deren Tätigkeit Abfälle anfallen. Die Tätigkeit kann auch in einem Unterlassen bestehen.²⁸⁵ Nicht notwendig ist, dass der Abfall willentlich oder wissentlich erzeugt wird.²⁸⁶ Der Abfall fällt in dem Zeitpunkt an, in dem die Merkmale des Abfallbegriffs erstmals erfüllt sind.²⁸⁷ Hersteller potenzieller Abfälle, z.B. Unternehmen, die Produkte herstellen, die dann ihrerseits irgendwann zu Abfall werden (können), sind damit von dieser Definition nicht erfasst, denn deren Tätigkeit führt noch nicht dazu, dass Abfälle anfallen, da das Entledigungserfordernis zum Zeitpunkt der Produktion noch nicht erfüllt ist. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass eine Person auch dann Abfallerzeuger ist, wenn sie zwar nicht im Besitz der Abfälle ist, jedoch die Abfälle verursacht hat, z.B. durch die Verunreinigung des Erdreichs mit Mineralöl.²⁸⁸ Entscheidend für die Frage, wer als (Erst-) Erzeuger anzusehen ist, ist damit die „Handlungsherrschaft“²⁸⁹, 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.²⁹⁰ Grundsätzlich sind auch mehrere Ersterzeuger denkbar, so im Fall einer Schiffshavarie, bei der Schweröl ausläuft: Hier stellte der Gerichtshof fest, jedenfalls der Schiffseigner sei als Besitzer und Erzeuger anzusehen, was jedoch nicht ausschließe, dass auch Verkäufer und Befrachter des Tankschiffs Abfallerzeuger sein

²⁸¹ So auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 24 (Stand IX.2009).

²⁸² Fäkalien, tierische Nebenprodukte und Körper von Tieren sind allerdings (ggf. unter bestimmten Voraussetzungen) vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen, siehe insoweit Art. 2, Rn. 21 ff., 30 ff. Vgl. auch den Begriff „biologisch abbaubare Abfälle“ i.S.v Art. 2 lit. m Deponierichtlinie (RL 1999/31, ABl. 1999 L182, 1), der auch andere biologisch abbaubare Abfälle wie Papier und Pappe erfasst, s. auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 24 (Stand IX.2009).

²⁸³ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 24 (Stand IX.2009).

²⁸⁴ Ausführlich zu diesen Begriffen *Frenz*, ZUR 2005, 57 ff.; *Müggenborg*, NVwZ 1999, 1121 ff.

²⁸⁵ *Müggenborg*, NVwZ 1998, 1121 (1124).

²⁸⁶ So auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 27 (Stand IX.2009).

²⁸⁷ M.w.N. *Müggenborg*, NVwZ 1998, 1121 (1123).

²⁸⁸ EuGH, Rs. C-1/03 (van de Walle), Slg. 2004, I-7613, Rn. 54 ff.

²⁸⁹ Vgl. diesen Ausdruck bei *Frenz*, ZUR 2005, 57 (58).

²⁹⁰ 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.

- können, sofern sie zur Gefahr der Verschmutzung beigetragen haben, insbesondere, wenn sie es versäumt haben, Maßnahmen zur Verhütung eines Unfalls zu treffen.²⁹¹
122. Auch **Zweiterzeuger** werden als **Abfallerzeuger** angesehen. Darunter sind diejenigen Personen zu verstehen, die eine Vorbehandlung, Mischung oder sonstige Behandlung vornehmen, die eine Veränderung der Natur oder der Zusammensetzung der Abfälle bewirken.²⁹² Die **Bewirkungshandlung** muss tatsächlich vorliegen, das bloße Beauftragen eines Unternehmens, Abfallbehandlungsmaßnahmen vorzunehmen ist nicht ausreichend.²⁹³ Die **Veränderung der Natur einer Sache** ist die Veränderung der chemischen oder physikalischen Struktur des Abfalls.²⁹⁴ Die Abfallzusammensetzung wird verändert, wenn die Stoffanteile des Abfallgemisches verändert werden.
123. Der Begriff „Abfallerzeuger“ findet sich in Art. 3 Nr. 6 (Abfallbesitzer), Art. 14 (Kosten), Art. 15 (Verantwortung), Art. 16 (Entsorgungsautarkie und Nähe) und Art. 35 (Aufzeichnungen).
124. Nach Art. 3 Nr. 6 – wobei diese Definition von der Vorgängerrichtlinie übernommen wurde – ist **Besitzer** 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,²⁹⁵ so dass der Besitzer auf die Sache einwirken kann und wohl auch die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit haben muss, diese einer Entsorgung zuzuführen.²⁹⁶ Auf die rechtlichen Eigentumsverhältnisse kommt es nicht an.²⁹⁷ Der Besitz geht durch die Übertragung der tatsächlichen Sachherrschaft über die Sache auf eine andere Person über. Es kann also zwischen dem aktuellen und dem früheren Besitzer des Abfalls unterschieden werden.²⁹⁸
125. Aus der Definition ergibt sich, dass **Abfallerzeuger und Abfallbesitzer nicht automatisch identisch** sind.²⁹⁹ Die Definition des Begriffs „Abfallbesitzers“ führt denn auch dazu, dass es immer einen Abfallbesitzer gibt, auch wenn niemand die tatsächliche

²⁹¹ EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Slg. 2008, I-4501, Rn. 74 ff.

²⁹² Kritisch Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle“, ABl. 2006 C 309, 55 (58, Punkt 6.1.2).

²⁹³ *Müggenborg*, NVwZ 1998, 1121 (1124).

²⁹⁴ *Müggenborg*, NVwZ 1998, 1121 (1124).

²⁹⁵ *Frenz*, ZUR 2005, 57 (60); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 53 (Stand 03/2009).

²⁹⁶ Siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 32 (Stand IX.2009); *Frenz*, ZUR 2005, 57 (60), unter Hinweis auf sich in diesem Zusammenhang stellende Abgrenzungsprobleme.

²⁹⁷ Ebenso *Ermacor*, Abfall-Produkt, 43 f.

²⁹⁸ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 32 (Stand IX.2009).

²⁹⁹ Siehe auch *Dieckmann*, Abfallrecht, 177; *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 31 (Stand IX.2009); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 54 (Stand 03/2009). Letzterer kritisiert die Differenzierung zwischen Erzeuger und Besitzer jedoch, wobei er offenbar davon ausgeht, dass jeder Erzeuger auch zugleich Besitzer sein sollte, da nur der Besitzer einer Sache sich ihrer entledigen könne und die Pflichten nach der Richtlinie nur für den Besitzer sinnvoll seien. Dies vermag nur bedingt zu überzeugen, kann es doch auch Pflichten geben, die auch für den Erzeuger sinnvoll sind, wie insbesondere Kostentragungspflichten nach dem Verursacherprinzip (Art. 14). S. auch die Konstellation in EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Slg. 2008, I-4501. Zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2009, 94 (101 f.).

Sachherrschaft über den Abfall innehat, da jedenfalls immer ein Erzeuger vorhanden ist; auf diese Weise werden Lücken in Bezug auf den „Abfallpflichtigen“ vermieden.³⁰⁰

126. Der Begriff „Abfallbesitzer“ wird u.a. in Art. 3 Nr. 1 (Abfall), Art. 14 (Kosten), Art. 15 (Verantwortung) und Art. 35 (Aufzeichnungen) verwendet.

IV. Händler und Makler (Nr. 7, 8)

127. Die Begriffe **Händler** und **Makler** werden in der RL 2008/98 **neu definiert**. Hintergrund ist der Umstand, dass auch diesen Personen abfallrechtliche Pflichten auferlegt werden können sollen, was angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Tätigkeiten und der Art und Weise der Abwicklung von Tätigkeiten der Abfallbewirtschaftung sinnvoll erscheint.
128. „**Händler**“ (**Art. 3 Nr. 7**) sind Unternehmen, die in eigener Verantwortung Abfälle kaufen und anschließend verkaufen, wobei die Abfälle nicht materiell in Besitz genommen werden müssen. Entscheidend ist also, dass ein Händler in eigener Verantwortung, also im eigenen Namen, Abfälle kauft und verkauft, wobei ein gewerbsmäßiges Handeln nicht notwendig ist.³⁰¹ Ein Unternehmen muss auch nicht zwingend eine juristische Person sein; auch eine natürliche Person kann als Unternehmen und damit als Händler auftreten.³⁰²
129. Der Begriff „Händler“ wird u.a. in Art. 3 Nr. 9 (Abfallbewirtschaftung), Art. 15 (Verantwortung), Art. 26, Art. 27 (Registrierung), Art. 34 (Inspektionen) und Art. 35 (Aufzeichnungen) verwendet.
130. Unter „**Maklern**“ (**Art. 3 Nr. 8**) sind Unternehmen zu verstehen, die für die Verwertung oder Beseitigung von Abfällen für andere sorgen, wobei auch hier eine Inbesitznahme nicht erforderlich ist. Anders als der Händler tritt der Makler also nicht „im eigenen Namen“ auf, sondern trägt nur dazu bei, dass Rechtsgeschäfte zwischen Dritten zustande kommen.³⁰³ Ebenso wie beim Händler kann ein Unternehmen auch eine natürliche Person sein; es kommt auch nicht darauf an, ob die Tätigkeit gewerbsmäßig ausgeübt wird.³⁰⁴
131. Der Begriff „Makler“ wird u.a. in Art. 3 Nr. 9 (Abfallbewirtschaftung), Art. 26, Art. 27 (Registrierung), Art. 34 (Inspektionen) und Art. 35 (Aufzeichnungen) verwendet.

V. Abfallbewirtschaftung (Nr. 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19)

1. Zum Oberbegriff Abfallbewirtschaftung

132. Eine Reihe von Definitionen des Art. 3 bezieht sich auf die **Abfallbewirtschaftung**, also diejenigen Handlungen oder Verfahren, denen Abfälle unterzogen werden und die Gegenstand weiterer Bestimmungen der RL 2008/98 sind. In diesem Sinn ist nach **Art. 3**

³⁰⁰ S. aber auch die Kritik an der Definition des Begriffs „Abfallbesitzer“ bei *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 31 (Stand IX.2009); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 54 (Stand 03/2009).

³⁰¹ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 35 (Stand IX.2009).

³⁰² So auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 34 (Stand IX.2009).

³⁰³ Siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 35 (Stand IX.2009).

³⁰⁴ Siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 38 (Stand IX.2009).

Nr. 9 (der an die entsprechende Definition der Vorgängerrichtlinie anknüpft)³⁰⁵ unter dem Begriff „Abfallbewirtschaftung“ das Einsammeln, die Verwertung und die Beseitigung der Abfälle zu verstehen; m.a.W. geht es hier also um jegliche Behandlung der Abfälle in der einen oder anderen Art, so dass dieser Begriff als Oberbegriff sämtlicher, nach der Richtlinie durchzuführender bzw. zu kontrollierender Maßnahmen fungiert.³⁰⁶ Ausdrücklich eingeschlossen sind auch die Überwachung dieser Vorgänge, die Nachsorge von Beseitigungsanlagen sowie die Handlungen, die von Händlern oder Maklern vorgenommen werden.

133. Nach der Rechtsprechung des EuGH³⁰⁷ fällt die „**zeitweilige Lagerung**“ – nicht zu verwechseln mit der „vorläufigen Lagerung“ (Zwischenlagerung) i.S.v. Nr. 10³⁰⁸ – von Abfällen nicht unter den Begriff der Bewirtschaftung, da es sich hier letztlich um Maßnahmen im Vorfeld der Bewirtschaftung handelt. Dieser Grundsatz bzw. diese Qualifizierung der zeitweiligen Lagerung hat sich auch in den Anhängen niedergeschlagen, wird doch die zeitweilige Lagerung von den Begriffen der Beseitigung und Verwertung ausgeschlossen (vgl. die entsprechende Unterscheidung in D15 Anhang I und R13 Anhang II). Eine zeitweilige Lagerung ist immer dann anzunehmen, wenn Abfälle im Vorfeld ihres Einsammelns beim Abfallerzeuger selbst gelagert werden und somit eine Handlung im Vorfeld der in den Anhängen I und II aufgeführten Verwertungs- und Beseitigungshandlungen vorliegt.³⁰⁹ Dies bedeutet allerdings nach der Rechtsprechung nicht, dass bei der zeitweiligen Lagerung die Vorgaben nach Art. 13 nicht zu beachten wären; vielmehr könne auch eine solche zeitweilige Lagerung ggf. erhebliche Gefahren für Umwelt und Gesundheit implizieren, so dass Art. 13, der solchen Gefahren in Anknüpfung an das Vorsorgeprinzip gerade begegnen soll, jedenfalls zu beachten sei.³¹⁰ Dieser im Ergebnis und angesichts des Vorsorgeprinzips überzeugende Schluss wirft jedoch die Frage auf, warum Art. 13 auf einen nicht vom Begriff der Abfallbewirtschaftung erfassten Vorgang Anwendung finden soll, bezieht sich diese Bestimmung doch ausdrücklich (nur) auf die Abfallbewirtschaftung. Die vom EuGH angeführten teleologischen Gründe vermögen durchaus – wie erwähnt – im Hinblick auf das Ergebnis zu überzeugen, ändern jedoch nichts an der erwähnten dogmatischen Unstimmigkeit. Vor diesem Hintergrund wäre es letztlich überzeugender gewesen, die zeitweilige Lagerung gleichwohl als Abfallbewirtschaftung einzuordnen, die aber aufgrund der entsprechenden Unterscheidung in den Anhängen von den sich auf die Beseitigung und Verwertung beziehenden Pflichten ausgenommen wäre. Dieser Ansatz hätte auch den Vorteil, dass die Abgrenzung zwischen der zeitweiligen und der vorläufigen Lagerung an Bedeutung verlöre bzw. nicht mehr notwendig wäre; diese Differenzierung kann nicht nur mitunter schwierig sein, sondern dürfte auch insofern letztlich nicht sinnvoll sein, als es in jedem Fall um eine vorübergehende Lagerung geht.

³⁰⁵ Vgl. zu diesem Aspekt *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 40 (Stand IX.2009).

³⁰⁶ So bereits zur RL 74/442 *Dieckmann*, Abfallrecht, 176; s. zur RL 2008/98 *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 40 (Stand IX.2009); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 56 (Stand 03/2009).

³⁰⁷ EuGH, verb. Rs. 175/98 und C-177/98 (Lirussi und Bizarro), Slg. 1999, I-6881, Rn. 48 ff.; s. auch EuGH, Rs. C-387/07 (MI.VER und Antonelli), Slg. 2008, I-9597, Rn. 21.

³⁰⁸ Hierzu Rn. 49.

³⁰⁹ EuGH, verb. Rs. C-175/98 und C-177/98 (Lirussi und Bizarro), Slg. 1999, I-6881, Rn. 48 ff.; siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 41 (Stand IX.2009).

³¹⁰ EuGH, verb. Rs. 175/98 und C-177/98 (Lirussi und Bizarro), Slg. 1999, I-6881, Rn. 47 ff.; EuGH, Rs. C-387/07 (MI.VER und Antonelli), Slg. 2008, I-9597, Rn. 24 (jeweils in Bezug auf die Vorgängerrichtlinie).

134. Der Begriff „Abfallbewirtschaftung“ wird u.a. in Art. 1 (Anwendungsbereich), Art. 2 (Ausnahmen), Art. 4 (Abfallhierarchie), Art. 8 (Herstellerverantwortung), Art. 13 (Umwelt- und Gesundheitsschutz), Art. 14 (Kosten), Art. 15-22 (Abfallbewirtschaftung), Art. 28-33 (Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme), Art. 35 (Aufzeichnungen), Art. 36 (Durchsetzung und Sanktionen) und Art. 37 (Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten) verwendet.

2. Sammlung und getrennte Sammlung

135. Der Begriff der **Sammlung (Art. 3 Nr. 10)** – der den in der Vorgängerrichtlinie definierten Begriff des „Einsammelns“ aufgreift³¹¹ – erfasst neben dem **Einsammeln** auch die **vorläufige Sortierung** und **vorläufige Lagerung** zum Zwecke des Transports zu einer Abfallbehandlung. Das Einsammeln stellt somit den Beginn der abfallwirtschaftlichen Vorgänge dar, die von der Richtlinie erfasst werden.³¹² Unter den Begriff der **vorläufigen Sortierung** fallen Maßnahmen, die der Einsammler vor Ort beim Abfallerzeuger durchführt (z.B. Umsortierung falsch sortierter Abfälle); eine Sortierung in anderen Anlagen fällt jedoch unter die Verfahren D13 bzw. R12 und ist somit bereits Bestandteil der Beseitigung bzw. der Verwertung.³¹³ Gemäß dem 16. Erwägungsgrund ist die **vorläufige Lagerung** – nicht zu verwechseln mit der zeitweiligen Lagerung beim Abfallerzeuger, die noch vor der Sammlung erfolgt³¹⁴ – die Lagerung bis zur Sammlung in Anlagen, in denen Abfälle abgeladen werden, damit sie für den Weitertransport zur Verwertung oder Beseitigung an einem anderen Ort vorbereitet werden können. Für die Abgrenzung zwischen der **vorläufigen Lagerung** als Teil der Sammlung und der **Lagerung** als Teil der Verwertung bzw. der Beseitigung kommt es also auf die Umstände des Einzelfalls an, insbesondere auf die Art der Abfälle, den Umfang und die Dauer der Lagerung³¹⁵ sowie das Ziel der Sammlung (vgl. 16. Erwägungsgrund).³¹⁶
136. Der Begriff der „Sammlung“ wird u.a. in Art. 3 Nr. 9 (Abfallbewirtschaftung), Art. 3 Nr. 11 (getrennte Sammlung), Art. 11 (Wiederverwendung und Recycling), Art. 17 (Überwachung), Art. 19 (Kennzeichnung), Art. 20 (gefährliche Abfälle aus Haushaltungen), Art. 21 (Altöl), Art. 22 (Bioabfall), Art. 34 (Inspektionen) und Art. 35 (Aufzeichnungen) verwendet. Von Bedeutung ist die Definition insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass Unternehmen oder Anlagen, die gewerbsmäßig Abfälle sammeln, zu registrieren sind.
137. Bei einer „**getrennten Sammlung**“ (**Art. 3 Nr. 11**) – ein Begriff, der in der RL 2008/98 erstmals definiert wird – wird der Abfallstrom nach Art und Beschaffenheit des Abfalls getrennt gehalten, um eine bestimmte Behandlung zu erleichtern. Die getrennte Sammlung vor der Durchführung eines Behandlungsverfahrens soll das

³¹¹ Hierzu *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 42 (Stand IX.2009).

³¹² Vgl. zu diesem Aspekt *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 42 (Stand IX.2009); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 58 (Stand 03/2009). Vgl. auch EuGH, verb. Rs. C-175/98 und C-177/98 (Lirussi und Bizarro), Slg. 1999, I-6881, Rn. 43.

³¹³ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 43 (Stand IX.2009).

³¹⁴ Hierzu bereits Rn. 47.

³¹⁵ Gemäß 16. Erwägungsgrund unterliegt die Lagerung von Abfällen vor der Verwertung für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren und die Lagerung von Abfällen vor der Beseitigung von mindestens einem Jahr der Deponierichtlinie (RL 1999/31), ABl. 1991 L 182, 1.

³¹⁶ S. hierzu auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 43 (Stand IX.2009).

Verwertungspotential von Abfällen erhöhen³¹⁷ und dient dazu, die EU dem Ziel einer „Recyclinggesellschaft“ näher zu bringen (vgl. auch 28. Erwägungsgrund).³¹⁸ Gemäß Erwägungsgrund 28 soll die getrennte Sammlung stets am Anfallort des Abfalls erfolgen.

138. Der Begriff „getrennte Sammlung“ wird u.a. in Art. 10 (Verwertung), Art. 11 (Wiederverwendung und Recycling), Art. 21 (Altöl) und Art. 22 (Bioabfall) verwendet.

3. Verwertung und Beseitigung³¹⁹

139. **Art. 3 Nr. 14, 15, 16, 17, 18, 19** betreffen die Definition von **Abfallverwertung und Abfallbeseitigung** bzw. **besondere Verwertungsverfahren**.

a) Behandlung

140. **Art. 3 Nr. 14** definiert erstmals den Begriff „**Behandlung**“. Es handelt sich um den **Oberbegriff** für die **Beseitigung** (Art. 3 Nr. 19) und **Verwertung** (Art. 3 Nr. 15) einschließlich ihrer Vorbereitung.³²⁰ In Spezialrichtlinien im Sinne des Art. 2 Abs. 4 wird der Begriff teilweise abweichend definiert.³²¹

141. Der Begriff „Behandlung“ wird u.a. in Art. 3 Nr. 5 (Abfallerzeuger), Art. 3 Nr. 10 (Sammlung), Art. 3 Nr. 11 (getrennte Sammlung), Art. 3 Nr. 16 (Vorbereitung zur Wiederverwendung), Art. 15 (Verantwortung), Art. 17 (Überwachung), Art. 21 (Altöl), Art. 22 (Bioabfall), Art. 23, Art. 25, Art. 27 (Genehmigung und Registrierung), Art. 34 (Inspektionen), Art. 35 (Aufzeichnungen) und Anhang II (Verwertungsverfahren) verwendet.

b) Definition von Verwertung und Beseitigung

142. **Art. 3 Nr. 15, 19** enthalten die Definition der Begriffe „**Verwertung**“ und „**Beseitigung**“, wobei diese aufeinander Bezug nehmen, ist unter „Beseitigung“ doch jedes Verfahren zu verstehen, das keine Verwertung darstellt. Der Begriff der Verwertung wird nunmehr in Art. 3 Nr. 15 selbständig definiert. Weiter wird in Art. 3 Nr. 15, 19 ausdrücklich klargestellt, dass die **Anhänge I und II** lediglich eine **beispielhafte Aufzählung von Beseitigungs- und Verwertungsverfahren** – deren Formulierung ihrerseits durch Anhang IV des Basler Übereinkommens inspiriert ist³²² – enthalten, womit deutlich wird, dass diesen Listen kein konstitutiver Charakter zukommt bzw. diese

³¹⁷ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 47 (Stand IX.2009).

³¹⁸ Vgl. auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 47 (Stand IX.2009).

³¹⁹ In diesem Abschnitt wird teilweise auf bereits durchgeführte Untersuchungen zurückgegriffen, vgl. *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 3, Rn. 53 ff.

³²⁰ Dabei ist davon auszugehen, dass eine „Vorbehandlung“ eines Abfalls dann eine Verwertungshandlung darstellt, wenn zu diesem Zeitpunkt gewiss ist, dass der Abfall verwertet werden soll; ansonsten handelt es sich um eine Beseitigung. Vgl. im Einzelnen zum Problemkreis *Kropp*, AbfallR 2008, 162 ff.; s. auch *Kropp*, AbfallR 2010, 193 (194), der präzisiert, dass Abfälle zur Verwertung (im Falle einer noch nicht begonnenen Verwertungshandlung) nur dann vorliegen, wenn die Verwertungsmaßnahme konkret beabsichtigt und damit gewiss ist. Insofern sind also grundsätzlich auch für die Vorbehandlung die für die Abgrenzung zwischen Beseitigung und Verwertung maßgeblichen Kriterien heranzuziehen. Zu diesen sogleich Rn. 56 ff.

³²¹ Siehe z.B. Art. 2 lit. h Deponierichtlinie (RL 1999/31), Art. 2 Nr. 5 Altfahrzeugrichtlinie (RL 2000/53); Art. 3 lit. h Elektrogeräte richtlinie (RL 2002/96).

³²² Ausführlich hierzu *Bothe/Spengler*, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 67 ff.; s. zu den Anhängen auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 63 (Stand IX.2009).

nicht abschließend zu verstehen sein können,³²³ zumal sie ohne Modifikation der Richtlinie im Komitologieverfahren geändert werden können (Art. 38 Abs. 2). Die Kommission kann zudem Leitlinien für die Auslegung der Begriffe der Verwertung und Beseitigung erarbeiten (Art. 38 Abs. 1). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nicht jeder nach einem der in den Listen aufgeführten Verfahren behandelte Stoff oder Gegenstand Abfall darstellen muss;³²⁴ die Abfalleigenschaft ist somit immer noch gesondert bzw. im Vorfeld gemäß den Kriterien des Art. 3 Nr. 1³²⁵ festzustellen.

143. Der Schlüsselbegriff³²⁶ „**Verwertung**“ wird in **Art. 3 Nr. 15** als Verfahren definiert, 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. Auch Verfahren, deren Hauptergebnis darauf gerichtet ist, Abfälle so vorzubereiten, dass sie diese Funktion erfüllen, werden als Verwertung angesehen. Die Formulierung bezieht sich auf mehrstufige Verfahren, also Verfahren, bei denen Abfälle bevor die endgültige Verwertung bzw. Beseitigung stattfindet, vorbehandelt werden. Auch hier muss gewiss sein, dass die Abfälle, die vorbehandelt werden, anschließend einem sinnvollen Zweck zugeführt werden.³²⁷ Dabei dürfte es nicht ausreichen, dass Abfälle eine solche sinnvolle Funktion grundsätzlich erfüllen können, sondern notwendig ist es wohl, dass sie diese auch im konkreten Fall tatsächlich erfüllen (werden).³²⁸
144. Unter „**Beseitigung**“ sind all diejenigen Verfahren zu verstehen, die keine Verwertung darstellen, auch wenn ein solches Verfahren zur „Nebenfolge“ hat, dass Stoffe oder Energie zurück gewonnen werden (**Art. 3 Nr. 19**).
145. Die **Grundidee der Verwertung** (im Gegensatz zur Beseitigung) besteht damit darin, dass die Abfälle als „Hauptergebnis“ – ein Kriterium, das auch in Abgrenzung zur in Art. 3 Nr. 19 erwähnten „Nebenfolge“ zu sehen ist – andere Materialien zur Erfüllung eines sinnvollen Zweckes ersetzen, während diese Voraussetzung bei der Beseitigung nicht erfüllt ist, so dass diese einen Selbstzweck darstellt. M.a.W. liegt immer dann, wenn es darum geht, den Abfall in seiner Substanz (letztlich als Rohstoff) oder seinen Eigenschaften (insbesondere im Rahmen der Energiegewinnung) der Wirtschaft zu erhalten, eine Verwertung vor, während ansonsten eine Beseitigung anzunehmen ist.³²⁹ Die Definition der Verwertung – insbesondere das Abstellen auf den Ersatz sonstiger notwendiger Materialien durch Abfall sowie das Kriterium des „Hauptergebnisses“ – knüpft dabei an die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Abgrenzung von

³²³ Dieser Aspekt war im Rahmen der RL 2006/12, welche die Begriffe der Verwertung und Beseitigung durch einen Verweis auf die Anhänge definierte, noch streitig. Vgl. hierzu, m.w.N., *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 2, Rn. 52. In Bezug auf die Vorgängerrichtlinie ließ der Gerichtshof die Frage nach der Abgeschlossenheit der Anhänge zunächst offen, vgl. EuGH, verb. Rs. C-307/00-C-311/00 (Oliehandel Koweit), Slg. 2003, I-1821, Rn. 91 f. 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 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. S. auch EuGH, Rs. C-457/02 (Niselli), Slg. 2004, I-10853, Rn. 37.

³²⁴ EuGH, verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 44 ff.

³²⁵ Rn. 4 ff.

³²⁶ Siehe Erwägungsgrund 8.

³²⁷ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 68 (Stand IX.2009).

³²⁸ So wohl auch *Kropp*. AbfallR 2010, 193 (195).

³²⁹ Vgl. schon in Bezug auf die RL 75/442 *Scherer-Leydecker*, NVwZ 1999, 590 (593 f.). Ihm folgend *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 60 (Stand IX.2009).

- Verwertung und Beseitigung an,³³⁰ so dass diese auch bei der Anwendung der RL 2008/98 grundsätzlich weiterhin von Bedeutung ist.
146. Weder diese Definitionen noch die Listen in den entsprechenden Anhängen I (Beseitigungsverfahren) und II (Verwertungsverfahren) der RL 2008/98 vermögen jedoch alle **Abgrenzungsprobleme zwischen Verwertung und Beseitigung** zu lösen. Die Abgrenzung ist aber durchaus von Bedeutung, so insbesondere einerseits für die in Art. 4 verankerte Abfallhierarchie, andererseits im Rahmen der VO 1013/2006 (Abfallverbringungsverordnung), die in zahlreichen Bestimmungen (so u.a. in Bezug auf die Zulässigkeit von Einwänden gegen eine Abfallverbringung) zwischen von zur Verwertung und von zur Beseitigung bestimmten Abfällen unterscheidet und unterschiedliche rechtliche Vorgaben formuliert.³³¹ Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, dass die RL 2008/98 – aber auch insbesondere die VO 1013/2006 – insofern von einem **binären System** ausgehen, als Abfälle entweder zur Verwertung oder zur Beseitigung bestimmt sind.³³² Dies impliziert einerseits, dass es keine „dritte Kategorie“ gibt, andererseits, dass Abfälle nicht gleichzeitig zur Verwertung und zur Beseitigung qualifiziert werden können.
147. Die Abgrenzung ist insbesondere in den Fällen problematisch, in denen die Abfallbehandlung einerseits einen **sinnvollen Zweck** erfüllt (was für die Verwertung sprechen könnte), es andererseits aber auch darum geht, die Abfälle dauerhaft zu lagern oder zu entsorgen (was für die Beseitigung sprechen könnte). So fragt es sich etwa, 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.³³³ In diesen Grenzfällen kann regelmäßig sowohl ein in den Anhängen I und II aufgeführtes Verwertungs- als auch ein Beseitigungsverfahren angenommen werden, so dass die in den Anhängen enthaltenen Verfahrenslisten hier wenig hilfreich sind³³⁴ und letztlich für diese Grenzfälle nach zusätzlichen Abgrenzungskriterien zu suchen ist.
148. Ausgangspunkt für deren Ermittlung sind dabei die in der Präambel der RL 2008/98 zum Ausdruck gekommenen Gedanken der **Ressourcenschonung** und des möglichst

³³⁰ Vgl. etwa *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (157); *Petersen*, ZUR 2007, 449 (454); *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 61 (Stand IX.2009). S. aus der Rechtsprechung insbesondere EuGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961; EuGH, Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, I-1439; EuGH, Rs. C-444/00 (Mayer Parry Recycling), Slg. 2003, I-6163; EuGH, Rs. C-116/01 (SITA), Slg. 2003, I-2969; EuGH, Rs. 458/00 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, I-1553; EuGH, Rs. C-113/02 (Kommission/Niederlande), Slg. 2004, I-9707. Zur Rechtsprechung des EuGH noch sogleich Rn. 69 f.

³³¹ Zur Bedeutung der Abgrenzung von Verwertung und Beseitigung etwa *Raasch*, Harmonisierung der Verfahrensstandards, 136 f., 141 f.; *Versteil*, EuZW 2000, 585 (587); *Andres*, uwf 2010, 147 (148); *Kropp*, AbfallR 2008, 162 f.; *Petersen*, ZUR 2005, 561 (564 f.); *Kropp*, AbfallR 2010, 193; in Bezug auf die VO 1013/2006 bereits *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 3, Rn. 48.

³³² Vgl. auch EuGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961, Rn. 62 ff.

³³³ 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.

³³⁴ *Weidemann*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 70, Rn. 63 f.; *Dolde/Vetter*, NVwZ 1997, 937, 939.

effektiven Schutzes der Umwelt.³³⁵ 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.³³⁶ Da aber gleichwohl jede Beseitigungsoption grundsätzlich *per se* gewisse Umweltbelastungen impliziert (zumindest Landverbrauch), geht das Abfallrecht der Union (vgl. insbesondere Art. 4 RL 2008/98) vom Vorrang der Verwertung aus,³³⁷ 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.³³⁸

149. 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 eines hinreichenden Umweltschutzes – sachdienlich sein, darauf abzustellen, ob das in Aussicht gestellte Verfahren einen **über die Beseitigung hinausgehenden Nutzen** mit sich bringt.³³⁹
150. Dieser Ansatz ergibt sich nunmehr auch ausdrücklich aus der **Definition der Verwertung in Art. 3 Nr. 15**: Danach setzt die Verwertung – wie bereits erwähnt – voraus, dass die Abfälle als **Hauptergebnis** des Verfahrens einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie andere Materialien ersetzen, die ansonsten zur Zweckerfüllung verwendet worden wären.³⁴⁰ Es ist in diesem Zusammenhang sehr zu begrüßen, dass von

³³⁵ Vgl. Erwägungsgrund 2 RL 2006/12, Präambel RL 91/689, in der auf die Notwendigkeit der Kontrolle und Überwachung hingewiesen wird, sowie Erwägungsgrund 7, 20 VO 1013/2006 (wo auf den Vorrang der Verwertung verwiesen wird). Zu der Maßgeblichkeit dieser Zielsetzungen etwa *Petersen*, AbfallR 2006, 102 (106 f.); *Bothe/Spengler*, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 66 ff.; *Giesberts/Kleve*, DVBl. 2008, 678 (680).

³³⁶ Vgl. zu diesem Spannungsfeld etwa *Koch/Reese*, Novellierung der EG-Abfallrahmenrichtlinie, 89; *Bothe/Spengler*, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 66 ff.

³³⁷ 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 EU-Recht zum Ausdruck gekommenen Vorrang der Verwertung etwa *Weidemann*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 70, Rn. 62; wohl auch *Bothe/Spengler*, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 65 ff. Jedenfalls impliziert der in der RL 2008/98 zum Ausdruck gekommene Vorrang der Verwertung jedoch nicht, dass ein Entsorgungsverfahren im Zweifel als 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.

³³⁸ 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.

³³⁹ Ebenso etwa *Bothe/Spengler*, Rechtliche Steuerung von Abfallströmen, 69 f.; *Weidemann*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. 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 Rn. 69 f.); 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.

³⁴⁰ Siehe auch in Bezug auf die RL 75/442 EUGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961, Rn. 69, 71, wobei der EuGH noch nach dem „Hauptzweck“ des Verfahrens fragt.

„Hauptergebnis“ und nicht von „Hauptzweck“ der Verfahren die Rede ist, womit die objektive Komponente der Abgrenzung von Verwertung und Beseitigung verdeutlicht wird,³⁴¹ was insbesondere bei doppelfunktionalen Behandlungsverfahren mit Verwertungs- und Beseitigungsaspekten sinnvoll bzw. notwendig erscheint.³⁴² Eine Verwertungshandlung kann also auch dann vorliegen, wenn der „subjektive Hauptzweck“ der Akteure in der Beseitigung der Abfälle zu sehen ist.

151. Weiter lässt die Definition der Verwertung ausdrücklich eine Verwertung außerhalb der Anlage zu, so dass die **Ressourcensubstitution** sowohl **innerhalb der Anlage** als auch darüber hinaus **in der weiteren Wirtschaft** erfolgen kann. Damit dürfte die doch sehr enge Rechtsprechung in Bezug auf die Einordnung von Verbrennungsvorgängen als Verwertungsverfahren³⁴³ relativiert werden.³⁴⁴ Denn der Gerichtshof lehnte in Bezug auf die **Verbrennung von Abfällen in einer Müllverbrennungsanlage**³⁴⁵ mit Kraft-Wärme-Koppelung das Vorliegen einer energetischen Verwertung ab, denn in diesem Fall sei nicht die Energiegewinnung, sondern die Abfallbeseitigung als Hauptergebnis der Maßnahme anzusehen, selbst wenn die bei der Verbrennung erzeugte Wärme ganz oder teilweise zurückgewonnen werde.³⁴⁶ Etwas anderes gelte aber dann, wenn die fraglichen Abfälle für eine Anlage bestimmt gewesen wären, deren Betrieb ohne die Versorgung mit Abfällen unter Verwendung einer Primärenergiequelle hätte fortgesetzt werden müssen, oder wenn der Anlagenbetreiber den Erzeuger oder Besitzer dieser Abfälle für deren Lieferung hätte bezahlen müssen.³⁴⁷
152. 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 auf die bzw. Übernahme der Rechtsprechung in der Rs. C-228/00.³⁴⁸ Dieser sinnvolle Zweck kann entweder – insoweit ebenfalls in Anlehnung 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.³⁴⁹

³⁴¹ *Kropp*, AbfallR 2010, 193 (195); *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1068). Siehe aber auch *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1078 f.), der anführt, dass das Kriterium des Hauptergebnisses nicht geeignet sei, ausreichend Rechtssicherheit zu schaffen und den systematischen Verknüpfungen und Gewichtungungen von Entsorgungssicherheit, Binnenmarkt und Ressourcenschutz nicht gerecht werde.

³⁴² Siehe auch *Petersen*, ZUR 2007, 449 (565).

³⁴³ Vgl. EuGH, Rs. C-458/00 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, I-1553. Hierzu auch noch die Bemerkungen unten Rn. 69 f.

³⁴⁴ S. in diesem Zusammenhang auch *Petersen*, AbfallR 2006, 102 (107); *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (157); *Beckmann*, AbfallR 2007, 267 (277); *Kropp*, ZUR 2009, 584 (585 f.); *Kropp*, AbfallR 2010, 193 (196 f.); *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 62 (Stand IX.2009); *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (157); *Waggershauser*, AbfallR 2009, 50 (55); wohl auch *Wendenburg*, AbfallR 2007, 150 (152).

³⁴⁵ EuGH, Rs. C- 458/00 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, I-1553.

³⁴⁶ EuGH, Rs. C- 458/00 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, I-1553, Rn. 41 ff.

³⁴⁷ EuGH, Rs. C- 458/00 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, I-1553, Rn. 44. Kritisch zu dieser Rspr. *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 62 (Stand IX.2009); *Petersen*, ZUR 2007, 449 (565); *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1068); *Waggershauser*, AbfallR 2009, 50 (55); unter Einbezug ingenieurwissenschaftlicher Erwägungen auch *Baars/Nottrodt*, AbfallR 2007, 137 ff.

³⁴⁸ EuGH, Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, I-1439. Hierzu noch unten Rn. 69 f.

³⁴⁹ S. auch EuGH, Rs. C-247/06 (Kommission/Deutschland), Urt. v. 6.11.2008 (nicht in der amtl. Sammlung veröffentlicht), Rn. 29 f., wo der Gerichtshof feststellt, dass eine Verwertung voraussetze, dass andere Materialien ersetzt werden.

153. Diese Voraussetzungen werden in der Regel dann erfüllt sein, wenn das Verfahren im Verhältnis zur reinen Beseitigung einen „**Zusatznutzen**“ mit sich bringt. M.a.W. muss das Verfahren also einen tatsächlichen Nutzen, abgesehen von der Beseitigung, implizieren, wobei es andererseits 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.³⁵⁰ 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. So kommt auch in dem Abstellen auf das Hauptergebnis zum Ausdruck, dass nicht jede Substitution von Ressourcen hinreichend ist, um von einer Verwertung auszugehen.³⁵¹ 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.³⁵² Stellt also etwa die Rückgewinnung von Energie oder Stoffen nur eine „Nebenfolge“ dar, liegt ein Beseitigungsverfahren vor.³⁵³ Soweit es um Verbrennungsanlagen geht, deren Zweck in der Behandlung fester Siedlungsabfälle besteht, ist zur Bestimmung des Hauptzwecks die Energieeffizienzformel aus Fussnote (*) zu Anhang II, R1 heranzuziehen.³⁵⁴ Nur wenn die Energieeffizienzkennzahl³⁵⁵ erreicht wird, kann das Verfahren als eines zur Verwertung eingestuft werden.³⁵⁶
154. Auch die **Gefährlichkeit des Abfalls** kann **nicht** für die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung **relevant** sein,³⁵⁷ wenn diese auch im Einzelfall auf das

³⁵⁰ Weidemann, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. 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.

³⁵¹ Wagershauser, AbfallR 2009, 50 (55); Petersen, ZUR 2007, 449 (454).

³⁵² Ebenso Weidemann, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 70, Rn. 79 ff., der diese Kriterien noch im Einzelnen aufschlüsselt.

³⁵³ Siehe EuGH, Rs. C-458/00 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, I-1553, Rn. 42.

³⁵⁴ Ausführlich Stengler, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 10 RL 2008/98, Rn. 29 ff. (Stand XI.2009). Kritisch Baars/Nottrodt, AbfallR 2007, 137 (140 ff.); zur Problematik auch Kropp, ZUR 2009, 584 (586 ff.), der auf eine Reihe ungelöster Rechtsfragen der Energieeffizienzformel hinweist.

³⁵⁵ Die Energieeffizienzkennzahl für neue Verbrennungsanlagen (Genehmigung nach dem 31.12.2008) liegt bei 65 %, für bestehende Anlagen (Genehmigung vor dem 1.1.2009) bei 60 %.

³⁵⁶ Vgl. ausführlich hierzu Kropp, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 65 (Stand IX.2009).

³⁵⁷ 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; EuGH, Rs. C-103/02 (Kommission/Italien), Slg. 2004, I-9127, Rn. 62; s. auch EuGH, verb. Rs. C-307/00-C-311/00 (Oliehandel Koeweit), Slg. 2003, I-1821, Rn. 87 ff.; allerdings kann die Gefährlichkeit der Abfälle als Kriterium für die Ermittlung des „Zusatznutzens“ der Entsorgungshandlung

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. Das Europäische Parlament konnte sich mit seiner Forderung, auch ökologische Aspekte in die Definition mit einzubeziehen,³⁵⁸ nicht durchsetzen.³⁵⁹ Ebenso wenig kann es auf **stoffliche Eigenschaften** der Abfälle ankommen,³⁶⁰ was schon angesichts der umweltpolitischen Relevanz der Behandlung der Abfälle zwingend ist. Schließlich ist auch irrelevant, ob der Abfall **mehreren Verwendungen** zugeführt wird oder zurückgenommen werden kann.³⁶¹

155. Wie bereits erwähnt,³⁶² knüpft die Definition der Verwertung in Art. 3 Nr. 15 weitgehend an die **Rechtsprechung des EuGH** an, wenn diese auch insofern andere Akzente setzte, als auf den „**Hauptzweck**“ eines Verfahrens abgestellt wird. Mit der RL 2008/98 wurde aber klargestellt, dass es keinesfalls um subjektive Zwecküberlegungen geht, sondern das objektiv zu ermittelnde „Hauptergebnis“ ausschlaggebend ist, so dass die Rechtsprechung auch immer vor diesem Hintergrund zu sehen ist.
156. Im Einzelnen ist in erster Linie auf folgende **Urteile des Gerichtshofs** hinzuweisen, die die Anwendung der erörterten Abgrenzungskriterien auch zu illustrieren vermögen:³⁶³
- Grundlegend ist das Urteil des EuGH in der **Rs. C-6/00 (ASA)**³⁶⁴, in dem es – im Anschluss an die Rs. C-324/99³⁶⁵ – 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 Verbringung von Abfällen zur Verwertung oder zur 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 sei³⁶⁶ – 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

herangezogen werden, in diese Richtung wohl auch *Versteyl*, EuZW 2000, 585 (587); *Dolde/Vetter*, UPR 2002, 288 (293); *Groß*, EuR 2003, 146 (151).

³⁵⁸ Siehe Europäisches Parlament, Ergebnisse der ersten Lesung, 6242/07 vom 23.02.2007, Änderungsantrag 127.

³⁵⁹ Hierzu auch *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (157). Siehe auch aus der Rspr. EuGH, Rs. C-103/02 (Kommission/Italien), Slg. 2004, I-9127, Rn. 62; EuGH, verb. Rs. C-307/00-311/00 (Oliehandel Koeweit), Slg. 2003, I-1821, Rn. 87, 90; EuGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961, Rn. 67 ff., wo der EuGH davon ausgeht, dass die Gefährlichkeit der Abfälle und die Frage, ob die Abfälle vorbehandelt wurden, für das Vorliegen einer Verwertungshandlung unerheblich sei.

³⁶⁰ Ebenso *Weidemann*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 70, Rn. 70; nicht ganz klar *Giesberts*, NVwZ 1996, 949 f.

³⁶¹ EuGH, verb. Rs. C-307/00-C-311/00 (Oliehandel Koeweit), Slg. 2003, I-1821, Rn. 88 ff.

³⁶² Rn. 62 ff.

³⁶³ Vgl. zur Rechtsprechung des EuGH auch *Frenz*, AbfallR 2008, 105 ff.; *Beckmann*, AbfallR 2007, 267 (269 ff.); *Raasch*, Harmonisierung der Verfahrensstandards, 142 ff.

³⁶⁴ EuGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961.

³⁶⁵ EuGH, Rs. C-324/99 (DaimlerChrysler), Slg. 2001, I-9918. Zu diesem Urteil etwa die Bemerkungen bei *Epiney*, NVwZ 2002, 1429 (1438).

³⁶⁶ Insoweit bestätigt durch EuGH, verb. Rs. C-307/00-C-311/00 (Oliehandel Koeweit), 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.

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 bereits erwähnt³⁶⁷ – die Notwendigkeit einer Vorbehandlung der Abfälle oder deren Gefährlichkeit.

- In der **Rs. C-116/01**³⁶⁸ stellte der EuGH darüber hinaus klar, dass im Falle des Vorliegens oder der Planung einer **mehrstufigen Behandlungskette** (so sind auch Abfälle, die vorbereitet werden, um die Substitutionsfunktion zu erfüllen, von der Definition der Verwertung des Art. 3 Nr. 15 erfasst) 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.³⁶⁹
- Weiter präzisierte der EuGH in den **Rs. C-228/00**³⁷⁰ und **C-458/00**³⁷¹ 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.³⁷² 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 RL 2008/98). Zweitens müssten die Bedingungen, unter denen dieses Verfahren durchgeführt wird, die Annahme zulassen, dass es **tatsächlich ein „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 zurückgewonnen** und genutzt werden. Hingegen spiele der Heizwert, der Schadstoffgehalt und die Frage der Vermischung der Abfälle zur Einstufung als Verwertung keine Rolle,³⁷³ wobei das Heizwertkriterium durchaus als Anhaltspunkt bei der Einzelfallprüfung eine Rolle spielen dürfe.

Auf dieser Grundlage sei die Verwendung von Abfällen als Brennstoff in Zementwerken als energetische Verwertung einzustufen. Der **Hauptzweck** der

³⁶⁷ Rn. 68.

³⁶⁸ EuGH, Rs. C-116/01 (SITA), Slg. 2003, I-2969.

³⁶⁹ Kritisch aber *Koch/Reese*, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 94; zustimmend hingegen etwa *Ruffert*, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 2008/98, Art. 3, Rn. 68 (Stand 03/2009); wohl auch *Kropp*, AbfallR 2010, 193 (198 f.).

³⁷⁰ EuGH, Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, I-1439.

³⁷¹ EuGH, Rs. C-458/00 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, I-1553.

³⁷² S. ansonsten noch EuGH, Rs. C-113/02 (Kommission/Niederlande), Slg. 2004, I-9707, wo die bisherige Rechtsprechung bestätigt wurde.

³⁷³ EuGH, Rs. C-113/02 (Kommission/Niederlande), Slg. 2004, I-9707, Rn. 32 ff.; siehe auch EuGH, Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, I-1439, Rn. 47; zum Heizwertkriterium auch EuGH, Rs. C-116/01 (SITA), Slg. 2003, I-2969, Rn. 53.

Verbringung von Abfällen zwecks Verbrennung in einer Abfallbeseitigungsanlage bzw. einer Müllverbrennungsanlage hingegen 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.³⁷⁴ 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.³⁷⁵ Vieles spricht dafür, dass auf der Grundlage des durch die RL 2008/98 eingeführten Kriteriums des „Hauptergebnisses“ dieses „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ in Bezug auf die Einordnung der Abfallverbrennung nicht mehr zwingend Bestand hat, wobei im Falle der Verbrennung von Abfall jedoch jedenfalls ein Beitrag zur Substitution von Primärenergiequellen geleistet werden muss, werden doch nur unter dieser Voraussetzung andere Materialien ersetzt.³⁷⁶ Im Übrigen spricht das Kriterium des „Zusatznutzens“ – das nach der hier vertretenen Ansicht als Konkretisierung bzw. Anhaltspunkt für das Vorliegen einer Verwertung nutzbar gemacht werden kann – dafür, dass es bei der Abfallverbrennung lediglich darauf ankommt, 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.

157. Trotz dieser Anhaltspunkte und der Präzisierung bzw. Illustrierung der Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung durch die Rechtsprechung ist 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.³⁷⁷ Dabei ist es den Mitgliedstaaten aber nicht verwehrt, in

³⁷⁴ 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); Petersen, ZUR 2005, 561 (565); s. auch Wendenburg, AbfallR 2007, 150 (152 f.).
³⁷⁵ Petersen, ZUR 2005, 561 (565).

³⁷⁶ So auch etwa Kropp, AbfallR 2010, 193 (198).

³⁷⁷ Vgl. insoweit auch Koch/Reese, Novellierung der EU-Abfallrahmenrichtlinie, 94; s. insofern kritisch Ruffert, in: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kommentar, RL 2008/98, Art. 3, Rn. 72 (Stand 03/2009), da damit den mitgliedstaatlichen Gerichten ein zu großer Gestaltungsspielraum eingeräumt werde,

allgemeinen Maßnahmen Kriterien zur Abgrenzung von Verwertungsverfahren von Beseitigungsverfahren festzulegen, wenn diese Kriterien denjenigen entsprechen, die sich aus der Richtlinie ergeben.³⁷⁸

158. **Art. 3 Nr. 19** grenzt den Begriff „**Beseitigung**“ lediglich negativ von der Verwertung ab. Erfasst ist „jedes Verfahren, das keine Verwertung ist“. Entscheidend ist also, ob das Verfahren i.S.d. Art. 3 Nr. 15 im Hauptergebnis einen sinnvollen Zweck erfüllt. Ist dies nicht der Fall liegt eine Beseitigung vor, selbst wenn das Verfahren zur Nebenfolge hat, dass Stoffe oder Energie zurückgewonnen werden. Anhang I enthält eine Liste nicht abschließender Beseitigungsverfahren.³⁷⁹
159. Die Formulierung, dass **Abfälle „zugeführt werden“ bzw. „vorbereitet werden“** müssen (Art. 3 Nr. 15), dürfte so zu verstehen sein, dass grundsätzlich eine tatsächliche Verwertungshandlung vorliegen muss. Darüber hinaus dürfte es aber auch ausreichend sein, wenn mit der Verwertung zwar noch nicht begonnen wurde, aber der Erzeuger, bzw. Besitzer eine konkrete Verwertungsmaßnahme beabsichtigt und diese belegen kann, die Verwertung also gewiss ist.³⁸⁰ Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, ist nach der Abgrenzungsregel des Art. 3 Nr. 19 von Abfällen zur Beseitigung bzw. einem Beseitigungsverfahren auszugehen.
160. Der Begriff „Verwertung“ findet u.a. in Art. 4 (Abfallhierarchie), Art. 6 (Ende der Abfalleigenschaft), Art. 8 (Herstellerverantwortung), Art. 10 (Vorgaben für die Verwertung), Art. 11 (Wiederverwendung und Recycling), Art. 15 (Verantwortung), Art. 16 (Entsorgungsautarkie und Nähe), Art. 20 (Gefährliche Abfälle aus Haushaltungen), Art. 23-25 (Genehmigungen und Registrierungen), Art. 28 (Abfallbewirtschaftungspläne), Art. 37 (Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten), Art. 38 (Leitlinien der Kommission und in Anhang II (Verwertungsverfahren) Anwendung.
161. Der Begriff Beseitigung wird u.a. in Art. 3 Nr. 8 (Makler), Art. 3 Nr. 9 (Abfallbewirtschaftungspläne), Art. 3 Nr. 14 (Behandlung), Art. 4 (Abfallhierarchie), Art. 8 (Herstellerverantwortung), Art. 12 (Vorgaben für die Beseitigung), Art. 15 (Verantwortung), Art. 16 (Entsorgungsautarkie und Nähe), Art. 20 (gefährliche Abfälle

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 Unionsrecht 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 Unionsrecht ihnen durchaus 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). Eine andere Frage ist jedoch, ob der Gerichtshof bei der Auslegung des Unionsrechts nicht mitunter zu „zurückhaltend“ ist, statt gewisse Fragen tatsächlich selbst klarzustellen, immer soweit es um die Auslegung des Unionsrechts geht und der Ausgangssachverhalt hinreichend klar ist.

³⁷⁸ EuGH, Rs. C-116/01 (SITA), Slg. 2003, I-2969, Rn. 55; EuGH, Rs. C-228/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, I-1439, Rn. 35 f. S. in diesem Zusammenhang etwa die Ausführungen von *Versteyl*, EuZW 2000, 585 (587), der einige Kriterien (nicht abschließend) auflistet, die bei der Abgrenzung (auch noch) zu berücksichtigen sind bzw. sein könnten (wie die Abfallart, die Intensität des Entledigungsinteresses, der Marktwert eines Produkts oder die technische Gebräuchlichkeit des Verwertungsverfahrens). Zu betonen ist aber, dass derartige Kriterien immer nur Anhaltspunkte sein können und jedenfalls aufgezeigt werden muss, dass das Hauptergebnis der Abfallbehandlung eben ein sinnvoller Zweck ist und andere Ressourcen ersetzt werden, womit letztlich – wie ausgeführt (Rn. 66 ff.) – auf den „Zusatznutzen“ des Verfahrens abzustellen ist.

³⁷⁹ So bereits zur RL 75/442, EuGH, Rs. C-6/00 (ASA), Slg. 2002, I-1961, Rn. 60 f.

³⁸⁰ *Kropp*, AbfallR 2008, 162 (164); *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 67 (Stand IX.2009).

aus Haushaltungen), Art. 24, 25 (Ausnahmen von der Genehmigungspflicht), Art. 28 (Abfallbewirtschaftungspläne), Art. 38 (Leitlinien der Kommission) und Anhang I (Beseitigungsverfahren) verwendet.

c) Unterarten der Verwertung

162. Schließlich definiert Art. 3 (erstmals) noch drei **Unterarten der Verwertung**:

- Unter dem Begriff „**Vorbereitung zur Wiederverwendung**“ (Art. 3 Nr. 16) sind die Prüfung, Reinigung oder Reparatur zu verstehen, bei der Erzeugnisse oder Bestandteile von Erzeugnissen, die zu Abfällen geworden sind, so vorbereitet werden, dass sie ohne weitere Vorbehandlung wieder verwendet werden können. Die Vorbereitung zur Wiederverwendung bezieht sich auf Abfälle und nicht auf Produkte. In Abgrenzung zur Vorbehandlung und dem Recycling dürften nur geringfügige Maßnahmen ohne wesentlichen Substanzeingriff als Vorbereitung zur Wiederverwendung einzustufen sein.³⁸¹ Eine Vorbereitung zur Wiederverwendung wäre somit z.B. gegeben, wenn ein defekter Schalter eines Elektrogerätes ausgewechselt würde, aber nicht, wenn das Elektrogerät in seine Einzelteile zerlegt würde und nur einige (recyclete) Teile für den ursprünglichen Zweck wieder eingesetzt werden.³⁸² Aus dem Zusammenhang mit Art. 3 Nr. 13 (Wiederverwendung) ergibt sich ausserdem, dass sich das Verfahren auf denselben Zweck beziehen muss, für den das Produkt, das inzwischen jedoch zum Abfall geworden ist, ursprünglich bestimmt war.

Da sich die Vorbereitung zur Wiederverwendung auf Abfälle bezieht, ist sie im Gegensatz zur Wiederverwendung keine Maßnahme der Abfallvermeidung sondern eine Maßnahme der Abfallverwertung. Allerdings endet mit Abschluss der Prüfung, Reinigung oder Reparatur die Abfalleigenschaft (vgl. Art. 6).³⁸³

Der Begriff „Vorbereitung zur Wiederverwendung“ wird u.a. in Art. 3 Nr. 14 (Behandlung), Art. 4 (Abfallhierarchie), Art. 11 (Wiederverwendung und Recycling) und Art. 28 (Abfallbewirtschaftungspläne) verwendet.

- **Art. 3 Nr. 17** definiert den Begriff des „**Recyclings**“ als Verwertungsverfahren, durch das Abfallmaterialien zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen entweder für ihren ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke aufbereitet werden. Hierzu zählt auch die Aufbereitung von organischen Materialien. Vom Recyclingbegriff ausgenommen sind die energetische Verwertung, die im Rahmen der Abfallhierarchie nach dem Recycling an vierter Stelle steht,³⁸⁴ und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind, die ebenfalls als Verwertungsmaßnahmen³⁸⁵ einzustufen sind; diese sind damit als „sonstige Verwertung“ im Sinne des Art. 4 anzusehen. Ausnahmsweise ist jedoch die Verfüllung mit nicht gefährlichen Bau- und Abbruchmaterialien unter bestimmten Voraussetzungen dem Recycling gleichgestellt (vgl. Art. 11 Abs. 2 lit. b³⁸⁶).

Die Richtlinie soll gemäß Erwägungsgrund 28 dazu beitragen, die EU dem Ziel einer „Recycling-Gesellschaft“ näher zu bringen. Hierfür sollen die

³⁸¹ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 72 (Stand IX.2009); *Prelle*, AbfallR 2008, 220 (222).

³⁸² Vgl. ähnlich *Prelle*, AbfallR 2008, 220 (221 f.).

³⁸³ Siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 52, 70 (Stand IX.2009); *Prelle*, AbfallR 2008, 220 (222).

³⁸⁴ Vgl. auch noch die Kommentierung zur Abfallhierarchie (Art. 4).

³⁸⁵ Zum Begriff der Verwertung oben Rn. 56 ff.

³⁸⁶ Dazu Kommentierung zu Art. 8-14, Rn. 29.

Mitgliedstaaten die Verwendung von Recyclingmaterialien, wie Altpapier, im Einklang mit der Abfallhierarchie und dem Ziel der Schaffung einer Recyclinggesellschaft fördern und die Deponierung oder Verbrennung solcher Recyclingmaterialien nach Möglichkeit nicht unterstützen (Erwägungsgrund 29). Mit Ende des Recyclings endet die Abfalleigenschaft. Anders als bei der Wiederverwendung (Art. 3 Nr. 13) kommt es beim Recycling für das Ende der Abfalleigenschaft nicht auf die tatsächliche Verwendung für den ursprünglichen wirtschaftlichen Zweck des zum Abfall gewordenen Produkts an, sondern auf den Abschluss der Aufbereitung von Abfallmaterialien.

Der Begriff „Recycling“ wird (teilweise auch in Verbindung mit anderen spezifisch abfallrechtlichen Begriffen) u.a. in Art. 3 Nr. 18 (Aufbereitung von Altölen), Art. 4 (Abfallhierarchie) Art. 6 (Ende der Abfalleigenschaft) Art. 8 (Herstellerverantwortung, Art. 11 (Wiederverwendung und Recycling), Art. 28 (Abfallbewirtschaftungspläne), Art. 37 (Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten) und in Anhang II (Verwertungsverfahren) verwendet.

- Unter den Begriff „**Aufbereitung von Altölen**“ (Art. 3 Nr. 18) fallen Recyclingverfahren, bei denen Basisöle durch Raffination von Altölen³⁸⁷ gewonnen werden können, insbesondere durch Abtrennung der Schadstoffe der Oxidationsprodukte und der Additive, die in solchen Ölen enthalten sind. Als Sonderform des Recyclings steht die Aufbereitung von Altölen an dritter Stelle der Abfallhierarchie.³⁸⁸ Die Definition entstammt Art. 1 AltöRL 75/439, wurde jedoch redaktionell leicht verändert. Der Begriff „Aufbereitung von Altölen“ findet sich in Art. 21 Abs. 3 wieder.

VI. Abfallvermeidung (Nr. 12, 13)

163. Zwei weitere Definitionen beziehen sich auf die **Abfallvermeidung**. Im Gegensatz zu den diversen, sich auf die Verwertung beziehenden Definitionen (bei denen auf Verfahren oder Handlungen Bezug genommen wird, die Abfälle betreffen), geht es bei der Abfallvermeidung um Stoffe oder Gegenstände, die (noch) **keine Abfälle** sind und in Bezug auf welche vermieden werden soll, dass sie zu Abfällen werden. Die hier relevanten Begriffe „Vermeidung“ und „Wiederverwendung“ werden in der RL 2008/98 erstmals definiert.
164. Dementsprechend definiert **Art. 3 Nr.12** den Begriff der „**Vermeidung**“ mit Maßnahmen, die ergriffen werden, noch bevor ein Stoff, ein Material oder ein Erzeugnis zu Abfall geworden ist und die die Abfallmenge oder die schädlichen Auswirkungen des erzeugten Abfalls auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit oder den Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen verringern.³⁸⁹ Es handelt sich also um eine Vorstufe der Abfallbewirtschaftung.³⁹⁰ Die Vermeidung steht somit an erster Stelle der Abfallhierarchie i.S.d. Art. 4. Unterschieden werden kann zwischen der **quantitativen Verringerung der Abfallmenge**, z.B. durch die Wiederverwendung von Erzeugnissen oder die Verlängerung ihrer Lebensdauer³⁹¹ (Art. 3 Nr. 12 lit. a), und der **qualitativen**

³⁸⁷ Zum Begriff „Altöl“ siehe oben Rn. 29 f.

³⁸⁸ Siehe Kommentierung zu Art. 4, Rn. 4 ff.

³⁸⁹ Vgl. aber auch Art. 2 Nr. 4 Verpackungsrichtlinie (RL 94/762), Art. 2 Nr. 4 Altfahrzeugrichtlinie (RL 2000/53, ABl. 2000 L 269, 34; zuletzt geändert durch RL 2008/112, ABl. 2008 L 345, 68) und Art. 3 lit. c Elektrogeräte richtlinie (RL 2002/96, ABl. 2003 L 37, 24; zuletzt geändert durch RL 2008/112, ABl. 2008 L 345, 68), die einen abweichenden Vermeidungsbegriff verwenden.

³⁹⁰ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 49 (Stand IX.2009).

³⁹¹ Weitere Beispiele sind in Anhang IV enthalten.

- Vermeidung** durch die Verringerung der schädlichen Auswirkungen des erzeugten Abfalls auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit oder des Gehalts an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen (Art. 3 Nr. 12 lit. b, d).
165. Der Begriff „Vermeidung“ wird u.a. in Art. 4 (Abfallhierarchie), Art. 8 (Herstellerverantwortung), Art. 9 (Berichte der Kommission), Art. 29-33 (Abfallvermeidungsprogramme), Art. 27 (Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten) und in Anhang IV (Beispiel für Vermeidungsmaßnahmen) verwendet.
166. Bei der „**Wiederverwendung**“ handelt es sich nach **Art. 3 Nr. 13** um ein Verfahren, bei dem Erzeugnisse oder deren Bestandteile, die keine Abfälle sind, wieder für den Zweck verwendet werden, für den sie ursprünglich bestimmt waren. Die Wiederverwendung stellt also letztlich eine Art der Abfallvermeidung dar (siehe auch Art. 3 Nr. 12 lit. a und Anhang IV Nr. 16), die allerdings nicht von einem vorausgegangen Vorbereitungsverfahren abhängig ist.³⁹² Deutlich wird damit, dass eine Wiederverwendung immer nur dann vorliegen kann, wenn Erzeugnisse oder Bestandteile von Erzeugnissen gerade keine Abfälle (mehr) sind.³⁹³
167. Die Definition des Art. 3 Nr. 13 nimmt ausdrücklich nur auf „**Erzeugnisse oder Bestandteile**“ von **Erzeugnissen** Bezug, womit die Frage aufgeworfen wird, ob hiermit eine Unterscheidung zwischen Erzeugnissen (und deren Bestandteile) und (sonstigen) Stoffen oder Gegenständen impliziert werden sollte. Die besseren Gründe sprechen gegen einen solchen Ansatz: Denn die Wiederverwendung stellt – wie erwähnt³⁹⁴ – eine Unterkategorie der Abfallvermeidung dar, die sich ihrerseits auf alle Stoffe und Gegenstände bezieht, so dass es nicht stimmig wäre, den Begriff der Wiederverwendung insofern enger zu fassen.³⁹⁵
168. Der Begriff „Wiederverwendung“ wird u.a. in Art. 3 Nr. 12 lit. a (Vermeidung), Art. 3 Nr. 16 (Vorbereitung zur Wiederverwendung), Art. 8 (Herstellerverantwortung), Art. 11 (Wiederverwendung und Recycling) und Art. 28 (Abfallbewirtschaftungspläne) verwendet.

VII. Beste verfügbare Techniken (Nr. 20)

169. **Art. 3 Nr. 20** verweist für die Definition der „**besten verfügbaren Technik**“ auf Art. 2 Abs. 11 RL 96/61³⁹⁶ (in ihrer kodifizierten Fassung Art. 2 Nr. 12 RL 2008/1³⁹⁷), wobei die **RL 2010/75**³⁹⁸ die **RL 2008/1 ablösen** wird und die Verweise auf die aufgehobene Richtlinie als solche auf die neue Richtlinie zu verstehen sind (Art. 81 Abs. 3 RL 2010/75). Danach bezeichnet der Begriff „**beste verfügbare Technik**“ (der in der Neufassung der Richtlinie von der RL 2008/1 übernommen wurde) „den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden, der bestimmte Techniken als praktisch geeignet erscheinen lässt, als

³⁹² So auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 53 (Stand IX.2009).

³⁹³ *Prelle*, AbfallR 2008, 220 (221 f.).

³⁹⁴ Rn. 80.

³⁹⁵ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 52 (Stand IX.2009).

³⁹⁶ RL 96/61 des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257, 26; aufgehoben durch RL 2008/1.

³⁹⁷ RL 2008/1 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 2008 L 24, 8.

³⁹⁸ RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17.

Grundlage für die Emissionsgrenzwerte und sonstige Genehmigungsaufgaben zu dienen, um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern“. „**Techniken**“ sind „sowohl die angewandte Technologie als auch die Art und Weise, wie die Anlage geplant, gebaut, gewartet, betrieben und stillgelegt wird“. Sie sind „**verfügbar**“, wenn sie „in einem Maßstab entwickelt sind, der unter Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses die Anwendung unter in dem betreffenden industriellen Sektor wirtschaftlich und technisch vertretbaren Verhältnissen ermöglicht, gleich, ob diese Techniken innerhalb des betreffenden Mitgliedstaats verwendet oder hergestellt werden, sofern sie zu vertretbaren Bedingungen für den Betreiber zugänglich sind“. Unter „**bester**“ Technik versteht man diejenige, „die am wirksamsten zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt“ ist (vgl. die Definitionen in Art. 1 Nr. 10 RL 2010/75).

170. Gemäß Art. 17 Abs. 2 RL 2008/1 werden die technisch verfügbaren Techniken branchenbezogen von technischen Arbeitsgruppen in **BREF-Dokumenten (Best Available Technique Reference Documents)**³⁹⁹ erarbeitet, wobei auch die in Anhang IV RL 2008/1 aufgeführten Punkte besonders zu berücksichtigen sind (Art. 2 Nr. 12 S. 2 RL 2008/1).⁴⁰⁰ Im Bereich der Abfallwirtschaft wurden bisher drei BREF-Dokumente erarbeitet:⁴⁰¹ Es handelt sich dabei um das Merkblatt für Abfallverbrennungsanlagen,⁴⁰² das Merkblatt für Abfallbehandlungsanlagen⁴⁰³ und das Merkblatt zum Management von Bergbauabfällen. Daneben dürften auch andere Merkblätter indirekt eine Wirkung auf die Abfallwirtschaft entfalten.⁴⁰⁴ Da die Merkblätter jedoch keine Rechtsqualität haben, kann diese Wirkung nicht unmittelbar sein.⁴⁰⁵ Als Auslegungshilfe entfalten sie jedoch eine faktische Wirkung,⁴⁰⁶ allerdings nur soweit die in Frage stehenden Verfahren in ihren Anwendungsbereich fallen.⁴⁰⁷
171. Mit der **Neufassung der IVU-Richtlinie** durch die **RL 2010/75** wird das Konzept der Besten verfügbaren Techniken bzw. ihre Wirkung allerdings gestärkt werden: Die BVT-Merkblätter sollen als Referenzdokumente für die Festlegung von Genehmigungsaufgaben, die auch Emissionsgrenzwerte umfassen, dienen (Art. 14 Abs. 3 RL 2010/75), wobei diese Rechtswirkung auf den Anwendungsbereich der RL 2010/75 beschränkt bleibt, so dass es für die RL 2008/98 bei den in den einschlägigen Artikeln dieser Richtlinie verankerten Rolle der BVT-Merkblätter bleibt. Die Merkblätter werden in Zukunft durch die Kommission im Rahmen eines Informationsaustauschs mit den Mitgliedstaaten und anderen Interessengruppen erstellt und (neu) in einem Komitologieverfahren verabschiedet (Art. 13 RL 2010/75); die damit einhergehende größere Legitimität dieser Merkblätter dürfte sich auch im Rahmen der RL 2008/98

³⁹⁹ Auf Deutsch: BVT-Merkblätter.

⁴⁰⁰ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, *Recht der Abfallbeseitigung*, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 85 (Stand IX.2009); siehe zur Erarbeitung der Merkblätter auch *Raasch*, *AbfallR* 2008, 279 (280).

⁴⁰¹ Der aktuelle Stand aller bisher 31 verabschiedeten BVT-Merkblätter kann unter <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/> abgerufen werden.

⁴⁰² Ausführlich *Raasch*, *AbfallR* 2008, 279 (283); *Versteyl*, *AbfallR* 2005, 283 ff.

⁴⁰³ Ausführlich *Raasch*, *AbfallR* 2008, 279 (284).

⁴⁰⁴ Z.B. BVT-Merkblatt zur Zellstoff- und Papierindustrie, das Angaben zur Verwendung von Recyclingpapier bei der Papierherstellung enthält, sowie das Merkblatt zur Energieeffizienz, vgl. diese Beispiele bei *Raasch*, *AbfallR* 2008, 279 (283).

⁴⁰⁵ *Raasch*, *AbfallR* 2008, 279 (281).

⁴⁰⁶ *Raasch*, *AbfallR* 2008, 279 (281); *Buschbaum/Schulz*, *NuR* 2001, 181 (182); *Feldhaus*, *NVwZ* 2001, 1 (8); *Tausch*, *NVwZ* 2002, 676 (679). Siehe aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-235/02 (Saettie and Frediani), *Slg.* 2004, I-1005, Rn. 41 f.

⁴⁰⁷ Kritisch *Raasch*, *AbfallR* 2008, 279 (286), die eine Anwendung der IVU-Richtlinie auf den gesamten Abfallsektor wünscht.

auswirken, dürften damit doch etwa die „Hürden“ für eine Nichtberücksichtigung bzw. Außerachtlassung bestimmter in solchen Merkblättern festgelegter Standards höher ausfallen.

172. Der Begriff der „besten verfügbaren Technik“ findet sich in Art. 16 (Entsorgungsautarkie und Nähe), Art. 18 (Vermischungsverbot), Art. 25 und Art. 27 (Genehmigung und Ausnahmen) sowie im Anhang II (Verwertungsmaßnahmen) und Anhang IV (Abfallvermeidungsmaßnahmen) wieder.

Artikel 4

Abfallhierarchie

(1) Folgende Abfallhierarchie liegt den Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen im Bereich der Abfallvermeidung und -bewirtschaftung als Prioritätenfolge zugrunde:

- a) Vermeidung
- b) Vorbereitung zur Wiederverwendung,
- c) Recycling,
- d) sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung,
- e) Beseitigung.

(2) Bei Anwendung der Abfallhierarchie nach Absatz 1 treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung derjenigen Optionen, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringen. Dies kann erfordern, dass bestimmte Abfallströme von der Abfallhierarchie abweichen, sofern dies durch Lebenszyklusdenken hinsichtlich der gesamten Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser Abfälle gerechtfertigt ist.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Entwicklung von Abfallrecht und Abfallpolitik vollkommen transparent durchgeführt wird, wobei die bestehenden nationalen Regeln über die Konsultation und Beteiligung der Bürger und der beteiligten Kreise beachtet werden.

Die Mitgliedstaaten berücksichtigen die allgemeinen Umweltschutzgrundsätze der Vorsorge und der Nachhaltigkeit, der technischen Durchführbarkeit und der wirtschaftlichen Vertretbarkeit, des Schutzes von Ressourcen, und die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sowie die wirtschaftlichen und sozialen Folgen gemäß den Artikeln 1 und 13.

Übersicht

- A. Hintergrund, Zielsetzung und Rechtswirkung
- B. Die Abfallhierarchie (Abs. 1)
- C. Pflichten der Mitgliedstaaten (Abs. 2)
 - I. Rechtliche Vorgaben bei der Anwendung der Abfallhierarchie (UAbs. 1)
 - II. Transparenzgebot (UAbs. 2, 3)
 - III. Abwägungsgebot (UAbs. 3)

L. Hintergrund, Zielsetzung und Rechtswirkung

173. Der Grundsatz der „Vermeidung vor Verwertung vor Beseitigung“ wurde erstmals mit der Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 1991 (**RL 91/156**)⁴⁰⁸ in das europäische Abfallrecht eingeführt, vorher war eine solche Rangfolge nicht normiert.⁴⁰⁹ Mit der RL 2008/98 wird die ursprünglich **dreistufige Abfallhierarchie** (Vermeidung – Verwertung

⁴⁰⁸ RL 91/156 des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der RL 75/442 über Abfälle, ABl. 1991 L 78, 32.

⁴⁰⁹ Ausführlich zur Einführung der Abfallhierarchie in das europäische Umweltrecht *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 1 ff. (Stand III.2010).

– Beseitigung) auf eine **fünfstufige Abfallhierarchie erweitert**, indem die Verwertung in drei weitere Stufen⁴¹⁰ untergliedert wird.⁴¹¹

174. Mit der Abfallhierarchie soll eine **Prioritätenfolge** dafür festgelegt werden, was aus ökologischer Sicht die insgesamt und grundsätzlich beste abfallrechtliche und abfallpolitische Option ist. Mit ihr werden Abfallströme unter dem Aspekt des Ressourcenschutzes gesteuert und sie formuliert damit das „politische Programm“ für die weiteren Vorschriften der Richtlinie.⁴¹² Jedenfalls bedarf es im Hinblick auf die effektive Verwirklichung der Abfallhierarchie nicht nur der in Art. 3 erfolgten Definition der verwandten Begriffe, sondern auch der Regelung der Umsetzungsinstrumente, wie z.B. der Abfallvermeidungsprogramme oder der Abfallwirtschaftspläne.⁴¹³
175. Im Gesetzgebungsverfahren war die **genaue Stellung bzw. Bezeichnung der Abfallhierarchie streitig**, wobei jeweils auch ein Zusammenhang mit ihrer Rechtswirkung hergestellt wurde: Während der Rat in seinem Gemeinsamen Standpunkt von einem „Leitprinzip“ sprach, sah das Europäische Parlament die Abfallhierarchie als „allgemeine Regel“ an.⁴¹⁴ Die Richtlinie benutzt nunmehr den Ausdruck der „Prioritätenreihenfolge“ (Erw. 31 Präambel, Art. 4 Abs. 1). Letztendlich ist aber wohl nicht die Bezeichnung der Abfallhierarchie, sondern ihre **rechtliche Tragweite** ausschlaggebend.⁴¹⁵ Diese ergibt sich aber bereits aus Art. 4 Abs. 1 und wird durch Art. 4 Abs. 2 bestätigt: Die Abfallhierarchie ist als solche verbindlich, so dass sich die Bewirtschaftungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten an dieser Hierarchie zu orientieren haben (wobei sie unter bestimmten Voraussetzungen aber auch von ihr abweichen können).⁴¹⁶ M.a.W. wird der **Grundsatz** des Vorrangs der Vermeidung vor der Verwertung in den drei genannten Stufen sowie schließlich der Beseitigung **normativ verbindlich festgeschrieben**.⁴¹⁷ Jede andere Sicht – etwa in dem Sinn, dass es lediglich um eine Art Berücksichtigungspflicht ginge, von der man (mehr oder weniger beliebig) abweichen könnte – führte dazu, dass die Bestimmung ihrer effektiven Wirkung beraubt

⁴¹⁰ Die Einführung einer fünfstufigen Abfallhierarchie war umstritten. Die Kommission hatte in ihrem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle (KOM(2005) 667 endg.) noch davon abgesehen. Ausführlich hierzu *Petersen*, ZUR 2007, 449 (452); kritisch *Schink*, AbfallR 2007, 50 (52).

⁴¹¹ Ausführlich zur Entstehung des Art. 4 (unter Einbezug der Regelung in den Vorgängerrichtlinien) *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 1 ff. (Stand III.2010).

⁴¹² *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 8 (Stand III.2010).

⁴¹³ *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand III.2010). Siehe aber auch *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1077), der festhält, dass die Art. 8 und 9 nur eine programmatische Orientierung darstellten und die Abfallvermeidungsprogramme gemäß Art. 29 nur ein formales Vehikel darstellten, ein spezifischer Steuerungsansatz jedoch grundsätzlich fehle.

⁴¹⁴ Dies hätte zugleich bedeutet, dass die Mitgliedstaaten im Falle einer Abweichung von der Hierarchie die Darlegungs- und Beweislast tragen, vgl. *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (157); *Waggershauser*, AbfallR 2009, 50 (57). Vgl. zu dieser Meinungsdivergenz zwischen Rat und Parlament auch *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 18 (Stand III.2010).

⁴¹⁵ So auch *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 18 (Stand III.2010), wobei dieser hier maßgeblich auf Art. 4 Abs. 2 abstellen will. Siehe auch *Beckmann*, AbfallR 2010, 54 (56); *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1067). Zur Verbindlichkeit auch noch Rn. 11 ff.

⁴¹⁶ Zum zuletzt genannten Aspekt noch unten Rn. 13.

⁴¹⁷ Ebenso etwa *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 20 (Stand III.2010); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 4-7 RL 2008/98, Rn. 2 (Stand 03/2009); die rechtliche Bindungswirkung verneinend jedoch *Krämer*, elni 2010, 2 (4); unklar *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 18, Rn. 50; *Waggershauser*, AbfallR 2009, 50 (57); für eine grundsätzliche Verbindlichkeit plädierend *Petersen*, AbfallR 2006, 102 (103); wohl auch *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (156 f.); *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1066 f.). S. zu dieser Frage auch noch Rn. 11.

würde. Insofern haben die Mitgliedstaaten diese Vorrangregel festzuschreiben und damit normativ umzusetzen.⁴¹⁸

M. Die Abfallhierarchie (Abs. 1)

176. Die **Abfallvermeidung** (Art. 4 Abs. 1 lit. a) ist eine Maßnahme noch vor der Entstehung von Abfall und steht somit im Rahmen der Abfallhierarchie an **erster Stelle**. Zur Abfallvermeidung zählt z.B. die Wiederverwendung von Produkten, die nicht zu Abfall geworden sind und ohne Aufbereitung wieder verwendet werden können.⁴¹⁹
177. An **zweiter Stelle** der Abfallhierarchie steht die **Vorbereitung zur Wiederverwendung**. Da sich die Vorbereitung zur Wiederverwendung auf Abfälle bezieht, ist sie im Gegensatz zur Wiederverwendung keine Maßnahme der Abfallvermeidung sondern eine Maßnahme der Abfallverwertung.⁴²⁰ Sie wird jedoch im Hinblick auf die anderen Verwertungsmaßnahmen privilegiert.
178. Während in der RL 75/442 die energetische und stoffliche Verwertung (Recycling) als gleichrangig angesehen wurden, steht das **Recycling**, d.h. die Wiederaufbereitung des Materials für gleiche oder andere Zwecke,⁴²¹ als stoffliche Verwertung nun an **dritter Stelle** der Abfallhierarchie, vor der sonstigen Verwertung, wie z.B. der energetischen Verwertung. Die Priorität des Recyclings dient dazu, die EU dem Ziel einer „Recycling-Gesellschaft“ näher zu bringen.⁴²² Der Hintergrund dieser relativen „Vorrangstellung“ dürfte darin zu sehen sein, dass die Produktion von neuen Produkten einen hohen Energiebedarf mit sich bringt, so dass das Recycling im Vergleich etwa zur energetischen Verwertung grundsätzlich ökologisch vorteilhafter ist.⁴²³ Diese Sonderstellung des Recycling impliziert aber auch, dass die begriffliche Abgrenzung von Recycling zu anderen Verwertungsarten an Bedeutung gewinnt. So fragt es sich etwa, ob es sich beim Einbau von aufbereitetem Bauschutt in den Strassenuntergrund um Recycling, eine sonstige Verwertung oder möglicherweise um die Verwendung eines Produktes handelt.⁴²⁴
179. An **vierter Stelle** der Abfallhierarchie steht die **sonstige Verwertung**, wobei die energetische Verwertung beispielhaft genannt wird.
180. Im Rahmen der Abfallhierarchie steht die **Abfallbeseitigung** an **fünfter und somit an letzter Stelle**. In Betracht kommen Maßnahmen wie die Abfallverbrennung oder das Lagern auf einer Abfalldeponie.

N. Pflichten der Mitgliedstaaten (Abs. 2)

181. Art. 4 Abs. 2 formuliert **Grundpflichten für die Mitgliedstaaten**, die auch und gerade vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Rechtsverbindlichkeit der in der Abfallhierarchie in Art. 4 Abs. 1 formulierten Vorrangregel⁴²⁵ zu sehen sind.

⁴¹⁸ S. in diese Richtung auch schon, in Bezug auf die Vorgängerregelung, *Frenz*, NuR 1999, 301 (303); *Dieckmann*, Abfallrecht, 136 f.

⁴¹⁹ Siehe auch Legaldefinition in Art. 3 Nr. 12 RL 2008/98, hierzu Art. 3 Rn. 77 ff.

⁴²⁰ S. schon Art. 3, Rn. 76.

⁴²¹ Siehe bereits Kommentierungen zu Art. 3 Nr. 17 RL 2008/98, Art. 3, Rn. 76.

⁴²² Siehe auch Erwägungsgrund 28.

⁴²³ *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 13 (Stand III.2010).

⁴²⁴ Siehe dazu *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (156). Zu den Begrifflichkeiten bereits Art. 3, Rn. 53 ff.

⁴²⁵ Zu dieser Rechtsverbindlichkeit bereits Rn. 3 sowie Rn. 11.

I. Rechtliche Vorgaben bei der Anwendung der Abfallhierarchie (UAbs. 1)

182. Von zentraler Bedeutung ist Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1: Danach **fördern** die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Abfallhierarchie diejenigen **Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes** erbringen. Neben dieser Förderungspflicht ergibt sich aber auch noch aus Art. 10 Abs. 1 eine allgemeine Pflicht, die **Abfallhierarchie umzusetzen**, denn danach treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Abfälle Verwertungsverfahren in Einklang mit Art. 4 und 13 durchlaufen. Die Mitgliedstaaten sind also verpflichtet, die Hierarchie selbst in ihrer Abfallgesetzgebung umzusetzen.⁴²⁶ Allerdings dürfte den Mitgliedstaaten grundsätzlich ein weiter Beurteilungsspielraum darüber zustehen, ob eine bestimmte Maßnahme das beste Ergebnis für den Umweltschutz erbringt.⁴²⁷
183. Dass diejenigen Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen zu treffen sind, welche das **beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes** erbringen, könnte auf den ersten Blick den Schluss nahe legen, dass die Abfallhierarchie lediglich einen Beitrag dazu leisten soll, die Ziele der Richtlinie und vor allem in erster Linie eine bessere Ressourceneffizienz zu erreichen, so dass es sich bei der Abfallhierarchie nicht um eine strikte, verbindliche Prioritätenreihenfolge handelte, sondern sie vielmehr zugunsten der besten Umweltoptionen flexibel ausgestaltet wäre.⁴²⁸ Soweit damit gemeint sein sollte, dass die Abfallhierarchie letztlich im Hinblick auf einen „besseren Umweltschutz“ beliebig durchbrochen werden könnte, dürfte dieser Ansatz der Regulationsstruktur des Art. 4 Abs. 1, 2 UAbs. 1 kaum entsprechen und im Übrigen auch nicht der **grundsätzlichen Verbindlichkeit der Abfallhierarchie**⁴²⁹ Rechnung tragen: Denn eine Verpflichtung lediglich auf das „beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes“ höbe letztlich die Abfallhierarchie auf und machte Art. 4 Abs. 1 überflüssig. Im Übrigen ist Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen eine Abweichung von der Abfallhierarchie bei den mitgliedstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen möglich ist; bei einer generellen lediglich indikativen Wirkung der Abfallhierarchie entbehrte diese

⁴²⁶ So auch *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 16 (Stand III.10). A.A. aber wohl *Petersen*, in: Dokumentation zur 32. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2008, 83 (100).

⁴²⁷ Siehe hierzu auch *Petersen*, in: Dokumentation zur 32. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2008, 83 (100 f.).

⁴²⁸ So etwa *Prelle*, AbfallR 2008, 220 (223). Siehe auch *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1067); *Thieffry*, Petites affiches 2009, 6 (12); *Beckmann*, AbfallR 2010, 54 (56); *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 20 f. (Stand III.2010), letzterer unter Hinweis auf KOM(2005) 666 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung – Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling, 6. Letzterer geht aber – insoweit im Einklang mit der hier vertretenen Ansicht – (auch) davon aus, dass die RL 2008/98 die Mitgliedstaaten zur Förderung der unter Umweltaspekten optimalen abfallwirtschaftlichen Optionen verpflichtet, wobei grundsätzlich die fünfstufige Abfallhierarchie zugrunde zu legen sei und hinsichtlich möglicher Abweichungen die Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1, der das Abwägungsprogramm und die Methode, nicht aber das Ergebnis für einzelne Abfallströme vorgebe, zu beachten sei (vgl. Rn. 22).

⁴²⁹ Diese denn auch bejahend etwa *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 20 (Stand III.2010); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 4-7 RL 2008/98, Rn. 2 (Stand 03/2009); verneinend *Krämer*, elni 2010, 2 (4); unklar *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 18, Rn. 50; *Waggershauser*, AbfallR 2009, 50 (57); für eine grundsätzliche Verbindlichkeit plädierend *Petersen*, AbfallR 2006, 102 (103); wohl auch *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (156 f.); *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1066 f.), der darauf hinweist, dass die Mitgliedstaaten einerseits die Hierarchie anzuwenden haben, ihnen andererseits aber auch ein erheblicher Gestaltungsspielraum einzuräumen sei.

Regelung ebenfalls jeglichen Sinns. Schließlich und damit in engem Zusammenhang stehend ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsgesetzgeber mit der Festlegung der Abfallhierarchie eben entschieden hat, was die grundsätzlich (unter Vorbehalt von Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2) „beste abfallrechtliche und abfallpolitische Option“ (Erwägungsgrund 31) ist. Warum diese gesetzgeberische Festlegung letztlich beliebig (da die Frage, was die „beste“ umweltpolitische Variante ist, selbstredend sehr unterschiedlich beantwortet werden kann und kaum einer Präzisierung zugänglich ist) unterlaufen werden können soll, ist nicht ersichtlich.

184. Diese grundsätzliche Maßgeblichkeit der Abfallhierarchie für die mitgliedstaatliche Umsetzung ändert aber nichts daran, dass diesen bei der genauen Festlegung der Maßnahmen zu ihrer Förderung ein **weiter Gestaltungsspielraum** einzuräumen ist. Die Formulierung des Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 dürfte gerade auf diesen Gestaltungsspielraum hinweisen, der sich nach dem Gesagten nicht auf die Abfallhierarchie selbst bezieht,⁴³⁰ aber auf die genauen Maßnahmen, die zu ihrer Förderung getroffen werden, die den Schwerpunkt eben – mangels weiterer Präzisionen in der Vorschrift – durchaus verschieden legen können.⁴³¹
185. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, von der **Abfallhierarchie abzuweichen**, wobei Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 hierfür gewisse Voraussetzungen zu entnehmen sind:
- Erstens ist eine solche Abweichung nur für „**bestimmte Abfallströme**“ möglich, womit wohl Bezug auf einerseits bestimmte Abfälle, andererseits auf bestimmte Abfallentsorgungsmaßnahmen genommen wird, so dass es jedenfalls ausgeschlossen ist, die Abfallhierarchie allgemein zu relativieren.
 - Zweitens muss die Abweichung durch „**Lebenszyklusdenken hinsichtlich der gesamten Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser Abfälle**“ gerechtfertigt sein. Der Grundgedanke hinter dieser Voraussetzung dürfte darin zu sehen sein, dass es grundsätzlich möglich sein kann, dass mit Bewirtschaftungsmaßnahmen, welche die Abfallhierarchie nicht (streng) befolgen, gleichwohl insgesamt die ökologischen Auswirkungen der betreffenden Abfälle vorteilhafter sind als bei Maßnahmen, welche die Abfallhierarchie befolgen, wobei jedenfalls der gesamte Lebenszyklus der Abfälle zu berücksichtigen ist. Es ist also zu ermitteln bei welchen Lebenszyklusphasen eines Produkts die Umweltauswirkungen am effektivsten reduziert werden können. Damit soll verhindert werden, dass sich die Umweltauswirkungen auf ein anderes Umweltmedium verschieben, und letztlich geht es (auch) um eine integrative Betrachtungsweise, bei der nicht nur abfallwirtschaftliche Aspekte im Vordergrund stehen. Beispielsweise kann es umweltfreundlicher sein, wenn alte Elektrogeräte mit einem hohen Energieverbrauch, anstelle sie wieder zu verwenden, beseitigt und durch energieeffizientere Produkte ersetzt werden.⁴³² Damit ist dieses „Lebenszyklusdenken“ eher als methodisches Instrument

⁴³⁰ So wäre nach (wohl zutreffender) Ansicht von *Beckmann*, AbfallR 2010, 54 (59), ein Verbot der energetischen Verwertung von Abfällen auf der Grundlage von Art. 4 RL 2008/98 nur möglich, wenn die Abfälle alternativ zu der energetischen Verwertung zur Wiederverwendung vorbereitet oder recycelt werden können. Käme als Alternative nur eine Beseitigung in Betracht, wäre ein Verbot der energetischen Verwertung mit dem Vorrang dieser Verwertung vor der Beseitigung unvereinbar.

⁴³¹ Vgl. zu diesem Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Abfallhierarchie auch *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 10 RL 2008/98, Rn. 14 (Stand XI.2009); *Wendenburg*, AbfallR 2007, 150 (152); *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1066 f.).

⁴³² Dieses sowie weitere Beispiele bei *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 26 (Stand III.2010).

- abfallpolitischer Entscheidungen anzusehen, während ihm aber keine bestimmten zu erreichenden Ergebnisse entnommen werden können,⁴³³ so dass den Mitgliedstaaten (auch) hier ein beachtlicher Gestaltungsspielraum einzuräumen ist.
- Schließlich deutet der Begriff der „Rechtfertigung“ darauf hin, dass die Mitgliedstaaten jedenfalls den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** zu beachten haben, was sich im Übrigen bereits aus dessen allgemeiner Maßgeblichkeit bei der Umsetzung von Unionsrecht ergeben dürfte. Damit muss die mitgliedstaatliche Maßnahme zur Sicherstellung des angestrebten Ziels (ein hohes oder höheres Umweltschutzniveau) also insbesondere geeignet und erforderlich sein.
186. Insgesamt kann Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 in Bezug auf die **Verbindlichkeit der Abfallhierarchie** damit eine Art **Kompromiss** entnommen werden: Auf der einen Seite wird – in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 – die Abfallhierarchie durchaus als verbindlich bzw. „verbindliche Leitlinie“ definiert, womit sie dementsprechend auch durch die Mitgliedstaaten umzusetzen ist. Auf der anderen Seite aber wird den Mitgliedstaaten zugestanden, unter gewissen Voraussetzungen letztlich aus umweltpolitischen Gründen von der Hierarchie abzuweichen, womit den Nachteilen einer zu starren bzw. rigiden Prioritätenfestsetzung in allgemein-abstrakter Form, die möglichen Besonderheiten bestimmter Abfälle oder Abfallströmen nicht oder nur ungenügend Rechnung zu tragen vermag, begegnet werden kann, ohne die Befolgung der Abfallhierarchie in das Belieben der Mitgliedstaaten zu stellen. Wenn auch der Regelungssystematik des Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 UAbs. 1 entnommen werden kann, dass die Richtlinie vom Grundsatz der Vorzugswürdigkeit der Abfallhierarchie ausgeht, so dass eine gewisse Vermutung dafür spricht, dass ihre Beachtung auch aus umweltpolitischer Sicht das vorzugswürdigste Instrument ist und den Mitgliedstaaten daher eine Darlegungslast in Bezug auf das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 obliegt, dürfte – auch vor dem Hintergrund des den Mitgliedstaaten hier eingeräumten Gestaltungsspielraum – insgesamt ein gewisser Ausgleich zwischen dem Anliegen der Aufstellung einer Grundregel und Abweichungsmöglichkeiten unter bestimmten Voraussetzungen gelungen sein, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, im Falle des Bestehens umweltpolitischer Gründe von der Abfallhierarchie abzuweichen, wenn dies auch rechtfertigungsbedürftig ist.⁴³⁴ Vor diesem Hintergrund und angesichts des den Mitgliedstaaten einzuräumenden großen Gestaltungsspielraums dürfte die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit der Abfallhierarchie als solche etwas an Bedeutung verlieren.

II. Transparenzgebot (UAbs. 2, 3)

187. Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 enthält ein an die Mitgliedstaaten gerichtetes **Transparenzgebot bei der Entwicklung von Abfallrecht und Abfallpolitik**. Dieses Transparenzgebot bezieht sich – aufgrund seiner systematischen Stellung – auf rechtliche und politische Maßnahmen der Abfallvermeidung und der Festlegung der Entsorgungswege für Abfallströme auf der Basis der Abfallhierarchie.⁴³⁵ Das Transparenzgebot verlangt, dass

⁴³³ Ausführlich zum Lebenszyklusdenken *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 23 ff. (Stand III.2010).

⁴³⁴ S. in diesem Zusammenhang aber auch die Kritik bei *Schink*, AbfallR 2007, 50 (52), der geltend macht, die Beschränkung der Abweichungsmöglichkeit von der Abfallhierarchie (nur) bei Vorliegen einer Lebenszyklusbewertung widerspreche dem berechtigten Anliegen, es den Mitgliedstaaten selbst zu überlassen, für die einzelnen Abfallströme angemessene Festlegungen zu treffen und sich im Einzelfall für konkrete Vermeidungs- oder Verwertungspflichten zu entscheiden.

⁴³⁵ *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 28 (Stand III.2010).

mitgliedstaatliche Entscheidungen derart gestaltet werden, dass sie für die Öffentlichkeit verständlich sind. Dabei sind auch die bestehenden nationalen Regeln über die Konsultation und Beteiligung der Bürger und der beteiligten Kreise zu beachten (Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2, Hs. 2). Insgesamt legt es diese Bestimmung nahe, dass die Mitgliedstaaten eine Öffentlichkeitsbeteiligung auch tatsächlich zu ermöglichen haben.

188. Deutlich wird damit, dass der Hinweis auf die **Öffentlichkeitsbeteiligung** schon aufgrund der Bezugnahme auf nationales Recht letztlich im Wesentlichen **deklaratorischer Natur** ist. Dem **Transparenzgebot** kommt jedoch durchaus ein eigenständiger rechtlicher Charakter zu,⁴³⁶ wobei jedoch die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen nicht spezifiziert werden, so dass ihnen diesbezüglich ein erdenklich weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen ist.
189. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang jedoch darauf, dass sich insbesondere eine Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung, aber auch gewisse, der Transparenz von Entscheidungsprozessen dienende Verpflichtungen aus **anderen unions- und/oder völkerrechtlichen Vorgaben** ergeben können. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die sog. Aarhus-Konvention,⁴³⁷ die neben die gerichtliche Kontrolle betreffenden Vorgaben insbesondere ein Recht Einzelner auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen Umweltinformationen sowie eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung über Pläne bzw. Programme und Projekte vorsieht.⁴³⁸ Die Union hat diese Konvention ratifiziert und (weitgehend) umgesetzt.⁴³⁹

III. Abwägungsgebot (UAbs. 3)

190. Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 enthält schließlich eine Aufzählung verschiedener **Abwägungskriterien**. Grundsätzlich dürften einige Abwägungskriterien (implizit) bereits in Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 enthalten sein (Vorsorge und Nachhaltigkeitsgebot, Ressourcenschutz und Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit), heisst es doch, dass „das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbracht werden soll“. Von der Systematik her wäre es demnach wohl sinnvoller gewesen, die nun in Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 konkretisierten Abwägungsgebote – soweit **Umweltschutzaspekte** betroffen sind – bereits in Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 zu erwähnen. Im Übrigen dürfte sich die Maßgeblichkeit dieser Abwägungskriterien bereits aus Art. 191, 192 Abs. 2 AEUV ergeben, sind doch die im Vertrag verankerten Umweltschutzprinzipien auch von den Mitgliedstaaten jedenfalls insoweit zu beachten, als sie Unionsrecht umsetzen.⁴⁴⁰

⁴³⁶ So auch *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 29 (Stand III.2010).

⁴³⁷ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, unterzeichnet am 30. Oktober 2001 in Aarhus, Dänemark.

⁴³⁸ Siehe auch *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 29 (Stand III.2010).

⁴³⁹ Vgl. umfassend, m.w.N., zur Tragweite der Aarhus-Konvention und ihrer Umsetzung im Unionsrecht nunmehr *Schlacke/Schrader/Bunge*, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, *passim*; s. ansonsten zur Aarhus-Konvention *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Kommentar, F II.1, 2003; *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, *passim*; *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 ff.; *Zschiesche*, ZUR 2001, 177 ff.; *Jeder*, UTR 2002, 145 ff.; *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 ff.; *Schink*, EurUP 2003, 27 ff.; *von Danwitz*, NVwZ 2004, 272 ff.; *Jendroska*, JEEPL 2005, 12 ff.

⁴⁴⁰ Hierzu ausführlich *Epiney*, FS Zuleeg, 633 ff.

191. Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 dürfte jedoch eine **eigenständige Bedeutung** zukommen, soweit es um die **technische Durchführbarkeit**, die **wirtschaftliche Vertretbarkeit** und die **sozialen Folgen der Abfallbewirtschaftung** bzw. der in ihrem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen geht; diese können nämlich nicht als „Umweltschutzaspekte“ verstanden werden.
192. Damit die widerstreitenden wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Interessen hinreichend gewichtet werden, ist es notwendig die jeweiligen Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und das soziale Umfeld in **eigenständigen Verfahren zu ermitteln** und deren Ergebnisse erst im Anschluss daran gegeneinander abzuwägen.⁴⁴¹

⁴⁴¹ Im Ergebnis ebenso *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 4 RL 2008/98, Rn. 30 (Stand III.2010).

Artikel 5

Nebenprodukte

(1) Ein Stoff oder Gegenstand, der das Ergebnis eines Herstellungsverfahrens ist, dessen Hauptziel nicht die Herstellung dieses Stoffes oder Gegenstands ist, kann nur dann als Nebenprodukt und nicht als Abfall im Sinne des Artikels 3 Nummer 1 gelten, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) es ist sicher, dass der Stoff oder Gegenstand weiter verwendet wird,
- b) der Stoff oder Gegenstand kann direkt ohne weitere Verarbeitung, die über die normalen industriellen Verfahren hinausgeht, verwendet werden,
- c) der Stoff oder Gegenstand wird als integraler Bestandteil eines Herstellungsprozesses erzeugt und
- d) die weitere Verwendung ist rechtmäßig, d. h. der Stoff oder Gegenstand erfüllt alle einschlägigen Produkt-, Umwelt- und Gesundheitsschutzanforderungen für die jeweilige Verwendung und führt insgesamt nicht zu schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen.

(2) Auf der Grundlage der Voraussetzungen nach Absatz 1 können Maßnahmen getroffen werden, um die Kriterien zu bestimmen, nach denen bestimmte Stoffe oder Gegenstände als Nebenprodukt und nicht als Abfall im Sinne des Artikels 3 Nummer 1 anzusehen sind. Diese Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung, werden nach dem in Artikel 39 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

Übersicht

- A. Ausgangslage und Hintergrund
- B. Voraussetzungen (Abs. 1)
- C. Festlegung der Kriterien (Abs. 2)

O. Ausgangslage und Hintergrund⁴⁴²

193. Im Zusammenhang mit der Qualifizierung eines Stoffes oder Gegenstands als Abfall (oder eben nicht) wirft die Abgrenzung zwischen **Produktionsrückständen und Nebenprodukten** besondere Probleme auf.⁴⁴³ Grundsätzlich ist bei Produktionsrückständen eine Wiederverwertung nicht tatsächlich beabsichtigt, so dass in der Regel zumindest eine faktische Entledigung und damit die Abfalleigenschaft zu bejahen sein wird; hingegen sollen Nebenprodukte in der einen oder anderen Form wieder in den Produktionsprozess einfließen, so dass keine Entledigung vorliegt und die Abfalleigenschaft zu verneinen ist.⁴⁴⁴

⁴⁴² In diesem Abschnitt wird teilweise auf bereits durchgeführte Untersuchungen zurückgegriffen, vgl. *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 2, Rn. 26 ff.

⁴⁴³ Ausführlich zu den Nebenprodukten siehe *Petersen*, in FS Sellner, 315 (328 ff.); *Uwer/Held*, EuZW 2010, 127 ff.; s. auch *Krämer*, elni 2010, 2 (4).

⁴⁴⁴ Siehe 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

194. Die Frage der genauen **Abgrenzung** zwischen beiden Konstellationen kann jedoch mitunter Schwierigkeiten bereiten und war schon vor der Einführung des Art. 5 im Rahmen der Vorgängerrichtlinie – die keine ausdrückliche und eigene Regelung über die Abgrenzung zwischen Produktionsrückständen und Nebenprodukten bzw. die Qualifizierung als Nebenprodukt enthielt – streitig und Gegenstand einiger Urteile des EuGH.
195. Die **Rechtsprechung des EuGH** war dabei bei der Annahme von Nebenprodukten⁴⁴⁵ eher zurückhaltend und ging vor dem Hintergrund der grundsätzlich weiten Auslegung des Abfallbegriffs im Hinblick auf die Effektivität des Abfallrechts davon aus, dass ein Nebenprodukt nur dann zu bejahen sei, wenn eine Weiterverwendung des Produkts vorteilhaft und ohne weitere Maßnahmen möglich und sehr wahrscheinlich sei.⁴⁴⁶ So schloss der EuGH in seiner in diesem Zusammenhang grundlegenden Entscheidung in der Rs. C-9/00, 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.⁴⁴⁷ 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.⁴⁴⁸ 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-188/07⁴⁴⁹ 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. In weiteren Urteilen schränkte der

von Produkten, die keine Abfälle sind, unterschieden werden müsse, auch wenn dies zu Abgrenzungsproblemen führe.

⁴⁴⁵ Wobei ein solches grundsätzlich nur dann vorliegt, wenn der Herstellungsprozess gerade nicht auf die Produktion dieses Stoffes oder Gegenstandes ausgerichtet war, so dass grundsätzlich (es sei denn, die im Text erwähnten Voraussetzungen liegen vor) von einer Entledigung auszugehen ist. Soll das betreffende Produkt hingegen im Herstellungsprozess produziert werden, ist grundsätzlich das Vorliegen des Entledigungstatbestands zu verneinen, vgl. hierzu nur *Uwer/Held*, EuZW 2010, 127.

⁴⁴⁶ 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.; *Uwer/Held*, EuZW 2010, 127 ff.; *Frenz*, AbfallR 2008, 105 ff.; *Weidemann*, Abfall oder 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 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.

⁴⁴⁷ EuGH, Rs. C-9/00 (*Palin Granit Oy*), Slg. 2002, I-3533; ähnlich EuGH, Rs. C-114/01 (*Avesta Polarit*), Slg. 2003, I-8725. 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.

⁴⁴⁸ 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.

⁴⁴⁹ EuGH, Rs. C-188/07 (*Commune de Mesquer*), Slg. 2008, I-4501, Rn. 40 ff.

Gerichtshof aber – insbesondere durch eine weite Auslegung des Kriteriums der „Fortsetzung des Gewinnungsprozesses“ – den Abfallbegriff ein, so wenn er in Bezug auf ein in einer Raffinerie anfallendes Gemisch aus Kohlenstoff und Verunreinigungen („Petrolkoks“) anführte, dieses sei kein Abfall, wenn es bei der Raffination von Erdölprodukten erzeugt werde und dies von Anfang an geplant sei, was auch dann gelte, wenn dieser Stoff bei dieser Tätigkeit „zwangsläufig“ anfalle. Interessant und wenig konsequent ist hier, dass der Gerichtshof bereits das Vorliegen eines Produktionsrückstands in einer solchen Konstellation verneinte, dies obwohl die Herstellung von Petrolkoks nicht das Ziel der Raffination ist. Voraussetzung sei allerdings jedenfalls, dass die Verwendung sichergestellt sei und eine „ähnliche Verwendungsart“ wie diejenige des Hauptprodukts stattfinde.⁴⁵⁰ Aber auch dieses letzte Kriterium wurde in zwei weiteren Entscheidungen sehr relativiert, in dem der Gerichtshof die Abfalleigenschaft von in Mastbetrieben anfallendem Mist, der zur Düngung auf benachbarten Feldern ausgebracht wurde, verneinte.⁴⁵¹ Wenig überzeugend ist hier, dass zur Herstellung von Fleisch das Düngen von Feldern gerade nicht erforderlich ist, womit das Vorliegen der Fortsetzung des Gewinnungsprozesses wohl zu verneinen gewesen wäre.

196. 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 wird streiten können. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, noch weitere Kriterien (verstärkt) zur Abgrenzung von Abfall und Nebenprodukten heranzuziehen, wovon auch der EuGH ausgeht,⁴⁵² so insbesondere die Entstehung eines wirtschaftlichen Vorteils durch das Nebenprodukt bzw. seine Verwendung⁴⁵³ oder auch die Notwendigkeit dauerhafter Lagerungstätigkeiten. Hingegen ist die Art der Verwendung nach der Rechtsprechung nicht von Bedeutung,⁴⁵⁴ ebenso wenig wie eine „Zwischenlagerung“.⁴⁵⁵
197. Durch die Einführung des **Art. 5 RL 2008/98** sollen die **Voraussetzungen des Vorliegens eines Nebenprodukts präzisiert** werden, wobei an die skizzierte Rechtsprechung angeknüpft, diese aber auch teilweise präzisiert bzw. (etwas) modifiziert wird.⁴⁵⁶ Die Systematik des Art. 5 impliziert, dass die Abfalleigenschaft bei Vorliegen der

⁴⁵⁰ EuGH, Rs. C-235/02 (Saetti und Frediani), Slg. 2004, I-1005.

⁴⁵¹ EuGH, Rs. C-416/02 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7487; EuGH, Rs. C-121/03 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7569. Kritisch zu diesen Urteilen *Sobotta*, ZUR 2007, 188 (190 ff.).

⁴⁵² 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.

⁴⁵³ Vgl. ähnlich wohl auch *Sobotta*, ZUR 2007, 188 (190 ff.).

⁴⁵⁴ EuGH, verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 64.

⁴⁵⁵ EuGH, Rs. C-416/02 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7487; EuGH, Rs. C-121/03 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7569.

⁴⁵⁶ *Uwer/Held*, EuZW 2010, 127 (131).

in dieser Vorschrift genannten Voraussetzungen entfällt,⁴⁵⁷ selbst wenn sich der Besitzer des Stoffes oder Gegenstandes entledigen will, dies obwohl gerade die Entledigung das abfalltypische Risiko darstellt.⁴⁵⁸ Im Verhältnis zur bisherigen Rechtsprechung ist bemerkenswert, dass Art. 5 allgemein anwendbare Voraussetzungen formuliert, während sich die bisherige Rechtsprechung auf gewisse besondere Fallgestaltungen, in denen eine Wiederverwendung des betreffenden Stoffes besonders wahrscheinlich erschien, bezieht. Art. 5 ist damit grundsätzlich auf die gesamte industrielle Produktion anwendbar. Zudem stand es aufgrund der bisherigen Rechtsprechung nicht mit den Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie in Einklang, eine allgemeine Vermutung aufzustellen, wonach unter bestimmten Voraussetzungen bestimmte Stoffe oder Gegenstände wegen der beabsichtigten Wiederverwendung für ihren Besitzer einen wirtschaftlichen Wert oder Vorteil implizieren und daher als Nebenprodukt und nicht als Abfall anzusehen sind, werde dadurch doch das allein ausschlaggebende Entledigungserfordernis relativiert.⁴⁵⁹ Immerhin mag hier die Frage erlaubt sein, ob auf diese Weise wirklich einem hohen Umweltschutzniveau Vorschub geleistet werden kann, dürfte hiermit doch das Risiko einhergehen, dass diverse (mehr oder weniger gefährliche) Rückstände industrieller Prozesse (wie Schwermetall und andere Stoffe) regelmäßig als Nebenprodukt angesehen werden. Ob die in Art. 5 formulierten Voraussetzungen – die letztlich eine allgemeine Vermutung für das Nichtvorliegen der Abfalleigenschaft unter gewissen Voraussetzungen implizieren, dies obwohl eine Entledigung oder ein Entledigungswille möglicherweise vorliegt – dieser drohenden Relativierung des Abfallbegriffs entgegenwirken können, ist angesichts ihrer teilweise zu verzeichnenden Unbestimmtheit⁴⁶⁰ zumindest unsicher.⁴⁶¹

198. Die **Einführung des Art. 5** war denn auch stark **umstritten**.⁴⁶² Der Vorschlag stammte vom Rat.⁴⁶³ Der Umweltausschuss des Europäischen Parlamentes befürchtete hingegen, dass die Vorschrift die Regelung zum Abfallbegriff aushöhlen könnte und sprach sich deshalb gegen ihre Aufnahme in die Richtlinie aus. Auch die Kommission bevorzugte anstelle einer Kodifikation das Bestehen unverbindlicher bzw. durch die Rechtsprechung entwickelter und geprägter Leitlinien.⁴⁶⁴ Das Europäische Parlament ließ sich jedoch im Trilogverfahren von der Notwendigkeit der Vorschrift überzeugen, insbesondere, da auch Nebenprodukte die Anforderungen an ein hohes Gesundheits- und Umweltschutzniveau erfüllen müssen.⁴⁶⁵

⁴⁵⁷ Dies schließt allerdings nicht aus, dass das Nebenprodukt gemäß den REACH-Vorschriften registrierungspflichtig ist, siehe hierzu *Fluck*, AbfallR 2007, 14 (15); *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124 (131).

⁴⁵⁸ Siehe bereits *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, AbfVerbrV, Art. 2, Rn. 30; anders aber offenbar *Uwer/Held*, EuZW 2010, 127 (131 f.), die zusätzlich eine Entledigung verlangen, womit Art. 5 aber wohl seine eigenständige Bedeutung verlöre.

⁴⁵⁹ EuGH, Rs. C-194/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-11661; EuGH, Rs. C-195/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-11699.

⁴⁶⁰ Vgl. noch sogleich unten Rn. 7 ff.

⁴⁶¹ Vgl. auch die Kritik an der Bestimmung bei *Krämer*, elni 2010, 2 (3).

⁴⁶² Hierzu etwa *Petersen*, in: Dokumentation zur 32. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2008, 83 (90).

⁴⁶³ Siehe Gemeinsamer Standpunkt des Rates, 11406/07 vom 20.11.2007, Erwägungsgrund 20 und Art. 4.

⁴⁶⁴ S. in diesem Zusammenhang Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zu Auslegungsfragen betreffend Abfall und Nebenprodukte, KOM (2007) 59 endg./2.

⁴⁶⁵ Vgl. *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1065).

P. Voraussetzungen (Abs. 1)

199. Gemäß Art. 5 Abs. 1 Hs. 1 kann ein Stoff oder Gegenstand von vornherein nur dann „als Nebenprodukt und nicht als Abfall“ qualifiziert werden, wenn er das **Ergebnis eines Herstellungsverfahrens ist, dessen Hauptziel nicht die Herstellung dieses Stoffes oder Gegenstandes ist**. Es ist also nach dem Ziel des jeweiligen Verfahrens zu fragen: Nur wenn es sich um einen nicht im Rahmen des Hauptzwecks des Verfahrens anfallenden Stoff oder Gegenstand handelt, kann Art. 5 Abs. 1 zum Zuge kommen. Die Formulierung verdeutlicht außerdem, dass Produktionsrückstände, die im Rahmen eines Verfahrens anfallen, auf die das Verfahren jedoch nicht abzielt, stets entweder als Abfall oder als Nebenprodukt eingestuft werden können bzw. müssen,⁴⁶⁶ so dass eine entsprechende Qualifizierung notwendig und keine „Zwischenstufe“ möglich ist.
200. Dabei geht die Grundkonzeption des Art. 5 Abs. 1 dahin, dass es sich bei solchen Produktionsrückständen (die also als „Nebeneffekt“ in einem Herstellungsverfahren, dessen Hauptzweck gerade nicht die Herstellung des fraglichen Stoffes oder Gegenstandes ist) grundsätzlich um Abfall handelt, so dass Art. 5 Abs. 1 eine Art **Legalvermutung des Entledigungswillens** (subjektiver Abfallbegriff)⁴⁶⁷ begründet.
201. Allerdings sieht Art. 5 Abs. 1 auf der anderen Seite auch vor, dass eben gerade kein Abfall vorliegt, wenn gewisse Voraussetzungen – die erstmals in Art. 5 Abs. 1 kodifiziert werden – vorliegen. Art. 5 Abs. 1 knüpft dabei an die skizzierte Rechtsprechung⁴⁶⁸ an, präzisiert bzw. modifiziert aber – wie bereits erwähnt⁴⁶⁹ – teilweise die Kriterien.⁴⁷⁰ So setzt das Vorliegen eines Nebenprodukts **vier kumulativ zu verstehende Voraussetzungen** voraus:
- Erstens muss es „**sicher**“ sein, dass der Stoff oder Gegenstand **weiter verwendet** wird. Damit ist also jedenfalls nicht nur eine sehr große Wahrscheinlichkeit, sondern eine „Sicherheit“ für die Weiterverwendung notwendig, dies insofern unter Weiterentwicklung bzw. Präzisierung der Rechtsprechung, die noch auf den „Grad der Wahrscheinlichkeit“ der Wiederverwendung eines Stoffes ohne vorherige Bearbeitung abstellte, über den man streiten konnte.⁴⁷¹ Art. 5 Abs. 1 verlangt nun, dass die Wiederverwendung „sicher“ ist, wobei es aber auch hier Abgrenzungsprobleme geben mag, wobei die Formulierung immerhin zum Ausdruck bringt, dass eher strenge Anforderungen angelegt werden sollen.
 - Zweitens muss der Stoff oder Gegenstand **direkt** (also ohne eine weitere Verarbeitung, die über die „**normalen**“ **industriellen Verfahren** hinausgeht) **verwendet** werden können. Damit kann ein Nebenprodukt also auch vorliegen, wenn es vor der Weiterverwendung einer Bearbeitung, allerdings in einem „normalen industriellen Verfahren“, unterzogen wird, eine „Aufweichung“ der Rechtsprechung,⁴⁷² die wohl vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass eine völlig

⁴⁶⁶ Siehe auch *Petersen*, FS Sellner, 315 (328).

⁴⁶⁷ Hierzu oben Art. 3 Rn. 18 ff.

⁴⁶⁸ Rn. 3 f.

⁴⁶⁹ Rn. 5.

⁴⁷⁰ Zu den trotz der Rspr. des EuGH bestehenden Rechtsunsicherheiten *Sobotta*, ZUR 2007, 188 ff.; *Petersen*, ZUR 2005, 561 ff.; *Weidemann/Neun*, AbfallR 2006, 158 ff.; *da Silva Campos*, elni 2/2007, 28 ff.

⁴⁷¹ Rn. 3 f.

⁴⁷² Vgl. noch EuGH, Rs. C-9/00 (*Palin Granit Oy*), 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. S. bereits Rn. 3 f.

fehlende Verarbeitung den tatsächlichen Verhältnissen kaum gerecht würde.⁴⁷³ Aufgeworfen wird damit jedoch die Frage der Abgrenzung der „normalen“ von den „anormalen“ industriellen Verfahren, die unter Umständen schwierig und wohl kaum mit allgemein-abstrakten Kriterien zu beantworten ist.⁴⁷⁴ Geht man davon aus, dass dieses Kriterium lediglich vermeiden soll, dass in zu formaler Weise auf das Vorliegen einer weiteren Behandlung abgestellt wird, so spricht Vieles dafür, hier tendenziell darauf abzustellen, dass die weitere Verarbeitung nicht zu einem anderen Produkt führt, so dass es sich letztlich nur (aber immerhin) um eine Art Aufbereitung eines Produkts für eine spezifische Verwendung handeln darf.

- Drittens muss der Stoff oder Gegenstand im Rahmen bzw. als **„Bestandteil“ eines Produktionsprozesses „nebenbei“ angefallen** sein (oder, in den Worten der Richtlinie, der Stoff oder Gegenstand wurde als „integraler Bestandteil eines Herstellungsprozesses erzeugt“). Die eigenständige Bedeutung dieser Voraussetzung bleibt (zunächst) unklar: Dass der Stoff oder Gegenstand „nebenbei“ bei einem anderen (Produktions-) Verfahren angefallen sein muss, ergibt sich bereits aus dem Einleitungssatz des Art. 5 Abs. 1.⁴⁷⁵ Wenn unter Bezugnahme auf die englische Fassung des Art. 5 sowie eine Mitteilung der Kommission⁴⁷⁶ angeführt wird, es gehe um die Frage, ob der Stoff für eine spätere Verwendung aufbereitet und tatsächlich einer Verwendung zugeführt werden kann bzw. muss,⁴⁷⁷ so fragt es sich, inwiefern sich diese Kriterien von denjenigen der Art. 5 Abs. 1 lit. a, b unterscheiden, sind diese Aspekte doch dort schon erwähnt. Vor diesem Hintergrund dürfte – durchaus in Anlehnung an die englische Fassung der Vorschrift – Vieles dafür sprechen, in dieser Voraussetzung letztlich einen Bezug auf das durch den Gerichtshof entwickelte Kriterium, dass die Verwendung „in Fortsetzung des Gewinnungsverfahrens“ erfolgen muss,⁴⁷⁸ zu sehen, so dass ein Zusammenhang mit dem ursprünglichen Herstellungsverfahren bestehen muss. Aber auch hier wird der genaue Unterschied – wie übrigens auch bereits in der Rechtsprechung – zu den beiden anderen Kriterien kaum deutlich,⁴⁷⁹ so dass insgesamt wohl davon auszugehen ist, dass diesem Kriterium keine wirklich eigenständige Bedeutung zukommt.
- Viertens schließlich muss die **weitere Verwendung rechtmäßig** sein, insbesondere in Anbetracht der einschlägigen Produkt-, Umwelt- und Gesundheitsanforderungen, und darf nicht zu „schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen“ führen. Unter welchen Voraussetzungen eine Verwendung

⁴⁷³ Vgl. insoweit auch *Petersen*, FS Sellner, 315 (329).

⁴⁷⁴ Auf die Unbestimmtheit dieser Voraussetzung hinweisend auch *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1076). S. aber auch *Petersen*, FS Sellner, 315 (329), der ohne nähere Begründung darauf abstellen will, dass der Stoff spezifische Verunreinigungen aufweist, die ihn von Primärstoffen unterscheidet, ohne dass klar wird, warum stoffliche Eigenschaften ein Kriterium für die „Normalität“ der Verfahren darstellen können. Die Gefährlichkeit des Stoffes oder Gegenstandes dürfte eher im Rahmen der vierten Voraussetzung eine Rolle spielen.

⁴⁷⁵ Vgl. auch Rn. 7 f.

⁴⁷⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zur Mitteilung zu Auslegungsfragen betreffend Abfall und Nebenprodukte vom 21.2.2007, KOM (2007) 59 endg., 3.3.3.

⁴⁷⁷ So etwas missverständlich *Petersen*, FS Sellner, 315 (329 f.), der aber auch auf den Zusammenhang mit der Rechtsprechung hinweist, insofern in Übereinstimmung mit der hier vertretenen Auffassung.

⁴⁷⁸ 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 bzw. „größzügiger“ 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. S. auch schon oben Rn. 3 f.

⁴⁷⁹ Vgl. diesen Hinweis auch bei *Petersen*, FS Sellner, 315 (329 f.).

nicht zu „schädlichen Umwelt- und Gesundheitsfolgen“ – ein Erfordernis, das auch in Art. 6 Abs. 1 lit. d erwähnt ist – führt, wird indes nicht präzisiert.⁴⁸⁰ Immerhin wird man hier – in Anknüpfung an die Rechtsprechung⁴⁸¹ – den allgemeinen Grundsatz formulieren können, dass in denjenigen Fällen, in denen der Stoff oder Gegenstand der geplanten Verwendung an sich nicht angepasst ist und nur unter besonderen Vorsichtsmaßnahmen für die Umwelt verwendet werden kann, das Vorliegen dieser Voraussetzung in der Regel verneinen müssen, so dass die Abfalleigenschaft zu bejahen ist. Weiter dürfte Vieles dafür sprechen, dass schädliche Umwelt- oder Gesundheitsfolgen in aller Regel dann zu bejahen sein werden, wenn die Verwendung des Produktionsrückstands als Nebenprodukt weniger „sicher“ ist als bei seiner Einstufung als Abfall,⁴⁸² was letztlich – neben einer Analyse der Gefährlichkeit des Produkts – einen Vergleich zwischen dem Schutzniveau des Produktrechts und des Abfallrechts impliziert.

202. Insgesamt mag man einerseits begrüßen, dass die RL 2008/98 nunmehr die **Abgrenzung zwischen Nebenprodukten und Abfällen nunmehr ausdrücklich aufnimmt und präzisiert**, was der Rechtssicherheit zuträglich sein könnte. Zu verkennen ist aber auch auf der anderen Seite nicht, dass auch die neue Definition nicht nur **Abgrenzungsprobleme** aufwerfen wird, sondern den **Abfallbegriff** tendenziell – auch im Verhältnis zur bisherigen Rechtsprechung – (noch weiter) **einschränkt**, dies insbesondere aufgrund der Zulässigkeit einer Verarbeitung sowie des Verzichts auf die Maßgeblichkeit der Entledigung bzw. des Entledigungswillens bei Vorliegen der in der Vorschrift genannten Voraussetzungen. Damit werden letztlich die wirtschaftlichen Vorteile sowie die Verwendbarkeit und Verwertbarkeit von Stoffen oder Produkten zu Kriterien für die Qualifizierung als Abfall. Zwar waren auch schon in der bisherigen Rechtsprechung – wie erwähnt⁴⁸³ – 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 entledigt, was er auch durch eine Wiederverwertung tun kann. Daher fragt es sich, ob auf diese Weise die Ziele des (vorsorgenden) Ressourcen- und Umweltschutzes – die dem Abfallrecht zugrunde liegen – durch eine zu weite Eingrenzung des Abfallbegriffs nicht unterlaufen werden. Denn an sich sollte 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;⁴⁸⁴ dies ist aber grundsätzlich

⁴⁸⁰ 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 im weiteren Verlauf des Urteils aber die abfallspezifischen Risiken 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, hierzu schon Rn. 3.

⁴⁸¹ EuGH, verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (ARCO Chemie), Slg. 2000, I-4475, Rn. 87.

⁴⁸² So Petersen, FS Sellner, 315 (330 f.).

⁴⁸³ Rn. 3 f.

⁴⁸⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang zu den abfallspezifischen Risiken Reese, NVwZ 2009, 1073 (1074 f.), der das „Ausweichrisiko“, das „Ressourcenrisiko“ und das „Umweltrisiko“ unterscheidet.

auch dann der Fall, wenn es um notwendig anfallende Produktionsrückstände geht, die später verwertet werden, solange der Entledigungswille gegeben ist.⁴⁸⁵

Q.Festlegung der Kriterien (Abs. 2)

203. Art. 5 Abs. 2 sieht die Möglichkeit vor, 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. Art. 5 Abs. 2 soll offenbar in erster Linie divergierende Entscheidungen bzw. Qualifizierungen der Mitgliedstaaten verhindern.⁴⁸⁶ Die nach Art. 5 Abs. 2 getroffenen Maßnahmen bewirken – so Art. 5 Abs. 2 – 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 modifizieren können – wie übrigens auch schon Art. 5 Abs. 1.⁴⁸⁷ Dies ist insofern bemerkenswert, als diese Bestimmung nur auf die teilweise sehr allgemeinen materiellen Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 verweist, so dass der Gestaltungsspielraum für eine entsprechende verbindliche Einschränkung des Abfallbegriffs eher weit ausfällt. Immerhin wird man aber aus der Präzisierung, dass diese Ergänzung nicht wesentliche Bestimmungen der Richtlinie modifiziert, ableiten können, dass das Grundanliegen der Richtlinie, einen genügenden Umweltschutz vor Gefahren, die mit der Entstehung von Abfällen einhergehen, beachtet werden muss, womit es wohl nicht in Einklang stünde, zu große und/oder zu unbestimmt definierte Gruppen von Stoffen oder Gegenständen auf diesem Weg vom Anwendungsbereich des Abfallrechts auszuschließen.
204. Damit wurden durch Art. 5 in Bezug auf Nebenprodukte mit der RL 2008/98 **Konkretisierungen** vorgenommen, die aber ihrerseits wiederum (**Auslegungs-)** Fragen aufwerfen,⁴⁸⁸ denen dann auf dem Wege des Ausschussverfahrens (teilweise) begegnet werden kann. Hier wird insbesondere darauf zu achten sein, dass die **Ziele des Ressourcen- und Umweltschutzes durch eine zu weite 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 Abfallrahmenrichtlinie die Befugnis zur Bestimmung des Abfallbegriffs in Bezug auf die Frage der Einordnung eines Stoffes als Nebenprodukt ganz oder teilweise dem Ausschussverfahren überlässt, ohne dass die Richtlinie hinreichend präzise inhaltliche Vorgaben formuliert.
205. Jedenfalls wird man aus Art. 5 Abs. 2 nicht ableiten können, dass Art. 5 Abs. 1 nicht **unmittelbar wirksam** sein kann.⁴⁸⁹ Denn Art. 5 Abs. 2 stellt nur eine „Kann-Vorschrift“ dar, so dass sich die Frage nach der unmittelbaren Wirksamkeit des Art. 5 Abs. 1 allein aufgrund des Regelungsgehalts dieser Vorschrift bestimmt. Da diese aber weitgehend an

⁴⁸⁵ Vgl. auch Reese, NVwZ 2009, 1073 (1076), der darauf hinweist, dass in Art. 5 der Bezug zu abfallspezifischen Risiken fehle. Weiter kritisiert er das Zusammenspiel von Art. 5 und Art. 6, da Nebenprodukte nach Art. 5 als Abfall anzusehen sein könnten, obwohl ihre Abfalleigenschaft nach den Voraussetzungen des Art. 6 eigentlich beendet sei. Dieser letztgenannte Punkt wird nicht ganz klar, da im Falle des Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 6 in aller Regel (erst recht) die Voraussetzungen des Art. 5 gegeben sein dürften.

⁴⁸⁶ Petersen, AbfallR 2008, 154 (155).

⁴⁸⁷ Der in der Sache die Erforderlichkeit der Entledigung aufgibt, vgl. schon Rn. 7 ff.

⁴⁸⁸ S. auch schon Rn. 7 ff.

⁴⁸⁹ In diese Richtung wohl auch Krämer, elni 2010, 2 (3).

die bisherige Rechtsprechung anknüpft und die zugegebenermaßen teilweise offenen Rechtsbegriffe auf dieser Grundlage wohl einer Präzisierung zugänglich sind, dürfte Vieles für eine grundsätzlich mögliche unmittelbare Wirksamkeit des Art. 5 Abs. 1 sprechen.

Artikel 6

Ende der Abfalleigenschaft

- (1) Bestimmte festgelegte Abfälle sind nicht mehr als Abfälle im Sinne von Artikel 3 Buchstabe a anzusehen, wenn sie ein Verwertungsverfahren, wozu auch ein Recyclingverfahren zu rechnen ist, durchlaufen haben und spezifische Kriterien erfüllen, die gemäß den folgenden Bedingungen festzulegen sind:
- a) Der Stoff oder Gegenstand wird gemeinhin für bestimmte Zwecke verwendet;
 - b) es besteht ein Markt für diesen Stoff oder Gegenstand oder eine Nachfrage danach;
 - c) der Stoff oder Gegenstand erfüllt die technischen Anforderungen für die bestimmten Zwecke und genügt den bestehenden Rechtsvorschriften und Normen für Erzeugnisse und
 - d) die Verwendung des Stoffs oder Gegenstands führt insgesamt nicht zu schädlichen Umwelt- und Gesundheitsfolgen.
- (2) Die Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung, die die Annahme dieser Kriterien und die Festlegung der Abfälle betreffen, werden gemäß Artikel 39 Absatz 2 nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen. Spezielle Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft sind unter anderem mindestens für körniges Gesteinsmaterial, Papier, Glas, Metall, Reifen und Textilien in Betracht zu ziehen.
- (3) Abfälle, die gemäß den Absätzen 1 und 2 nicht mehr als Abfälle angesehen werden, sind auch für die Zwecke der Verwertungs- und Recyclingziele der Richtlinien 94/62/EG, 2000/53/EG, 2002/96/EG und 2006/66/EG sowie anderer einschlägiger Gemeinschaftsvorschriften nicht mehr als Abfälle anzusehen, soweit die auf Recycling oder Verwertung bezogenen Anforderungen dieser Rechtsvorschriften erfüllt sind.
- (4) Wurden auf Gemeinschaftsebene keine Kriterien nach dem Verfahren in den Absätzen 1 und 2 festgelegt, so können die Mitgliedstaaten im Einzelfall entscheiden, ob bestimmte Abfälle unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsprechung nicht mehr als Abfälle anzusehen sind. Sie teilen der Kommission diese Entscheidungen gemäß der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft⁽⁴⁹⁰⁾ mit, sofern jene Richtlinie dies erfordert.

Übersicht

- A. Ausgangspunkt und Bedeutung
- B. Voraussetzungen für das Wegfallen der Abfalleigenschaft (Abs. 1)
- C. Verfahren zur Festlegung der spezifischen Kriterien (Abs. 2)
- D. Verwertungs- und Recyclingziele (Abs. 3)

⁴⁹⁰ ABl. 1998 L 204 , 37.

E. Einzelfallentscheidung (Abs. 4)**R. Ausgangspunkt und Bedeutung**

206. Ist die **Verwertung**⁴⁹¹ **von Abfall abgeschlossen**, **verliert** der Stoff bzw. Gegenstand grundsätzlich⁴⁹² die **Abfalleigenschaft**.⁴⁹³ 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,⁴⁹⁴ 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.⁴⁹⁵ 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. Deutlich wird damit auch, dass bei einem als Abfall anzusehenden Stoff oder Gegenstand, der ein Verwertungsverfahren durchlaufen hat, die Abfalleigenschaft nicht automatisch entfällt.⁴⁹⁶
207. In Bezug auf das Ende der Abfalleigenschaft⁴⁹⁷ enthält die **Novelle der Abfallrahmenrichtlinie** nun (neu) eine Präzisierung bzw. Kriterien, bei deren Vorliegen ein bestimmter Stoff oder Gegenstand nicht (mehr) als Abfall anzusehen ist, wobei diese an die bereits geltenden, durch die Rechtsprechung präzisierten Grundsätze anknüpfen.⁴⁹⁸ Damit dürfte die Unterscheidung zwischen Abfall und Nicht-Abfall in Bezug auf diesen

⁴⁹¹ 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.

⁴⁹² 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. 3 Nr. 1 RL 2008/98 erfüllt sein können.

⁴⁹³ Vgl. nur *Petersen*, AbfallR 2006, 102 (105); *Petersen*, ZUR 2005, 561 (563); *Pocklington*, EELR 2000, 272 (274 f.); *Pocklington*, EELR 2006, 75 (82 f.); *Ermacora*, Abfall – Produkt, 72 f. Ausführlich zur Problematik *Weidemann*, Abfall oder Rohstoff, 72 ff.; *Petersen*, FS Sellner, 315 (335 f.); *Giesberts/Kleve*, DVBl. 2008, 678 ff.; *Kopp-Assenmacher/Glass*, AbfallR 2010, 228 (231).

⁴⁹⁴ So wohl auch EuGH, Rs. C-444/00 (Mayer Parry), Slg. 2003, I-6163.

⁴⁹⁵ Siehe zu den (allgemeinen) Voraussetzungen des Endes der Abfalleigenschaft aufgrund einer abgeschlossenen Verwertung mit zahlreichen Beispielen *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 8 RL 2008/98, Rn. 8 (Stand IX.2009); *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124 (128 ff.); *Kopp-Assenmacher/Glass*, AbfallR 2010, 228 (231).

⁴⁹⁶ Vgl. auch EuGH, Rs. C-9/00 (Palin Granit Oy), Slg. 2002, I-3533, Rn. 35; EuGH, Rs. C-114/01 (Avesta Polarit), Slg. 2003, I-8725, Rn. 35. Zutreffend wird überdies darauf hingewiesen, dass auch nicht davon auszugehen sei, dass die Registrierung nach der REACH-Verordnung (VO 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (ABl. 2006 L 296, 1; zuletzt geändert durch VO 5522/2009, ABl 2009 L 164, 7) die Abfalleigenschaft automatisch entfallen lasse, denn auch Stoffe in Abfällen könnten registriert werden, vgl., unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses der RL 2009/98 und der REACH-VO *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 20 f. (Stand IX.2009); *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (156); *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (129); mit speziellem Bezug zur Stahlindustrie *Endemann*, AbfallR 2010, 84 (85 ff.).

⁴⁹⁷ Ausführlich zum Ende der Abfalleigenschaft i.S.d. Art. 6 RL 2008/98 etwa *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124 (127 ff.); *Petersen*, FS Sellner, 315 (332 ff.); *Röttgen*, EurUP 2009, 123 ff.

⁴⁹⁸ Vgl. *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (155). S. aber auch *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (126), der den Bedingungen nicht bloß einen deklaratorischen, sondern einen konstitutiven Charakter beimisst, was insofern durchaus zutreffend ist, als es Art. 6 ermöglicht, dass bestimmte Abfälle eben gerade nicht (mehr) als Abfälle anzusehen sind. Vgl. auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 5 (Stand IX.2009); *Waggershauser*, AbfallR 2009, 50 (54).

- Aspekt einer gewissen Klärung zugeführt worden sein (vgl. auch Erw. 1-5, 8 und 22).⁴⁹⁹ Nach Art. 6 sind bestimmte spezifische Abfälle nicht mehr als Abfälle im Sinne des Art. 3 Nr. 1⁵⁰⁰ anzusehen, wenn sie ein Verwertungsverfahren durchlaufen haben und spezifische Kriterien erfüllen, die im Ausschussverfahren nach Art. 39 Abs. 2 zu definieren sind.
208. Die Bedeutung des Art. 6 ist zunächst gerade darin zu sehen, dass es diese Vorschrift erlaubt, Stoffe oder Gegenstände, die grundsätzlich (noch) als Abfälle anzusehen sind, vom **Abfallbegriff auszunehmen**, dies unter in Art. 6 Abs. 1 vorgesehenen Voraussetzungen. Bemerkenswert ist dabei, dass von dieser Möglichkeit nicht nur auf Unionsebene im Komitologieverfahren Gebrauch gemacht werden kann (Art. 6 Abs. 2); vielmehr steht sie auch den Mitgliedstaaten im Einzelfall offen, sofern auf Unionsebene noch keine entsprechenden Kriterien angenommen wurden (Art. 6 Abs. 4). Art. 6 kann aber auch dann von Bedeutung sein, wenn die Voraussetzungen für das Vorliegen von Abfällen nicht mehr gegeben sind; in diesem Fall kommt der Bestimmung eine primär klarstellende und präzisierende Funktion zu.
209. Die **Einführung** einer Vorschrift, durch die das Ende der Abfalleigenschaft präzisiert wird, war im Gegensatz zur Einführung des Art. 5 zur Abgrenzung von Abfall und Nebenprodukten⁵⁰¹ **unstreitig**.⁵⁰² Allerdings wurde der erste Vorschlag der Kommission, der das Ende der Abfalleigenschaft mit dem Begriff „Sekundärprodukt“ koppelte, der selbst aber nicht durch die Richtlinie definiert wurde, seitens des Europäischen Parlaments abgelehnt.⁵⁰³
210. Für die Unternehmen ist die Einstufung des Stoffes oder Gegenstandes als Produkt insofern von Bedeutung als sie damit aus ihren abfallrechtlichen Verpflichtungen entlassen werden.⁵⁰⁴ Auf der anderen Seite ist aber regelmäßig auch ein Interesse – insbesondere der Staaten – an einer möglichst langen und lückenlosen Verfolgung der Stoffströme im Verwertungsprozess sicherzustellen.⁵⁰⁵ Jedenfalls ist die **Bedeutung des Wegfallens der Abfalleigenschaft** nicht zu unterschätzen, finden doch – je nachdem, ob der Stoff als Abfall anzusehen ist oder nicht – grundsätzlich unterschiedliche Regelungen Anwendung (etwa in Bezug auf die Abfallverbringung).

⁴⁹⁹ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 5 (Stand IX.2009). Siehe zur Notwendigkeit dieser Präzisierung auch *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (124 f.) mit Verweis auf KOM (2005) 666 endg. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling.

⁵⁰⁰ Der Verweis auf Art. 3 lit. a in Art. 6 Abs. 1 dürfte ein Redaktionsversehen sein, wird doch der Abfallbegriff nunmehr in Art. 3 Nr. 1 definiert.

⁵⁰¹ Siehe Art. 5 RL 2008/98, Rn. 6.

⁵⁰² Der Vorschlag des Parlaments sah allerdings zunächst nur vor, dass die Mitgliedstaaten die Kommission auffordern könnten zu entscheiden, ob bestimmte Abfälle im Ausnahmefall nicht mehr als Abfälle anzusehen sind, unter der Voraussetzung, dass damit keine negativen Auswirkungen auf die Umwelt oder die Gesundheit verbunden sind und die Möglichkeit einer Vermarktbarkeit besteht; konkrete Voraussetzungen, wann die Abfalleigenschaft endet, waren nicht vorgesehen (vgl. Bericht des Unterausschusses des Europäischen Parlaments A6-0466/2006 vom 15.12.2006, Änderungsvorschlag 45 zu Art. 11 Kommissionsvorschlag).

⁵⁰³ Ausführlich zur Entstehung des Art. 6 RL 2008/98 *Kitzinger*, AbfallR 2007, 216 (217 ff.); *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 1 ff. (Stand IX.2009). Siehe auch *Petersen*, ZUR 2007, 449 (451); *Schink*, AbfallR 2007, 50 (54).

⁵⁰⁴ Siehe allgemein zur Bedeutung dieser Abgrenzung *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124.

⁵⁰⁵ *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124. Vgl. zur Problematik auch *Giesberts/Kleve*, DVBl. 2008, 678 ff.

S. Voraussetzungen für das Wegfallen der Abfalleigenschaft (Abs. 1)

211. Art. 6 Abs. 1 kommt von vornherein nur unter der Voraussetzung zum Zug, dass die Abfälle **Verwertungsverfahren** (wozu auch Recyclingverfahren zu zählen sind) durchlaufen haben.⁵⁰⁶ Zu den Verwertungsverfahren zählen neben dem ausdrücklich genannten Recyclingverfahren, sämtliche Verwertungsverfahren im Sinne des Art. 3 Nr. 15.⁵⁰⁷ Somit kann ein Verwertungsverfahren auch in der bloßen Sichtung des Abfalls bestehen, um nachzuweisen, dass er die Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft erfüllt (vgl. Erwägungsgrund 22).⁵⁰⁸ Weiter können auch für die energetische Verwertung bestimmte Abfälle (also sog. sekundäre Brennstoffe) von der Regelung erfasst werden, kann doch auch hier eine Verwertung vorliegen.⁵⁰⁹
212. Art. 6 Abs. 1 bezieht sich sodann nur auf „**bestimmte**“ **festgelegte Abfälle**, wobei unklar ist, inwiefern die Abfälle „bestimmt“ sein müssen. Vor dem Hintergrund des Anliegens des Art. 6 Abs. 1, eine Aushöhlung des Abfallbegriffs zu vermeiden, erscheint es hier sinnvoll zu verlangen, dass es sich um bestimmte Kategorien von Abfällen handelt, die in vorhersehbarer Weise von anderen Stoffen oder Gegenständen abgegrenzt werden können.
213. Weiter formuliert Art. 6 Abs. 1 S. 1 insgesamt **vier Voraussetzungen**, denen der Stoff oder Gegenstand entsprechen muss, damit er nicht mehr als Abfall angesehen werden kann. Allerdings nennt Art. 6 Abs. 1 nicht selbst die **Kriterien**, bei deren Vorliegen die Abfalleigenschaft als beendet anzusehen ist, sondern diese sind im **Regelungsverfahren nach Art. 39 Abs. 2 festzulegen** (Art. 6 Abs. 2), wobei jedoch die in Art. 6 Abs. 1 S. 1 formulierten Bedingungen zugrunde zu legen sind. Diese knüpfen – wie eingangs erwähnt⁵¹⁰ – an die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Ende der Abfalleigenschaft nach Durchführung eines Verwertungsverfahrens an und sollen letztlich verhindern, dass der Abfallbegriff ausgehöhlt wird.⁵¹¹ Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass Art. 6 es ermöglicht, Stoffe und Gegenstände, die nach den Kriterien des Art. 3 Nr. 1 (noch) als Abfall zu qualifizieren wären, aus dem Abfallbegriff herauszunehmen, so dass insofern durchaus eine Relativierung bzw. Einschränkung der Reichweite des Abfallbegriffs zu verzeichnen ist.⁵¹²
214. Nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 müssen die im **Komitologieverfahren festzulegenden**⁵¹³ **Kriterien vier kumulativ zu verstehenden Bedingungen** Rechnung tragen:⁵¹⁴

⁵⁰⁶ Kritisch zu dieser Voraussetzung *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1075 f.).

⁵⁰⁷ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand IX.2009). Siehe ausführlich zum Begriff Art. 3, Rn. 56 ff.

⁵⁰⁸ Vgl. auch Art. 3 Nr. 16. Hierzu auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand IX.2009); *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124 (127); *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1075).

⁵⁰⁹ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand IX.2009).

⁵¹⁰ Rn. 2.

⁵¹¹ Vgl. etwa *Wendenburg*, AbfallR 2007, 150 (151).

⁵¹² Vgl. ähnlich *Krämer*, elni 2010, 2 (3 f.). S. aber die insoweit etwas andere Akzentsetzung bei *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand IX.2009), der davon spricht, dass mit Art. 6 kaum eine Vorverlagerung des Abfallbegriffs im Vergleich zur bisherigen Rechtslage verbunden sein dürfte. Diese Feststellung, die sich möglicherweise als zutreffend erweisen kann (was letztlich von den festgelegten Kriterien abhängt), ändert aber nichts daran, dass Art. 6 eine Durchbrechung des Abfallbegriffs unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht.

⁵¹³ Siehe auch *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (126). Zu den verfahrensrechtlichen Vorschriften siehe sogleich Rn. 11 f. Zum Komitologieverfahren Art. 37-43, Rn. 5 ff.

- Erstens wird verlangt, dass der Stoff oder Gegenstand normalerweise **für einen spezifischen Zweck verwendet** wird (Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. a). Damit soll verhindert werden, dass die abfallrechtlichen Vorschriften zu leicht umgangen werden können,⁵¹⁵ so dass unübliche oder unspezifische Verwendungszwecke nicht erfasst werden.⁵¹⁶ Im Übrigen lassen sich die technischen Anforderungen (lit. c) und die Umweltverträglichkeit (lit. d) der Verwendung nur unter der Voraussetzung bestimmen, dass für den betroffenen Stoff oder Gegenstand ein üblicher und spezifischer Verwendungszweck besteht.⁵¹⁷
- Zweitens muss ein **Markt für diesen Stoff oder Gegenstand bzw. eine Nachfrage bestehen** (Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. b). Dieses Kriterium ist vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EuGH zu sehen, wonach grundsätzlich davon auszugehen ist, dass kein Abfall vorliegt, wenn die Stoffe und Gegenstände unabhängig von jeder Bearbeitung einen Marktwert haben.⁵¹⁸ D.h. es ist grundsätzlich anzunehmen, dass Stoffe und Gegenstände mit einem Marktwert weniger schnell zu Abfall werden.⁵¹⁹ Allerdings stellt der Marktwert nach der Rechtsprechung lediglich ein Indiz dafür dar, dass die Voraussetzungen der Abfalleigenschaft zu verneinen sind.⁵²⁰ Denn selbst wenn Abfälle einem vollständigen Verwertungsverfahren unterzogen worden sind und grundsätzlich „vermarktet“ werden können, kann sich der Besitzer doch des Stoffes oder Gegenstandes entledigen, entledigen wollen oder entledigen müssen, so dass diesfalls die Abfalleigenschaft auf der Grundlage des Art. 3 Nr. 1 gleichwohl zu bejahen ist.⁵²¹ Insofern führt Art. 6 also zumindest potentiell und in gewissen Fallgestaltungen zu einer Einschränkung des Abfallbegriffs nach Art. 3 Nr. 1, wenn auch zuzugeben ist, dass im Falle des Bestehens eines Marktes oder einer Nachfrage der Entledigungstatbestand häufig nicht erfüllt sein dürfte. Entscheidend ist gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. b, dass ein Markt oder eine Nachfrage **tatsächlich besteht**⁵²² und dieser legal ist.⁵²³ Der Begriff Markt bezeichnet das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage nach einer bestimmten Ware oder Dienstleistung.⁵²⁴ Ein Markt setzt somit das Vorliegen mindestens eines Anbieters und eines Nachfragers voraus, so dass teilweise

⁵¹⁴ Wobei die ersten beiden Bedingungen – Verwendungszweck (lit. a) und Marktwert (lit. b) – als „Hilfsbedingung“ angesehen werden können, da sie noch keine materiellen Anforderungen an den Stoff oder Gegenstand stellen, vgl. *Petersen*, FS Sellner, 315 (336).

⁵¹⁵ Siehe auch *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1074), der in diesem Zusammenhang von einem „Ausweichrisiko“ spricht.

⁵¹⁶ *Petersen*, FS Sellner, 315 (336); s. auch *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124 (128).

⁵¹⁷ *Petersen*, FS Sellner, 315 (336); s. auch *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124 (128).

⁵¹⁸ EuGH, Rs. C-9/00 (*Palin Granit Oy*), Slg. 2002, I-3533, Rn. 35; EuGH, Rs. C-114/01 (*Avesta Polarit*), Slg. 2003, I-8725, Rn. 35.

⁵¹⁹ S. auch *Petersen*, FS Sellner, 315 (336); *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (126); *Müggenborg*, NVwZ 1998, 1121 (1124).

⁵²⁰ *Petersen*, FS Sellner, 315 (336), mit Verweis auf EuGH, verb. Rs. C-206/88 und C-207/88 (*Vessoso und Zanetti*), Slg. 1999, I-1461 und EuGH, verb. Rs. C-304/94, C-330/94 und C-224/95 (*Tombesi*), Slg. 1997, I-3561, Rn. 52.

⁵²¹ EuGH, Rs. C-9/00 (*Palin Granit Oy*), Slg. 2002, I-3533, Rn. 46; EuGH, verb. Rs. C-418/97, C-419/97 (*ARCO Chemie*), Slg. 2000, I-4475, Rn. 94.

⁵²² Die Forderung des EP, dass es ausreichend sein sollte, dass ein Markt besteht oder „bestehen könnte“ (Art. 11 Abs. 1 lit. b des Standpunktes vom 13.2.2007 (ABl C 287 E, 136), zugleich Abänderung 45 zu Art. 11 des Kommissionsvorschlages) wurde nicht übernommen.

⁵²³ Schwarzmärkte sind von der Vorschrift nicht erfasst, vgl. *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 12 (Stand IX.2009).

⁵²⁴ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 12 (Stand IX.2009).

vertreten wird, die Erwähnung einer bestehenden „Nachfrage“ habe keine eigenständige rechtliche Bedeutung.⁵²⁵ Dagegen wird jedoch zu Recht eingewandt, dass noch nicht alle Mitgliedstaaten einen Markt für bestimmte Sekundärrohprodukte entwickelt hätten, eine gewisse Nachfrage jedoch durchaus bestehen könne.⁵²⁶ Es ist kein Grund ersichtlich, warum Art. 6 in solchen Konstellationen nicht greifen soll, ist doch auch hier sichergestellt, dass das Produkt tatsächlich „nachgefragt“ wird, wenn auch (noch) kein eigentlicher Markt besteht.⁵²⁷

- Drittens hat der Stoff oder Gegenstand **die technischen Anforderungen** für den spezifischen Zweck (vgl. Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. a) zu erfüllen und den **bestehenden Rechtsvorschriften und Normen für Erzeugnisse** zu genügen (Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. c). Es soll also sichergestellt werden, dass der Stoff oder Gegenstand bei seiner Verwendung als Produkt den technischen und rechtlichen Anforderungen genügt, also die geplante Verwendung dem geltenden Produktrecht entspricht.⁵²⁸ Entspricht ein Stoff oder Gegenstand, der seine Abfalleigenschaft verloren hat, nicht mehr den technischen Anforderungen, so kann er wieder zu Abfall werden.⁵²⁹ Um welche Art von technischen Anforderungen (verbindlich / unverbindlich; nationale / europäische etc.) es sich genau handeln soll, präzisiert Art. 6 nicht.⁵³⁰ Vieles spricht dafür, zumindest alle anwendbaren verbindlichen rechtlichen Vorgaben zu erfassen, so dass nicht nur das EU-Recht, sondern auch das nationale Recht zu beachten ist.
- Schließlich wird vorausgesetzt, dass die **Verwendung des Stoffes oder Gegenstands insgesamt nicht zu schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen führt** (Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. d). Allerdings ist nicht ersichtlich, auf welche Weise nachgewiesen werden soll, ob die Umwelt- oder die Gesundheitsfolgen insgesamt nicht schädlich sind,⁵³¹ ganz abgesehen davon, dass das Kriterium der Schädlichkeit als solches denkbar unbestimmt ist. Soweit Produktbestimmungen gewisse Anforderungen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes regeln, kann dies bei der Frage nach der Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. c berücksichtigt werden;⁵³² allerdings ist Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. d als eigenständige Voraussetzung in der Bestimmung aufgeführt, so dass immer noch eigens zu prüfen ist, ob schädliche Gesundheits- oder Umweltgefahren auftreten können, zumal die spezifischen Produktanforderungen mitunter lückenhaft sein können. In materieller Hinsicht nimmt Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. d Bezug auf die Verwendung des Stoffs oder Gegenstands und ist damit produktbezogen, so dass es grundsätzlich

⁵²⁵ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 12 (Stand IX.2009); *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124 (128).

⁵²⁶ *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (127).

⁵²⁷ S. im Ergebnis ebenso *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (127); *Petersen*, AbfallR 2006, 102 (105), die darauf hinweisen, dass auch bei einer bloßen „Nachfrage“ die betroffenen Mitgliedstaaten von wirtschaftlichen und ökologischen Vorteilen im Zusammenhang mit dem Ende der Abfalleigenschaft profitieren können sollen.

⁵²⁸ JRC, End of Waste criteria (2008), 16; *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124 (128); *Petersen*, FS Sellner, 315 (337). S. auch *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (127), der darauf hinweist, dass hierdurch insbesondere auch das Vertrauen der Verbraucher in das Produkt gewonnen werden könne, um so dem Ziel einer Recycling-Gesellschaft näher zu kommen.

⁵²⁹ Ausführlich *Kitzinger*, AbfallR 2007, 216 (219); s. auch m.w.N. *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124 (128 ff.).

⁵³⁰ Siehe auch *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (127).

⁵³¹ Vgl. insoweit auch *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1075); *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (127). Ausführlich zur Gesundheits- und Umweltverträglichkeit siehe *Petersen*, FS Sellner, 315 (337 f.).

⁵³² *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 18 (Stand IX.2009); *Petersen*, FS Sellner, 315 (337 f.). Eher kritisch *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1075).

nicht um primär anlagenbezogene, sondern um stoffbezogene Gefahren geht; allerdings erscheint es zu weitgehend, die Berücksichtigung anlagenbezogener Aspekte von vornherein völlig auszuschließen, kann doch auch die Verwendung in einer bestimmten Art und Weise bzw. in einer bestimmten Anlage zu Umwelt- und Gesundheitsgefahren führen. Die Produktbezogenheit entfaltet daher in erster Linie Auswirkungen in dem Sinn, dass eine Beachtung anlagenbezogener Anforderungen im Rahmen des Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. c, d jedenfalls nicht ausreichend ist bzw. nicht bereits das Bestehen einer Umwelt- oder Gesundheitsgefahr im Rahmen dieser Bestimmung ausschließt, würde damit doch den produktspezifischen Gefahren nicht Rechnung getragen.⁵³³

215. Gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 2 sollen die Kriterien erforderlichenfalls **Grenzwerte für Schadstoffe** enthalten und den möglichen nachteiligen Umweltauswirkungen des Stoffes oder Gegenstandes Rechnung tragen. Nähere Angaben darüber, unter welchen Voraussetzungen solche Grenzwerte festzulegen sind, sind der Bestimmung nicht zu entnehmen, so dass ihr normativer Gehalt eher gering ausfällt.

T. Verfahren zur Festlegung der spezifischen Kriterien (Abs. 2)

216. Die Bestimmung des Art. 6 Abs. 1 kann nur unter der Voraussetzung zum Zuge kommen, dass die Kriterien tatsächlich angenommen werden und steht somit unter dem „**Konkretisierungsvorbehalt** des Komitologieverfahrens“⁵³⁴, wobei auch hier (wie bei Art. 5 Abs. 2⁵³⁵) gilt, dass sie (nur) eine Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der Richtlinie bewirken dürfen.⁵³⁶ Entsprechende Festlegungen müssen zumindest für körniges Gesteinsmaterial, Papier, Glas, Metall, Reifen und Textilien in Betracht gezogen werden (Art. 5 Abs. 2 S. 2),⁵³⁷ was aber nicht bedeutet, dass eine Festlegung auch für andere Materialien ausgeschlossen ist.⁵³⁸ Eine Verabschiedung der Kriterien nach diesem Verfahren ist noch nicht erfolgt; allerdings wurde im März 2011 eine Verordnung über das Ende der Abfalleigenschaft bestimmter Arten von Schrott verabschiedet.⁵³⁹ Eine Frist, bis wann die Kriterien festzulegen sind, sieht die Vorschrift nicht vor. Da es der Festlegung der spezifischen Kriterien durch die Organe der Union und der Mitgliedstaaten

⁵³³ S. zur Problematik etwa *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 18 (Stand IX.2009); *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124 (129); *Petersen*, in FS Sellner (2010), 315 (339).

⁵³⁴ So treffend *Petersen*, ZUR 2007, 449 (452); *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (156). Siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand IX.2009); *Kropp/Kälberer*, AbfallR 2010, 124 (127); *Renson/Verdire*, RDUE 2009, 733 (747 f.).

⁵³⁵ So dass insoweit auf die Ausführungen zu Art. 5 Abs. 2 verwiesen werden kann, vgl. Art. 5, Rn. 11 ff.

⁵³⁶ Vgl. zu der etwas missglückten Formulierung dieser Bestimmung, die insinuiert könnte, dass auf das Komitologieverfahren nur im Falle der Modifikation der RL 2008/98 zurückzugreifen wäre, was insofern nicht zutreffend ist, als die Kriterien als solche jedenfalls nach diesem Verfahren zu erlassen sind, *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 24 (Stand IX.2009).
⁵³⁷ Die genannten Abfälle sind mit denen identisch, die gemäß Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 getrennt gesammelt werden sollen. Dies zeigt wohl, dass der Gesetzgeber für das Ende der Abfalleigenschaft in erster Linie Abfallströme im Auge hatte, die Recyclignverfahren durchlaufen haben, für die Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 die notwendige Voraussetzung schafft, vgl. *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 29 (Stand XI.2009).

⁵³⁸ Z.B. Bau- und Abbruchabfälle, bestimmte Aschen und Schlacken und Kompost (vgl. Erwägungsgrund 22). Siehe zur Frage während den Verhandlungen, ob eine (abschließende) Liste eingeführt werden sollte, *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (128).

⁵³⁹ VO 333/2011 mit Kriterien zur Festlegung, wann bestimmte Arten von Schrott gemäß der Richtlinie 2008/98 nicht mehr als Abfall anzusehen sind, ABl. 2011 L 94, 2.

bedarf, ist die Vorschrift – anders als Art. 5 (Nebenprodukte)⁵⁴⁰ – auch nicht unmittelbar wirksam, so dass sich der Einzelne nicht direkt auf sie berufen kann.⁵⁴¹

217. Die Neuerung des Art. 6 Abs. 1, Abs. 2 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, enden kann. Für die Frage, ob dies der Fall ist, können die in Art. 6 Abs. 1 aufgeführten Kriterien durchaus als Anhaltspunkte dienen.⁵⁴²

U. Verwertungs- und Recyclingziele (Abs. 3)

218. Nach Art. 6 Abs. 3 sind Abfälle,⁵⁴³ die nach Art. 6 Abs. 1, 2 nicht mehr als Abfälle angesehen werden können, auch für die Zwecke der Verwertungs- und Recyclingziele der Verpackungsrichtlinie (RL 94/62), der Altfahrzeugrichtlinie (RL 2000/53), der Elektrogeräterichtlinie (RL 2002/96) und der Batterierichtlinie (RL 2006/66) sowie anderer einschlägiger EU-Rechtsakte⁵⁴⁴ nicht mehr als Abfälle anzusehen. Voraussetzung ist allerdings, dass die auf Recycling oder Verwertung bezogenen Anforderungen dieser Rechtsvorschriften nicht erfüllt sind. In diesem Fall kommt daher die Fiktion, wonach Verwertungsquoten in Spezialrichtlinien durch die Beendigung der Abfalleigenschaft nicht gefährdet werden sollen, zum Tragen, so dass auch diejenigen Stoffe und Gegenstände, die aufgrund des Art. 6 Abs. 1, 2 nicht (mehr) als Abfälle anzusehen sind, auf die Recyclingquoten angerechnet werden.⁵⁴⁵

V. Einzelfallentscheidung (Abs. 4)

219. Art. 6 Abs. 4 S. 1 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten in Fällen, für die auf der Ebene der EU noch keine Kriterien nach Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 39 Abs. 2 festgelegt wurden, im Rahmen einer Einzelfallentscheidung beschließen können, ob für bestimmte Abfälle die Abfalleigenschaft entfällt.⁵⁴⁶ Dabei haben sie die **geltende Rechtsprechung** – gemeint ist die des EuGH⁵⁴⁷ – **zu berücksichtigen**. Damit soll der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten eingeschränkt und verhindert werden, dass zu viele Stoffe und

⁵⁴⁰ Vgl. Art. 5, Rn. 13.

⁵⁴¹ Vgl. auch Röttgen, EurUP 2009, 123 (129).

⁵⁴² So auch Petersen, ZUR 2007, 449 (452); Petersen, AbfallR 2008, 154 (156).

⁵⁴³ Der Begriff „Abfälle“ so wie er in Abs. 3 verwendet wird, ist insofern missverständlich, als nach Art. 6 Abs. 1 und 2 Gegenstände und Stoffe ja gerade nicht mehr als Abfälle angesehen werden (siehe auch Kropp, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 26 (Stand IX.2009). Besser wäre es wohl gewesen den Begriff „Stoffe und Gegenstände“ zu verwenden.

⁵⁴⁴ Nach Ruffert sollen die nach der REACH-VO 1907/2006 begründeten Pflichten auch nach der Verwertung fort dauern können, denn die REACH-VO sei in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich genannt, Ruffert, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 4-7 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand 03.2009). Diese Annahme erscheint insofern zweifelhaft, als Art. 6 Abs. 3 ja gerade keinen abschließenden Katalog vorsieht. Allerdings wurde die REACH-Verordnung nicht mit der RL 2008/98 verknüpft. Selbst wenn daher das Ende der Abfalleigenschaft feststeht, zieht dies nicht die Folge nach sich, dass das Produkt von der Registrierungspflicht der REACH-VO ausgenommen wäre, vgl. Petersen, AbfallR 2008, 154 (156).

⁵⁴⁵ Siehe Kropp, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 26 f. (Stand IX.2009); s. auch Petersen, ZUR 2007, 449 (452).

⁵⁴⁶ Hierzu auch Kropp/Kälberer, AbfallR 2010, 124 (130).

⁵⁴⁷ S. auch Kropp, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 29 (Stand IX.2009); Röttgen, EurUP 2009, 123 (131); Petersen, ZUR 2007, 449 (452); Waghershauser, AbfallR 2009, 50 (54); Kropp/Kälberer, AbfallR 2010, 124 (130).

- Gegenstände aus dem Abfallregime entlassen werden.⁵⁴⁸ Soweit die Bestimmungen des Art. 6 Abs. 1 an die Rechtsprechung des EuGH anknüpfen, dürfte eine auf diese Bestimmung gestützte Entscheidung daher grundsätzlich als mit Art. 6 Abs. 4 RL 2008/98 und den sonstigen Anforderungen der Richtlinie in Einklang stehen.⁵⁴⁹
220. Der Begriff der „bestimmten“ Abfälle dürfte ebenso wie in Art. 6 Abs. 1 S. 1 zu verstehen sein.⁵⁵⁰ Zu beachten ist jedoch, dass die Mitgliedstaaten lediglich im „**Einzelfall**“ entscheiden dürfen, ob bestimmte Abfälle als Abfälle anzusehen sind. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob hiervon auch **Legislativmaßnahmen** erfasst sind, was aufgrund des Hinweises auf die RL 98/34,⁵⁵¹ die sich auf generell-abstrakte Vorschriften bezieht, wohl zu bejahen ist.⁵⁵²
221. Gemäß Art. 6 Abs. 3 S. 2 sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet ihre **Entscheidung der Kommission gemäß der RL 98/34**⁵⁵³ **mitzuteilen**, sofern jene Richtlinie dies erfordert. Dies ist der Fall, wenn die mitgliedstaatliche Entscheidung in eine Norm oder technische Entscheidung überführt werden soll (Art. 2 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 RL 94/34). Gemäß Art. 1 Nr. 6 RL 94/34 gelten als **Normen** „technische Spezifikation, die von einem anerkannten Normungsgremium zur wiederholten oder ständigen Anwendung angenommen wurde, deren Einhaltung jedoch nicht zwingend vorgeschrieben ist“. Gemäß Art. 1 Nr. 11 RL 94/34 sind technische Normen „technische Spezifikationen oder sonstige Vorschriften oder Vorschriften betreffend Dienste, einschließlich der einschlägigen Verwaltungsvorschriften, deren Beachtung rechtlich oder *de facto* für das Inverkehrbringen, die Erbringung des Dienstes, die Niederlassung eines Erbringers von Diensten oder die Verwendung in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist, sowie die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen Herstellung, Einfuhr, Inverkehrbringen oder Verwendung eines Erzeugnisses oder Erbringung oder Nutzung eines Dienstes oder die Niederlassung als Erbringer von Diensten verboten werden“. Zwar obliegt den Mitgliedstaaten nach Art. 10 Abs. 1 Spiegelstrich 5 RL 94/34 keine Mitteilungspflicht, wenn sie durch den Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften lediglich einem Urteil des EuGH nachkommen. Allerdings geht es dabei nur um die Konstellation, bei der durch ein Urteil die Unionsrechtswidrigkeit einer mitgliedstaatlichen Vorschrift festgestellt wurde, nicht hingegen um die hier relevante Fallgestaltung, in der die Mitgliedstaaten bei ihren Einzelfallentscheidungen die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu beachten haben.⁵⁵⁴

⁵⁴⁸ Vgl. etwa *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (156); *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (125, 130). Siehe auch Änderungsantrag 38 der Empfehlung des Umweltausschusses vom 18.4.2008, A6-0162/2008, wo der Umweltausschuss für die Streichung dieser Vorschrift plädierte, um der Gefahr eines uneinheitlichen Abfallkataloges und des unlauteren Wettbewerbes vorzubeugen.

⁵⁴⁹ Im Ergebnis ebenso *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 29 (Stand IX.2009); *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (156); *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1066). S. auch *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (126, 129, 132).

⁵⁵⁰ Vgl. Rn. 7. Daher dürften auch hier Abfallkategorien durchaus noch „bestimmte“ Abfälle darstellen, sofern sie von anderen Stoffen oder Gegenständen abgegrenzt werden können. Vgl. ausführlich zu dieser Frage *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (130 f.).

⁵⁵¹ Vgl. sogleich Rn. 16.

⁵⁵² I. Erg. ebenso *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (131).

⁵⁵³ RL 98/34 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 2. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. 1998 L 204, 37; zuletzt geändert durch RL 2006/96 des Rates vom 20. November 2006, ABl. 2006 L 363, 81.

⁵⁵⁴ Siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 6 RL 2008/98, Rn. 30.

Artikel 7

Abfallverzeichnis

(1) Die Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie, die die Aktualisierung des durch die Entscheidung 2000/532/EG erstellten Abfallverzeichnisses betreffen, werden nach dem in Artikel 39 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen. Das Abfallverzeichnis schließt gefährliche Abfälle ein und berücksichtigt den Ursprung und die Zusammensetzung der Abfälle und erforderlichenfalls die Grenzwerte der Konzentration gefährlicher Stoffe. Das Abfallverzeichnis ist hinsichtlich der Festlegung der Abfälle, die als gefährliche Abfälle einzustufen sind, verbindlich. Die Aufnahme eines Stoffs oder eines Gegenstands in die Liste bedeutet nicht, dass dieser Stoff oder Gegenstand unter allen Umständen als Abfall anzusehen ist. Ein Stoff oder Gegenstand ist nur als Abfall anzusehen, wenn er der Begriffsbestimmung in Artikel 3 Nummer 1 entspricht.

(2) Ein Mitgliedstaat kann einen Abfall auch dann als gefährlichen Abfall einstufen, wenn er nicht als solcher im Abfallverzeichnis ausgewiesen ist, sofern er eine oder mehrere der in Anhang III aufgelisteten Eigenschaften aufweist. Der Mitgliedstaat teilt der Kommission alle einschlägigen Fälle unverzüglich mit. Er führt sie in dem in Artikel 37 Absatz 1 vorgesehenen Bericht auf und stellt der Kommission alle relevanten Informationen zur Verfügung. Das Verzeichnis wird unter Berücksichtigung der eingegangenen Mitteilungen überprüft, um über eine etwaige Anpassung zu beschließen.

(3) Kann ein Mitgliedstaat nachweisen, dass ein im Verzeichnis als gefährlich eingestufte Abfall keine der in Anhang III aufgelisteten Eigenschaften aufweist, so kann er diesen Abfall als nicht gefährlichen Abfall einstufen. Der Mitgliedstaat teilt der Kommission alle einschlägigen Fälle unverzüglich mit und übermittelt der Kommission alle erforderlichen Nachweise. Das Verzeichnis wird unter Berücksichtigung der eingegangenen Mitteilungen überprüft, um über eine etwaige Anpassung zu beschließen.

(4) Die Neueinstufung von gefährlichem Abfall als nicht gefährlicher Abfall darf nicht durch Verdünnung oder Mischung des Abfalls zu dem Zweck, die ursprünglichen Konzentrationen an gefährlichen Stoffen unter die Schwellenwerte zu senken, die einen Abfall zu gefährlichem Abfall machen, erreicht werden.

(5) Die Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie, die die Überprüfung des Verzeichnisses mit dem Ziel einer Entscheidung über dessen etwaige Anpassung auf der Grundlage der Absätze 2 und 3 betreffen, werden nach dem in Artikel 39 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

(6) Die Mitgliedstaaten können den betreffenden Abfall in Übereinstimmung mit dem in Absatz 1 genannten Abfallverzeichnis als nicht gefährlichen Abfall einstufen.

(7) Die Kommission sorgt dafür, dass das Abfallverzeichnis und Überarbeitungen dieses Verzeichnisses, soweit angemessen, den Grundsätzen der Eindeutigkeit, der Verständlichkeit und der Zugänglichkeit für die Nutzer, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), entsprechen.

Übersicht

- A. Ausgangspunkt und Hintergrund
- B. Abfallverzeichnis (Abs. 1)
- C. Hochstufung als gefährlicher Abfall (Abs. 2)
- D. Herabstufung als nicht-gefährlichen Abfall (Abs. 3, 4)
- E. Komitologieverfahren (Abs. 5)
- F. Einstufung als nicht gefährlicher Abfall (Abs. 6)
- G. Bessere Verständlichkeit und Zugänglichkeit (Abs. 7)

W. Ausgangspunkt und Hintergrund

222. Art. 7 bezieht sich auf die **Kommissions-Entscheidung 2000/532**⁵⁵⁵, die den Europäischen Abfallkatalog und das Verzeichnis gefährlicher Abfälle aus Gründen der Transparenz und Vereinfachung zu einem **Abfallverzeichnis** zusammenfasst.⁵⁵⁶ Das Abfallverzeichnis ist ein Verzeichnis, das Arten von Abfällen unterscheidet und detailliert aufschlüsselt.⁵⁵⁷ Die Regelungen des Art. 7 sollen eine harmonisierte Einstufung von Abfällen fördern und die harmonisierte Bestimmung gefährlicher Abfälle in der Union sicherstellen (vgl. Erwägungsgrund 14).

X. Abfallverzeichnis (Abs. 1)

223. Das Abfallverzeichnis ist **nicht abschließend**, wie sich nunmehr auch aus Art. 7 Abs. 1 S. 4, 5 ergibt, so dass durchaus auch nicht im Verzeichnis figurierende Stoffe oder Gegenstände als Abfall angesehen werden können. Umgekehrt sind auch nicht alle dort aufgeführten Stoffe oder Gegenstände zwingend als Abfall einzustufen, da für den Abfallbegriff die Definition in Art. 3 Nr. 1 ausschlaggebend ist und dort auf einen Bezug zum Abfallverzeichnis – im Gegensatz zur Vorgängerrichtlinie – verzichtet wurde.⁵⁵⁸ Deutlich wird damit, dass dem Abfallverzeichnis letztlich nur (aber immerhin) **indikativer Charakter** zukommt und es als solches **nicht verbindlich** ist,⁵⁵⁹ wie sich nicht nur aus Art. 7 Abs. 1 S. 4, 5, sondern auch aus dem Umkehrschluss zu Art. 7 Abs. 1

⁵⁵⁵ Entscheidung 2000/532 der Kommission vom 3. Mai 2000 zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a) der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2000) 1147), ABl. 2000 L 226, 3; zuletzt geändert durch Entscheidung 2001/573 des Rates vom 23. Juli 2001, ABl. 2001 L 203 18.

⁵⁵⁶ Vgl. zur Entstehung des Art. 7 *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 7, Rn. 1 ff., 7 ff. (Stand XI.2009).

⁵⁵⁷ Ausführlich *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 7, Rn. 10 ff. (Stand XI.2009); s. auch *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 4-7 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand 03.2009).

⁵⁵⁸ Vgl. auch schon Art. 3, Rn. 5.

⁵⁵⁹ Ebenso etwa *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 4-7 RL 2008/98, Rn. 10, 12 (Stand 03.2009); *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 18, Rn. 17; *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 12, Art. 7 RL 2008/98, Rn. 18 (Stand XI.2009); *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen, Hdb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rn. 459. Unter der Vorgängerrichtlinie war dieser Punkt noch umstritten, vgl. hierzu, jeweils m.w.N., *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 2, Rn. 11 ff.; *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 4-7 RL 2008/98, Rn. 11 (Stand 03.2009); *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 12 (Stand XI.2009). S. auch schon Art. 3, Rn. 5.

S. 3 ergibt. Anderenfalls hätte die ausdrückliche Nennung der Verbindlichkeit des Katalogs für gefährliche Abfälle einen rein deklaratorischen Charakter. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Rat dem Vorschlag des Unterausschusses des Europäischen Parlaments, eine Verbindlichkeit des gesamten Abfallverzeichnisses vorzusehen,⁵⁶⁰ nicht gefolgt ist.

224. Für **gefährliche Abfälle** ist das Abfallverzeichnis jedoch nach Art. 7 Abs. 1 S. 3 als **verbindlich** anzusehen.⁵⁶¹ Weiter besteht bei den mit einem Sternchen gekennzeichneten Abfällen des Abfallverzeichnisses eine Regelvermutung, dass sie die festgelegten Merkmale für gefährliche Abfälle erfüllen (wobei diese aber nach Art. 7 Abs. 3 widerlegt werden kann).⁵⁶² Gemäß Art. 7 Abs. 1 S. 2 ist in Bezug auf gefährliche Abfälle dem Ursprung und der Zusammensetzung, erforderlichenfalls auch der Grenzwerte der Konzentration gefährlicher Stoffe, Rechnung zu tragen.
225. Eine **Anpassung des Abfallverzeichnisses** kann im Rahmen des **Komitologieverfahren** i.S.v. Art. 39 Abs. 2 erfolgen.⁵⁶³
226. Da das Abfallverzeichnis in einer an die Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidung bzw. (nach der nunmehr maßgeblichen Terminologie des Art. 288 AEUV) einem Beschluss erlassen wurde, ist es durch die Mitgliedstaaten als solches in **nationales Recht umzusetzen**, woran auch der Umstand, dass ihm grundsätzlich (abgesehen von den gefährlichen Abfällen) keine verbindliche Wirkung zukommt, nichts ändert. Dem kann bzw. muss jedoch bei der Umsetzung Rechnung getragen werden, etwa indem präzisiert wird, dass es sich lediglich um ein Verzeichnis indikativen Charakters bzw. eine Bezugsnomenklatur handelt.⁵⁶⁴

Y. Hochstufung als gefährlicher Abfall (Abs. 2)

227. Art. 7 Abs. 2 regelt die Voraussetzungen unter denen ein Mitgliedstaat (eigenständig) einen Abfall als gefährlich einstufen kann, wenn der betroffene Abfall im Abfallverzeichnis nicht als solcher ausgewiesen ist. Entscheidend hierfür ist, dass der Abfall **eine oder mehrere der in Anhang III aufgelisteten Eigenschaften** aufweist. Diese Hochstufung gilt dann für das Hoheitsgebiet des betroffenen Mitgliedstaates.
228. Genauerer Angaben, in welchem Verfahren und von welcher Behörde diese Feststellung auf nationaler Ebene zu treffen ist, enthält die Vorschrift nicht.⁵⁶⁵ Denkbar ist die Feststellung im Rahmen einer Einzelfallentscheidung, ebenso eine generelle Festlegung durch die Mitgliedstaaten in Form eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung.⁵⁶⁶

⁵⁶⁰ Ergebnis der ersten Lesung des Europäischen Parlamentes, 6242/07 vom 23.02.2007, Änderungsvorschlag 169 und 26 zur Art. 4 Kommissionsvorschlag.

⁵⁶¹ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 7 RL 2008/98, Rn. 18 f. (Stand XI.2009). S. auch schon Art. 3, Rn. 5.

⁵⁶² Vgl. hierzu *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 7 RL 2008/98, Rn. 19 (Stand XI.2009).

⁵⁶³ Insofern dürfte die Formulierung „zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie“ irreführend sein, da das Abfallverzeichnis in jedem Fall nach dem Verfahren des Art. 39 Abs. 2 zu ändern ist, hierzu auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 7 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand XI.2009).

⁵⁶⁴ Vgl. in diesem Sinn aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-196/01 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2002, I-569, Rn. 6 ff.; EuGH, Rs. C-194/01 (Kommission/Österreich), Slg. 2004, I-4579, Rn. 44 f., 75 f. (allerdings in Bezug auf die Rechtslage unter der Vorgängerrichtlinie).

⁵⁶⁵ Siehe in Bezug auf die RL 91/689 EuGH, Rs. C-318/98, *Fornasar*, Slg. 2000, I-4785, Rn. 50.

⁵⁶⁶ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 7 RL 2008/98, Rn. 23 (Stand XI.2009).

229. Nach Art. 7 Abs. 2 S. 2 haben die **Mitgliedstaaten die Kommission über ihre Entscheidung unverzüglich**, d.h. ohne schuldhaftes Zögern, **zu unterrichten**; eine Zustimmung der Kommission wird indessen nicht verlangt.⁵⁶⁷ Darüber hinaus muss der Mitgliedstaat seine Entscheidung auch in dem alle drei Jahre an die Kommission zu erstattenden **Bericht i.S.d. Art. 37 Abs. 1** aufführen. Diese Mitteilungspflichten sollen der Kommission dazu dienen zu überprüfen, ob die **Anpassung des Abfallverzeichnisses** angemessen erscheint (vgl. Satz 4).⁵⁶⁸
230. Die in Art. 7 Abs. 2 vorgesehene Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur „Hochstufung“ führt dazu, dass im Anwendungsbereich dieser Bestimmung keine abschließende unionsrechtliche Regelung vorliegt und die Mitgliedstaaten damit (schon) auf ihrer Grundlage entsprechende strengere nationale Maßnahmen vorsehen können. Darüber hinaus ergibt sich – auch über die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 hinaus – die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, solche Abfälle, die nach den unionsrechtlichen Vorschriften nicht als gefährlich einzustufen sind, gleichwohl als solche zu behandeln, aus **Art. 193 AEUV**,⁵⁶⁹ der im Übrigen sogar die Einstufung von Stoffen oder Gegenständen als gefährliche Abfälle erlaubt, die gar nicht im Abfallverzeichnis aufgeführt sind.

Z. Herabstufung als nicht gefährlichen Abfall (Abs. 3, 4)

231. **Konstitutive Bedeutung** kommt Art. 7 Abs. 3 zu, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, ein im Verzeichnis als gefährlichen Abfall eingestuften Stoff oder Gegenstand unter bestimmten Voraussetzungen als **nicht gefährlichen Abfall eigenständig „herabzustufen“**. Diese Herabstufung gilt dann für das Hoheitsgebiet des betroffenen Mitgliedstaates. Voraussetzung ist, dass der im Verzeichnis eingestufte Abfall keine Eigenschaften nach Anhang III aufweist (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 Entscheidung 2000/532), was von dem betreffenden Mitgliedstaat nachzuweisen ist. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, die zum Zeitpunkt der Kommissions-Entscheidung noch nicht gegeben waren.⁵⁷⁰ Vieles – insbesondere das angestrebte hohe Schutzniveau und damit das Anliegen, die auf Unionsebene getroffenen Entscheidungen für einen Mindeststandard nicht zu unterlaufen – spricht dafür, dass eine Herabstufung immer nur in Bezug auf Abfälle, die in einem bestimmten Verfahren in einer bestimmten Anlage anfallen, vorgenommen werden kann, können doch die dieselbe Abfallschlüsselnummer aufweisenden Abfälle unterschiedlich zusammengesetzt sein. Daher dürfte sich Art. 7 Abs. 3 nicht auf die generelle Einstufung einer bestimmten Abfallart, die allein der Kommission obliegt, beziehen.⁵⁷¹
232. Auch in Bezug auf die Herabstufung als nicht gefährlichen Abfall **sind keine Angaben zum Verfahren** vorgesehen, so dass auch hier eine Einzelfallentscheidung oder eine

⁵⁶⁷ Zum Kriterium der „Unverzüglichkeit“ unter Bezugnahme auf Art. 3 S. 4 Entscheidung 2000/537 *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, *Recht der Abfallbeseitigung*, Art. 7 RL 2008/98, Rn. 24 (Stand XI.2009).
⁵⁶⁸ Siehe auch EuGH, Rs. C-318/98, *Fornasar*, Slg. 2000, I-4785, Rn. 49.

⁵⁶⁹ In Bezug auf die RL 91/689 (Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle, ABl. 1991 L 377, 20, aufgehoben durch RL 2008/98, ABl. 2008 L 312, 1) EuGH, Rs. C-318/98, *Fornasar*, Slg. 2000, I-4785, Rn. 51. Aus der Lit. *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, *Recht der Abfallbeseitigung*, Art. 7 RL 2008/98, Rn. 25 (Stand XI.2009). Siehe auch *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, *KrW-/AbfG*, Art. 4-7 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand 03.2009). Zu Art. 193 bereits oben Einleitung, Rn. 17 ff.
⁵⁷⁰ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, *Recht der Abfallbeseitigung*, Art. 7 RL 2008/98, Rn. 29 (Stand XI.2009).

⁵⁷¹ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, *Recht der Abfallbeseitigung*, Art. 7 RL 2008/98, Rn. 29 (Stand XI.2009).

allgemeine Regelung in Form eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung in Betracht kommt. Ebenso wie bei der Hochstufung von Abfällen besteht aber eine unverzügliche Mitteilungspflicht der Mitgliedstaaten an die Kommission sowie im Anschluss daran die Möglichkeit der Kommission das Abfallverzeichnis anzupassen.⁵⁷²

233. Nach Art. 7 Abs. 4 darf die Herabstufung von gefährlichem Abfall zu nicht gefährlichem Abfall nicht durch **Verdünnung oder Mischung des Abfalls** erfolgen mit dem Ziel, die ursprüngliche Konzentration an gefährlichen Stoffen unter die Schwellenwerte zu senken. Die Vermischung gefährlicher Abfälle mit anderen Abfällen ist auch nach Art. 18 grundsätzlich verboten. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist es wohl, einen hohen Schutzstandard in Bezug auf gefährliche Abfälle sicherzustellen.⁵⁷³
234. Die Bedeutung des Art. 7 Abs. 4 ist wohl in erster Linie darin zu sehen, dass damit die Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur Herabstufung entsprechend **eingeschränkt** wird.

AA. Komitologieverfahren (Abs. 5)

235. Nach **Art. 7 Abs. 5** muss auch die Überprüfung, ob eine Anpassung des Abfallverzeichnisses aufgrund einer Hochstufung i.S.v. Art. 7 Abs. 2⁵⁷⁴ bzw. Herabstufung i.S.v. Art. 7 Abs. 3⁵⁷⁵ durch die Mitgliedstaaten notwendig ist, durch einen **Komitologiebeschluss** i.S.v. Art. 39 Abs. 2 erfolgen. Der Unterschied zu Abs. 1 besteht darin, dass die Maßnahmen i.S.d. Art. 7 Abs. 1 tatsächlich und unabhängig von einer Neueinstufung durch die Mitgliedstaaten, also von Amts wegen, erfolgen, während sich Art. 7 Abs. 5 (zunächst) nur auf die Überprüfung einer Änderung des Abfallverzeichnisses, nicht aber die Änderung als solche, im Falle einer Neueinstufung durch die Mitgliedstaaten, bezieht.⁵⁷⁶ Gleichwohl hätten solche Maßnahmen bzw. Modifikationen aber auch auf der Grundlage der entsprechenden Befugnis in Art. 7 Abs. 1 S. 1 getroffen werden können, so dass Art. 7 Abs. 5 wohl keine eigenständige Bedeutung zukommen dürfte.

BB. Einstufung als nicht gefährlicher Abfall (Abs. 6)

236. Gemäß **Art. 7 Abs. 6** können die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem in Art. 7 Abs. 1 genannten Abfallverzeichnis **gefährlichen Abfall als nicht gefährlichen Abfall** einstufen. Die Bedeutung dieser Bestimmung bleibt unklar, ergibt sich diese Möglichkeit doch schon aus Art. 7 Abs. 3, so dass sich das Verhältnis von Art. 7 Abs. 3 und Art. 7 Abs. 6 nicht wirklich aus der Bestimmung erschließt und Art. 7 Abs. 6 wohl nur durch die Entstehungsgeschichte erklärt werden kann.⁵⁷⁷ Festzuhalten bleibt, dass sich die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Mitgliedstaaten einen im Abfallverzeichnis als gefährlich eingestuften Abfall herabstufen können, bereits aus Art. 7 Abs. 3 ergeben und die Folge einer entsprechenden Anpassung der nationalen Umsetzung des Abfallverzeichnisses – worum es offenbar in Art. 7 Abs. 6 geht – sich letztlich bereits aus

⁵⁷² Siehe hierzu auch Rn. 8, 14.

⁵⁷³ Bericht des Umweltausschusses, A6-466/2006 vom 15.12.2006, Änderungsantrag 46; Empfehlung des Umweltausschusses für die 2. Lesung, A6-0162/2008 vom 18.4.2008, Änderungsantrag 41.

⁵⁷⁴ Hierzu Rn. 6 ff.

⁵⁷⁵ Hierzu Rn. 10 ff.

⁵⁷⁶ Siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 7 RL 2008/98, Rn. 35 (Stand XI.2009).

⁵⁷⁷ Vgl. insoweit die Ausführungen bei *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 7 RL 2008/98, Rn. 36 f. (Stand XI.2009).

dieser Vorschrift ergibt, so dass Art. 7 Abs. 6 keine eigenständige Bedeutung zukommen dürfte.

CC. Bessere Verständlichkeit und Zugänglichkeit (Abs. 7)

237. Schließlich enthält **Art. 7 Abs. 7** eine Art Appell an die Kommission, damit das Abfallverzeichnis und dessen Überarbeitung eindeutig und verständlich formuliert und insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen zugänglich sind. Auch dieser Vorschrift dürfte kaum eine wirklich eigenständige Bedeutung zukommen, zumal es an sich schon ein genereller Grundsatz sein sollte, dass Rechtstexte für die Adressaten verständlich sein sollen.

Kapitel II

Allgemeine Vorschriften

Artikel 8

Erweiterte Herstellerverantwortlichkeit

(1) Zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung, des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen können die Mitgliedstaaten Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt.

Diese Maßnahmen können die Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von Abfällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrig bleiben, sowie die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten umfassen. Diese Maßnahmen können die Verpflichtung umfassen, öffentlich zugängliche Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, inwieweit das Produkt wiederverwendbar und recyclebar ist.

(2) Die Mitgliedstaaten können geeignete Maßnahmen ergreifen, damit Erzeugnisse so gestaltet werden, dass bei deren Herstellung und anschließendem Gebrauch die Umweltfolgen und die Entstehung von Abfällen verringert wird, und um zu gewährleisten, dass die Verwertung und Beseitigung der Erzeugnisse, die zu Abfällen geworden sind, gemäß den Artikeln 4 und 13 stattfinden.

Solche Maßnahmen können unter anderem die Entwicklung, Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen fördern, die mehrfach verwendbar sind, technisch langlebig und, nachdem sie zu Abfällen geworden sind, zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung und umweltverträglichen Beseitigung geeignet sind.

(3) Bei Anwendung der erweiterten Herstellerverantwortung berücksichtigen die Mitgliedstaaten die technische und wirtschaftliche Durchführbarkeit und die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sowie die sozialen Folgen, wobei sie darauf achten, dass das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts gewährleistet bleibt.

(4) Die erweiterte Herstellerverantwortung wird unbeschadet der Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung gemäß Artikel 15 Absatz 1 und unbeschadet der geltenden abfallstrom- und produktspezifischen Rechtsvorschriften angewandt.

Artikel 9

Abfallvermeidung

Nach Konsultation der beteiligten Kreise unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat die nachstehend genannten Berichte, gegebenenfalls mit Vorschlägen für die zur Unterstützung der Tätigkeiten im Bereich der Abfallvermeidung und der Durchführung der in Artikel 29 genannten Abfallvermeidungsprogramme erforderlichen Maßnahmen:

- a) bis Ende 2011, Vorlage eines Zwischenberichts über die Entwicklung der Abfallaufkommen und den Umfang der Abfallvermeidung; einschließlich der Ausarbeitung einer Produkt-Ökodesign-Politik, mit der gegen das Entstehen von Abfällen und gegen gefährliche Stoffe in Abfällen vorgegangen wird, mit dem Ziel, Technologien zu fördern, die auf langlebige, wiederverwendbare und recyclebare Produkte ausgerichtet sind;
- b) bis Ende 2011, Ausarbeitung eines Aktionsplans für weitere Unterstützungsmaßnahmen auf europäischer Ebene, besonders zum Zweck der Änderung derzeitigen Konsumverhaltens;
- c) bis Ende 2014, Festlegung von bis 2020 zu erreichenden Zielvorgaben für Abfallvermeidung und Entkopplung vom Wirtschaftswachstum auf der Grundlage bewährter verfügbarer Verfahren, falls notwendig, einschließlich einer Überprüfung der in Artikel 29 Absatz 4 genannten Indikatoren.

Artikel 10

Verwertung

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Abfälle Verwertungsverfahren im Einklang mit den Artikeln 4 und 13 durchlaufen.

(2) Falls dies zur Einhaltung von Absatz 1 und zur Erleichterung oder Verbesserung der Verwertung erforderlich ist, werden Abfälle getrennt gesammelt, falls dies technisch, ökologisch und wirtschaftlich durchführbar ist, und werden nicht mit anderen Abfällen oder anderen Materialien mit andersartigen Eigenschaften vermischt.

Artikel 11

Wiederverwendung und Recycling

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen, soweit angemessen, Maßnahmen zur Förderung der Wiederverwendung von Produkten und der Vorbereitung zur Wiederverwendung, insbesondere durch Förderung der Errichtung und Unterstützung von Wiederverwendungs- und Reparaturnetzen sowie durch Einsatz von wirtschaftlichen Instrumenten, Beschaffungskriterien oder quantitativen Zielen oder durch andere Schritte.

Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen zur Förderung eines qualitativ hochwertigen Recyclings; hierzu führen sie die getrennten Sammlungen von Abfällen ein, soweit sie technisch, ökologisch und ökonomisch durchführbar und dazu geeignet ist, die für die jeweiligen Recycling-Sektoren erforderlichen Qualitätsniveaus zu erreichen.

Vorbehaltlich des Artikels 10 Absatz 2 wird bis 2015 die getrennte Sammlung zumindest folgender Materialien eingeführt: Papier, Metall, Kunststoffe und Glas.

(2) Zur Erfüllung der Ziele dieser Richtlinie und im Interesse der Entwicklung zu einer europäischen Recycling-Gesellschaft mit einem hohen Maß an Effizienz der Ressourcennutzung ergreifen die Mitgliedstaaten die zur Erreichung der folgenden Zielvorgaben nötigen Maßnahmen:

a) bis 2020 wird die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Abfallmaterialien wie — zumindest — Papier, Metall, Kunststoff und Glas aus Haushalten und gegebenenfalls aus anderen Quellen, soweit die betreffenden Abfallströme Haushaltsabfällen ähnlich sind, auf mindestens 50 Gewichtsprozent insgesamt erhöht;

b) bis 2020 wird die Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings und die sonstige stoffliche Verwertung (einschließlich der Verfüllung, bei der Abfälle als Ersatz für andere Materialien genutzt werden) von nicht gefährlichen Bau- und Abbruchabfällen — mit Ausnahme von in der Natur vorkommenden Materialien, die in Kategorie 17 05 04 des Europäischen Abfallkatalogs definiert sind — auf mindestens 70 Gewichtsprozent erhöht;

(3) Die Kommission legt Durchführungsbestimmungen über die Anwendung der in Absatz 2 dieses Artikels genannten Zielvorgaben und die Berechnungsmethoden zur Überprüfung ihrer Einhaltung fest, und zwar unter Berücksichtigung der Verordnung (EG) Nr. 2150/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2002 zur Abfallstatistik [25]. Darin können Übergangsfristen für die Mitgliedstaaten vorgesehen werden, die 2008 in einer dieser Kategorien eine Recyclingrate von weniger als 5 % erreicht haben. Diese Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der vorliegenden Richtlinie durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 39 Absatz 2 der vorliegenden Richtlinie genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

(4) Spätestens zum 31. Dezember 2014 überprüft die Kommission die in Absatz 2 aufgeführten Maßnahmen und Zielvorgaben, um nötigenfalls die Zielvorgaben zu erhöhen und die Festlegung von Zielvorgaben für weitere Abfallströme in Betracht zu ziehen. Der Bericht der Kommission, der erforderlichenfalls einen Vorschlag enthält, wird dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt. In ihrem Bericht berücksichtigt die Kommission die ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Festlegung der Zielvorgaben.

(5) In Übereinstimmung mit Artikel 37 berichten die Mitgliedstaaten der Kommission alle drei Jahre über den Umfang, in dem sie die Zielvorgaben erreicht haben. Bei Nichterreichen der Zielvorgaben sind die Gründe hierfür anzugeben, sowie die Maßnahmen zu nennen, die der Mitgliedstaat zur Erreichung dieser Zielvorgaben zu ergreifen beabsichtigt.

Artikel 12

Beseitigung

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Abfälle, die nicht gemäß Artikel 10 Absatz 1 verwertet werden, Verfahren der unbedenklichen Beseitigung unterzogen werden, die den Bestimmungen des Artikels 13 zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt genügen.

Artikel 13

Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt erfolgt und insbesondere

- a) ohne Gefährdung von Wasser, Luft, Boden, Tieren und Pflanzen,
- b) ohne Verursachung von Geräusch- oder Geruchsbelästigungen und
- c) ohne Beeinträchtigung der Landschaft oder von Orten von besonderem Interesse.

Artikel 14

Kosten

(1) Gemäß dem Verursacherprinzip sind die Kosten der Abfallbewirtschaftung von dem Abfallerzeuger oder von dem derzeitigen Abfallbesitzer oder den früheren Abfallbesitzern zu tragen.

(2) Die Mitgliedstaaten können beschließen, dass die Kosten der Abfallbewirtschaftung teilweise oder vollständig von dem Hersteller des Erzeugnisses, dem der Abfall entstammt, zu tragen sind, und dass die Vertreiber eines derartigen Erzeugnisses sich an diesen Kosten beteiligen.

Übersicht

A. Überblick

B. Erweiterte Herstellerverantwortung (Art. 8) und Verursacherprinzip (Art. 14)

- I. Erweiterte Herstellerverantwortung (Art. 8)
- II. Verursacherprinzip (Art. 14)

C. Maßnahmen zur Verwirklichung der Abfallhierarchie (Art. 9, 10, 11, 12)

- I. Abfallvermeidung (Art. 9)
- II. Verwertung (Art. 10)
- III. Wiederverwendung und Recycling (Art. 11)
 - 1. Pflichten der Mitgliedstaaten
 - 2. Pflichten der Kommission

IV. Abfallbeseitigung (Art. 12)

D. Umwelt- und Gesundheitsschutz (Art. 13)

DD. Überblick

238. Kapitel II der RL 2008/98 enthält entsprechend seinem Titel – „Allgemeine Vorschriften“ – eine Reihe von Bestimmungen, die **allgemein** – d.h. für **alle Arten von Abfällen und**

für den „Umgang“ mit bzw. im Zusammenhang mit Abfall – gelten. Aus systematischer Sicht bemerkenswert ist, dass einige der Bestimmungen eigentlich die Abfallbewirtschaftung betreffen, so insbesondere Art. 10-12, so dass sich die Frage aufdrängt, warum diese nicht in das mit „Abfallbewirtschaftung“ überschriebene Kapitel III der Richtlinie integriert wurden.

239. Das **Kapitel** ist als solches **neu**, und nur wenige Vorschriften (so insbesondere Art. 13, dem Art. 4 RL 2006/12 entsprach, und Art. 14, dem Art. 15 RL 2006/12 entsprach) figurierten entsprechend bereits in der Vorgängerrichtlinie. Inhaltlich und in Bezug auf ihre Zielsetzung geht es bei den Bestimmungen des Kapitels in erster Linie darum, Maßnahmen bzw. Grundsätze oder Verpflichtungen vorzusehen, die einen Beitrag zur Verwirklichung der Abfallhierarchie (vgl. Art. 4) und der Ziele des Art. 191 AEUV zu leisten vermögen.
240. Im Einzelnen kann zwischen folgenden „Kategorien“ von Bestimmungen unterschieden werden: erweiterte Herstellerverantwortung und Verursacherprinzip (B.), Maßnahmen zur Verwirklichung der Abfallhierarchie (C.) und der allgemeinen Pflicht der Mitgliedstaaten, für eine die Umwelt und Gesundheit schonende Abfallbewirtschaftung zu sorgen (D.).

EE. **Erweiterte Herstellerverantwortung (Art. 8) und Verursacherprinzip (Art. 14)**

241. Sowohl **Art. 8** als auch **Art. 14** betreffen letztlich **Pflichten des Abfallverursachers** bzw. der Person, die zur Entstehung des Abfalls beigetragen hat.⁵⁷⁸ Während es bei Art. 14 direkt um die Frage geht, wer die Kosten zu tragen hat, betrifft Art. 8 („erweiterte Herstellerverantwortung“) die Thematik der „Verantwortung“ der Hersteller von Erzeugnissen im Rahmen der Abfallentsorgung, wobei hier neben den Kosten auch andere Maßnahmen angesprochen sind (wie etwa die Rücknahme von Erzeugnissen oder Abfällen). Deutlich wird damit, dass es bei Art. 8 letztlich darum geht, Abfallströme (teilweise) aus der öffentlichen Abfallentsorgung herauszulösen⁵⁷⁹ und so zur Verwirklichung des Verursacherprinzips beizutragen.⁵⁸⁰

I. **Erweiterte Herstellerverantwortung (Art. 8)**

242. Die Grundidee der in Art. 8 (neu) geregelten **erweiterten Herstellerverantwortung** geht dahin, dass den Herstellern von Erzeugnissen in Bezug auf diese eine gewisse Produktverantwortung auferlegt wird, die sich auf verschiedene Aspekte beziehen kann, so etwa die Rücknahme und nachfolgende Entsorgung von Erzeugnissen oder gewisse finanzielle Pflichten (vgl. Art. 8 Abs. 1). Damit soll insbesondere – neben dem Beitrag zum Verursacherprinzip – die Wiederverwendung, die Vermeidung, das Recycling und die sonstige Verwertung von Abfällen verbessert werden.⁵⁸¹

⁵⁷⁸ Vgl. zum Verursacherprinzip im Unionsrecht, unter besonderer Berücksichtigung des Abfallrechts, *Webersinn*, AbfallR 2010, 266 ff.; spezifisch zum Verursacherprinzip im Abfallrecht *Frenz*, Verursacherprinzip im Abfallrecht, *passim*.

⁵⁷⁹ Gemäß Art. 16 Abs. 1 besteht eine Überlassungspflicht an öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nur im Hinblick auf Abfälle zur Beseitigung und gemischte Siedlungsabfälle.

⁵⁸⁰ Instruktiv *Webersinn*, AbfallR 2010, 266 ff.

⁵⁸¹ Ein Vorbild oder zumindest ein Beispiel für die Regelung einer solchen erweiterten Herstellerverantwortung findet sich in § 22 KrW-/AbfG, vgl. *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 8-14 RL 2008/98, Rn. 2 (Stand 03.2009).

243. **Art. 8 Abs. 2** ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen bereits bei der Herstellung und dem Gebrauch von Erzeugnissen die Umweltfolgen und die Entstehung von Abfällen verringert werden. Damit soll eine Verwertung und Beseitigung in Übereinstimmung mit der Abfallhierarchie (Art. 4) und dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt (Art. 13) sichergestellt werden. Es geht also unter anderem um die umwelt- und ressourcenschonende Produktgestaltung wie sie auch die sog. Ökodesignrichtlinie (RL 2009/125⁵⁸²) vorsieht.⁵⁸³
244. In Art. 8 Abs. 2 UAbs. 2 werden diese Maßnahmen in einem nicht abschließenden Katalog **konkretisiert**: U.a. sollen die Entwicklung, Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen gefördert werden, die mehrfach verwendbar und technisch langlebig sind. Außerdem sollen sie, nachdem die Erzeugnisse zu Abfällen werden, zur schadlosen Verwertung und umweltverträglichen Beseitigung geeignet sein.
245. Beim Ergreifen dieser Maßnahmen **berücksichtigen** die Mitgliedstaaten **wirtschaftliche und soziale Aspekte**. Dabei soll sichergestellt werden, dass neben der wirtschaftlichen und technischen Durchführbarkeit auch die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit und soziale Aspekte berücksichtigt werden. Soweit es um die „Gesamtauswirkungen“ auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit geht, dürfte wohl von den Mitgliedstaaten verlangt werden, dass sie eventuelle Auswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit während des gesamten Lebenszyklus eines Produkts berücksichtigen (vgl. Erwägungsgrund 27).⁵⁸⁴ Schließlich sollen die Mitgliedstaaten auch dafür sorgen, dass das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes sichergestellt bleibt, wobei eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt sein kann.⁵⁸⁵
246. Gemäß **Art. 8 Abs. 4** gilt die erweiterte Herstellerverantwortung **unbeschadet der Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung gemäß Art. 15 Abs. 1** und unbeschadet der **geltenden abfallstrom- und produktspezifischen Rechtsvorschriften**. Die Verantwortung des Abfallerzeugers und -besitzers bleibt somit grundsätzlich unberührt.⁵⁸⁶
247. Der **Begriff „Hersteller der Erzeugnisse“** wird in **Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1** legaldefiniert: Danach sind diejenigen natürlichen und juristischen Personen, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickeln, herstellen, verarbeiten, behandeln verkaufen oder einführen, „Hersteller der Erzeugnisse“. Der Begriff wurde nicht in den Katalog der Begriffsbestimmungen von Art. 3 aufgenommen, was wohl darauf beruhen mag, dass die Vorschrift sowieso keine eigentlichen Pflichten für die Mitgliedstaaten vorsieht.⁵⁸⁷ Hervorzuheben ist jedenfalls, dass der Begriff des Herstellers der Erzeugnisse nicht mit

⁵⁸² RL 2009/125 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, ABl. 2009 L 285, 10.

⁵⁸³ Ausführlich zur RL 2009/125 *Schomerus/Spengler*, EurUP 2010, 54 ff. Siehe auch *Webersinn*, AbfallR 2010, 266 (271).

⁵⁸⁴ Siehe zum Lebenszyklusdenken bereits Art. 4, Rn. 13.

⁵⁸⁵ Diese Voraussetzung dürfte in erster Linie im Zusammenhang mit der Abfallverbringung relevant werden. Eine Verbringungsbeschränkung für Abfälle zur Verwertung dürfte strengeren Anforderungen unterliegen als eine Verbringungsbeschränkung für Abfälle zur Beseitigung, *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (511), mit Verweis auf EuGH, Rs C-203/96 (Dusseldorp), Slg. 1998, I-4075, Rn. 46. Vgl. ausführlich zur Abfallverbringungsverordnung *Oexle/Epiney/Breuer* (Hrsg.), EG-AbfVerbrV. Speziell zur Frage der Zulässigkeit von Verbringungsbeschränkungen über die in der VO 1013/2006 ausdrücklich genannten Konstellationen hinaus *Epiney*, in: *Oexle/Epiney/Breuer*, EG-AbfVerbrV, Einführung, Rn. 37 ff.

⁵⁸⁶ Siehe aber insofern auch noch Art. 15-22, Rn. 2 ff.

⁵⁸⁷ S. noch sogleich Rn. 11.

demjenigen des „Abfallerzeugers i.S.v. Art. 3 Nr. 5 übereinstimmt: Während letzterer sich auf die Abfallerzeugung bezieht (so dass Hersteller von Produkten in Bezug auf diese Produkte, die irgendwann einmal zu Abfall werden können, gerade nicht als Abfallerzeuger anzusehen sind),⁵⁸⁸ geht es bei dem in Art. 8 verwandten Begriff um den Hersteller eines Erzeugnisses, das zunächst gerade nicht Abfall ist (es aber irgendwann werden kann). Die Herstellerverantwortung bezieht sich aber dann sowohl auf das Erzeugnis als solches als auch auf das zu Abfall gewordene (frühere) Erzeugnis.

248. Die **rechtliche Tragweite** des Art. 8 ist jedoch denkbar **beschränkt**: Alle erwähnten Maßnahmen „können“ von den Mitgliedstaaten eingeführt werden (oder eben auch nicht). Daher steht diesen nicht nur in Bezug auf die genaue Ausgestaltung einer solchen erweiterten Herstellerverantwortung ein sehr weiter Gestaltungsspielraum zu, sondern auch in Bezug auf das „Ob“ der Einführung in diese Richtung gehender Maßnahmen, ist doch der Erlass solcher Maßnahmen gerade nicht zwingend vorgeschrieben.⁵⁸⁹ Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten eine solche erweiterte Herstellerverantwortung auch ohne die Existenz des Art. 8 einführen könnten, so dass sich tatsächlich die Frage nach dem Sinn und der Rechtswirkung des Artikels stellt.⁵⁹⁰

II. Verursacherprinzip (Art. 14)

249. Art. 14 konkretisiert das **Verursacherprinzip** i.S.d. Art. 192 Abs. 2 S. 2 AEUV,⁵⁹¹ das als **Kostenzurechnungsprinzip** zu verstehen ist.⁵⁹² Die **Kosten für die Abfallbewirtschaftung** – anders als die Vorgängervorschrift des Art. 15 RL 75/442 beschränkt sich das Prinzip nicht mehr auf die Abfallbeseitigung, sondern erfasst auch die Abfallverwertung – sind entweder vom Abfallersterzeuger (Art. 3 Nr. 5) oder von dem derzeitigen Abfallbesitzer oder den früheren Abfallbesitzern (Art. 3 Nr. 6) zu tragen.⁵⁹³ Damit wird das Verursacherprinzip zwar präzisiert, aber der Begriff der Verursacher ist relativ weit gefasst.
250. Jedenfalls kann Art. 14 die **Pflicht der Mitgliedstaaten** entnommen werden, entsprechende Kostentragungsmechanismen vorzusehen, die im Ergebnis sicherstellen, dass die genannten Personen – und nicht Dritte oder die Allgemeinheit – die Kosten für die Abfallbewirtschaftung tragen. Die Formulierung des Art. 14 spricht im Übrigen dafür, dass sich die Bestimmung auf die gesamten Kosten für die Abfallbewirtschaftung – und nicht etwa nur auf einen Teil derselben – bezieht, so dass nur eine teilweise Deckung durch die Verursacher mit dieser Bestimmung nicht vereinbar wäre.

⁵⁸⁸ S. hierzu Art. 3, Rn. 35.

⁵⁸⁹ In diese Richtung aber Empfehlung des Umweltausschusses für die zweite Lesung, A6-0162/2008 vom 18.04.2008. Änderungsantrag 43.

⁵⁹⁰ Vgl. auch *Krämer*, elni 2010, 2 (4), der den materiellen Gehalt des Art. 8 offenbar als vernachlässigbar erachtet. S. aber auch *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (159), der darauf hinweist dass der Grundsatz der erweiterten Herstellerverantwortung voraussichtlich auch für die Weiterentwicklung des Rechts der Europäischen Union von Bedeutung sei. In eine ähnliche Richtung wohl *Schomerus/Spengler*, EurUP 2010, 54 (59 f.).

⁵⁹¹ *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 8-14 RL 2008/98, Rn. 11 (Stand 03.2009).

⁵⁹² Vgl. etwa EuGH, Rs. C-293/97 (Standley), Slg. 1999, I-2603, Rn. 51 f.; EuGH, Urt. v. 9.3.2010, Rs. C-378/08 (Raffinerie Mediterranée), EuZW 2010, 307; zum Verursacherprinzip, jeweils m.w.N., etwa *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 3, Rn. 140 ff.; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 191, Rn. 35 ff.

⁵⁹³ Zu diesen Begriffen Art. 3, Rn. 34 ff.

251. Die Kosten sind – unter Vorbehalt des Art. 14 Abs. 2⁵⁹⁴ – vom **Abfallersterzeuger** oder vom **Abfallbesitzer** zu tragen.⁵⁹⁵ Da beim Abfallbesitzer nicht zwischen dem aktuellen und früheren Besitzer unterschieden wird, ist es nicht ausgeschlossen, dass die Kosten von einem früheren Besitzer zu tragen sind, wobei es durchaus denkbar ist, dass es sich bei diesem um einen Abfallzweiterzeuger handelt.
252. Der **Gerichtshof** hatte sich bereits verschiedentlich mit der Anwendung des Verursacherprinzips bzw. seiner Auslegung zu befassen, wobei insbesondere⁵⁹⁶ drei Urteile von Bedeutung sind:
- In der **Rs. C-188/07**⁵⁹⁷ ging es u.a. um die Frage, ob im Falle der Havarie eines Öltankers der Erzeuger des ins Meer gelangten Schweröls und/oder der Verkäufer des Öls und Befrachter des Schiffes, welches das Öl beförderte, zur Tragung der Beseitigungskosten nach Art. 15 RL 75/442⁵⁹⁸ verpflichtet sei, dies auch in dem Fall, in dem der ins Meer gelangte Stoff von einem Dritten (beim havarierten Frachter Erika dem Schiffsfrachtführer) befördert wurde. In Anknüpfung an sein Urteil in der Rs. C-1/03⁵⁹⁹, wo der EuGH den Betreiber einer Tankstelle, aus der unabsichtlich Öl in das Erdreich gelangt war, als Besitzer der Abfälle ansah, sei jedenfalls der Schiffseigner als Besitzer im Sinne der RL 75/442 anzusehen, was jedoch nicht ausschließe, dass die Beseitigungskosten von einem oder mehreren früheren Besitzern zu übernehmen sein können. Dies sei insbesondere für den Verkäufer der Kohlenwasserstoffe und Befrachter des Tankschiffs anzunehmen, wenn dieser zur Gefahr einer Verschmutzung beigetragen hat, insbesondere indem er es versäumt hat, Maßnahmen zur Verhütung eines Unfalls zu treffen. Diesfalls könne dieser Verkäufer-Besitzer als früherer Besitzer anzusehen sein. Jedenfalls müssten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Kosten für die Abfallbeseitigung entweder den früheren Besitzern oder dem Hersteller des Erzeugnisses, von dem die Abfälle herrühren, auferlegt werden, wenn der Besitzer die Kosten nicht oder nicht ganz tragen kann, wobei der frühere Besitzer aber entsprechend dem Verursacherprinzip durch seine Tätigkeit zur Verschmutzungsgefahr beigetragen haben muss.

⁵⁹⁴ Hierzu Rn. 16.

⁵⁹⁵ Siehe aus der Rspr. EuGH, Rs. C-1/03 (van der Walle), Slg. 2004, I-7613, 59 f.; EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Slg. 2008, I-4501, Rn. 74, 78, 89. So auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn 33 (Stand IX.2009).

⁵⁹⁶ S. ansonsten noch EuGH, Rs. C-1/03 (van der Walle), Slg. 2004, I-7613; EuGH, Urt. v. 9.3.2010, Rs. C-378/08 (Raffinerie Mediterranée), EuZW 2010, 307. Zur Rs. C-1/03 bereits insbesondere Art. 2, Rn. 4; zur Rs. C-378/08 insbesondere bereits Art. 3, Rn. 23. Besonders interessant ist das Urteil in der Rs. C-378/08, in dem der Gerichtshof u.a. zu der Frage Stellung nahm, unter welchen Voraussetzungen (im Zusammenhang mit der Umwelthaftungsrichtlinie, RL 2004/35 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. 2004 L 143, 56) ein ursächlicher Zusammenhang zwischen einem oder mehreren identifizierbaren Verursachern und konkreten und messbaren Umweltschäden hergestellt werden kann, eine für die Anwendung der Haftungs- bzw. Verantwortlichkeitsregeln der RL 2004/35 zentrale Frage, die sich aber im Rahmen des Art. 14 RL 2008/98 in dieser Form nicht stellt, da hier nicht auf eigentliche Verursacher einer bestimmten Umweltverschmutzung, sondern auf die Eigenschaft einer Person als Abfallersterzeuger, Abfallbesitzer oder Erzeuger eines Erzeugnisses, abgestellt wird, bei denen vor diesem Hintergrund eine gesetzliche Vermutung besteht, dass sie Verursacher der mit dem Abfallaufkommen einhergehenden Umweltbelastung sind. S. zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2011, 182 (132 ff.).

⁵⁹⁷ EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Slg. 2008, I-4501. Vgl. zu diesem Urteil im Zusammenhang mit dem Abfallbegriff bereits Art. 3, Rn. 23.

⁵⁹⁸ Die Vorgängernorm des Art. 14 RL 2008/98, wobei die Aussagen des Gerichtshofs aufgrund der weitgehend (abgesehen von dem weiteren Anwendungsbereich des Art. 14 RL 2008/98, der sich auf die gesamte Abfallbewirtschaftung bezieht) auch für Art. 14 RL 2008/98 relevant sein dürften.

⁵⁹⁹ EuGH, Rs. C-1/03 (van der Walle), Slg. 2004, I-7613.

Die Bedeutung dieser Haftungsgrundsätze ist nicht zu unterschätzen: Denn auch wenn Haftungsausschlüsse in völkerrechtlichen Übereinkommen vereinbart werden, müssen die Mitgliedstaaten nach diesem Urteil jedenfalls dafür sorgen, dass eine **Kostentragung** durch eine andere, in **Art. 14 RL 2008/98 aufgeführte Person** erfolgen kann; das nationale Recht ist dementsprechend richtlinienkonform auszulegen bzw. anzupassen, wobei sich im Falle einer Nichtanpassung die Frage eines Schadensersatzanspruchs der Geschädigten wegen unzureichender Umsetzung einer Richtlinie stellt. Im Ergebnis müssen also sowohl Hersteller als auch Verkäufer und Befrachter immer dann mit einer Haftung rechnen, wenn ihnen in Bezug auf die nach den Umständen erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann.

- In der **Rs. C-254/08**⁶⁰⁰ hielt der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Auslegung und Tragweite des Verursacherprinzips (in der Fassung der RL 2006/12)⁶⁰¹ fest, dass die Besitzer von (Siedlungs-) Abfällen, die sie einem Sammelunternehmen übergeben bzw. zu übergeben haben, nach dem Verursacherprinzip die Kosten für die Beseitigung der Abfälle tragen müssten, hätten sie doch zur Erzeugung der Abfälle beigetragen. Dabei sei sicherzustellen, dass die Kosten für die Bewirtschaftung und Beseitigung von Siedlungsabfällen kollektiv von der Gesamtheit der betroffenen „Besitzer“ getragen werden. Allerdings gebe es beim derzeitigen Stand des Unionsrechts keine Regelung, die eine konkrete Methode zur Umsetzung dieses Grundsatzes vorsehe, so dass die erwähnte Kostentragung sowohl durch eine Abgabe als auch durch eine Gebühr oder in anderer Weise sichergestellt werden könne. Dabei sei zu berücksichtigen, dass es häufig schwierig und kostspielig sein könne, die exakte Menge der von jedem Abfallbesitzer zur Sammlung gegebenen Siedlungsabfälle zu ermitteln (was eigentlich die Grundlage der Kostentragung bei einer strengen Anwendung des Verursacherprinzips sein müsste). Daher stehe es den Mitgliedstaaten durchaus frei, zur Berechnung der jedem Besitzer anzulastenden Kosten auf Kriterien abzustellen, die zum einen auf die Erzeugungskapazität der Besitzer (berechnet nach Maßgabe der Fläche der von ihnen genutzten Immobilien sowie deren Zweckbestimmung) und / oder zum anderen auf die Art der gestützten Abfälle Bezug nehmen, da diese Parameter einen unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der erwähnten Kosten entfalten könnten. Daher stehe eine innerstaatliche Regelung, die zur Finanzierung der Bewirtschaftung und Beseitigung von Siedlungsabfällen eine Abgabe vorsieht, die auf der Grundlage der geschätzten Menge anfallender Abfälle und nicht auf der Grundlage der Menge der tatsächlich erzeugten und zur Sammlung gegebenen Abfälle berechnet wird, mit den unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere mit dem Verursacherprinzip, in Einklang. Ebenso wenig verbiete es das Verursacherprinzip, den Beitrag verschiedener Gruppen zu den notwendigen Kosten für das Gesamtsystem anhand ihrer jeweiligen Kapazität, Siedlungsabfälle zu erzeugen, zu variieren. Insbesondere stelle eine Differenzierung zwischen Hotelbetrieben und Privatpersonen durchaus auf objektive Kriterien (Kapazität der Abfallerzeugung, Art der Abfälle) ab, stünden sie doch im Zusammenhang mit den Kosten der Dienstleistung, wobei die Prüfung der Erforderlichkeit vom nationalen Gericht vorzunehmen sei. Jedenfalls dürften aber keiner Gruppe unverhältnismäßig hohe Kosten auferlegt werden.

⁶⁰⁰ EuGH, Rs. C-254/08 (Futura Immobiliare), Slg. 2009, I-6995.

⁶⁰¹ Wobei sich für die in der Rs. C-254/08 relevante Frage durch die RL 2008/98 keine Modifikationen ergeben dürften. Vgl. Art. 15 lit. a) RL 2006/12, auf den die Rs. C-254/08 Bezug nimmt, einerseits, Art. 14 Abs. 1 RL 2008/98 andererseits, der den Grundsatz des Verursacherprinzips letztlich parallel regelt.

Man wird aus dem Urteil ableiten können, dass im Zuge der Umsetzung des Verursacherprinzips bei der Berechnung der von einzelnen Verursachern zu tragenden Kosten **Gruppenbildungen** oder **Pauschalisierungen** zwar **grundsätzlich zulässig** sind, wobei diese aber auf nachvollziehbaren Erwägungen, die den Tatsachen Rechnung tragen, beruhen müssen.

- In der **Rs. C-172/08**⁶⁰² ging es um die Auslegung des Art. 10 RL 1999/31⁶⁰³, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die gewährleisten, dass alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb einer Deponie durch das vom Betreiber in Rechnung zu stellende Entgelt für die Ablagerung aller Abfallarten in der Deponie abgedeckt werden. Diese Bestimmung schreibe zwar keine bestimmte Methode zur Finanzierung der Kosten von Deponien vor, so dass die Mitgliedstaaten in der Festlegung der Modalitäten der Finanzierung einer Deponie (etwa durch eine Abgabe, eine Gebühr oder auf eine andere Art und Weise) frei seien. Allerdings müsse sichergestellt sein, dass durch den Finanzierungsmechanismus die gesamten Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Deponie abgedeckt sind, wie dies auch dem Verursacherprinzip entspreche, aus dem abzuleiten sei, dass die Kosten für die Beseitigung von Abfällen durch die Abfallbesitzer zu tragen seien. Daher könne eine Abgabe auf deponierte Abfälle, die vom Betreiber einer Deponie zu entrichten und auf den Besitzer der angelieferten Abfälle abzuwälzen ist, nur dann eingeführt werden, wenn diese fiskalische Regelung mit Maßnahmen verbunden ist, die gewährleisten, dass die Erstattung der Abgabe tatsächlich und unverzüglich erfolgt, um zu verhindern, dass der Betreiber mit übermäßigen Betriebskosten, bedingt durch die verspäteten Zahlungen der Abfallbesitzer (im Ausgangsfall von Gebietskörperschaften), belastet und damit das Verursacherprinzip verletzt wird. Würde nämlich der Betreiber mit solchen Kosten belastet, würden ihm Kosten im Zusammenhang mit der Ablagerung von Abfällen auferlegt, die er nicht erzeugt hat, sondern deren Ablagerung er im Rahmen seiner Dienstleistungstätigkeiten nur sicherstelle. Im Übrigen müssten sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Einziehung der vom Besitzer dem Betreiber insoweit geschuldeten Beträge (insbesondere auch im Falle einer verspäteten Zahlung) in die Berechnung des zu zahlenden Betrags einbezogen werden; das Gleiche gelte für finanzielle Sanktionen, die gegen den Betreiber einer Deponie wegen verspäteter Entrichtung einer solchen Abgabe festgesetzt werden, wenn die Verspätung darauf zurückzuführen ist, dass der Besitzer der Abfälle die wegen dieser Abgabe geschuldeten Beträge verspätet erstattet hat.

Der EuGH legt das Verursacherprinzip hier konsequent streng aus, indem er hervorhebt, dass jedenfalls die **gesamten Kosten** (im Ausgangsfall für die Errichtung und den Betrieb einer Deponie) durch den **Verursacher** zu decken sind, ein Grundsatz, der auch bei der **Ausgestaltung der einschlägigen Finanzierungsmethode** durch die Mitgliedstaaten zu beachten ist. Dieser Ansatz überzeugt in der Begründung und im Ergebnis und kann im Grundsatz wohl auch auf die Auslegung des Art. 14 RL 2008/98 übertragen werden.

253. Gemäß **Art. 14 Abs. 2** können die Mitgliedstaaten – in **Abweichung von Art. 14 Abs. 1** – vorsehen, dass die Kosten **vollständig oder teilweise vom Hersteller des Erzeugnisses** – also des Produkts, von dem der Abfall entstammt, nicht aber dem Erzeuger des Abfalls – zu tragen sind. Unter Hersteller des Erzeugnisses versteht man diejenigen natürlichen

⁶⁰² EuGH, Urt. v. 25.2.2010, Rs. C-172/08 (Pontina Ambiente).

⁶⁰³ RL 1999/31 über Abfalldeponien, ABl. 1999 L 182, 1.

und juristischen Personen, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickeln, herstellen, verarbeiten, behandeln, verkaufen oder einführen (Art. 8 Abs. 1).⁶⁰⁴ Soweit die Bestimmung auch auf die „Vertreiber eines derartigen Erzeugnisses“ Bezug nimmt, die an den Kosten beteiligt werden können, dürfte dies rein deklaratorischer Natur sein, denn diese dürften bereits von der Legaldefinition des „Herstellers des Erzeugnisses“ – vgl. Art. 8 Abs. 1 („...Personen, die gewerbsmäßig Erzeugnisse...verkaufen oder einführen“) erfasst sein, denn der Vertrieb beinhaltet vor allem den Verkauf von Waren. Die (teilweise) Kostenübernahme durch den Vertreiber kann allerdings nur dann zum Zuge kommen, wenn die Kosten nicht bereits vollständig vom eigentlichen Hersteller des Erzeugnisses, also demjenigen, der die Erzeugnisse gewerbsmäßig entwickelt, herstellt, verarbeitet oder behandelt, getragen werden.

254. Jedenfalls haben die Mitgliedstaaten aber auf der Grundlage des Art. 14 sicherzustellen, dass **einer der in Art. 14 Abs. 1 oder Art. 14 Abs. 2 genannten Personen die Kosten für die Abfallbewirtschaftung trägt**, und zwar vollständig. Ob und inwieweit diese Verpflichtung in den Mitgliedstaaten tatsächlich überall umgesetzt ist, könnte fraglich sein, wobei immer auch zu beachten ist, dass die Kalkulation der genauen Kosten und ihre Verteilung bzw. der Verteilschlüssel auf verschiedene Abfallbesitzer, Abfallerzeuger und / oder Hersteller von Erzeugnissen mitunter gewisse Schwierigkeiten bereiten kann. Aber auch dies ändert nichts daran, dass entsprechende Kostentragungsmechanismen vorzusehen sind, deren Kalkulation auf nachvollziehbaren Grundlagen beruhen muss.

FF. Maßnahmen zur Verwirklichung der Abfallhierarchie (Art. 9, 10, 11, 12)

255. **Art. 9-12** betreffen Maßnahmen zur **Umsetzung der in Art. 4 aufgestellten Abfallhierarchie**⁶⁰⁵ bzw. Vorgaben, die bei den verschiedenen Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen zu beachten sind, wobei teilweise Unionsorgane (im Wesentlichen die Kommission) in die Pflicht genommen werden, teilweise und insbesondere aber auch Verpflichtungen der Mitgliedstaaten formuliert werden. Unterschieden wird – insofern, was vielleicht systematisch nicht ganz glücklich ist, in anderer Reihenfolge als in Art. 4, wobei dies nichts an der dort vorgesehenen Abfallhierarchie ändern dürfte – zwischen Abfallvermeidung (I.), Verwertung (II.), Wiederverwendung und Recycling (III.) und Abfallbeseitigung (IV.).⁶⁰⁶

I. Abfallvermeidung (Art. 9)

256. **Art. 9** ist an die **Kommission** gerichtet und sieht vor, dass diese dem Europäischen Parlament und dem Rat einen „Stufenplan“⁶⁰⁷ zur Abfallvermeidung vorlegt. Damit soll offenbar sichergestellt werden, dass Kommission und Mitgliedstaaten schrittweise (zusätzliche) Maßnahmen zur Abfallvermeidung in Betracht ziehen, wobei die zeitliche Abstufung Mitgliedstaaten und Kommission genügend Zeit einräumt, um neue Wege der Abfallpolitik in Betracht zu ziehen.⁶⁰⁸ Der Stufenplan soll gegebenenfalls konkrete Vorschläge enthalten, wie die Abfallvermeidung und die Durchführung der Abfallvermeidungsprogramme i.S.d. Art. 29 unterstützt werden können. Entgegen der

⁶⁰⁴ S. auch schon Rn. 10.

⁶⁰⁵ Zu dieser Art. 4.

⁶⁰⁶ Zu den Begriffen Art. 3, Rn. 56 ff., 76 ff.

⁶⁰⁷ Ruffert, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 8-14 RL 2008/98, Rn. 3 (Stand 03.2009).

⁶⁰⁸ Vgl. Petersen, AbfallR 2008, 154 (160).

Forderung des Europäischen Parlamentes⁶⁰⁹ enthält die Vorschrift keine konkreten Abfallvermeidungsziele.⁶¹⁰ Unmittelbare Vermeidungspflichten für die Mitgliedstaaten sind – ebenso wenig wie in Art. 29 (Abfallvermeidungsprogramme) – nicht vorgesehen.

257. Im Einzelnen ist die Kommission zur Vorlage folgender Berichte verpflichtet:

- Bis Ende 2011 hat sie dem Parlament und dem Rat einen **Zwischenbericht über die Entwicklung des Abfallaufkommens und den Umfang der Abfallvermeidung** vorzulegen (Art. 9 lit. a). Dies schließt die Ausarbeitung einer Produkt-Ökodesign-Politik, die auf die Herstellung abfallarmer Produkte ausgerichtet ist, mit ein.⁶¹¹ Mit dieser Politik soll gegen das Entstehen von Abfällen und gegen gefährliche Stoffe in Abfällen vorgegangen werden. Sie hat zum Ziel, Technologien zu fördern, die auf langlebige, wiederverwendbare und recyclebare Produkte ausgerichtet sind. Soweit Technologien gefördert werden sollen, die auf recyclebare Produkte ausgerichtet sind, dürfte es sich bei der Produkt-Ökodesign-Politik allerdings nicht nur um eine solche zur Abfallvermeidung, sondern eher zur Abfallverwertung handeln.⁶¹²
- Ebenfalls bis Ende 2011 muss die Kommission einen **Aktionsplan für weitere Unterstützungsmaßnahmen** auf europäischer Ebene ausarbeiten (Art. 9 lit. b). Dieser Aktionsplan soll vor allem der Änderung des derzeitigen Konsumverhaltens dienen. Erste Ansätze sowohl für den Bericht i.S.v. Art. 9 lit. a als auch für den Aktionsplan i.S.v. Art. 9 lit. b sind bereits im Aktionsplan der Kommission für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch⁶¹³ enthalten.⁶¹⁴
- Schließlich hat die Kommission bis Ende 2014 die bis 2020 zu erreichenden **Zielvorgaben für Abfallvermeidung und Entkoppelung vom Wirtschaftswachstum** auf der Grundlage bewährter verfügbarer Verfahren auszuarbeiten (Art. 9 lit. c). Falls notwendig, sollen auch die Indikatoren für die Abfallvermeidungsmaßnahmen i.S.d. Art. 19 Abs. 4 überprüft werden.

258. Bei diesen diversen Berichten der Kommission handelt es sich jeweils um lediglich „politische“ und damit **rechtlich unverbindliche Dokumente**, die allerdings der Vorbereitung der Politikgestaltung von Union und Mitgliedstaaten und damit auch entsprechender legislativer Maßnahmen dienen. Keinesfalls können aus diesen Berichten

⁶⁰⁹ Ergebnisse der ersten Lesung des Europäischen Parlamentes, 6242/07 vom 23.02.2007, Änderungsvorschlag 37. Der Vorschlag sah vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Gesamtabfallaufkommen bis 2012 im Vergleich zu ihren Gesamtabfallaufkommen des Jahres 2008 stabilisieren sollten. Siehe auch Entwurf einer Empfehlung des Umweltausschusses für die zweite Lesung, 2005/0281(COD) vom 5.2.2008, Änderungsvorschlag 18 zu Art. 7 des Gemeinsamen Standpunktes.

⁶¹⁰ Siehe zur Begründung KOM(2005) 666 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling, 18. Siehe auch *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 9 RL 2008/98, Rn. 5 (Stand III.2010).

⁶¹¹ Siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 50 (Stand IX.09). Zur ÖkodesignRL 2009/125 *Schomerus/Spengler*, EurUP 2010, 54 ff. Siehe auch bereits Rn. 6. Kritisch *Krämer*, elni 2010, 2 (4), der darauf hinweist, dass die Entwicklung einer Ökodesign-Politik im Hinblick auf die Produkt-Abfall-Problematik eher unwahrscheinlich sei.

⁶¹² Siehe auch Kommentierungen zu Art. 3, Rn. 76.

⁶¹³ KOM(2008) 397 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik.

⁶¹⁴ Siehe auch *Versmann*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 9 RL 2008/98, Rn. 11 (Stand III.2010).

daher irgendwie geartete Rechtspflichten insbesondere der Mitgliedstaaten abgeleitet werden; dies gilt auch für die in Art. 9 lit. c erwähnten „Zielvorgaben“.

II. Verwertung (Art. 10)

259. Art. 10 regelt das „Wie“ der Verwertung. „Ob“ eine Maßnahme eine Verwertung darstellt, ergibt sich indessen aus der Begriffsbestimmung des Art. 3 Nr. 15.⁶¹⁵ Gemäß Art. 10 Abs. 1 treffen die Mitgliedstaaten die **erforderlichen Maßnahmen**, um sicherzustellen, dass Abfälle Verwertungsverfahren im Einklang mit der **Abfallhierarchie (Art. 4)** und dem **Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt (Art. 13)** durchlaufen. Für den Fall, dass eine Verwertung vorliegt, sind die Mitgliedstaaten damit zum Handeln verpflichtet. Welche konkreten Maßnahmen sie treffen, um den Anforderungen aus Art. 4 und 13 gerecht zu werden steht jedoch in ihrem Ermessen. Soweit die Maßnahmen im Einklang mit der Abfallhierarchie i.S.d. Art. 4 getroffen werden sollen, ist zu berücksichtigen, dass der Vorbereitung zur Wiederverwendung der Vorrang einzuräumen ist. Darauf folgt das Recycling gefolgt von der sonstigen Verwertung.⁶¹⁶ Soweit es sich um gemischte Siedlungsabfälle oder diesen ähnlichen Abfällen handelt, ist auch das Autarkie- und Näheprinzip i.S.v. Art. 16 zu berücksichtigen.⁶¹⁷
260. Trotz des damit den Mitgliedstaaten einzuräumenden **weiten Gestaltungsspielraums** in Bezug auf die zu treffenden Maßnahmen erlauben die Bezugnahmen auf Art. 4 und Art. 13 es gleichwohl, gewisse jedenfalls einzuhaltende Anforderungen zu erkennen; so dürfte es nicht nur gegen Art. 10 verstoßen, wenn die Mitgliedstaaten in Bezug auf Verwertungsverfahren gar keine Maßnahmen ergreifen, sondern auch, wenn die von ihnen ergriffenen Maßnahmen entweder klar den Vorgaben der Art. 4 und 13 zuwiderlaufen oder zu ihrer Verwirklichung sichtlich ungeeignet sind. Aber auch auf dieser Grundlage bleibt selbstredend noch ein weiter Gestaltungsspielraum, zumal der Verweis auf Art. 4 und 13 erkennen lässt, dass letztlich die Tragweite und Einhaltung dieser Bestimmungen auch im Rahmen des Art. 10 Abs. 1 entscheidend ist.
261. **Art. 10 Abs. 2** sieht für jegliche Art von Abfällen⁶¹⁸ eine **getrennte Sammlung**⁶¹⁹ vor, wenn dies zur Erleichterung oder Verbesserung der Verwertung und / oder⁶²⁰ zur Einhaltung der Vorgaben des Art. 10 Abs. 1 erforderlich ist.⁶²¹ Die getrennte Sammlung vor der Durchführung eines Behandlungsverfahrens soll dazu dienen, die EU dem Ziel einer „Recyclinggesellschaft“ näher zu bringen (28. Erwägungsgrund). Weiter ist dafür zu sorgen, dass Abfälle **nicht** untereinander (also mit anderen Abfällen, womit wohl auf die verschiedenen Arten von Abfällen Bezug genommen wird) oder mit anderen Materialien mit andersartigen Eigenschaften **vermischt** werden.

⁶¹⁵ Stengler, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 10 RL 2008/98, Rn. 6. Vgl. zur Begriffsdefinition des Art. 3 Nr. 15 die Kommentierung zu Art. 3, Rn. 56 ff.

⁶¹⁶ Ausführlich die Kommentierung zu Art. 4.

⁶¹⁷ Hierzu Art. 15-22, Rn. 12 ff.

⁶¹⁸ Darüber hinaus gelten spezifische Vorschriften in Bezug auf gefährliche Abfälle, siehe z.B. Art. 18, und bestimmte Abfallströme, siehe z.B. Art. 21 (Altöl), Art. 22 (Bioabfälle).

⁶¹⁹ Siehe zu diesem Begriff bereits Art. 3 Nr. 10 und Nr. 11, hierzu Art. 3, Rn. 49 ff.

⁶²⁰ Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen dafür, die Voraussetzungen für eine entsprechende Pflicht alternativ zu verstehen, dies trotz der missverständlichen Formulierung. Im Übrigen dürfte sich dies bereits aus Art. 10 Abs. 1 ergeben, da nach dieser Vorschrift sowieso die notwendigen Maßnahmen zu treffen sind, damit Abfälle Verwertungsverfahren im Einklang mit Art. 4, 13 durchlaufen. S. aber noch die Bemerkungen unter Rn. 25 f. zum Verhältnis von Art. 10 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 2.

⁶²¹ Ausführlich zu dieser Vorschrift Stengler, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 10 RL 2008/98, Rn. 57 ff. (Stand XI.2009).

262. In Bezug auf die **rechtliche Tragweite des Art. 10 Abs. 2** ist zwischen der getrennten Sammlung und dem Vermischungsverbot zu unterscheiden:
- Die **getrennte Sammlung** hat nur – abgesehen von der erwähnten allgemeinen Voraussetzung der „Erforderlichkeit“ – unter der Voraussetzung zu erfolgen, dass dies technisch, ökologisch und wirtschaftlich durchführbar ist. Fraglich könnte in diesem Zusammenhang noch sein, ob damit die sich aus Art. 10 Abs. 1 ergebende Pflicht insofern relativiert wird, als eine getrennte Sammlung, die an sich zur Einhaltung des Art. 10 Abs. 1 erforderlich ist, nur unter der zusätzlichen Bedingung, dass sie auch aus technischer, ökologischer und wirtschaftlicher Sicht durchführbar ist, zu erfolgen hat. Die besseren Gründe sprechen – trotz des in dieser Beziehung nicht wirklich klaren Wortlauts der Bestimmung – gegen eine solche Relativierung: Zunächst ist Art. 10 Abs. 1 selbst unbedingt formuliert, so dass Art. 10 Abs. 2 wohl eher als Beispiel für möglicherweise zu treffende Maßnahmen anzusehen ist. Weiter implizierte eine solche Sicht letztlich eine Relativierung der sich aus Art. 4 und 13 ergebenden Pflichten, und schließlich ist darauf hinzuweisen bzw. daran zu erinnern, dass den Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 10 Abs. 1 hinsichtlich der zu treffenden Maßnahmen sowieso bereits ein sehr weiter Gestaltungsspielraum zusteht, so dass eine zusätzliche Relativierung letztlich Ziel und Zweck der Richtlinie, ein hohes Schutzniveau sicherzustellen, zuwiderliefe.
 - Soweit das **Vermischungsverbot** betroffen ist, geht es offenbar um eine unbedingte Verpflichtung, die nicht zusätzlich durch technische oder wirtschaftliche Erwägungen relativiert wird, wobei aber auch diese Pflicht nur dann greift, falls sie zur Einhaltung des Art. 10 Abs. 1 oder zur Erleichterung bzw. Verbesserung der Verwertung erforderlich ist.
263. Die bisherigen Ausführungen haben auch erkennen lassen, dass den Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 10 ein **weiter Gestaltungsspielraum** zukommt, so dass die Vorschrift nicht hinreichend bestimmt ist, um unmittelbare Wirkung zu entfalten. Dies ändert aber nichts daran, dass ein Verstoß gegen sie denkbar ist, nämlich immer dann, wenn der weite Gestaltungsspielraum verlassen wird.⁶²²

III. Wiederverwendung und Recycling (Art. 11)

264. **Art. 11** regelt das „Wie“ der **Wiederverwendung** (Art. 3 Nr. 13) und des **Recyclings** (Art. 3 Nr. 17).⁶²³ Obwohl es sich bei der Wiederverwendung um eine Abfallvermeidung handelt, der gegenüber dem Recycling als Abfallverwertung im Rahmen der Abfallhierarchie Vorrang einzuräumen ist, sieht Art. 11 für beide parallele Maßnahmen vor, was grundsätzlich sinnvoll erscheint.⁶²⁴ Die Vorschrift enthält einerseits diverse mitgliedstaatliche Pflichten (1.), die teilweise relativ präzise formuliert sind, andererseits aber auch Pflichten der Kommission (2.).⁶²⁵

1. Pflichten der Mitgliedstaaten

265. Art. 11 Abs. 1 enthält unterschiedlich ausgestaltete **Pflichten zur Förderung der Wiederverwendung** und des **Recyclings** sowie der **getrennten Sammlung** gewisser Materialien:

⁶²² S. auch noch die Ausführungen unter Rn. 39 ff. im Zusammenhang mit Art. 13.

⁶²³ Zu den Begriffsdefinitionen Art. 3, Rn. 76, 80 ff.

⁶²⁴ So auch *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 8-14 RL 2008/98, Rn. 5 (Stand 03.2009).

⁶²⁵ Vgl. zur Entstehungsgeschichte der Vorschrift *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 1 ff. (Stand XI.2009).

- **Art. 11 Abs. 1 UAbs. 1** bezieht sich auf die **Wiederverwendung** von Produkten und die **Vorbereitung zur Wiederverwendung** von Abfällen, welche die Mitgliedstaaten durch angemessene Maßnahmen fördern sollen. Als Beispiele werden die Förderung der Errichtung und Unterstützung von Wiederverwendungs- und Reparaturnetzen sowie der Einsatz von wirtschaftlichen Instrumenten, Beschaffungskriterien oder quantitativen Zielen genannt. Als wirtschaftliches Instrument zur Abfallvermeidung nennt Anhang II, Nr. 11 Anreize zum umweltfreundlichen Einkauf oder die Einführung eines vom Verbraucher zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel oder Verpackungsteil, der sonst unentgeltlich bereitgestellt werden würde.
Allerdings handelt es sich bei dieser Vorschrift lediglich um eine „**Soll-Vorgabe**“.⁶²⁶ Es steht im Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten, „ob“ und „welche“ Maßnahmen sie treffen (vgl. Wortlaut „soweit angemessen“).⁶²⁷ Insofern dürfte die **normative Tragweite** dieser Bestimmung eher **gering** ausfallen.
- **Art. 11 Abs. 1 UAbs. 1** verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein **qualitativ hochwertiges Recycling** durch eine getrennte Sammlung (Art. 3 Nr. 11) von Abfällen zu fördern. Die getrennte Sammlung soll **technisch, ökologisch und ökonomisch durchführbar** sein und darüber hinaus dazu geeignet sein, die für die jeweiligen Recyclingsektoren erforderlichen **Qualitätsniveaus** zu erreichen. Die getrennte Sammlung ist **technisch durchführbar**, wenn sie durch Hol- und Bringsysteme (z.B. Aufstellen von Containern, Rückgabe beim Hersteller) umgesetzt werden kann.⁶²⁸ Die getrennte Sammlung ist **ökologisch durchführbar**, wenn die Abfallströme nicht derart verunreinigt sind, dass ein hochwertiges Recycling ausscheidet bzw. die Gefahr eines Schadstofftransfers in das Produkt besteht.⁶²⁹ Die getrennte Sammlung ist **ökonomisch durchführbar**, wenn die Kosten der getrennten Sammlung und des anschließenden Recyclings nicht außer Verhältnis zu den Kosten der gemischten Abfallerfassung und einer anschließenden Beseitigung oder sonstigen Verwertung (z.B. energetische Verwertung) stehen.⁶³⁰ Nicht wesentliche Mehrkosten sind wohl hinnehmbar, wenn der ökologische Nutzen (hochwertiges Recycling) dies rechtfertigt.⁶³¹
Zwar **verpflichtet** diese Bestimmung die Mitgliedstaaten, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, ohne dass dies unter dem Vorbehalt der „Angemessenheit“ steht, so dass ihr „Verpflichtungsgrad“ im Verhältnis zu Art. 11 Abs. 1 UAbs. 1 höher sein dürfte; gleichzeitig ist nicht zu verkennen, dass aufgrund der Bezugnahme auf die technische, ökologische und ökonomische Durchführbarkeit den Mitgliedstaaten nichtsdestotrotz ein ins Gewicht fallender **Gestaltungsspielraum** eingeräumt wird.
- **Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3** sieht vorbehaltlich des Art. 10 Abs. 2 eine **Pflicht zur getrennten Sammlung** vor. Diese Pflicht ist für die aufgeführten Materialien

⁶²⁶ *Prelle*, AbfallR 2008, 220 (223).

⁶²⁷ Siehe auch *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 18 (Stand XI.2009).

⁶²⁸ *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 20 (Stand XI.2009).

⁶²⁹ *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 20 (Stand XI.2009).

⁶³⁰ *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 20 (Stand XI.2009).

⁶³¹ *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 20 (Stand XI.2009).

(Papier, Metall, Kunststoff und Glas)⁶³² bis spätestens 2015 einzuführen. Bei den aufgelisteten Materialien handelt es sich nicht um einen abschließenden Katalog, eine getrennte Sammlung kann auch für andere Materialien eingeführt werden (vgl. Wortlaut „mindestens“).⁶³³ Der Vorbehalt des Art. 10 Abs. 2 dürfte nicht im Sinne einer Art Relativierung der Pflicht zur Einführung einer getrennten Sammlung für die genannten Materialien zu verstehen sein, da diesfalls der „Mehrwert“ und damit die effektive Wirksamkeit des Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 relativiert würde und dieser Vorschrift letztlich kaum eine eigenständige Bedeutung zukäme. Vielmehr ist der Vorbehalt so auszulegen, dass die Anwendung des Art. 10 Abs. 2 zu (im Vergleich zu Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3) weitergehenden Pflichten des Getrenntsammelns führen kann, insbesondere in Bezug auf den zeitlichen Horizont, so dass insoweit die Pflichten des Art. 10 Abs. 2 vorbehalten sind. Sodann deutet der in Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 fehlende Hinweis auf das Erfordernis der technischen, ökologischen und ökonomischen Durchführbarkeit darauf hin, dass diese keine Voraussetzung für die Pflicht des Getrenntsammelns der erfassten Materialien darstellt;⁶³⁴ vieles spricht hier dafür, dass der Unionsgesetzgeber eben – aufgrund der Auslassung dieses Erfordernisses – davon ausgegangen ist, dass diese Voraussetzung in Bezug auf die erfassten Materialien jedenfalls erfüllt ist, so dass sie nicht (nochmals) durch die Mitgliedstaaten geprüft werden muss, was selbstredend deren Gestaltungsspielraum entsprechend einschränkt. Insgesamt ist Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 damit eine unbedingte Pflicht zur Einführung der getrennten Sammlung der erfassten Materialien zu entnehmen, wobei sich aber noch die Frage stellt, wer ein solches System der getrennten Sammlung finanzieren soll,⁶³⁵ eine Problematik, die letztlich – unter Beachtung der Vorgaben der RL 2008/98 (insbesondere des Verursacherprinzips, Art. 14)⁶³⁶ – durch die Mitgliedstaaten zu regeln ist.

266. Art. 11 Abs. 2 nennt **konkrete Zielvorgaben** für die Mitgliedstaaten, dies um die „Ziele der Richtlinie zu erfüllen und im Interesse der Entwicklung zu einer europäischen Recycling-Gesellschaft mit einem hohen Maß an Effizienz der Ressourcennutzung“.⁶³⁷ Im Einzelnen werden folgende Quoten definiert:

- Art. 11 Abs. 2 lit. a stellt konkrete Recyclingquoten für **Papier, Metall, Kunststoff und Glas aus Haushalten und haushaltsähnlichen Quellen**⁶³⁸ auf.⁶³⁹ Bis 2020 sollen die Mitgliedstaaten die Vorbereitung zur Wiederverwendung und

⁶³² Es handelt sich um Abfallströme, deren Wiederverwendbarkeit und Recyclierbarkeit bereits hinreichend erprobt ist, vgl. *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (161); *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1072).

⁶³³ Kritisch *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1077), der anführt, dass die nachträgliche Sortierung eventuell zweckmäßiger wäre, diese aber unberücksichtigt bleibe.

⁶³⁴ A.A. *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 24 (Stand XI.2009), der die technische, ökologische und ökonomische Durchführbarkeit auch im Rahmen des Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 anwenden will, wobei er aber auch darauf hinweist, dass diese Voraussetzungen in aller Regel erfüllt sein dürften.

⁶³⁵ Hierzu *Krämer*, elni 2010, 2 (4).

⁶³⁶ Hierzu Rn. 12 ff.

⁶³⁷ Für eine Kritik an den Recyclingquoten *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1077), der sie als „überaus hartes, dirigistisches Instrument“ bezeichnet, deren Umsetzung möglicherweise erhebliche staatliche Eingriffe in den Entsorgungsmarkt erforderlich mache.

⁶³⁸ Aus Erwägungsgrund 41 i.V.m. Abfallschlüssel 20 der durch die Kommissions-Entscheidung 2000/532 aufgestellten Liste ergibt sich, dass auch Siedlungsabfälle erfasst sind. Zur Definition von Siedlungsabfällen siehe *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 10 RL 2008/98, Rn. 39 (Stand XI.2009).

⁶³⁹ Die Wiederverwendbarkeit bzw. Recyclierbarkeit dieser Materialien ist bereits hinreichend erprobt, vgl. *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (161).

das Recycling von diesen Abfallmaterialien – wobei es sich auch hier nicht um einen abschließenden Katalog handelt, jedoch die Quote zumindest in Bezug auf diese Abfälle sicherzustellen ist – auf mindestens 50 Gewichtsprozent insgesamt erhöhen. Die Quote bezieht sich auf das gesamte Abfallaufkommen dieser Abfallströme, Verrechnungen und Kompensierungen innerhalb der Ströme und Herkunftsbereiche sind daher zulässig.⁶⁴⁰ Das Ziel wird unbeschadet des Vorrangs der Vorbereitung zur Wiederverwendung vor dem Recycling im Rahmen der Abfallhierarchie i.S.v. Art. 4 gemeinsam für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und für das Recycling gesetzt. Daher ist es durchaus möglich, dass das Ziel allein durch Recyclingmaßnahmen oder allein durch eine Vorbereitung zur Wiederverwendung erreicht wird.⁶⁴¹

- Art. 11 Abs. 2 lit. b sieht eine konkrete Recyclingquote für **nicht gefährliche Bau- und Abbruchabfälle**, mit Ausnahme von in der Natur vorkommenden Materialien, die in der Kategorie 17 05 04 des Europäischen Abfallkatalogs definiert sind, vor. Bis spätestens 2020 soll deren Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und ausdrücklich auch die sonstige stoffliche Verwertung, einschließlich der Verfüllung, bei der Abfälle als Ersatz für andere Materialien genutzt werden,⁶⁴² auf mindestens 70 Gewichtsprozent erhöht werden. Auch hier ist es ebenso wie in Art. 11 Abs. 2 lit. a möglich, dass die Quote allein durch Recyclingmaßnahmen oder allein durch Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung erreicht wird.⁶⁴³

267. Schließlich sieht Art. 11 Abs. 5 eine **Berichterstattungspflicht** der Mitgliedstaaten an die Kommission i.S.v. Art. 37 über den Umfang, in dem sie die Zielvorgaben erreicht haben, vor; dieser Berichtspflicht ist alle drei Jahre nachzukommen. Sollten die Mitgliedstaaten die in Art. 11 Abs. 2 festgelegten Ziele nicht erreicht haben, müssen sie die Gründe hierfür nennen und Maßnahmen aufführen, mit denen sie diesen Missstand beheben können (Art. 11 Abs. 5 S. 2). Die Ausgestaltung dieser Bestimmung wirft die Frage auf, inwiefern die in **Art. 11 Abs. 2 formulierten Zielvorgaben** tatsächlich **verbindlich** sind. Zwar herrschte offenbar im Vorfeld der Formulierung der Art. 11 Abs. 2, 5 die Ansicht vor, die Kommission solle keine Möglichkeit haben, gegen einen Mitgliedstaat vorzugehen, der die Zielvorgaben nicht erreicht hat.⁶⁴⁴ Sowohl die Formulierung des Art. 11 Abs. 2 als auch die Effektivität dieser Bestimmung und die durch Art. 11 Abs. 3 eröffnete Möglichkeit, in Abweichung von den Vorgaben des Art. 11 Abs. 2 zusätzliche Übergangsfristen vorzusehen,⁶⁴⁵ legen jedoch die Annahme nahe, dass die Quoten von den Mitgliedstaaten grundsätzlich (eine objektive Unmöglichkeit vorbehalten) zu erfüllen sind, so dass es sich um rechtlich verbindliche Zielvorgaben handelt mit der Folge, dass die Mitgliedstaaten diejenigen Maßnahmen zu ergreifen haben, welche die Erreichung dieser Ziele grundsätzlich zu gewährleisten vermögen. Insofern handelt es sich also nicht um „Erfolgsverpflichtungen“, so dass allein das Nichterreichen einer Quote keinen Verstoß gegen die Vorgaben der Richtlinie darstellt. Verbindlich sind die Zielvorgaben

⁶⁴⁰ Ebenso *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (161); *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1073); *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 32 (Stand XI.2009).

⁶⁴¹ *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 32 (Stand XI.2009).

⁶⁴² Vgl. Art. 3 Nr. 17 (Recycling), welche die Verfüllung gerade nicht erfasst.

⁶⁴³ *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 36 (Stand XI.2009).

⁶⁴⁴ Vgl. *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (161); *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1073) mit Verweis auf das Papier der Kommission für das Waste Directors Meeting vom 14.1.2008.

⁶⁴⁵ Wären die Zielvorgaben des Art. 11 Abs. 2 nicht als rechtlich verbindlich anzusehen, hätte es dieser Bestimmung nicht bedurft.

aber im Sinne einer Verhaltenspflicht, haben die Mitgliedstaaten doch die zu ihrer Verwirklichung grundsätzlich geeigneten Maßnahmen zu ergreifen.⁶⁴⁶

2. Pflichten der Kommission

268. Nach **Art. 11 Abs. 3** muss die **Kommission Durchführungsbestimmungen** über die Anwendung der in Abs. 2 genannten Zielvorgaben und die Berechnungsmethoden zur Überprüfung ihrer Einhaltung festlegen. Die Festlegung erfolgt durch Komitologiebeschluss i.S.v. Art. 39 Abs. 2. Dabei soll die Kommission die VO 2150/2002⁶⁴⁷ zur Abfallstatistik berücksichtigen. Sollte ein Mitgliedstaat im Jahr 2008 in einer der in Art. 11 Abs. 2 genannten Kategorien eine Recyclingrate von weniger als 5 % erreicht haben, so kann die Kommission eine Übergangsfrist für den betroffenen Mitgliedstaat vorsehen. Da jedoch alle 27 Mitgliedstaaten im Jahr 2006 eine Recyclingrate von über 5 % erreicht haben, dürfte diese Übergangsfrist bis jedenfalls vorläufig keine große Bedeutung erlangen.⁶⁴⁸
269. Gemäß **Art. 11 Abs. 4** muss die Kommission bis spätestens zum 31. Dezember 2014 die in Art. 11 Abs. 2 aufgeführten **Maßnahmen und Zielvorgaben überprüfen** und gegebenenfalls in einem Bericht strengere Recyclingquoten vorschlagen, gegebenenfalls auch für weitere Abfallströme. Der Bericht ist an das Europäische Parlament und den Rat zu übermitteln. In ihrem Bericht muss die Kommission ökologische, ökonomische und soziale Auswirkungen der Festlegungen der Zielvorgaben berücksichtigen.⁶⁴⁹ Die Festlegung der neuen Ziele erfolgt dann ggf. in einem gesonderten Rechtsakt.⁶⁵⁰

IV. Abfallbeseitigung (Art. 12)

270. **Art. 12** regelt das „**Wie**“ der **Beseitigung**. „Ob“ eine Maßnahme eine Beseitigung darstellt, ergibt sich indessen aus der Begriffsbestimmung des Art. 3 Nr. 19.⁶⁵¹ Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet,⁶⁵² Abfälle, die nicht gemäß Art. 10 Abs. 1 verwertet werden, einem Beseitigungsverfahren zu unterziehen, das den Bestimmungen des Art. 13 zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt genügt. Die Abfallbeseitigung kommt nur in Betracht, wenn eine Abfallverwertung nicht stattfindet. Hiermit wird nochmals die Abfallhierarchie i.S.v. Art. 4 zum Ausdruck gebracht, bei der die Abfallbeseitigung an letzter Stelle steht.⁶⁵³

⁶⁴⁶ Im Ansatz ähnlich, wenn auch weniger weitgehend, *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 44 (Stand XI.2009), der vertritt, eine Verletzung der Vorgaben der Richtlinie liege vor, wenn ein Mitgliedstaat überhaupt keine oder völlig ungeeignete Maßnahmen ergreift. S. auch Äußerung von EU-Umweltkommissar *Dimas*, EUWID v. 24.6.2008, 26.

⁶⁴⁷ VO 2150/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2002 zur Abfallstatistik, ABl. 2002 L 332, 1; zuletzt geändert durch VO 849/2010, ABl. 2010 L 253, 2.

⁶⁴⁸ Siehe auch *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 38 (Stand XI.2009).

⁶⁴⁹ Ausführlich hierzu *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 42 (Stand XI.2009).

⁶⁵⁰ *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (161); *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 11 RL 2008/98, Rn. 41 (Stand XI.2009).

⁶⁵¹ Hierzu Art. 3 Rn. 56 ff.

⁶⁵² Anders noch Art. 9 des Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 20.12.2007, 2005/0281 (COD).

⁶⁵³ Ein ausdrücklicher Verweis auf Art. 4 (Abfallhierarchie) ist in Art. 12 schon deshalb nicht erforderlich, weil er bereits in Art. 10 erfolgte, vgl. *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 12 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand XI.2009).

271. Materiell sind die Mitgliedstaaten zu einer **unbedenklichen Beseitigung** verpflichtet, die den Vorgaben des Art. 13⁶⁵⁴ genügt. Vieles spricht dafür, dass dem Erfordernis der „Unbedenklichkeit“ der Beseitigung – das in der Bestimmung nicht näher präzisiert wird – neben der Verpflichtung, die Vorgaben des Art. 13 zu beachten, keine eigenständige Bedeutung zukommt, so dass jede Beseitigung, die im Einklang mit den Bestimmungen des Art. 13 zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erfolgt, auch als unbedenklich anzusehen ist.⁶⁵⁵ Dabei dürften auch Spezialrichtlinien zu berücksichtigen sein, wie z.B. die Deponierichtlinie (RL 1999/31)⁶⁵⁶ oder die Abfallverbrennungsrichtlinie (RL 2000/76)^{657, 658} so dass selbstredend bei der Beseitigung alle einschlägigen Sekundärrechtsakte zu beachten sind. Außerdem sind auch die Grundsätze der Autarkie und -nähe des Art. 16 zu berücksichtigen.⁶⁵⁹

GG. Umwelt- und Gesundheitsschutz (Art. 13)

272. **Art. 13** knüpft an die Vorgaben des **Art. 4 Abs. 1 RL 2006/12** an,⁶⁶⁰ wobei jedoch Art. 4 Abs. 2 RL 2006/12, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um eine unkontrollierte Ablagerung oder Ableitung von Abfällen und deren unkontrollierte Beseitigung zu verbieten, nunmehr in Art. 36 Abs. 1 figuriert,⁶⁶¹ der insofern noch weiter formuliert wird als Art. 4 Abs. 2 RL 2006/12, indem allgemein eine unkontrollierte „Bewirtschaftung von Abfällen“ zu untersagen ist. Dies ist insofern zu begrüßen, als sich zumindest aus dem Text des Art. 13 nicht klar ergibt, dass derartige Verhaltensweisen immer zwingend den Vorgaben des Art. 13 zuwiderlaufen. Gleichwohl wird man wohl grundsätzlich davon ausgehen müssen, dass unkontrollierte Ablagerungen oder Ableitungen von Abfällen und oder ihre unkontrollierte Beseitigung bzw. Bewirtschaftung grundsätzlich gegen Art. 13 verstoßen, ist doch schon aufgrund des Merkmals der Unkontrolliertheit davon auszugehen, dass zumindest eine Gefährdung von Wasser, Luft, Boden, Tieren oder Pflanzen oder aber eine Beeinträchtigung der Landschaft vorliegt.⁶⁶²
273. Da der Gesundheits- und Umweltschutz nach Erwägung 6 der Präambel die wesentliche Zielsetzung jeder Regel zur Abfallerzeugung und -bewirtschaftung ist, kommt dem **Grundsatz der umweltverträglichen und die Gesundheit schützenden Abfallbewirtschaftung** (auch) im Rahmen des EU-Abfallrechts eine herausragende Bedeutung zu, so dass es sich hier um die **zentrale Leitlinie des Abfallrechts in der**

⁶⁵⁴ Zu diesen Rn. 35 ff.

⁶⁵⁵ So auch *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 12 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand XI.2009).

⁶⁵⁶ RL 1999/31 des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien, ABl 1999 L 182, 1; zuletzt geändert durch VO 1137/2008, ABl. 2008 L 311, 1.

⁶⁵⁷ RL 2000/76 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen, ABl. 2000 L 332, 91; zuletzt geändert durch VO 1137/2008, ABl. 2008 L 311, 1.

⁶⁵⁸ Ausführlich *Stengler*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 12 RL 2008/98, Rn.11 ff. (Stand XI.2009).

⁶⁵⁹ Zu diesen Art. 15-22, Rn. 12 ff.

⁶⁶⁰ Wobei sich Art. 4 Abs. 1 RL 2006/12 nur auf die Verwertung und Beseitigung bezog, Art. 13 RL 2008/98 nunmehr aber umfassender auf die „Abfallbewirtschaftung“ (vgl. die Definition in Art. 3 Nr. 9, hierzu Art. 3, Rn. 46 ff.) abstellt. Vgl. auch noch unten Rn. 37.

⁶⁶¹ Daher dürfte die Kritik an der „Streichung“ des Art. 4 Abs. 2 RL 2006/12 von *Krämer*, elni 2010, 2 (5), zu relativieren sein.

⁶⁶² So i.Erg. auch *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 8-14 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand 03.2009). Vgl. aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785.

Europäischen Union handelt.⁶⁶³ Diese wird noch dadurch unterstrichen, dass die sich aus Art. 13 ergebende Verpflichtung letztlich die Konsequenz der Umsetzung der in Art. 191 Abs. 1 AEUV verankerten Zielsetzungen, namentlich das Vorsorge- und Vorbeugeprinzip, darstellt.⁶⁶⁴

274. Der **Anwendungsbereich** der Verpflichtung aus Art. 13 erstreckt sich auf jegliche Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung (Art. 3 Nr. 9). Erfasst sind neben dem Verwertungs- und dem Beseitigungsvorgang auch vorbereitende Handlungen, also solche, die im Vorfeld der eigentlichen Verwertung und Beseitigung anzusiedeln sind.⁶⁶⁵ Letztlich handelt es sich also um eine allgemeine Verpflichtung, die in Bezug auf Abfälle zu beachten ist. Damit ist für den Anwendungsbereich des Art. 13 im Ergebnis der Abfallbegriff (Art. 3 Nr. 1) der Richtlinie⁶⁶⁶ entscheidend. Jede andere Sicht führte dazu, dass in den Fällen, in denen ein Umgang mit Abfällen erfolgt, ohne dass man sich schon im eigentlichen Verwertungs- oder Beseitigungsprozess befindet (also etwa bei der „zeitweiligen Lagerung“), die Effektivität der Vorgaben des Art. 13 in Frage gestellt würde, da auch im Vorfeld der Verwertung oder Beseitigung erhebliche Gefahren für den Menschen und die Umwelt von (z.B. zwischengelagerten) Abfällen ausgehen können. Auch die Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips aus Art. 191 Abs. 1 AEUV spricht für diesen Ansatz.⁶⁶⁷ Dies bedeutet dann auch, dass die Reichweite des Anwendungsbereichs des Art. 13 weiter geht als derjenige der in Art. 23 ff. geregelten Genehmigungs- und Registrierungspflicht, die auf das Vorliegen von Bewirtschaftungs-, Verwertungs- und Beseitigungsmaßnahmen abstellen.⁶⁶⁸
275. In **inhaltlicher Hinsicht** können den Vorgaben des Art. 13 (ebenso wie der Vorgängervorschrift Art. 4 RL 75/442) allerdings keine genau normativ fassbaren Verhaltenspflichten der Mitgliedstaaten entnommen werden.⁶⁶⁹ Die Bestimmung lässt nämlich gerade nicht erkennen, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten im Einzelnen zu ergreifen haben und welcher Schutzmaßstab hierbei gilt. Daher dürfte sich die **rechtliche Tragweite des Art. 13** darauf beschränken, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, „irgendwelche“ Maßnahmen zur Förderung der genannten Zielsetzungen zu unternehmen, die zu deren Verwirklichung nicht von vornherein ungeeignet oder ungenügend sind, während dieser Vorschrift keine normativ präzisierten Vorgaben hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung dieser Maßnahmen zu entnehmen sind.⁶⁷⁰ Den Mitgliedstaaten steht damit bei der Wahl der nach Art. 13 zu ergreifenden Maßnahmen ein **denkbar weiter Gestaltungsspielraum** zu,⁶⁷¹ der sich sowohl auf die Auswahl der Maßnahmen als auch auf das angestrebte Ziel bezieht, ist doch die Frage, ob eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt vorliegt, nicht in allen Fällen

⁶⁶³ So bereits *Epiney*, in: Fluck, KrW-/Abf-/BodSchR, Art. 3, 4, 5 RL 75/442, Rn. 30 (Stand 05.2003); *Dieckmann*, Abfallrecht 133 f.; *Weidemann*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 70, Rn. 30; *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 8-14 RL 2008/98, Rn. 8 (Stand 03.2009).

⁶⁶⁴ In Bezug auf die Vorgängerrichtlinie ähnlich auch *Dieckmann*, Abfallrecht 133 f.; *Schreier*, Auswirkungen des EG-Rechts, 57 ff.; siehe aus der Rspr insbesondere EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785, Rn. 37; EuGH, verb. Rs. C-175/98 und C-177/98 (Lirussi und Bizarro), Slg. 1999, I-6905, Rn. 51.

⁶⁶⁵ Siehe zum Begriff der Abfallbewirtschaftung Art. 3 Nr. 9, hierzu Art. 3, Rn. 46 ff.

⁶⁶⁶ Zu diesem Art. 3, Rn. 4 ff.

⁶⁶⁷ Im Ergebnis ebenso EuGH, verb. Rs. C-175/98 und C-177/98 (Lirussi und Bizarro), Slg. 1999, I-6905, Rn. 50 ff.

⁶⁶⁸ Ausführlich zum Anwendungsbereich der Art. 23 ff. s. Art. 23-27, Rn. 3 ff.

⁶⁶⁹ Ebenso *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 8-14 RL 2008/98, Rn. 8 (Stand 03.2009).

⁶⁷⁰ EuGH, Rs. C-365/97 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773, Rn. 67.

⁶⁷¹ S. in diesem Zusammenhang auch *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen, Hdb. EU-Wirtschaftsrecht, O, Rn. 469 (Stand 06/2010), welche die Bestimmung als „konturlos“ bezeichnen.

eindeutig zu beantworten. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich aus der Richtlinie an anderer Stelle Verpflichtungen zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen zur Verwirklichung der Zielsetzungen des Art. 13 ergeben (z.B. Art. 22, 23, 27, 28).

276. Vor diesem Hintergrund ist wohl auch die Rechtsprechung des EuGH zu sehen, wonach diese Bestimmung (bzw. die Vorgängerregelung des Art. 4 Abs. 1 RL 2006/12) **nicht unmittelbar wirksam** sei, da sie **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.⁶⁷² Offenbar fehlt es also nach Ansicht des EuGH an der mangelnden Präzision der Art. 13 zu entnehmenden Verpflichtungen; so weist der EuGH denn auch ausdrücklich darauf hin, dass die sich aus der Richtlinie ergebende Verpflichtung nicht hinreichend genau und damit nicht geeignet sei, Rechte zu verleihen, die der Einzelne gegenüber dem Staat geltend machen könne.⁶⁷³ Auch wenn man dieses Ergebnis im Interesse einer effektiveren Durchsetzung unionsrechtlicher Vorgaben bedauern mag, wäre eine andere Ansicht kaum begründbar: Zum einen verweist Art. 13 ausdrücklich auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten, welche die in der Vorschrift genannten Ziele verwirklichen sollen. Zum anderen dürfte der Hinweis auf die menschliche Gesundheit und den Schutz der Umwelt zu allgemein und damit zu unbestimmt sein, um die dem Einzelnen auf dieser Grundlage zustehenden Rechte halbwegs eingrenzen bzw. die den Behörden obliegenden Verpflichtungen präzisieren zu können.
277. Die fehlende unmittelbare Wirkung ändert jedoch nichts daran, dass den Mitgliedstaaten ein **Verstoß gegen Art. 13** nachgewiesen werden kann. Dabei handelt es sich auch bei Art. 13 um eine Verhaltenspflicht, und nicht um eine Ergebnispflicht, so dass eine Verletzung der sich aus Art. 13 ergebenden Verpflichtungen nur (aber immerhin) dann anzunehmen ist, wenn im Hinblick auf die zu erreichende (selbst nicht sehr präzise formulierte) Zielsetzung eines hinreichenden Gesundheits- und Umweltschutzes keine oder (klar) ungenügende Maßnahmen ergriffen worden sind. Angesichts der normativ eher schwachen Formulierungen der Bestimmung und des sich daraus ergebenden relativ weiten Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten dürfte dies allerdings nur in Ausnahmefällen gegeben sein. Jedenfalls dürfte aber eine völlige Untätigkeit oder die Ergreifung eindeutig ungeeigneter oder ungenügender Maßnahmen nicht mit den Vorgaben des Art. 13 in Einklang stehen. So überprüft der EuGH die Ausnutzung des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums – dessen Grenzen eben auch überschritten werden können – regelmäßig nur (aber immerhin) daraufhin, ob die jeweiligen Maßnahmen zur Verwirklichung einer gesundheits- und umweltverträglichen Abfallentsorgung nicht offensichtlich ungenügend oder unzureichend sind. Dabei kann aus dem Vorliegen einer bestimmten, nicht den Zielsetzungen eines genügenden Umwelt- und Gesundheitsschutzes entsprechenden tatsächlichen Situation nicht schon *per se* auf eine Verletzung des Art. 13 geschlossen werden, geht es doch um eine Verhaltenspflicht. Jedoch ist nach der Rechtsprechung des EuGH davon auszugehen, dass bei einer **„signifikanten Beeinträchtigung der Umwelt über einen längeren Zeitraum“** grundsätzlich auf die Unterlassung des Ergreifens ausreichender Maßnahmen zu schließen ist und der mitgliedstaatliche Gestaltungsspielraum überschritten ist.⁶⁷⁴

⁶⁷² EuGH, Rs. C-236/92 (Comitato di coordinamento per la difesa della cava), Slg. 1994, I-483, Rn. 12; EuGH, Rs. C-365/97 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773, Rn. 53 f.

⁶⁷³ EuGH, Rs. C-236/92 (Comitato di coordinamento per la difesa della cava), Slg. 1994, I-483, Rn. 14.

⁶⁷⁴ EuGH, Rs. C-387/97 (Kommission/Griechenland), Slg. 2000, I-5047, Rn. 56; EuGH, Rs. C-318/98 (Fornasar), Slg. 2000, I-4785, Rn. 38 f.; EuGH, Rs. C-365/97 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7804, Rn. 67 f.; EuGH, Rs. C-420/02 (Kommission/Griechenland), Slg. 2004, I-11175; EuGH, Rs. C-494/01

278. Aus der Rechtsprechung seien in diesem Zusammenhang drei **Beispiele** erwähnt:

- In der **Rs. C-365/97**⁶⁷⁵ stand im Wesentlichen zur Debatte, ob der Umstand, dass in den Wasserlauf des San-Rocco-Tals in Italien Abfälle in einer Weise abgeleitet werden, dass damit eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt einhergeht, gegen Art. 4 Abs. 1 RL 75/442 (jetzt Art. 13 RL 2008/98) verstößt. Konkret ging es insbesondere um eine illegale Deponie in dem genannten Tal. Der EuGH bejahte diese Frage. Zur Begründung betonte er, dass Art. 4 Abs. 1 RL 75/442 zwar keine Rechte Einzelner begründe, dies aber nichts damit zu tun habe, ob dem Staat eine Verletzung der in Art. 4 Abs. 1 RL 75/442 formulierten Verpflichtungen vorgeworfen werden kann. Zwar räume diese Bestimmung den Mitgliedstaaten ein gewisses Ermessen ein, so dass namentlich nicht jede mit ihren Zielsetzungen unvereinbare tatsächliche Situation zu ihrer Verletzung führen müsse. Allerdings lege das Fortbestehen einer solchen Situation über einen längeren Zeitraum, die mit einer signifikanten Beeinträchtigung der Umwelt einhergehe, die Annahme nahe, das den Mitgliedstaaten zustehende Ermessen sei überschritten worden. Im konkreten Fall erachtete der EuGH nach einer ausführlichen Analyse der tatsächlichen Situation sowie der Beweislage diese Annahme als begründet.
- Auch in der **Rs. C-297/08**⁶⁷⁶ – in der es um die mangelhafte Abfallentsorgung in der Region Campania (in der auch Neapel liegt) ging – stellte der Gerichtshof einen Verstoß Italiens u.a. gegen Art. 4 RL 2006/12 fest, dies aufgrund der untragbaren Abfallsituation in der Region. Zwar räume diese Bestimmung den Mitgliedstaaten ein gewisses Ermessen ein, und allein aus der Unvereinbarkeit einer tatsächlichen Situation mit den Zielen des Art. 4 Abs. 1 RL 2006/12 könne noch nicht auf eine Vertragsverletzung geschlossen werden. Jedoch habe Italien – wie der Gerichtshof im Einzelnen darlegt – klar das eingeräumte Ermessen überschritten, da letztlich während Jahren keine effektiven Schritte zur Behebung des Abfallproblems ergriffen worden seien.
- In der **Rs. C-135/05**⁶⁷⁷ formulierte der Gerichtshof klar, dass Art. 4 RL 2006/12 die zur Erreichung der in der Vorschrift formulierten Zielsetzungen zu treffenden Maßnahmen inhaltlich zwar nicht genau bezeichne; wohl aber seien die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels festgelegt, wobei ihnen allerdings ein Ermessen bei der Beurteilung der Erforderlichkeit solcher Maßnahmen belassen werde. Daher sei es grundsätzlich nicht möglich, aus der Unvereinbarkeit einer tatsächlichen Situation mit den in Art. 4 RL 75/442 festgelegten Zielen unmittelbar abzuleiten, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen diese Bestimmung verstoßen habe. Falls jedoch eine solche tatsächliche Situation fortbesteht, ohne dass die Behörden eingreifen, habe der Mitgliedstaat in der Regel seinen Ermessensspielraum überschritten. Diese Voraussetzungen hielt der EuGH in Bezug auf die Situation in Italien – wo es eine beträchtliche Anzahl von Deponien gab, bei denen gerade keine umwelt- und gesundheitsschutzgerechte

(Kommission/Irland), Slg. 2005, I-3331; EuGH, Rs. C-398/02 (Kommission/Spanien), Slg. 2004, I- (Urt. v. 27.5.2004). Siehe auch *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 8-14 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand 03.2009).

⁶⁷⁵ EuGH, Rs. C-365/97 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773. Siehe auch den strukturell ähnlich gelagerten Fall in EuGH, Rs. C- 387/97 (Kommission/Griechenland), Slg. 2000, I-5047, Rn. 63 ff, in dem es um eine unkontrollierte Abfalldeponie in Griechenland ging.

⁶⁷⁶ EuGH, Urt. v. 4.3.2010, Rs. C-297/08 (Kommission/Italien).

⁶⁷⁷ EuGH, Rs. C-135/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-3475.

Abfallentsorgung sichergestellt war, ganz abgesehen von einer beträchtlichen Anzahl von Stellen, an denen Abfall unkontrolliert beseitigt wurde – für gegeben.

279. Interessant sind diese Urteile insbesondere vor dem Hintergrund, dass der EuGH offenbar davon ausgeht, dass auch **normativ relativ unbestimmte Vorgaben** – wie Art. 4 Abs. 1 RL 75/442 und jetzt Art. 13 RL 2008/98 – nicht nur rechtlich verbindlich sind, sondern ein **Verstoß** gegen sie jedenfalls in klaren Fällen auch festgestellt werden kann.⁶⁷⁸

⁶⁷⁸ Im Übrigen dürfte die Art und Weise des Hinweises darauf, dass Einzelne aus Art. 13 RL 2008/98 keine Rechte ableiten können, bestätigen, dass dies weniger etwas mit der grundsätzlichen Möglichkeit, dass Einzelne bei solchen abfallrechtlichen Bestimmungen gerichtliche durchsetzbare Rechte zustehen können, zu tun hat, sondern dies eher auf der fehlenden Präzisierbarkeit dieser Rechte beruht.

Kapitel III

Abfallbewirtschaftung

Artikel 15

Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass jeder Abfallerzeuger oder sonstiger Abfallbesitzer die Abfallbehandlung selbst durchführt oder sie durch einen Händler oder eine Einrichtung oder ein Unternehmen, der/die/das auf dem Gebiet der Abfallbehandlung tätig ist, oder durch einen privaten oder öffentlichen Abfallsammler im Einklang mit den Artikeln 4 und 13 durchführen lässt.

(2) Werden die Abfälle vom Erzeuger oder Besitzer zur vorläufigen Behandlung zu einer der in Absatz 1 genannten natürlichen oder juristischen Personen verbracht, endet ihre Verantwortung für die Durchführung eines vollständigen Verwertungs- oder Beseitigungsverfahrens in der Regel nicht.

Unbeschadet der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 können die Mitgliedstaaten die Bedingungen für die Verantwortung im Einzelnen festlegen und entscheiden, in welchen Fällen der Erzeuger für die gesamte Behandlungskette verantwortlich bleibt oder in welchen Fällen die Verantwortung des Erzeugers und des Besitzers zwischen den Akteuren der Behandlungskette geteilt oder delegiert werden kann.

(3) Die Mitgliedstaaten können gemäß Artikel 8 beschließen, dass die Verantwortung für die Durchführung der Abfallbewirtschaftung teilweise oder vollständig beim Hersteller des Erzeugnisses, dem der Abfall entstammt, liegt, und dass Vertreiber eines derartigen Erzeugnisses diese Verantwortung teilen.

(4) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um in ihrem Hoheitsgebiet sicherzustellen, dass die Einrichtungen oder Unternehmen, die gewerbsmäßig Abfälle sammeln oder befördern, die gesammelten und beförderten Abfälle an geeignete Behandlungsanlagen liefern, die die Bestimmungen des Artikels 13 erfüllen.

Artikel 16

Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Nähe

(1) Die Mitgliedstaaten treffen — in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, wenn dies notwendig oder zweckmäßig ist — geeignete Maßnahmen, um ein integriertes und angemessenes Netz von Abfallbeseitigungsanlagen und Anlagen zur Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen, die von privaten Haushalten eingesammelt worden sind, zu errichten, auch wenn dabei Abfälle anderer Erzeuger eingesammelt werden; die besten verfügbaren Techniken sind dabei zu berücksichtigen.

Abweichend von der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 können die Mitgliedstaaten zum Schutz ihres Netzes eingehende Abfallverbringungen zu Verbrennungsanlagen, die als Verwertung eingestuft sind, begrenzen, wenn erwiesen ist, dass solche Verbringungen zur

Folge hätten, dass inländische Abfälle beseitigt werden müssten oder dass Abfälle in einer Weise zu behandeln wären, die nicht mit ihren Abfallbewirtschaftungsplänen vereinbar ist. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über diesbezügliche Entscheidungen. Die Mitgliedstaaten können auch ausgehende Verbringungen von Abfällen aus Umweltschutzgründen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 begrenzen.

(2) Das Netz ist so zu konzipieren, dass es der Gemeinschaft insgesamt ermöglicht, die Autarkie bei der Abfallbeseitigung sowie bei der Verwertung von Abfällen nach Absatz 1 zu erreichen, und dass es jedem einzelnen Mitgliedstaat ermöglicht, dieses Ziel selbst anzustreben, wobei die geografischen Gegebenheiten oder der Bedarf an Spezialanlagen für bestimmte Abfallarten berücksichtigt werden.

(3) Das Netz muss es gestatten, dass die Abfälle in einer der am nächsten gelegenen geeigneten Anlagen beseitigt bzw. — im Falle der in Absatz 1 genannten Abfälle — verwertet werden, und zwar unter Einsatz von Verfahren und Technologien, die am besten geeignet sind, um ein hohes Niveau des Gesundheits- und Umweltschutzes zu gewährleisten.

(4) Die Grundsätze der Nähe und der Entsorgungsautarkie bedeuten nicht, dass jeder Mitgliedstaat über die gesamte Bandbreite von Anlagen zur endgültigen Verwertung verfügen muss.

Artikel 17

Überwachung gefährlicher Abfälle

Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Erzeugung, die Sammlung und die Beförderung gefährlicher Abfälle sowie ihre Lagerung und ihre Behandlung unter Bedingungen vorgenommen werden, die den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit sicherstellen, um die Bestimmungen des Artikels 13 einzuhalten; dazu gehören Maßnahmen zur Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit gefährlicher Abfälle von der Erzeugung bis zum endgültigen Bestimmungsort und zu ihrer Überwachung im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderungen der Artikel 35 und 36.

Artikel 18

Verbot der Vermischung gefährlicher Abfälle

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen alle erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass gefährliche Abfälle nicht mit anderen Kategorien von gefährlichen Abfällen oder mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien vermischt werden. Die Vermischung schließt die Verdünnung gefährlicher Stoffe ein.

(2) Abweichend von Absatz 1 können die Mitgliedstaaten unter folgenden Bedingungen eine Vermischung gestatten:

a) das Mischverfahren wird von Einrichtungen oder Unternehmen vorgenommen, die eine Genehmigung gemäß Artikel 23 erhalten haben;

b) die Bestimmungen des Artikels 13 sind erfüllt und die schädlichen Auswirkungen der Abfallbewirtschaftung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt werden nicht verstärkt und

c) das Mischverfahren steht in Einklang mit den besten verfügbaren Techniken.

(3) Wurden gefährliche Abfälle entgegen Absatz 1 vermischt, so sind die Abfälle vorbehaltlich der Kriterien der technischen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit zu trennen, sofern dies möglich und notwendig ist, um die Bestimmungen des Artikels 13 zu erfüllen.

Artikel 19

Kennzeichnung gefährlicher Abfälle

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass gefährliche Abfälle bei der Sammlung, beim Transport und bei der zeitweiligen Lagerung gemäß den geltenden internationalen und gemeinschaftlichen Standards verpackt und gekennzeichnet werden.

(2) Wenn gefährliche Abfälle innerhalb eines Mitgliedstaats verbracht werden, ist ihnen ein Identifikationsdokument — wahlweise in elektronischem Format — beizufügen, das die geeigneten Daten gemäß Anhang IB der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 enthält.

Artikel 20

Gefährliche Abfälle aus Haushaltungen

Die Artikel 17, 18, 19 und 35 gelten nicht für gemischte Abfälle aus Haushaltungen.

Die Artikel 19 und 35 gelten für einzelne Fraktionen gefährlicher Abfälle aus Haushaltungen erst, wenn sie von einer Einrichtung oder einem Unternehmen zur Sammlung, Beseitigung oder Verwertung entgegengenommen werden, die bzw. das eine Genehmigung oder eine Registrierung nach Artikel 23 oder 26 erhalten hat.

Artikel 21

Altöl

(1) Unbeschadet der Verpflichtungen hinsichtlich der Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle gemäß den Artikeln 18 und 19 ergreifen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass

a) Altöl getrennt gesammelt wird, soweit dies technisch durchführbar ist;

b) Altöl gemäß den Artikeln 4 und 13 behandelt wird;

c) sofern dies technisch durchführbar und wirtschaftlich vertretbar ist, Altöle mit unterschiedlichen Eigenschaften nicht vermischt werden und Altöle nicht mit

anderen Abfallarten oder Stoffen vermischt werden, wenn diese Vermischung ihre Behandlung behindert.

(2) Zum Zwecke der Getrenntsammlung von Altölen und ihrer ordnungsgemäßen Behandlung können die Mitgliedstaaten gemäß ihrer nationalen Gegebenheiten zusätzliche Maßnahmen, wie technische Anforderungen, die Herstellerverantwortung, wirtschaftliche Instrumente oder freiwillige Vereinbarungen, anwenden.

(3) Gilt für Altöl gemäß den nationalen Rechtsvorschriften das Erfordernis der Aufbereitung, so können die Mitgliedstaaten vorschreiben, dass dieses Altöl aufbereitet wird, sofern dies technisch durchführbar ist, und — wenn Artikel 11 oder 12 der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 Anwendung findet — die grenzüberschreitende Verbringung von Altölen von ihrem Hoheitsgebiet zu Verbrennungs- oder Mitverbrennungsanlagen beschränken, um der Aufbereitung von Altöl Vorrang einzuräumen.

Artikel 22

Bioabfall

Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen im Einklang mit den Artikeln 4 und 13, um Folgendes zu fördern:

- a) die getrennte Sammlung von Bioabfällen zu dem Zweck, sie zu kompostieren und vergären zu lassen,
- b) die Behandlung von Bioabfällen auf eine Art und Weise, die ein hohes Maß an Umweltschutz gewährleistet, sowie
- c) die Verwendung von umweltverträglichen Materialien aus Bioabfällen.

Die Kommission führt eine Bewertung der Bewirtschaftung von Bioabfällen durch, damit sie erforderlichenfalls einen Vorschlag unterbreiten kann. Bei der Bewertung ist zu prüfen, ob Mindestanforderungen für die Bewirtschaftung von Bioabfällen und Qualitätskriterien für Kompost und Gärrückstände aus Bioabfällen festgelegt werden sollten, um ein hohes Niveau des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt sicherzustellen.

Übersicht

A. Überblick

B. Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung (Art. 15)

- I. Durchführung der Abfallbehandlung (Abs. 1)
- II. Verantwortung für die Durchführung der Abfallbehandlung (Abs. 2)
- III. Erweiterte Herstellerverantwortung (Abs. 3)
- IV. Gewerbsmäßige Einsammlung und Beförderung (Abs. 4)

C. Entsorgungsautarkie und Entsorgungsnähe (Art. 16)

- I. Überblick
- II. Anlagennetz (Abs. 1 UAbs. 1)

- III. Sonderregelung für die Einfuhr von Abfällen (Abs. 1 UAbs. 2)
- IV. Autarkie- und Näheprinzip (Abs. 2-4)
- D. Gefährliche Abfälle (Art. 17-20)**
 - I. Überwachung (Art. 17)
 - II. Vermischungsverbot (Art. 18)
 - III. Kennzeichnung (Art. 19)
- E. Besondere Abfälle (Art. 21-22)**
 - I. Altöl (Art. 21)
 - II. Bioabfall (Art. 22)

HH. Überblick

280. **Kapitel III** ist mit **Abfallbewirtschaftung** überschrieben, wobei nicht zu verkennen ist, dass sich zahlreiche Regelungen der Abfallbewirtschaftung bereits in **anderen Kapiteln** der Richtlinie befinden, so schon in der Abfallhierarchie (Art. 4), aber auch in zahlreichen Bestimmungen des Kapitels II (etwa Art. 10-12). Inhaltlich geht es in Kapitel III um recht unterschiedliche Gebiete, so in Art. 15 um die Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung (was eine gewisse Nähe zur in Art. 8 geregelten erweiterten Herstellerverantwortung sowie zum Verursacherprinzip aufweist),⁶⁷⁹ Art. 16 betrifft die Grundsätze der Entsorgungsnähe und der Entsorgungsautarkie, während Art. 17-22 Vorschriften über gefährliche Abfälle und besondere Abfallarten enthalten. Deutlich wird damit auch, dass Art. 15, 16 letztlich systematisch in das Kapitel II zu integrieren gewesen wären (sind sie doch grundsätzlich allgemein anwendbar), womit Kapitel III zu einem Kapitel über besondere Abfallarten geworden wäre, was systematisch überzeugender gewesen wäre.

II. Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung (Art. 15)

281. **Art. 15** – der an Art. 8 RL 2006/12 anknüpft – betrifft die Frage, wer die **Verantwortlichkeit für die Abfallbehandlung** (zum Begriff Art. 3 Nr. 14)⁶⁸⁰ zu tragen bzw. diese durchzuführen hat. Die Bestimmung enthält einerseits den Grundsatz der Verantwortlichkeit des Abfallbesitzers bzw. die Pflicht der Mitgliedstaaten, die Durchführung der Abfallbehandlung gewissen Personen zu übertragen (Art. 15 Abs. 1, 2), andererseits mögliche Ausnahmen von diesem Grundsatz (Art. 15 Abs. 3) sowie Pflichten der Mitgliedstaaten in Bezug auf Unternehmen, die Abfälle gewerbsmäßig sammeln oder / und befördern. Deutlich wird damit – wie bereits angedeutet⁶⁸¹ – auch die Nähe der Bestimmung zu Art. 8 (erweiterte Herstellerverantwortung) sowie Art. 14 (Verursacherprinzip).

I. Durchführung der Abfallbehandlung (Abs. 1)

282. **Art. 15 Abs. 1** regelt die **Durchführung der Abfallbehandlung**. Die Mitgliedstaaten haben danach die erforderlichen Maßnahmen zu treffen um sicherzustellen, dass die Abfallbehandlung bzw. ihre Vorbereitung – wobei jedenfalls die Vorgaben des Art. 4, 13 zu beachten sind – auf eine der zwei folgenden Arten erfolgt:

⁶⁷⁹ Hierzu Art. 8-14, Rn. 4 ff.

⁶⁸⁰ Vgl. Art. 3, Rn. 54 f.

⁶⁸¹ Art. 15-22, Rn. 1.

- Die Abfallbehandlung (Art. 3 Nr. 14) wird vom **Abfallersterzeuger** (Art. 3 Nr. 5) **oder einem sonstigen Abfallbesitzer** (Art. 3 Nr. 6) selbst durchgeführt. Es geht also um nichts anderes als die Verwirklichung des Verursacherprinzips (vgl. Erwägungsgrund 26). Dabei dürfte der Abfallersterzeuger nur dann zur tatsächlichen Durchführung der Abfallbehandlung verpflichtet werden, wenn und solange er Besitzer der Abfälle ist, spricht doch Art. 15 Abs. 1 neben dem Abfallersterzeuger vom „sonstigen Abfallbesitzer“.⁶⁸² Dies erscheint auch insofern folgerichtig, als nur der Abfallbesitzer die tatsächliche Möglichkeit hat, die Abfallbehandlung sicherzustellen.
 - Dem Abfallersterzeuger bzw. Abfallbesitzer soll allerdings auch die Möglichkeit eingeräumt werden, die Abfallbehandlung auf einen **Dritten** zu übertragen.⁶⁸³ Dabei führt Art. 15 Abs. 1 abschließend auf, wer als „Dritter“ in Betracht kommt: Händler (Art. 3 Nr. 7)⁶⁸⁴, Einrichtungen und Unternehmen, die auf dem Gebiet der Abfallbehandlung tätig sind sowie private oder öffentliche Abfallsammler, also Unternehmen, die Abfallsammlungen i.S.v. Art. 3 Nr. 10 und 11⁶⁸⁵ vornehmen. Diese Dritten können als „Erfüllungsgehilfen“ angesehen werden, welche die Abfallbehandlung tatsächlich durchführen, die Pflicht zur Abfallbehandlung verbleibt aber weiterhin beim Abfallersterzeuger bzw. Abfallbesitzer.⁶⁸⁶
283. Der Wortlaut des Art. 15 Abs. 1 lässt nicht klar erkennen, ob die Mitgliedstaaten diese **beiden Alternativen** vorsehen können oder aber – ggf. zumindest unter bestimmten Voraussetzungen – vorsehen müssen. Die besseren Gründe sprechen für die zweite Alternative.⁶⁸⁷ Denn zum einen ist es denkbar, dass der Abfallbesitzer gar nicht zu einer den Anforderungen des Art. 4, 13 entsprechenden Abfallbehandlung in der Lage ist; zum anderen und damit in engem Zusammenhang stehend kann es in Bezug auf eine möglichst umweltgerechte und ressourcenschonende Abfallbehandlung ebenso sinnvoll wie notwendig sein, gewisse Dritte für die Durchführung heranzuziehen.
284. Die Abfallbehandlung muss in jedem Fall⁶⁸⁸ **im Einklang mit der Abfallhierarchie (Art. 4)** und mit dem **Schutz der menschlichen Gesundheit und Umwelt erfolgen (Art. 13)** bzw. die Mitgliedstaaten haben entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, die dies sicherzustellen vermögen, wobei sich diese Pflicht grundsätzlich auf jede einzelne Abfallbehandlung bezieht.⁶⁸⁹ Dabei steht den Mitgliedstaaten bei der Frage, welche konkrete Maßnahme getroffen werden soll, grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Seiner Pflicht dürfte er jedoch dann nicht genügen, wenn er nur die

⁶⁸² *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 15 RL 2008/98, Rn. 8 (Stand XI.2009). Etwas anderes gilt jedoch bei der Kostentragung, siehe diesbezüglich Art. 14 RL 2008/98. Siehe auch *Thieffry*, Petites affiches 2009, 6 (16). Vgl. zur Problematik aus der Rechtsprechung, die ebenfalls zwischen der Pflicht zur Durchführung der Abfallbehandlung und der Frage nach der Kostentragung unterscheidet, EuGH, Rs. C-188/07 (Commune de Mesquer), Slg. 2008, I-4501; s. auch EuGH, Rs. C-1/03 (van der Walle), Slg. 2004, I-7613.

⁶⁸³ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 15 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand XI.2009).

⁶⁸⁴ Zur Definition Art. 3, Rn. 41 ff.

⁶⁸⁵ Zur Definition Art. 3, Rn. 49 ff.

⁶⁸⁶ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 15 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand XI.2009).

⁶⁸⁷ So i.Erg. wohl auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 15 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand XI.2009).

⁶⁸⁸ Und nicht nur bei Einschaltung eines Drittunternehmens, so wie es der Wortlaut der deutschen Sprachfassung vermuten lassen könnte, vgl. auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 15 RL 2008/98, Rn. 11 (Stand XI.2009).

⁶⁸⁹ EuGH, Rs. C-365/97 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773, Rn. 108.

Zwangsverwaltung einer illegalen Deponie anordnet und ein Strafverfahren gegen den Betreiber dieser Deponie einleitet, der durch die Aufnahme von Abfällen deren Besitzer geworden ist.⁶⁹⁰ Gefragt sind vielmehr spezifische Maßnahmen, welche die ordnungsgemäße Verwertung und Beseitigung von Abfällen gemäß den Anforderungen der Richtlinie sicherstellen; diese müssen grundsätzlich bei allen Besitzern der Abfälle ansetzen. In Bezug auf die Grenzen dieses mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums dürften hier letztlich im Ansatz und in Bezug auf die Dogmatik parallele Grundsätze wie im Rahmen des Art. 13⁶⁹¹ zum Zuge kommen.

II. Verantwortung für die Durchführung der Abfallbehandlung (Abs. 2)

285. **Art. 15 Abs. 2** regelt die **Verantwortung für die Abfallbehandlung**. Für den Fall, dass die Abfälle vom Ersterzeuger oder Besitzer für eine **vorläufige Behandlung** an die in Art. 15 Abs. 1 genannten natürlichen oder juristischen Personen verbracht werden, bestimmt Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1, dass die Verantwortung des Abfallersterzeugers oder Besitzers für die Durchführung eines vollständigen Verwertungs- oder Beseitigungsverfahrens in der Regel nicht endet. Die Mitgliedstaaten können Ausnahmen von diesem Grundsatz zulassen (vgl. Wortlaut „in der Regel“).⁶⁹²
286. In diesem Sinn stellt **Art. 15 Abs. 2 UAbs. 2** klar, dass es den **Mitgliedstaaten** überlassen bleibt, die **Bedingungen für die Verantwortung im Einzelnen festzulegen**. Sie können entscheiden, in welchen Fällen der Ersterzeuger für die gesamte Behandlungskette verantwortlich bleibt oder in welchen Fällen die Verantwortung des Erzeugers und des Besitzers zwischen den Akteuren der Behandlungskette geteilt oder delegiert werden kann (Art. 15 Abs. 2 UAbs. 2). Den Mitgliedstaaten steht damit bei der Festlegung der Verantwortlichkeiten zwischen dem Ersterzeuger und den Abfallbesitzern ein großer Gestaltungsspielraum zu.⁶⁹³
287. Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, die Verantwortung für die Abfallbehandlung festzulegen, gilt **unbeschadet der VO 1013/2006**, d.h. die Mitgliedstaaten können die darin enthaltenen Vorschriften zur Verantwortlichkeit bei einer vorläufigen Abfallbehandlung mit grenzüberschreitender Verbringung nicht abändern.
288. Art. 15 Abs. 2 kommt nur bei einer „**vorläufigen Behandlung**“ zum Zug. Dieser Begriff wird in der Richtlinie nicht näher definiert, sondern ergibt sich aus Art. 2 Nr. 5⁶⁹⁴ und 7⁶⁹⁵ VO 1013/2006. Die Bestimmung ist insofern von Bedeutung, als derjenige, der eine vorläufige Behandlung durchführt und dabei die Natur und / oder Zusammensetzung der

⁶⁹⁰ EuGH, Rs. C-365/97 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773, Rn. 7; s. ansonsten aus der Rechtsprechung insbesondere EuGH, Rs. C-494/01 (Kommission/Irland), Slg. 2005, I-3331; EuGH, Rs. C-447/03 (Kommission/Italien), Urt. v. 25.11.2004, nicht in der amtl. Slg.; EuGH, Rs. C-383/02 (Kommission/Italien), Urt. v. 9.9.2004, nicht in der amtl. Slg.

⁶⁹¹ Vgl. hierzu ausführlich Art. 8-14, Rn. 35 ff.

⁶⁹² So auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 15 RL 2008/98, Rn 12 (Stand XI.2009).

⁶⁹³ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 15 RL 2008/98, Rn. 15 (Stand XI.2009), nennt hier folgende Beispiele: Es könne festgelegt werden, dass allein der Abfallersterzeuger für die gesamte Behandlungskette und damit auch für den bei der vorläufigen Behandlung entstehenden neuen Abfall solange verantwortlich ist, bis dieser Abfall endgültig verwertet und beseitigt ist. Auch eine kumulative Verantwortlichkeit von Abfallersterzeuger und früherem bzw. aktuellem Besitzer könne festgelegt werden. Oder die Verantwortung des neuen Abfallerzeugers könne bei einer vorläufigen Behandlung auf die Folgen der Abfallveränderung beschränkt werden oder der Abfallersterzeuger und früherer Besitzer in diesem Fall aus seiner Verantwortung entlassen werden

⁶⁹⁴ Beseitigungsverfahren D 13 bis D 15 im Sinne des Anhangs IIA der Richtlinie 2006/12.

⁶⁹⁵ Verwertungsverfahren R 12 und R 13 im Sinne des Anhangs IIB der Richtlinie 2006/12.

Abfälle verändert, zum neuen Abfallerzeuger i.S.v. Art. 3 Nr. 5 und Abfallbesitzer i.S.v. Art. 3 Nr. 6 wird. Als Abfallbesitzer des neuen Abfalls ist der Dritte, der die vorläufige Behandlung durchführt, neben dem Abfallerzeuger verantwortlich.⁶⁹⁶

III. Erweiterte Herstellerverantwortung (Abs. 3)

289. **Art. 15 Abs. 3** sieht vor, dass die Mitgliedstaaten gemäß **Art. 8** vorsehen können, dass die Verantwortung für die Durchführung der Abfallbewirtschaftung teilweise oder vollständig beim Hersteller des Erzeugnisses, dem der Abfall entstammt, liegt und dass die Vertreiber⁶⁹⁷ eines derartigen Erzeugnisses die Verantwortung teilen.⁶⁹⁸ Damit wird es den Mitgliedstaaten also ermöglicht, die Verantwortung für die Durchführung der Abfallbewirtschaftung sogar vollständig dem **Hersteller eines Erzeugnisses** zu übertragen, womit letztlich Art. 8 Abs. 4 – wonach die erweiterte Herstellerverantwortung unbeschadet des Art. 15 anzuwenden ist – ausgehebelt wird; denn Art. 15 Abs. 3 ermöglicht gerade die Entlassung des Abfallerzeugers und des Abfallbesitzers aus der Verantwortung.

IV. Gewerbsmäßige Einsammlung und Beförderung (Abs. 4)

290. **Art. 15 Abs. 4** betrifft die **gewerbsmäßige Einsammlung und Beförderung von Abfällen**. Aus Gründen der Vorsorge und der Vorbeugung (Art. 191 Abs. 2 AEUV)⁶⁹⁹ unterliegen diese gewissen **Einschränkungen**: Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die eingesammelten und beförderten Abfälle an geeignete Behandlungsanlagen geliefert werden, in denen eine umwelt- und gesundheitsverträgliche Verwertung bzw. Beseitigung erfolgt (vgl. Art. 13).

JJ. Entsorgungsautarkie und Entsorgungsnähe (Art. 16)

I. Überblick

291. Art. 16 – der an Art. 5 RL 2006/12 anknüpft – verankert die **Grundsätze der Entsorgungsautarkie und -nähe**. Diese Grundsätze wurden erstmals in einer Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1989⁷⁰⁰ formuliert und in der sich daran anschließenden Entschließung des Rates 1990⁷⁰¹ aufgegriffen. Konzeptionell dürfte es sich um aus dem Ursprungsprinzip abzuleitende Prinzipien handeln.⁷⁰² Das Näheprinzip dient insofern unmittelbar dem Umweltschutz, als es vor allem Abfalltransporte und damit verbundene Umweltbelastungen reduzieren soll. Das Autarkieprinzip dient mittelbar ebenfalls dem Umweltschutz, da die Verantwortung der nationalen und regionalen Stellen für die in

⁶⁹⁶ Nicht aber als Abfallerzeuger, denn die Verpflichtungen aus Art. 15 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1 RL 2008/98 trifft nur den Abfall“erst“erzeuger, hierzu auch *Kropp*, in: Art. 15 RL 2008/98, Rn. 14 (Stand XI.2009).

⁶⁹⁷ Siehe zur erweiterten Herstellerverantwortung und zu den in Art. 8 verwandten Begriffen Art. 8-14, Rn. 5 ff.

⁶⁹⁸ Kritisch *Thieffry*, *Petites affiches* 2009, 6 (17 f.).

⁶⁹⁹ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, *Recht der Abfallbeseitigung*, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 45 (Stand IX.2009).

⁷⁰⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament – Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft von 18.9.1989, SEK(89) 934 endg.

⁷⁰¹ Entschließung des Rates vom 7.5.1990 über die Abfallpolitik, ABl. 1990 C 122, 7.

⁷⁰² So wohl auch EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097, Rn. 34; EuGH, Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431, Rn. 34; s. auch *Meßerschmidt*, *Europäisches Umweltrecht*, § 18, Rn. 76.

ihrem Bereich erzeugten Abfälle gestärkt und so auch die Überwachung der Abfallentsorgung erleichtert wird.⁷⁰³ Eine mit dem Autarkie- und Näheprinzip einhergehende Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 ff. AEUV) für Abfälle zur Verwertung oder Beseitigung lässt sich somit grundsätzlich aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls rechtfertigen. Allerdings dürften die Anforderungen, die an eine Verbringungsbeschränkung für Abfälle zur Verwertung gestellt werden, strenger ausgestaltet sein, als bei einer Verbringungsbeschränkung für Abfälle zur Beseitigung,⁷⁰⁴ und jedenfalls ist nachzuweisen, dass die Verfolgung des Autarkie- und / oder Näheprinzips auch tatsächlich umweltpolitischen Anliegen dient bzw. dienen kann.⁷⁰⁵

292. Art. 16 ist dabei zunächst eine Verpflichtung zur Errichtung eines **Anlagennetzes** (Art. 16 Abs. 1) zu entnehmen (II.); weiter erlaubt er im Verhältnis zur VO 1013/2006 eine zusätzliche **Beschränkung der Abfallverbringung** (III.), und schließlich enthält er Vorgaben, bei der **Ausgestaltung des Anlagennetzes** in einem gewissen Maß die **Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe zu berücksichtigen**, Art. 16 Abs. 2-4 (IV.).

II. Anlagennetz (Abs. 1 UAbs. 1)

293. Gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 1 treffen die Mitgliedstaaten – ggf. in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten⁷⁰⁶ – Maßnahmen, „um ein integriertes und angemessenes Netz von **Abfallbeseitigungsanlagen** und Anlagen zur Verwertung von gemischten **Siedlungsabfällen, die von privaten Haushaltungen** eingesammelt worden sind, zu errichten, auch wenn dabei Abfälle anderer Erzeuger eingesammelt werden; die besten verfügbaren Techniken sind dabei zu berücksichtigen“. ⁷⁰⁷ Im Ergebnis wird damit den Mitgliedstaaten eine **Pflicht auferlegt, angemessene Maßnahmen für eine ausreichende Infrastruktur** an Anlagen zur Beseitigung von Abfällen und zur Verwertung von häuslichen Abfällen zu ergreifen, wobei die Anlagen dem Stand der besten verfügbaren Technik entsprechen müssen. Eine Pflicht der Mitgliedstaaten, die Anlagen selber zu errichten, besteht jedoch nicht; vielmehr können die Anlagen auch etwa von Privaten betrieben werden.⁷⁰⁸
294. In Bezug auf die konkrete Erfüllung dieser Zielvorgabe und damit die im Einzelnen zu treffenden Maßnahmen steht den Mitgliedstaaten – auch vor dem Hintergrund der sich ggf. als notwendig erweisenden Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten – wohl ein denkbar **weiter Gestaltungsspielraum** zu.⁷⁰⁹ Allerdings lassen sich Art. 16 Abs. 1 UAbs.

⁷⁰³ Vgl. EuGH, Rs. C-155/91 (Kommission/Rat), Slg. 1993, I-939, Rn. 13 f.; *Dieckmann*, Abfallrecht, 229; *Winter*, DVBl. 2000, 657 (663 f.).

⁷⁰⁴ *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (511) mit Verweis auf EuGH, Rs. C-203/96 (Dusseldorp), Slg. 1998, I-4075, Rn. 46. Dies dürfte sich auch daraus ergeben, dass der Verwertung innerhalb der Abfallhierarchie eine höhere Rangstufe als die Abfallbeseitigung zukommt, vgl. *Webersinn*, AbfallR 2010, 266 (270).

⁷⁰⁵ S. zum Ganzen auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand XI.2009); ausführlich – im Zusammenhang mit verstärkten Schutzmaßnahmen nach Art. 193 AEUV im Verhältnis zur VO 1013/2006 – *Epiney*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Einleitung, Rn. 69 ff.

⁷⁰⁶ Siehe auch Art. 32 RL 2008/98.

⁷⁰⁷ Hervorhebungen durch die Autorinnen.

⁷⁰⁸ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand XI.2009). S. auch *Beckmann*, AbfallR 2006, 263 (272).

⁷⁰⁹ Ebenso *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand XI.2009); *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (509); in Bezug auf die RL 2006/12 auch *Beckmann*, AbfallR 2006, 263 (271).

1 durchaus gewisse **Anhaltspunkte** entnehmen, welche die Grenzen dieses Gestaltungsspielraums aufzeigen:

- Die Anforderung, dass es sich um ein „**integriertes**“ **Netz** handeln muss, legt es nahe, dass eine gewisse **Planung** erfolgen muss.⁷¹⁰ Dies impliziert einerseits eine anlagenübergreifende Planung, andererseits auch die Genehmigung der einzelnen Anlagen. So stellte denn auch der Gerichtshof fest, Abfallbewirtschaftungspläne (vgl. Art. 28 ff.) sowie Genehmigungserfordernisse für Anlagen bzw. Unternehmen, die Abfallbehandlungen durchführen, seien grundsätzlich als notwendige Elemente der erforderlichen Maßnahmen für die Errichtung eines solchen integrierten Netzes anzusehen.⁷¹¹
- Weiter muss das Anlagennetz „**angemessen**“ sein, womit wohl auf das Verhältnis zwischen Beseitigungs- und Verwertungsanlagen und Quantität, Qualität und Ort des Abfallaufkommens Bezug genommen wird.⁷¹² Darüber hinaus sind hier wohl auch – angesichts des Art. 13 – Erwägungen des Gesundheits- und Umweltschutzes zu berücksichtigen, so dass etwa bei der Festlegung des Ortes von Beseitigungsanlagen auch die Nähe zu ökologisch sensiblen Regionen zu berücksichtigen ist.
- Die **Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten** muss nur dann erfolgen, wenn dies notwendig und zweckmäßig ist, so dass sie nicht grundsätzlich verpflichtend ist.⁷¹³ Die Kriterien der Notwendigkeit und der Zweckmäßigkeit dürften sich auf die Möglichkeit der Errichtung eines solchen Netzes durch einen Mitgliedstaat beziehen, ist es doch gerade bei kleineren Mitgliedstaaten denkbar, dass sie bei der Errichtung eines den Anforderungen des Art. 16 entsprechenden Anlagennetzes auf Schwierigkeiten stoßen können.
- Um einen europaweiten einheitlichen Anlagestandard zu verwirklichen, sind auch die **besten verfügbaren Techniken** i.S.v. Art. 3 Nr. 20⁷¹⁴ zu berücksichtigen.⁷¹⁵
- Schließlich muss das Netz den **Grundsätzen der Autarkie und der Nähe** entsprechen (Abs. 2-4),⁷¹⁶ wonach insbesondere eine Beseitigung in einer so nahe wie möglich gelegenen geeigneten Anlage möglich sein muss.

295. Wenn somit den Mitgliedstaaten – wie erwähnt⁷¹⁷ – bei der Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 16 Abs. 1 UAbs. 1 ein **beachtlicher Gestaltungsspielraum** zukommt, sind doch Konstellationen denkbar, in denen ein **Verstoß gegen diese Pflicht festgestellt** werden

⁷¹⁰ S. in diesem Zusammenhang auch *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 15-22 RL 2008/98, Rn. 4 (Stand 03.2009), der davon spricht, dass von einem integrierten Netz auszugehen sei, wenn das Netz einen unionsweiten, sachlich-ökologisch und wirtschaftlich erkennbaren Zusammenhang habe.

⁷¹¹ EuGH, Rs. C-494/01 (Kommission/Irland), Slg. 2005, I-3331, Rn. 153 ff.; EuGH, verb. Rs. C-53/02 und C-217/02 (Commune de Braine-le-Château), Slg. 2004, I-3251, Rn. 35, wo der EuGH hervorhebt, dass die Abfallbewirtschaftungspläne eine geographische Karte, in der die genauen Standorte der Abfallbeseitigungsflächen festgelegt sind, oder aber hinreichend genaue Kriterien zur Bestimmung dieser Orte enthalten müssen.

⁷¹² Vgl. auch *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 15-22 RL 2008/98, Rn. 5 (Stand 03.2009), wonach das Netzwerk dem Aufkommen und der Gefährlichkeit angemessen sei, wenn die in der Union anfallenden, nicht mehr verwertbaren Abfälle ihrer Quantität und Qualität nach durch dieses Netzwerk verarbeitet werden können.

⁷¹³ In eine andere Richtung gingen noch die Ergebnisse der Ersten Lesung im Europäischen Parlament, 6242/07 vom 13.2.2007, Änderungsvorschlag 109 zu Art. 10 des Kommissionsvorschlags.

⁷¹⁴ Vgl. hierzu Art. 3, Rn. 83 ff.

⁷¹⁵ Siehe *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 7 (Stand XI.2009).

⁷¹⁶ Siehe Rn. 23 ff.

⁷¹⁷ Rn. 15.

kann. Ein Beispiel ist hier das Urteil des EuGH in der **Rs. C-297/08**⁷¹⁸: Zwar betonte der Gerichtshof auch hier – in Bezug auf Art. 5 RL 2006/12 – den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Errichtung eines solchen Systems eines integrierten und angemessenen Netzes von Beseitigungsanlagen; allerdings sei eine der wichtigsten Maßnahmen, welche die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Pflicht, Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen, zu ergreifen haben, die in Art. 5 Abs. 2 RL 2006/12 vorgesehene Pflicht zu versuchen, den Abfall in einer so nah wie möglich gelegenen Anlage zu verwerten.⁷¹⁹ Die Kriterien für die Lage von Abfallbeseitigungsanlagen seien im Lichte der Ziele der RL 2006/12 zu wählen; zu ihnen zählten u.a. der Gesundheits- und der Umweltschutz sowie die Errichtung eines integrierten und angemessenen Netzes von Beseitigungsanlagen, wobei dieses Netz es insbesondere sicherstellen müsse, dass die Abfälle in einer so nahe wie möglich gelegenen geeigneten Anlage beseitigt werden. Die Lagekriterien müssten u.a. den Abstand solcher Orte von Habitaten, das Verbot der Ansiedlung von Anlagen in der Nähe sensibler Gebiete und das Vorhandensein einer angemessenen Infrastruktur für die Beförderung der Abfälle umfassen.⁷²⁰ Falls in einem Mitgliedstaat die Abfallbewirtschaftungspläne durch Regionen erstellt werden, so habe jede mit einem Regionalplan ausgestattete Region grundsätzlich die Behandlung und Beseitigung ihrer Abfälle möglichst nahe am Ort ihrer Entstehung zu gewährleisten, was auch aus dem Ursprungsprinzip folge. Verfüge daher eine Region in erheblichem Umfang und über einen nennenswerten Zeitraum nicht über eine ausreichende Infrastruktur, um ihren Abfallbeseitigungsbedarf zu decken, könne darauf geschlossen werden, dass solche erheblichen Unzulänglichkeiten geeignet seien, das innerstaatliche Netz von Abfallbeseitigungsanlagen zu beeinträchtigen, das sich nicht als integriert und angemessen im Sinne der RL 2006/12 erweise. In der Region Campania (in der auch Neapel liegt) seien diese Voraussetzungen klar gegeben (woran auch interne Schwierigkeiten Italiens nichts änderten), womit ein Verstoß gegen Art. 5 RL 2006/12 zu bejahen sei.

296. Anders als noch Art. 5 Abs. 1 RL 2006/12 bezieht sich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten nicht mehr nur auf die **Abfallbeseitigungsanlagen**, sondern auch auf die **Verwertungsanlagen für gemischte Siedlungsabfälle und gleichartige Abfälle anderer Erzeuger, wenn sie gemeinsam mit den Siedlungsabfällen eingesammelt werden**.⁷²¹ **Siedlungsabfälle** sind Abfälle, die der Abfallart 20 03 01 des Europäischen Abfallverzeichnisses zuzuordnen sind. **Gleichartige Abfälle** anderer Erzeuger erfassen Abfälle, die vom Gewerbe freiwillig in die kommunale Sammlung gegeben worden sind.⁷²² Siedlungsabfälle sind „**gemischt**“, wenn sie beim jeweiligen Erzeuger gemischt anfallen, also keine getrennte Sammlung stattfindet.⁷²³

⁷¹⁸ EuGH, Rs. C-297/08 (Kommission/Italien), Urt. v. 4.3.2010.

⁷¹⁹ Vgl. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-480/06 (Kommission/Deutschland), Slg. 2009, I-4747.

⁷²⁰ Vgl. insoweit auch schon EuGH, verb. Rs. C-53/02, C-217/02 (Commune de Braine-le-Château, Slg. 2004, I-3251, Rn. 34).

⁷²¹ Ausführlich zur Erweiterung auf die Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 8 (Stand XI.2009).

⁷²² *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand XI.2009); *Petersen*, ZUR 2007, 449 (456).

⁷²³ Siehe EuGH, Rs. C-192/96 (Beside und Besselsen), Slg. 1998, I-4029, Rn. 30 f. A.A. entgegen des klaren Wortlautes der Vorschrift *Gaßner/Thürichen*, AbfallR 2009, 18 (25); *Wendenburg*, AbfallR 2007, 150 (154), die der Ansicht sind, dass die gemischten Siedlungsabfälle durch die Bezugnahme auf die besten verfügbaren Techniken, auch getrennt erfasste Abfälle umfassen. Wie hier *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand XI.2009); *Cosson*, AbfallR 2009, 154 f.; *Hurst*, AbfallR 2009, 159 (163); *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (512).

297. Die **Einbeziehung der Anlagen zur Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen** – wobei insbesondere Verbrennungsanlagen von Bedeutung sein dürften – ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass auf diese Weise sichergestellt werden soll, dass die Grundsätze der Autarkie und der Nähe grundsätzlich auch für diese Abfälle gelten sollen mit der Folge, dass gemischte Siedlungsabfälle und gleichartige Abfälle anderer Erzeuger primär in dem Mitgliedstaat, in dem sie anfallen, verwertet werden sollen.⁷²⁴ Denn grundsätzlich können zur Verwertung bestimmte Abfälle auch in andere Mitgliedstaaten verbracht werden, wobei allerdings die Vorgaben der VO 1013/2006 – die neben einem im Einzelnen geregelten Verfahren in gewissen Konstellationen die Möglichkeit der Erhebung von Einwendungen auch gegen die Verbringung von zur Verwertung bestimmter Abfälle vorsehen – zu beachten sind.⁷²⁵
298. Sofern die Mitgliedstaaten die Anwendung des **Autarkie- und Näheprinzips auf sonstige Abfälle zur Verwertung bzw. auf die Errichtung der entsprechenden Anlagen erweitern** wollen, stellt sich die Frage nach der Abgeschlossenheit der Vorgaben des Art. 16 und – bei der Bejahung einer solchen Abgeschlossenheit – ggf. nach der Tragweite des Art. 193 AEUV in diesem Zusammenhang.⁷²⁶

III. Sonderregelung für die Einfuhr von Abfällen (Abs. 1 UAbs. 2)

299. Art. 16 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 enthält eine **Sonderregelung für die Einfuhr von Abfällen** – unabhängig davon, ob es sich dabei um Siedlungsabfälle handelt oder ob diese gefährlich sind⁷²⁷ – zu **Verbrennungsanlagen, deren Verfahren als Verwertung eingestuft sind**.⁷²⁸ Abweichend von der VO 1013/2006⁷²⁹ dürfen die Mitgliedstaaten zum Schutz ihres Netzes die für diese Zwecke veranlasste Abfallverbringung in ihr Hoheitsgebiet unter bestimmten Voraussetzungen begrenzen.⁷³⁰ Die Verbringung müsste

⁷²⁴ Vgl. ausführlich zum Hintergrund des Einbezugs dieser Abfälle auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 8. S. auch *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (158); *Petersen*, ZUR 2007, 449 (456); *Wendenburg*, AbfallR 2007 150 (153). Kritisch zur diesbezüglichen Regelung des Art. 16 Abs. 1 UAbs. 1 *Reese*, NVwZ 2009, 1073 (1079), der darauf hinweist, dass es die Charakteristika des Hausmülls erforderten, dass den Mitgliedstaaten die Bewirtschaftung dieser Abfälle durch öffentliche Entsorgungssysteme (weiterhin) ermöglicht wird, während eine Anwendung des Prinzips der Entsorgungsnähe gerade nicht notwendig sei. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass es die derzeitige Fassung des Art. 16 Abs. 1 UAbs. 1 angesichts des den Mitgliedstaaten hier einzuräumenden weiten Gestaltungsspielraums grundsätzlich ermöglichen dürfte, eine solche Bewirtschaftung vorzusehen. Kritisch zur Neuregelung auch etwa *Andres*, uwf 2010, 147 (149); zur Problematik auch *Beckmann*, AbfallR 2006, 263 ff.

⁷²⁵ Vgl. hierzu ausführlich *Backes*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 11, Rn. 14 ff.

⁷²⁶ Vgl. hierzu Einleitung, Rn. 17 ff. *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 11 (Stand XI.2009); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 15-22 RL 2008/98, Rn. 18 (Stand 03.2009), gehen von der grundsätzlichen Einschlägigkeit des Art. 193 AEUV in diesen Konstellationen aus, ohne die Frage der Abgeschlossenheit des Art. 16 zu problematisieren und ohne nach anlagen- und produktbezogenen Regelungen zu unterscheiden.

⁷²⁷ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 14 (Stand XI.2009).

⁷²⁸ Vgl. im Einzelnen zu den erfassten Anlagen *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 14 (Stand XI.2009).

⁷²⁹ VO 1013/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006 L 190, 1; zuletzt geändert durch VO 413/2010 der Kommission vom 12. Mai 2010, ABl. 2010 L 119, 1.

⁷³⁰ S. in diesem Zusammenhang auch Art. 3 Abs. 5 VO 1013/2006, wonach gemischte Siedlungsabfälle, die in privaten Haushalten eingesammelt werden, im Zusammenhang mit einer grenzüberschreitenden Abfallverbringung als Abfälle zur Beseitigung anzusehen sind, auch wenn sie tatsächlich verwertet werden sollen. Zu dieser Bestimmung *Oexle*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 3 VO 1013/2006, Rn.

zur Folge haben, dass inländische Abfälle beseitigt werden müssten oder dass Abfälle in einer Weise zu behandeln wären, die nicht mit den Abfallbewirtschaftungsplänen des betroffenen Mitgliedstaates vereinbar wäre. Anlass für diese Regelung war das Bedürfnis einiger Mitgliedstaaten, die Kapazität ihrer Verbrennungsanlagen, soweit sie auch für energetische Verwertungen in Betracht kommen, vor Überlastungen zu schützen.⁷³¹

300. Die mit dieser Regelung einhergehende **Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit** ist (zumindest mittelbar)⁷³² wegen des Ursprungsprinzips und somit aus **Umweltschutzgründen**⁷³³ gerechtfertigt.⁷³⁴ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang insbesondere darauf, dass das Vorliegen der erwähnten Voraussetzungen zweifelsfrei feststehen muss, was durch den jeweiligen Mitgliedstaat, der sich auf diese Klausel beruft, nachzuweisen ist.⁷³⁵ Die Mitgliedstaaten müssen zudem die Kommission über solch eine Begrenzung unterrichten (Art. 16 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2). Insgesamt ist diese „Importschutzklausel“⁷³⁶ daher eher restriktiv ausgestaltet.⁷³⁷ Allerdings erscheint die Regelung dieser Frage in der RL 2008/98 systematisch verfehlt.⁷³⁸ Denn dadurch, dass Art. 16 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 ausdrücklich erwähnt, dass eine solche Verbringungsbeschränkung „abweichend“ von der VO 1013/2006 erfolgen kann, wird letztlich – im Verhältnis zu den in Art. 11, 12 VO 1013/2006 grundsätzlich abschließend festgelegten Einwänden – ein zusätzlicher Einwand geschaffen, womit deutlich wird, dass diese Frage in der VO 1013/2006 hätte geregelt werden müssen. Außerdem wirft ihr Einbezug in die RL 2008/98 die Frage auf, ob die sonstigen Regelungen der VO 1013/2006 (insbesondere diejenigen verfahrensrechtlicher Natur) im Falle der Geltendmachung dieses Einwands zum Zuge kommen, was im Ergebnis zu bejahen ist, da sich die Abweichung in der RL 2008/98 nur auf den materiellen Einwandgrund gegen eine Abfallverbringung bezieht. Deutlich wird damit noch eine zusätzliche Schwierigkeit: Grundsätzlich ist die Zulässigkeit von Abfallverbringungen bzw. die Zulässigkeit entsprechender Beschränkungen durch die unmittelbar anwendbare VO 1013/2006 geregelt; die RL 2008/98 ist aber als Richtlinie grundsätzlich nicht unmittelbar wirksam, so dass sich die Frage stellt, ob im Rahmen des Verfahrens nach der VO 1013/2006 direkt auf Art. 16 Abs. 1 UAbs. 2 für einen Einwand gegen eine Abfallverbringung zurückgegriffen werden kann oder ob hierfür die mitgliedstaatliche Regelung

47 ff.; s. auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 28 (Stand XI.2009).

⁷³¹ Hierzu *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (509); *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 12 (Stand XI.2009); *Petersen*, ZUR 2007, 449 (457).

⁷³² Siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 12 (Stand XI.2009).

⁷³³ Zur Rechtfertigung aus Umweltschutzgründen EuGH, Rs C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431, Rn. 29 ff. Siehe auch *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 34-36 AEUV, Rn. 214. Eine Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit aus protektionistischen Gründen wäre indes nicht zulässig.

⁷³⁴ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 16 (Stand XI.2009); *Petersen*, ZUR 2007, 449 (457); *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (511 f.). Siehe auch aus der Rspr. EuGH, Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431 Rn. 30 ff. Zwar bezieht sich die Entscheidung auf die Verbringung von Abfällen zur Beseitigung, grundsätzlich kann das Ursprungsprinzip aber auch für die Verbringung von Abfällen zur Verwertung zum Zuge kommen, s. ähnlich *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 16 (Stand XI.2009).

⁷³⁵ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 13 (Stand XI.2009).

⁷³⁶ Begriff bei *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1071).

⁷³⁷ So auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 13 (Stand XI.2009); *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (509).

⁷³⁸ Kritisch auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 15 (Stand XI.2009); *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (509); *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (159); *Petersen*, ZUR 2007, 449 (457).

heranzuziehen ist. Die besseren Gründe dürften für die zuletzt genannte Ansicht sprechen, da die Regelungsstruktur der Richtlinie davon ausgeht, dass die Mitgliedstaaten im Falle von „Kann-Bestimmungen“ – die also lediglich ein „Angebot“ an die Mitgliedstaaten implizieren, das angenommen werden kann oder auch nicht – die entsprechende Möglichkeit tatsächlich im Rahmen der Umsetzung ausnutzen müssen. Von Bedeutung ist dieser Aspekt immer dann, wenn es tatsächlich um Konstellationen geht, in denen keiner der Einwände der Art. 11, 12 VO 1013/2006 greift.⁷³⁹

301. Eine Erstreckung dieser besonderen Schutzklausel auf den Abfallexport konnte nicht durchgesetzt werden.⁷⁴⁰ Eine **Beschränkung des Abfallexports aus Gründen des Umweltschutzes** auf Grundlage der Abfallverbringungsverordnung (VO 1013/2006) ist jedoch nach Art. 16 Abs. 1 UAbs. 2 S. 3 möglich, wobei dieser Verweis deklaratorischer Natur ist.⁷⁴¹

IV. Autarkie- und Näheprinzip (Abs. 2-4)

302. **Art. 16 Abs. 2-4** sind im Zusammenhang mit Art. 16 Abs. 1 zu sehen: Bei den Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Errichtung eines integrierten und angemessenen **Netzes von Abfallbeseitigungsanlagen und Anlagen zur Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen und gleichartigen Abfällen** zu ergreifen haben, sind die **Grundsätze der Autarkie und der Nähe zu berücksichtigen**, so dass die Netze so zu konzipieren sind, dass die in diesen Bestimmungen formulierten Anforderungen beachtet werden.⁷⁴² Deutlich wird damit auch, dass die Grundsätze der Autarkie und der Nähe (zwingend)⁷⁴³ nur bei von Art. 16 Abs. 1 UAbs. 1 erfassten Anlagen bzw. die für diese bestimmten Abfälle zu verwirklichen sind. Dabei geht die Rechtsprechung davon aus, dass sich die Grundsätze der Nähe und der Autarkie aus dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV verankerten **Ursprungsprinzip** ableiten lassen.⁷⁴⁴
303. **Art. 16 Abs. 2** verankert den **Grundsatz der Autarkie**.⁷⁴⁵ In inhaltlicher Hinsicht geht die Idee der Autarkie dahin, dass die Union insgesamt und jeder einzelne Mitgliedstaat⁷⁴⁶ in die Lage versetzt werden sollen, die Abfallbehandlung selbst sicherzustellen. Angesichts der Parallelität zwischen Union und Mitgliedsstaaten und der in der Bestimmung auch vorgesehenen Berücksichtigung geographischer Gegebenheiten⁷⁴⁷ sowie des Bedarfs an besonderen Anlagen für bestimmte Abfallarten, beschränkt sich die

⁷³⁹ Vgl. zur Problematik auch *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (509).

⁷⁴⁰ Siehe *Petersen*, ZUR 2007, 449 (457).

⁷⁴¹ Ebenso *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (509); *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 18 (Stand XI.2009); *Petersen*, ZUR 2007, 449 (457).

⁷⁴² Vgl. ausführlich zu den Grundsätzen der Entsorgungsautarkie und Entsorgungsnähe (auf der Grundlage der RL 2006/12) *Frank*, Nähe und Autarkie, 25 ff.; *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 125 ff.; *Sagia*, Entsorgungsautarkie und Verursacherprinzip, 57 ff.

⁷⁴³ Zur Frage der Ausdehnung ihrer Heranziehung auf weitere Anlagen Einleitung, Rn. 17 ff.

⁷⁴⁴ EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097, Rn. 34; EuGH, Rs. C-155/91 (Kommission/Rat), Slg. 1993, I-939, Rn. 13; EuGH, Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431; s. auch *Epiney*, Umweltrecht, 353 f.; *Frenz*, NuR 2000, 611 (614); *Dieckmann*, Abfallrecht, 138; s. aber auch etwa *Engels*, Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 250, der auf das Vorsorgeprinzip Bezug nimmt.

⁷⁴⁵ Ausführlich hierzu v. *Wilmowsky*, UTR 1999, 291 ff.; *Ziegler*, Grundsatz der Entsorgungsautarkie, 100 ff.; *Oexle*, in: *Oexle/Epiney/Breuer*, EG-AbfVerbrV, Art. 11 VO 1013/2006, Rn. 36 ff.

⁷⁴⁶ Zur Frage, ob eine nationale Regelung für eine „regionale Autarkie“ zulässig ist (was i.Erg. zu bejahen ist), siehe *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 24 (Stand XI.2009)

⁷⁴⁷ Vgl. auch Art. 11 Abs. 1 lit. g VO 1013/2006. Ausführlich dazu *Oexle*, in: *Oexle/Epiney/Breuer*, EG-AbfVerbrV, Art. 11 VO 1013/2006, Rn. 83 ff.

tatsächliche Tragweite dieses Prinzips auf eine diesbezügliche Förderungspflicht.⁷⁴⁸ Zudem ist es fraglich, ob eine „perfekte“ Entsorgungsautarkie in Bezug auf jeden einzelnen Mitgliedstaat tatsächlich immer einen verbesserten Umweltschutz bringt.⁷⁴⁹ In Bezug auf das genaue Verhältnis zwischen der mitgliedstaatlichen Autarkie und der Autarkie der Union⁷⁵⁰ legt es jedenfalls der Wortlaut des Art. 16 Abs. 2 nahe, dass der Autarkie der Union ein größerer Stellenwert zukommen soll, da diese „erreicht“ werden soll, während es den Mitgliedstaaten (nur) ermöglicht werden soll, die Autarkie auf mitgliedstaatlicher Ebene „anzustreben“.⁷⁵¹ Insgesamt wird damit deutlich, dass den Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung dieser konzeptionellen Zielvorgaben ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum zukommt.⁷⁵²

304. Aus **Art. 16 Abs. 3** lässt sich ein **Grundsatz der Beseitigungsnähe** ableiten, der eine spezielle abfallrechtliche Ausprägung des in Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV verankerten Ursprungsprinzips darstellt. Sein Grundgedanke kann dahingehend zusammengefasst werden, dass – ungeachtet regionaler oder mitgliedstaatlicher Grenzen⁷⁵³ – weiträumige Transporte und damit einhergehende Umweltbelastungen zu vermeiden sind (**geographische Komponente**)⁷⁵⁴.⁷⁵⁵ Weiter stellt Art. 16 Abs. 2 aber auch klar, dass die zur Beseitigung oder Verwertung eingesetzten Verfahren und Technologien am **geeignetsten** sein sollen, um ein hohes Niveau des Gesundheits- und Umweltschutzes zu gewährleisten (**anlagenbezogene Komponente**)⁷⁵⁶. Damit besteht ein gewisses Konfliktpotential innerhalb des Näheprinzips, denn die nächste Anlage ist nicht zwingend auch die aus technischer und umweltpolitischer Sicht geeignetste. Letztlich dürfte hier eine Interessenabwägung im Einzelfall notwendig sein,⁷⁵⁷ so dass auch hier den Mitgliedstaaten bei der konkreten Verwirklichung dieses Grundsatzes ein weiterer **Gestaltungsspielraum** zusteht.
305. Auch die Vorgaben des **Autarkieprinzips und des Näheprinzips** können durchaus in **Konflikt** miteinander geraten, der im Einzelfall durch eine Interessenabwägung zu lösen ist, so dass ein pauschaler Vorrang des einen oder anderen Grundsatzes abzulehnen ist.⁷⁵⁸

⁷⁴⁸ So auch schon (in Bezug auf die Vorgängerregelung) *Dieckmann*, Abfallrecht, 142 f., sowie *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 19 (Stand XI.2009).

⁷⁴⁹ Zweifelnd etwa v. *Wilmowsky*, EuR 1992, 414 (418 ff.); s. auch *Schröder*, in: Umweltschutz in der EG, 165 (172 ff.).

⁷⁵⁰ Vgl. hierzu auch schon *Schröder*, in: Umweltschutz in der EG, 165 (173 f.).

⁷⁵¹ Ebenso *Jarass*, NuR 1998, 397 (400 ff.), *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 22 (Stand XI.2009); *Krieger*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 75, Rn. 43, 59; a.A. *Dieckmann/Graner*, NVwZ 1998, 221 (222); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 15-22 RL 2008/98, Rn. 13, die von der Gleichrangigkeit der Ziele ausgehen.

⁷⁵² Vgl. ebenso etwa *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 26 (Stand XI.2009); *Beckmann*, AbfallR 2006, 263 (272).

⁷⁵³ Nicht ganz klar insoweit EuGH, Rs. C-2/90 (Kommission/Belgien), Slg. 1992, I-4431, Rn. 34.

⁷⁵⁴ *Oexle*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 11 VO 1013/2006, Rn. 44.

⁷⁵⁵ Siehe auch EuGH, verb. Rs. C-53/02 und C-217/02 (Commune de Braine-le-Château), Slg. 2004, I-3251, Rn. 33; EuGH, Rs. C-494/01 (Kommission/Irland), Slg. 2005, I-3331, Rn. 149. Zum Inhalt des Näheprinzips auch *Ziegler*, Grundsatz der Entsorgungsautarkie und das Prinzip der Nähe, 119 ff.

⁷⁵⁶ *Oexle*, in: Oexle/Epiney/Breuer, EG-AbfVerbrV, Art. 11 VO 1013/2006, Rn. 44.

⁷⁵⁷ Vgl. im Einzelnen m.w.N. *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 134 ff.; siehe auch *Dieckmann*, Abfallrecht, 140 ff.; *Engels* Grenzüberschreitende Abfallverbringung, 135 f.; *Jarass*, NuR 1998, 397 (400); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 15-22 RL 2008/98, Rn. 20 (Stand 03.2009); *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 31 (Stand XI.2009).

⁷⁵⁸ I. Erg. ähnlich *Kropp*, Behördliche Lenkung von Abfallströmen, 136 f., mit Nachweisen zu abweichenden Ansichten; *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 32 (Stand XI.2009); ebenso wie hier *Beckmann*, AbfallR 2006, 263 (271).

Auch dieser Umstand spricht dafür, dass den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Art. 16 Abs. 2-4 zu entnehmenden Vorgaben ein weiterer **Gestaltungsspielraum** einzuräumen ist.⁷⁵⁹ So verstößt nach Ansicht des EuGH etwa die Formulierung des Grundsatzes der Entsorgung im Inland und die Genehmigungspflicht grenzüberschreitender Verbringungen gefährlicher Abfälle – zu denen gemischte Haushaltsabfälle allerdings nicht zählen – nicht gegen die unionsrechtlichen Vorgaben. Denn eine bloße Genehmigungspflicht sei nicht mit einem kategorischen Ausfuhrverbot zu vergleichen und entspreche darüber hinaus dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV niedergelegten Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrer Quelle zu bekämpfen.⁷⁶⁰

306. Dieser den Mitgliedstaaten einzuräumende **Gestaltungsspielraum** wird durch **Art. 16 Abs. 4** bestätigt: Danach bedeuten die Grundsätze der Nähe und Autarkie nicht, dass jeder Mitgliedstaat über die gesamte Bandbreite von Anlagen zur endgültigen Verwertung verfügen muss. Anlagen zur vorläufigen Verwertung und Beseitigung sind von dieser Regelung nicht erfasst. Dennoch dürfte für diese das Gleiche gelten.⁷⁶¹ Allerdings dürfte sich diese Regelung inhaltlich mit Art. 16 Abs. 1, 2 decken, so dass der Vorschrift lediglich deklaratorischer bzw. klarstellender Charakter zukommt.⁷⁶²

KK. Gefährliche Abfälle (Art. 17-20)

307. Mit der RL 2008/98 wurde die **RL 91/689 über gefährliche Abfälle**⁷⁶³ **aufgehoben** (Art. 41) und in die RL 2008/98 integriert.⁷⁶⁴ Grund hierfür war, dass die Bestimmungen der RL 91/698 mit den Bestimmungen der RL 2008/98 eng verbunden sind und deren Integration in die RL 2008/98 der Vereinfachung des geltenden Rechts dienen sollte.⁷⁶⁵ Dabei sollten überholte Vorschriften gestrichen bzw. angepasst werden (vgl. Erwägungsgrund 43).
308. Vor dem Hintergrund, dass gefährliche Abfälle⁷⁶⁶ besondere Gefahren für Umwelt und Gesundheit mit sich bringen, enthält die RL 2008/98 – insofern in Anknüpfung an die RL 91/689 – einige **besondere Vorgaben** für diese Abfälle, die über die für alle Abfälle geltenden Vorschriften hinaus zu beachten sind: Art. 17 enthält eine Generalklausel für die Überwachung gefährlicher Abfälle (I.), Art. 18 ist ein Verbot der Vermischung gefährlicher Abfälle zu entnehmen (II.) und Art. 19 regelt ihre Kennzeichnung (III.).
309. Dabei ist allerdings **Art. 20 S. 1** eine **Ausnahmevorschrift** zu entnehmen, die gewisse gefährliche Abfälle vom Anwendungsbereich der an sich für gefährliche Abfälle geltenden Vorschriften ausnimmt, dies um der Besonderheit der **gemischten Abfälle aus Haushaltungen** Rechnung zu tragen.⁷⁶⁷ Danach sollen Art. 17-19 und Art. 35 (Führen

⁷⁵⁹ Siehe auch *Dieckmann*, Abfallrecht, 143, der davon spricht, dass aus Art. 5 Abs. 1 RL 75/442 nur eine „Förderpflicht“ abzuleiten sei.

⁷⁶⁰ Vgl. EuGH, Rs. C-422/92 (Kommission/Deutschland), Slg. 1995, I-1097. Hierzu auch *Krieger*, EuZW 1995, 618. Vgl. auch *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (509).

⁷⁶¹ *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 35 (Stand XI.2009)

⁷⁶² So auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 16 RL 2008/98, Rn. 34 (Stand XI.2009).

⁷⁶³ RL 91/689 des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle, ABl. 1991 L 377, 20.

⁷⁶⁴ S. auch schon Einleitung, Rn. 2.

⁷⁶⁵ Siehe auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 17 RL 2008/98, Rn. 1 (Stand II.2010); ausführlich auch *Waggershauser*, AbfallR 2009, 50 (52 f.).

⁷⁶⁶ Zum Begriff Art. 3 Nr. 2. S. Art. 3, Rn. 25 ff.; Art. 7, Rn. 3.

⁷⁶⁷ Siehe zu diesen Besonderheiten *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 20 RL 2008/98, Rn. 3 (Stand II.2010).

von Aufzeichnungen) nicht für gemischte (gefährliche) Abfälle gelten, die in Haushaltungen anfallen.⁷⁶⁸ Unter Abfällen aus Haushaltungen versteht man Abfälle, die typischerweise bzw. üblicherweise und regelmäßig im Rahmen der privaten Lebensführung anfallen, wie z.B. Lebensmittelrückstände, Sperrmüll oder verbrauchte Güter.⁷⁶⁹

310. **Art. 20 S. 2** sieht allerdings vor, dass die **Art. 19, 35** für **einzelne Fraktionen gefährlicher Abfälle aus Haushaltungen** gelten, sobald sie von einer Einrichtung⁷⁷⁰ oder einem Unternehmen zur Sammlung (Art. 3 Nr. 10)⁷⁷¹, Beseitigung (Art. 3 Nr. 15) oder Verwertung (Art. 3 Nr. 19)⁷⁷² entgegengenommen werden,⁷⁷³ für die eine Genehmigungspflicht nach Art. 23⁷⁷⁴ bzw. Registrierungspflicht nach Art. 26⁷⁷⁵ besteht. Privilegiert sind somit nur die Haushalte selbst, nicht aber andere an der Entsorgung Beteiligte.⁷⁷⁶ Art. 17 und 18 finden auf einzelne Fraktionen gefährlicher Abfälle aus Haushaltungen weiterhin Anwendung.

I. Überwachung (Art. 17)

311. **Art. 17** regelt neu⁷⁷⁷ die „Überwachung“ gefährlicher Abfälle. Dabei betrifft die Vorschrift nicht nur die Überwachung i.e.S.; vielmehr haben die Mitgliedstaaten nach Art. 17 Hs. 1 die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die **Erzeugung, die Sammlung und die Beförderung** gefährlicher Abfälle sowie ihre **Lagerung und Behandlung** unter Bedingungen vorgenommen werden, die den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt in Einklang mit Art. 13 sicherstellen. Damit wird letztlich wohl die sich sowieso aus Art. 13 ergebende Pflicht wiederholt.
312. Von eigenständiger Bedeutung ist hingegen Art. 17 Hs. 2: Diese Vorschrift konkretisiert die jedenfalls aufgrund der Generalklausel des Art. 17 Hs. 1 zu treffenden Maßnahmen. Insbesondere ist die **Rückverfolgbarkeit** der gefährlichen Abfälle von der Erzeugung bis zum endgültigen Bestimmungsort sicherzustellen. Diese dient vor allem der Transparenz und wird für die Verbringungen innerhalb eines Mitgliedstaates durch Art. 19 Abs. 2 (Identifikationsdokument) näher konkretisiert.⁷⁷⁸ Daneben gilt es auch, eine

⁷⁶⁸ Die Vorschrift gilt indes nicht für in Haushaltungen verwendete Abfälle, s. *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 20 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand II.2010).

⁷⁶⁹ M.w.N. *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 20 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand II.2010).

⁷⁷⁰ Der Begriff „Einrichtung“ knüpft nicht an technische Voraussetzungen an (*Dieckmann*, Abfallrecht, 240); erfasst sind somit auch mobile Anlagen, vgl. *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 20 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand II.2010).

⁷⁷¹ Zur Begriffsdefinition Art. 3, Rn. 49 ff.

⁷⁷² Zur Begriffsdefinition Art. 3, Rn. 56 ff.

⁷⁷³ Das Entgegennehmen ist die tatsächliche Annahme der Abfälle durch einen Abfallwirtschaftsbeteiligten bei gleichzeitiger Entledigung durch den Abfallerzeuger. Dieser Tatbestand ist wohl bereits dann erfüllt, wenn der Abfallerzeuger auf seinem Grundstück oder an einer öffentlichen Straße die Fraktionen des gefährlichen Abfalls bereitstellt, vgl. *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 20 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand II.2010).

⁷⁷⁴ Hierzu Art. 23-27, Rn. 3 ff.

⁷⁷⁵ Hierzu Art. 23-27, Rn. 16 ff.

⁷⁷⁶ *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 20 RL 2008/98, Rn. 4, 7 (Stand II.2010).

⁷⁷⁷ In der RL 91/689 war eine solche Vorschrift noch nicht enthalten. Vgl. zu ihrer Entstehungsgeschichte *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 17 RL 2008/98, Rn. 1 ff. (Stand II.2010).

⁷⁷⁸ So auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 17 RL 2008/98, Rn. 20, 21 (Stand II.2010).

Überwachung im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderung der Art. 35 (Führen von Aufzeichnungen) und Art. 36 (Durchsetzung und Sanktionen) sicherzustellen. Eine solche Überwachung ist für die effektive Anwendung bzw. Durchführung zahlreicher anderer Bestimmungen der Richtlinie ebenso sinnvoll wie notwendig,⁷⁷⁹ kann doch zahlreichen Verpflichtungen der Richtlinie sowie anderer abfallrechtlicher unionsrechtlicher Vorgaben (insbesondere in Bezug auf die Abfallverbringung) nicht nachgekommen werden, wenn der Verbleibeort gefährlicher Abfälle nicht rekonstruierbar ist.⁷⁸⁰

313. Insgesamt verbleibt den Mitgliedstaaten in Bezug auf die konkret zu treffenden Maßnahmen ein beachtlicher **Gestaltungsspielraum**.⁷⁸¹ Zwar müssen sie zwingend solche Überwachungsmaßnahmen vorsehen; wie diese jedoch im Einzelnen ausgestaltet sind, ist aus Art. 17 nicht ersichtlich, so dass der Vorschrift wegen ihrer fehlenden Bestimmtheit auch keine unmittelbare Wirkung zukommen kann.⁷⁸²

II. Vermischungsverbot (Art. 18)

314. **Art. 18** regelt das **grundsätzliche Verbot der Vermischung gefährlicher Abfälle**⁷⁸³ (Art. 18 Abs. 1), von dem aber nach Art. 18 Abs. 2 auch Ausnahmen möglich sind. Art. 18 Abs. 3 betrifft die Frage, was geschieht, wenn eine Vermischung trotz des grundsätzlichen Verbots stattgefunden hat.⁷⁸⁴
315. Art. 18 Abs. 1 S. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen, um dafür zu sorgen, dass gefährliche Abfälle **nicht mit anderen Kategorien**⁷⁸⁵ **gefährlicher Abfälle** oder **mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien** – also Nicht-Abfällen⁷⁸⁶ – **vermischt** werden.⁷⁸⁷ Der Hintergrund dieses Vermischungsverbots dürfte darin zu sehen

⁷⁷⁹ Vgl. in diesem Sinn auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 17 RL 2008/98, Rn. 5 ff. (Stand II.2010).

⁷⁸⁰ Vgl. im Einzelnen zum genauen Inhalt dieser Überwachung *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 17 RL 2008/98, Rn. 10 ff. (Stand II.2010).

⁷⁸¹ So auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 17 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand II.2010).

⁷⁸² So auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 17 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand II.2010).

⁷⁸³ Ein generelles Vermischungsverbot ist nicht vorgesehen, vgl. aber insoweit auch das Vermischungsverbot im Hinblick auf Altöle in Art. 21 und das Getrennthaltungsgebot nach Art. 10 Abs. 2 („relatives Vermischungsgebot“), siehe *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand II.2010)). Siehe auch Art. 5 Abs. 4 RL 1999/31 des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl. 1999 L 182, 1; zuletzt geändert durch VO 1127/2008, ABl. 2008 L 311, 1) sowie Art. 19 VO 1013/2006.

⁷⁸⁴ Zur Entstehungsgeschichte der Vorschrift *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 1 ff. (Stand II.2010).

⁷⁸⁵ Mit dem Begriff der „Kategorien“ gefährlicher Abfälle wird auf die Abfälle mit unterschiedlichen Abfallschlüsseln Bezug genommen, vgl. *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 24 (Stand II.2010).

⁷⁸⁶ Hierzu auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 26 (Stand II.2010).

⁷⁸⁷ Vgl. im Einzelnen zu den verschiedenen (verbotenen) Varianten der Vermischung mit zahlreichen Beispielen *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 22 ff. (Stand II.2010). S. aus der Rechtsprechung zum in Bezug auf die (alte) Abfallverbringungsverordnung 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

sein, dass für gefährliche Abfälle einerseits und sonstige Abfälle andererseits unterschiedliche rechtliche Vorgaben zur Anwendung kommen (können), so dass das Vermischungsverbot letztlich dazu dient sicherzustellen, dass die besonderen Vorgaben für gefährliche Abfälle umfassend zum Zuge kommen können. Weiter kann die Vermischung selbst nachteilige Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit entfalten, ganz abgesehen davon, dass die Verwertung oder Beseitigung solcher vermischter Abfälle auf größere Schwierigkeiten stoßen kann.

316. Der **Begriff der „Vermischung“** wird in der Richtlinie nicht näher definiert. Grundsätzlich dürfte darunter jede Veränderung der Natur oder Zusammensetzung der Abfälle, d.h. jede Änderung der chemischen und / oder physikalischen Eigenschaften und jede Veränderung der Stoffanteile des Abfalls zu verstehen sein.⁷⁸⁸ Eine Vermischung liegt also immer dann vor, wenn die Zusammenführung unterschiedlicher Abfälle oder Stoffe zu einem einzigen Stoff bzw. Abfall führt, wobei die einzelnen Bestandteile nicht mehr oder nicht mehr ohne ins Gewicht fallenden technischen Aufwand voneinander getrennt werden können. Andererseits dürfte eine Vermischung nur dann anzunehmen sein, wenn tatsächlich mindestens zwei Abfallarten oder Stoffe vermischt werden, was dann zu verneinen ist, wenn eine der Abfallarten als solche 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 allerdings nur dann der Fall sein, wenn ein Stoff in quantitativ völlig zu vernachlässigenden Mengen beigemischt wird.
317. Fraglich könnte noch sein, ob dieses Verbot nur **absichtlichen oder auch unabsichtlichen Vermischungen** entgegensteht.⁷⁸⁹ Vor dem Hintergrund des Ziels des Art. 18 Abs. 1 sicherzustellen, dass für gefährliche Abfälle tatsächlich die diesbezüglichen rechtlichen Vorgaben zum Zuge kommen können, spricht Vieles dafür, dass Art. 18 Abs. 1 die Mitgliedstaaten auch verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit keine unabsichtliche Vermischung stattfindet, so dass es nicht darauf ankommt, ob die Vermischung vorsätzlich oder fahrlässig erfolgte;⁷⁹⁰ hierfür spricht auch, dass sich die Einstufung des vermischten Abfalls allein nach dem Europäischen Abfallverzeichnis beurteilt.⁷⁹¹
318. **Art. 18 Abs. 1 S. 2** weist ausdrücklich darauf hin, dass die Vermischung die **Verdünnung gefährlicher Stoffe** mit einschließt. Auch der Begriff „Verdünnung“ wird in der Richtlinie 2008/98 nicht näher definiert. Grundsätzlich dürfte darunter die Veränderung der Stoffanteile bei Abfallgemischen verstanden werden, um dadurch die Konzentration gefährlicher Stoffe in den gefährlichen Abfällen zu verändern bzw.

einzuordnen sei, was schon deshalb überzeugt, weil ein Gemisch aus zwei „ungefährlichen“ Abfällen nicht zwingend ebenfalls einen ungefährlichen Abfall ergibt.

⁷⁸⁸ *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, *Recht der Abfallbeseitigung*, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 12, 22 ff., mit Beispielen (Stand II.2010); instruktiv zum Begriff der Vermischung auch *Giesberts*, NVwZ 1999, 600 (601).

⁷⁸⁹ Vgl. auch die Definition in Art. 2 Nr. 3 VO 1013/2006, die ausdrücklich die unabsichtliche Vermischung erwähnt.

⁷⁹⁰ I. Erg. ebenso *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, *Recht der Abfallbeseitigung*, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 11 ff. (Stand II.2010). A.A. *Giesberts*, NVwZ 1999, 600 (601).

⁷⁹¹ *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, *Recht der Abfallbeseitigung*, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 11 (Stand II.2010).

herabzusetzen,⁷⁹² womit die Verdünnung letztlich ein Unterfall der Vermischung darstellt, so dass dieser Bestimmung ein deklaratorischer Charakter zukommen dürfte.

319. Von dem grundsätzlichen Vermischungsverbot können jedoch nach **Art. 18 Abs. 2 Ausnahmen** vorgesehen werden: Danach können die Mitgliedstaaten das Mischen gefährlicher Abfälle mit anderen gefährlichen Abfällen oder Stoffen unter bestimmten, in Art. 18 Abs. 2 genannten und kumulativ vorliegenden Voraussetzungen gestatten, wobei diese Ausnahmen aufgrund des sich aus Art. 18 Abs. 1, 2 ergebenden Regel-Ausnahmeverhältnis eng auszulegen sind:⁷⁹³
- Zunächst ist erforderlich, dass die Einrichtung oder das Unternehmen, das die Vermischung vornimmt, **gemäß Art. 23 genehmigt** wurde (Art. 18 Abs. 2 lit. a). Die Vermischung muss also im Rahmen eines Verfahrens zur Abfallbehandlung (Art. 3 Nr. 14) erfolgen. Da Art. 18 Abs. 2 lit. a ausdrücklich nur auf Art. 23 Bezug nimmt, gelten die Ausnahmen vom Genehmigungsverbot gemäß Art. 24 hier nicht.⁷⁹⁴
 - Darüber hinaus müssen die Voraussetzungen des **Art. 13**⁷⁹⁵ erfüllt sein und die **schädlichen Auswirkungen der Abfallbewirtschaftung auf die menschliche Gesundheit dürfen nicht verstärkt** werden (Art. 18 Abs. 2 lit. b). Der Hinweis auf Art. 13 dürfte sich darauf beziehen, dass das Verfahren der Vermischung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und der Umwelt zu erfolgen hat, während sich das Erfordernis, dass „schädliche Auswirkungen der Abfallbewirtschaftung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt (...) nicht verstärkt“ werden, wohl eher auf die Bewirtschaftung des zeitlich der Vermischung nachfolgenden Abfallgemischs beziehen dürfte.⁷⁹⁶
 - Zur Einschränkung der anlagebezogenen Risiken,⁷⁹⁷ muss das Mischverfahren schliesslich mit den **besten verfügbaren Techniken** (Art. 3 Nr. 20)⁷⁹⁸ in Einklang stehen (Art. 18 Abs. 2 lit. c).
320. Im Gegensatz zu Art. 2 Abs. 3 RL 91/689, der lediglich darauf abstellte, dass für eine Ausnahme den Vorgaben des Art. 4 RL 75/442 (jetzt Art. 13 RL 2008/98) entsprochen wird, dürfte die Ausnahmeregelung nun präziser⁷⁹⁹ und deutlich restriktiver ausgestaltet sein.⁸⁰⁰ Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass auch die in Art. 18 formulierten Voraussetzungen, insbesondere in Art. 18 Abs. 2 lit. b, den Mitgliedstaaten einen **gewissen Gestaltungsspielraum** eröffnen.

⁷⁹² *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 12, 28 (Stand II.2010).

⁷⁹³ Ebenso *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 20 (Stand II.2010).

⁷⁹⁴ So auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 31 (Stand II.2010).

⁷⁹⁵ Zu diesen im Einzelnen Art. 8-14, Rn. 35 ff.

⁷⁹⁶ Siehe hierzu auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 34 ff. (Stand II.2010).

⁷⁹⁷ *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 39 (Stand II.2010).

⁷⁹⁸ Hierzu Art. 3, Rn. 83 ff.

⁷⁹⁹ Dies schließt allerdings nicht aus, dass es noch weiterer konkreter Maßstäbe bedarf, soweit es um die beste verfügbare Technik geht; hier dürften insbesondere normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften sowie (noch auszuarbeitenden) BREFs gewisse Anhaltspunkte entnommen werden können.

⁸⁰⁰ *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 20 (Stand II.2010).

321. Wurden Abfälle entgegen den Vorgaben des Art. 18 Abs. 1, 2 gleichwohl vermischt, ist nach Art. 18 Abs. 3 eine **Trennung** vorzunehmen, dies allerdings nur, sofern und soweit diese **technisch und wirtschaftlich möglich** und **zur Erfüllung der Vorgaben des Art. 13 notwendig** ist. Die Trennungspflicht weist damit einen denkbar **schwachen normativen Gehalt** auf, denn die konkreten Voraussetzungen, unter denen eine solche Trennung erfolgen muss, werden nicht näher präzisiert.⁸⁰¹ Immerhin gibt diese Bestimmung den Mitgliedstaaten aber auf, die Trennung grundsätzlich unter den genannten Voraussetzungen vorzuschreiben, so dass jegliches Untätigbleiben nicht mit den Vorgaben der Richtlinie in Einklang stünde.

III. Kennzeichnung (Art. 19)

322. **Art. 19 Abs. 1** ist letztlich eine Selbstverständlichkeit zu entnehmen, so dass dieser Bestimmung **kaum eine eigenständige rechtliche Bedeutung** zukommen dürfte.⁸⁰² Nach dieser Vorschrift haben die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass gefährliche Abfälle⁸⁰³ bei der Sammlung (Art. 3 Nr. 10)⁸⁰⁴, beim Transport⁸⁰⁵ und bei der zeitweiligen Lagerung⁸⁰⁶ den geltenden internationalen Standards und den Standards der Europäischen Union entsprechend ordnungsgemäß verpackt und gekennzeichnet sind. Dieser Vorschrift hätte es an sich nicht bedurft, denn die Mitgliedstaaten sind in jedem Fall dazu verpflichtet, den völker- und unionsrechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen. Mit „Standards“ dürften rechtsverbindliche Regelungen auf internationaler oder Unionsebene gemeint sein, nicht aber Regelwerke privater Organisationen.⁸⁰⁷
323. **Art. 19 Abs. 2** sieht vor, dass gefährlichen Abfälle, die innerhalb⁸⁰⁸ eines Mitgliedstaates verbracht werden, ein **Begleitschein** in Form eines Identifikationsdokuments beizufügen ist. Dieses kann wahlweise auch in elektronischem Format vorliegen. Das Dokument soll die geeigneten Daten gemäß Anhang IB der VO 1013/2006 enthalten.⁸⁰⁹ Welche Daten „geeignet“ sind, beurteilt sich nach dem Zweck des Begleitformulars, der wohl darin besteht, den zuständigen Behörden die notwendigen Informationen zu liefern, die sie benötigen, um die Zulässigkeit der nationalen Verbringung der gefährlichen Abfälle bei Kontrollen beurteilen zu können.⁸¹⁰ Letztlich dürfte diese Verpflichtung im Zusammenhang mit Art. 33 VO 1013/2006 zu sehen sein, wonach die Mitgliedstaaten geeignete Regelungen für die Überwachung und Kontrolle der ausschließlich

⁸⁰¹ S. auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 19 (Stand II.2010), der die Bestimmung als „praktisch bedeutungslos“ bezeichnet.

⁸⁰² S. auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 19 RL 2008/98, Rn. 5 (Stand II.2010).

⁸⁰³ Insofern dürfte Art. 19 Abs. 1 missverständlich sein, denn auch für nicht-gefährliche Abfälle kann eine Kennzeichnungs- und Verpackungspflicht bestehen, vgl. auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 19 RL 2008/98, Rn. 5, 6 (Stand II.2010).

⁸⁰⁴ Vgl. zu dieser Definition Art. 3, Rn. 49 ff.

⁸⁰⁵ Der Transport ist das Befördern von Gut auf öffentlichen Verkehrswegen (Straße, Bahn, Schiff), vgl. *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 19 RL 2008/98, Rn. 11 (Stand II.2010).

⁸⁰⁶ Zum Begriff Art. 3, Rn. 47, 49.

⁸⁰⁷ Ausführlich zu diesen Standards *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 19 RL 2008/98, Rn. 5, 12, 14 ff. (Stand II.2010).

⁸⁰⁸ Die grenzüberschreitende Verbringung ist abschließend in der VO 1013/2006 geregelt.

⁸⁰⁹ Ausführlich *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 19 RL 2008/98, Rn. 25 (Stand II.2010); s. auch *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 17 RL 2008/98, Rn. 21 (Stand II.2010).

⁸¹⁰ *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 19 RL 2008/98, Rn. 26 (Stand II.2010).

innerstaatlichen Verbringung von Abfällen vorsehen, wobei eine „Kohärenz“ zwischen diesen Vorgaben und den für die grenzüberschreitende Verbringung anwendbaren Vorgaben sicherzustellen ist.⁸¹¹

LL. Besondere Abfälle (Art. 21-22)

324. Schließlich enthalten **Art. 21, 22** noch Vorschriften betreffend **besondere Abfallarten** und beziehen sich somit auf spezifische Abfallströme. Dabei werden einerseits die bisher in der Altölrichtlinie (RL 75/439)⁸¹² enthaltenen Regelungen in Bezug auf die Sammlung von Altölen⁸¹³ in die RL 2008/98 integriert.⁸¹⁴ Ziel der Einbeziehung der Altölbewirtschaftung in das allgemeine Abfallrecht ist – ebenso wie beim Einbezug der gefährliche Abfälle betreffenden Regelungen⁸¹⁵ – die Vereinfachung des Rechts der Union (Erwägungsgrund 44).⁸¹⁶ Neu eingeführt wurde in Art. 22 eine Regelung über Bioabfälle.

I. Altöl (Art. 21)

325. **Art. 21 Abs. 1** verpflichtet die Mitgliedstaaten, in Bezug auf **Altöl** (Art. 3 Nr. 3)⁸¹⁷ **verschiedene Maßnahmen** zu treffen. Diese Pflichten der Mitgliedstaaten bestehen „unbeschadet der Verpflichtungen hinsichtlich der Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle gemäß den Art. 18 und 19“. Deutlich wird damit, dass es sich bei Altöl selbst um einen gefährlichen Abfall handelt, für den zusätzliche, besondere Bestimmungen gelten,⁸¹⁸ was auch bedeutet, dass die allgemeinen Vorgaben für gefährliche Abfälle (Art. 17-19) jedenfalls (darüber hinaus) zu beachten sind, es sich bei Art. 21 mithin um zusätzliche Anforderungen handelt.
326. Im Einzelnen haben die Mitgliedstaaten nach Art. 21 Abs. 1 die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit folgende Zielsetzungen erreicht bzw. Anforderungen erfüllt werden:
- Erstens ist sicherzustellen, dass Altöl **getrennt gesammelt** (Art. 3 Nr. 10, Nr. 11)⁸¹⁹ wird, vorausgesetzt, dass diese Getrenntsammlung **technisch durchführbar** ist (Art. 21 Abs. 1 lit. a).⁸²⁰ Die wirtschaftliche Durchführbarkeit wird im Gegensatz zu Art. 21 Abs. 1 lit. c hingegen nicht erwähnt. Wann die getrennte Sammlung technisch durchführbar ist, wird in der Vorschrift allerdings nicht näher

⁸¹¹ Vgl. zu dieser Regelung ausführlich *Oexle*, in: *Oexle/Epiney/Breuer*, EG-AbfVerbrV, Art. 33.

⁸¹² RL 75/439 des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung, ABl. 1975 L 192, 23.

⁸¹³ Die Vorschriften in Bezug auf das Recycling von Altölen wurden jedoch nicht übernommen, kritisch hierzu *Krämer*, elni 2010, 2 (5).

⁸¹⁴ Die RL 75/439 wurde mit Wirkung zum 12.10.2010 durch Art. 41 RL 2008/98 aufgehoben. S. auch schon Einleitung, Rn. 2.

⁸¹⁵ Rn. 28.

⁸¹⁶ Ausführlich *Waggershauser*, AbfallR 2009, 50 (51 f.).

⁸¹⁷ Zur Definition Art. 3, Rn. 29 f.

⁸¹⁸ So auch *Jacobj*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 21 RL 2008/98, Rn. 9 (Stand X.2010); *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 15-22 RL 2008/98, Rn. 3 (Stand 03.2009).

⁸¹⁹ Zur Definition Art. 3, Rn. 49 ff.

⁸²⁰ Zur Frage der eigenständigen rechtlichen Bedeutung des Art. 21 Abs. 1 lit. a im Verhältnis zu Art. 21 Abs. 1 lit. c siehe *Jacobj*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 21 RL 2008/98, Rn. 13 (Stand X.2010).

- präzisiert. Grundsätzlich dürfte diese Voraussetzung erfüllt sein, wenn die Trennung praktisch möglich ist.⁸²¹
- Die Mitgliedstaaten müssen weiter gemäß Art. 21 Abs. 1 lit. b alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Altöl in Übereinstimmung mit der **Abfallhierarchie** (Art. 4) und den **Grundsätzen des Schutzes der menschlichen Gesundheit und Umwelt** (Art. 13) behandelt werden.⁸²² Eine eigenständige Bedeutung dürfte dieser Bestimmung kaum zukommen, sind die beiden genannten Vorschriften doch sowieso bei allen Abfällen zu beachten.
 - Schließlich enthält Art. 21 Abs. 1 lit. c ein stoffbezogenes und relatives Vermischungsverbot:⁸²³ Die Mitgliedstaaten müssen – zusätzlich zu den Anforderungen aus Art. 18 Abs. 2 – alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass **Altöle mit unterschiedlichen Eigenschaften nicht vermischt** werden, wenn diese Vermischung ihre Behandlung verhindert. Die Vermischung ist damit im Gegenschluss zulässig, wenn für die Altöle trotz unterschiedlicher Eigenschaften die gleiche Behandlung in Betracht kommt,⁸²⁴ also eine solche auf der gleichen Hierarchiestufe i.S.v. Art. 4.⁸²⁵ Gleiches gilt für die Vermischung von **Altölen mit anderen Abfallarten oder Stoffen**. Das Vermischungsverbot steht weiter unter dem allgemeinen Vorbehalt, dass seine Beachtung **technisch durchführbar** – also praktisch möglich – **und wirtschaftlich vertretbar** ist. Für den Fall, dass eine Vermischung nach dieser Vorschrift zulässig ist, sind aber darüber hinaus noch die Voraussetzungen des Art. 18 Abs. 2 lit. a-c, die in jedem Fall für gefährliche Abfälle (also auch für Altöle) zum Zuge kommen, zu berücksichtigen bzw. zu beachten.
327. Nach Art. 21 Abs. 2 sind die Mitgliedstaaten dazu befugt, **gemäß ihren nationalen Gegebenheiten zusätzliche Maßnahmen zu treffen, um die Getrenntsammlung von Altölen und ihre ordnungsgemäße Behandlung sicherzustellen**. Es handelt sich somit um eine ausdrückliche Schutzverstärkungsklausel. Als nationale Gegebenheiten, die strengere Maßnahmen rechtfertigen, kommen etwa Menge und Qualität der anfallenden Altöle, die durchschnittliche Entfernung zwischen Anfallstellen und Verwertungsanlagen, deren verkehrstechnischen Anbindungen sowie vorhandene Aufbereitungskapazitäten in Betracht.⁸²⁶ Art. 21 Abs. 2 nennt beispielhaft strengere Maßnahmen, welche die Mitgliedstaaten treffen können: technische Anforderungen, die Herstellerverantwortung⁸²⁷, wirtschaftliche Instrumente oder freiwillige Vereinbarungen.

⁸²¹ Siehe in Bezug auf Art. 3 RL 75/439, wo von „technischen (...) Sachzwängen“ und nicht von der technischen Durchführbarkeit gesprochen wird, EuGH, Rs. C-102/97 (Kommission/Deutschland), Slg. 1999, I-5068, Rn. 42. Danach ist die Bestimmung über die Sachzwänge als Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu sehen. Aus der Lit. *Jacobj*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 21 RL 2008/98, Rn. 14 (Stand X.2010).

⁸²² Konkrete Angaben hinsichtlich der PCB/PCT-Konzentration bei Altölen, die als Brennstoffe verwendet werden, finden sich in Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Anhang IV POP-VO 850/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über persistente organische Schadstoffe und zur Änderung der Richtlinie 79/117 (ABl. 2005 L158, 7; zuletzt geändert durch VO 757/2010, ABl. 2010 L 229, 5).

⁸²³ *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 18 RL 2008/98, Rn. 14 (Stand II.2010).

⁸²⁴ *Jacobj*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 21 RL 2008/98, Rn. 27 (Stand X.2010).

⁸²⁵ Anderenfalls würde dies auch einen Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 lit. b darstellen. Siehe auch *Jacobj*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 21 RL 2008/98, Rn. 27 (Stand X.2010).

⁸²⁶ *Jacobj*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 21 RL 2008/98, Rn. 30 (Stand X.2010).

⁸²⁷ Siehe insofern auch ausführlich Art. 8 RL 2008/98.

328. In Bezug auf die **Aufbereitung von Altölen** sieht Art. 21 Abs. 3 die Möglichkeit vor, dass die Mitgliedstaaten von der VO 1013/2006 abweichende Regelungen treffen können: Wenn Art. 11 oder 12 VO 1013/2006 Anwendung findet, können die Mitgliedstaaten die Verbringung von Altölen von ihrem Hoheitsgebiet zu Verbrennungs- oder Mitverbrennungsanlagen beschränken, um der Aufbereitung von Altölen Vorrang einzuräumen, vorausgesetzt, dass diese Aufbereitung technisch durchführbar ist.⁸²⁸

II. Bioabfall (Art. 22)

329. Mit **Art. 22** enthält die Abfallrahmenrichtlinie erstmals eine spezifische Vorschrift zur Bewirtschaftung von Bioabfällen als bestimmten Abfallstrom. Gemäß Art. 22 UAbs. 1 sollen die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, durch welche die Mitgliedstaaten die **getrennte Sammlung** von Bioabfällen fördern, um sie zu kompostieren oder vergären zu lassen (Art. 22 UAbs. 1 lit. a). Anders als in Art. 10 Abs. 2 hielt der europäische Gesetzgeber somit die getrennte Sammlung bei Bioabfällen generell für notwendig.⁸²⁹ Außerdem soll die Behandlung von Bioabfällen derart gefördert werden, dass **ein hohes Maß an Umweltschutz** gewährleistet wird (Art. 22 UAbs. 1 lit. b). Schließlich soll auch die **Verwendung von umweltverträglichen Materialien aus Bioabfällen** gefördert werden (Art. 22 UAbs. 1 lit. c).
330. **Art. 22 UAbs. 1** enthält jedoch lediglich eine „**Förderungspflicht**“ der Mitgliedstaaten. Eine Erfolgspflicht bzw. die Pflicht zum Ergreifen von für die Erreichung der genannten Ziele grundsätzlich erforderlichen Maßnahmen kann der Vorschrift hingegen nicht entnommen werden. Auch dürfte den Mitgliedstaaten bei der Wahl der konkreten Förderungsmaßnahmen ein weiter Gestaltungsspielraum zustehen. Es ist lediglich vorgesehen, dass die von den Mitgliedstaaten zu treffende Maßnahmen mit dem Prinzip der **Abfallhierarchie (Art. 4)** und dem Grundsatz von **Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt (Art. 13)** im Einklang stehen. Jedenfalls würde aber eine völlige Untätigkeit der Mitgliedstaaten oder das Ergreifen offensichtlich im Hinblick auf die Förderung der genannten Ziele ungeeigneter Maßnahmen gegen die sich aus Art. 22 UAbs. 1 ergebenden Verpflichtungen verstoßen.
331. Im Hinblick auf die mögliche Weiterentwicklung der unionsrechtlichen Regelungen bezüglich Bioabfall soll die **Kommission** die Bewirtschaftung der Bioabfälle **bewerten** und erforderlichenfalls hierzu Verbesserungsvorschläge unterbreiten (**Art. 22 UAbs. 2**). Konkret soll sie bei dieser Bewertung prüfen, ob Mindestanforderungen für die Bewirtschaftung von Bioabfällen und Qualitätskriterien für Kompost und Gärückstände aus Bioabfällen festgelegt werden sollten, um ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und Umwelt sicherzustellen. Die Kommission ist also dazu verpflichtet, eine ermessensfehlerfreie Entscheidung hinsichtlich des „Ob“ der Unterbreitung eines Vorschlags für eine „Bioabfallrahmenrichtlinie“ zu treffen.⁸³⁰

⁸²⁸ Siehe zur technischen Durchführbarkeit Rn. 47.

⁸²⁹ Siehe auch *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 47 (Stand IX.2009).

⁸³⁰ Kritisch *Krämer*, elni 2010, 2 (5), der darauf hinweist, dass das Europäische Parlament und der Rat die Kommission bereits im Beschluss Nr. 1600/2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft (ABl. 2002 L 242, 1) in Art. 8 Abs. 2 iv) zur Unterbreitung von Vorschlägen zu legislativen Maßnahmen in Bezug auf biologisch abbaubare Abfälle aufgefordert hat. Die Kommission hatte im Jahr 2000 einen Entwurf eines Vorschlags für eine Bioabfallrichtlinie vorgelegt. Dieser sah unter anderem die getrennte Erfassung von Bioabfällen und deren Nutzung als Kompostdünger vor. Die Kommission hat die Arbeiten an dieser Richtlinie allerdings nicht weitergeführt. *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 25 (Stand IX.2009), weist

darauf hin, dass die Kommission zwar bereits angekündigt habe, dass sie Qualitätskriterien für Kompost festlegen wolle, jedoch die Ausarbeitung einer Bioabfallrichtlinie ablehne. S. aber auch *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (161), der darauf hinweist, die Kommission habe das baldige Vorlegen eines Vorschlags für eine Bioabfallrichtlinie zugesichert. Siehe auch zu den Streitpunkten bei der Ausarbeitung dieser Bestimmung *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (574).

Kapitel IV

Genehmigungen und Registrierung

Artikel 23

Erteilung von Genehmigungen

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Anlagen und Unternehmen, die beabsichtigen, Abfallbehandlungen durchzuführen, bei der zuständigen Behörde eine Genehmigung einholen.

In diesen Genehmigungen ist mindestens Folgendes festzulegen:

- a) Art und Menge der Abfälle, die behandelt werden dürfen;**
- b) für jede genehmigte Tätigkeit die technischen und alle sonstigen Anforderungen an den betreffenden Standort;**
- c) zu ergreifende Sicherheits- und Vorsorgemaßnahmen;**
- d) die für jede Tätigkeit anzuwendende Methode;**
- e) Überwachungs- und Kontrollverfahren, sofern erforderlich;**
- f) Bestimmungen betreffend Schließung und Nachsorge, sofern erforderlich.**

(2) Die Genehmigungen können für einen bestimmten Zeitraum erteilt werden und können erneuerbar sein.

(3) Ist die zuständige nationale Behörde der Ansicht, dass die beabsichtigte Behandlungsmethode aus Sicht des Umweltschutzes nicht annehmbar ist, insbesondere wenn die Methode nicht mit Artikel 13 im Einklang steht, so verweigert sie die Genehmigung.

(4) Genehmigungen, die eine Verbrennung oder Mitverbrennung mit energetischer Verwertung umfassen, werden nur unter der Voraussetzung erteilt, dass bei der energetischen Verwertung ein hoher Grad an Energieeffizienz erreicht wird.

(5) Sofern die Bestimmungen dieses Artikels eingehalten werden, können Genehmigungen, die auf der Grundlage anderer innerstaatlicher oder gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften erteilt wurden, mit der gemäß Absatz 1 erforderlichen Genehmigung zu einer einzigen Genehmigung zusammengefasst werden, wenn dadurch unnötige Doppelangaben und Doppelarbeit seitens des Betreibers oder der zuständigen Behörde vermieden werden.

Artikel 24

Ausnahmen von der Genehmigungspflicht

Die Mitgliedstaaten können Anlagen oder Unternehmen von der Anforderung des Artikel 23 Absatz 1 für folgende Tätigkeiten befreien:

- a) Beseitigung ihrer eigenen nicht gefährlichen Abfälle am Anfallort oder
- b) Verwertung von Abfällen.

Artikel 25

Bedingungen für Ausnahmen

(1) Beabsichtigt ein Mitgliedstaat die Gewährung von Ausnahmen gemäß Artikel 24, so muss er im Hinblick auf jede Tätigkeit allgemeine Vorschriften erlassen, die festlegen, für welche Abfallarten und -mengen eine Ausnahme gelten kann und welche Behandlungsmethode anzuwenden ist.

Diese Vorschriften werden so konzipiert, dass Abfälle in Einklang mit Artikel 13 behandelt werden. Im Falle der Beseitigungstätigkeiten gemäß Artikel 24 Buchstabe a sollten die Vorschriften die besten verfügbaren Techniken berücksichtigen.

(2) Die Mitgliedstaaten legen neben den in Absatz 1 genannten allgemeinen Vorschriften besondere Bedingungen für Ausnahmen für gefährliche Abfälle fest, einschließlich der Art der Tätigkeiten, sowie alle anderen notwendigen Anforderungen an die Durchführung verschiedener Arten der Verwertung und gegebenenfalls die Grenzwerte für den Schadstoffgehalt der Abfälle sowie die Emissionsgrenzwerte.

(3) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über die gemäß den Absätzen 1 und 2 erlassenen allgemeinen Vorschriften.

Artikel 26

Registrierung

Besteht in den nachfolgend aufgeführten Fällen keine Genehmigungspflicht, so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die zuständige Behörde ein Register führt über:

- a) Anlagen oder Unternehmen, die gewerbsmäßig Abfälle sammeln oder befördern;
- b) Händler oder Makler; und
- c) Anlagen oder Unternehmen, die gemäß Artikel 24 von der Genehmigungspflicht befreit wurden.

Bei der zuständigen Behörde vorliegende Aufzeichnungen werden verwendet, um relevante Informationen für diesen Registrierungsvorgang zu erhalten und die Verwaltungsbelastung zu verringern.

Artikel 27

Mindestanforderungen

(1) Es können technische Mindestanforderungen für Behandlungstätigkeiten, für die eine Genehmigung nach Artikel 23 erforderlich ist, festgelegt werden, wenn sich erweist, dass

durch diese Mindestanforderungen Vorteile für den Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt entstehen würden. Diese Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 39 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

(2) Diese Mindestanforderungen gelten nur für solche Abfallbehandlungstätigkeiten, die nicht von der Richtlinie 96/61/EG erfasst sind oder nicht für deren Geltungsbereich in Betracht kommen.

(3) Die Mindestanforderungen

- a) sind auf die wichtigsten Umweltauswirkungen der Abfallbehandlungstätigkeit ausgerichtet;
- b) gewährleisten, dass die Abfälle gemäß Artikel 13 behandelt werden;
- c) berücksichtigen die besten verfügbaren Techniken; und
- d) enthalten gegebenenfalls Elemente hinsichtlich der Qualität der Behandlung und der Anforderungen an das Verfahren.

(4) Es werden Mindestanforderungen für Tätigkeiten festgelegt, für die eine Registrierung auf der Grundlage von Artikel 26 Buchstaben a und b erforderlich ist, wenn sich erweist, dass durch diese Mindestanforderungen Vorteile für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt entstehen würden oder Störungen des Binnenmarkts vermieden werden können; hierzu gehören auch Anforderungen betreffend die fachliche Qualifikation von Sammel- und Transportunternehmen, Händlern oder Maklern.

Diese Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 39 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

Mit dieser Richtlinie werden Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit festgelegt, indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden.

Übersicht

- A. Überblick und Hintergrund
- B. Genehmigungspflicht (Art. 23-25, 27 Abs. 1-3)
 - I. Grundsatz
 - II. Ausnahmen
- C. Registrierpflicht (Art. 26, 27 Abs. 4)

MM. Überblick und Hintergrund

332. **Art. 23 ff.** regeln die **Zulassung von Anlagen und Unternehmen zur Abfallbehandlung**. Das Genehmigungsregime erfasst nur die Kontrolle und Überwachung derjenigen Risiken, die unmittelbar mit dem Betrieb der Anlage in Zusammenhang stehen („anlagenspezifisches Risiko“, wie z.B. Störfälle und Emissionen). Die Umweltverträglichkeit eines Produkts („stoffbezogenes Risiko“⁸³¹) ist indes nicht Gegenstand der Anlagenzulassung.⁸³²
333. Art. 23-27 sind auch vor dem **Hintergrund des Art. 13** zu sehen, denn letztlich dienen die in diesem Kapitel vorgesehenen Genehmigungs- und Registrierpflichten dem Ziel, eine **gesundheits- und umweltverträgliche Abfallbewirtschaftung zu gewährleisten**.⁸³³ Im Einzelnen sieht Art. 23 vor, dass Anlagen und Unternehmen, die beabsichtigen, Abfallbehandlungen durchzuführen, genehmigungspflichtig sind, und regelt die diesbezüglichen Einzelheiten, wobei Art. 27 es erlaubt, technische Mindestanforderungen für genehmigungsbedürftige Behandlungstätigkeiten zu definieren. Art. 24 sieht mögliche Ausnahmen von der Genehmigungspflicht vor, während Art. 25 für den Fall, dass von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, die hier zu beachtenden Anforderungen formuliert. Jedenfalls sind in bestimmten Fällen, in denen keine Genehmigungspflicht besteht, Registrierpflichten zu beachten (Art. 26).

NN. Genehmigungspflicht (Art. 23-25, 27 Abs. 1-3)

I. Grundsatz

334. **Anlagen und Unternehmen**,⁸³⁴ **die Abfallbehandlungen**⁸³⁵ (Art. 3 Nr. 14) **durchführen wollen**, bedürfen – unabhängig davon, ob die Abfallbehandlung der Hauptzweck des Unternehmens ist oder nicht – hierfür gemäß Art. 23 Abs. 1 – der an Art. 10 RL 2006/12 anknüpft – grundsätzlich⁸³⁶ einer **Genehmigung durch die zuständigen Behörden**. Die Genehmigung bezieht sich also auf den Betrieb – und nicht auf die Errichtung – der Anlage bzw. des Unternehmens und ist damit nicht anlagen-, sondern tätigkeitsbezogen. Hierdurch soll letztlich die Einhaltung der in der Richtlinie vorgesehenen Vorgaben sichergestellt werden.
335. **Art. 23 Abs. 1 lit. a-e** nennt **Kriterien, die in der Genehmigung jedenfalls festgelegt werden müssen**, wobei diese Kriterien nicht abschließend sind („mindestens“), so dass die Mitgliedstaaten weitere Kriterien definieren können.⁸³⁷ Als Kriterien werden u.a.

⁸³¹ Mit dem stoffbezogenem Risiko befassen sich in erster Linie Art. 18 (Vermischungsverbot gefährlicher Abfälle), Art. 21 (Altöl), Art. 22 (Bioabfall) RL 2008/98.

⁸³² Siehe auch *Petersen*, AbfallR 2006, 102 (110); *Petersen*, ZUR 2007, 449 (458); *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (160).

⁸³³ Vgl. insoweit auch *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 23-37 RL 2008/98, Rn. 1 (Stand 03.2009).

⁸³⁴ Wobei diese Begriffe weit zu verstehen sind, so dass etwa auch ein Grundstück darunter fallen kann. Vgl. ebenso, unter Bezugnahme auf die englische Fassung des Art. 23, *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 23-37 RL 2008/98, Rn. 6 (Stand 03.2009).

⁸³⁵ Die Unterscheidung zwischen der Genehmigung von Anlagen oder Unternehmen zur Beseitigung und der Genehmigung von Anlagen oder Unternehmen zur Verwertung, welche die RL 74/442 noch vorsah wurde aufgegeben. Siehe hierzu in der Voraufgabe *Epiney*, in: Fluck, KrW-/Abf-/BodSchR, RL 75/442, Rn. 53 ff. (Stand 05.2003).

⁸³⁶ Zu den Ausnahmen Art. 24 f. RL 2008/98, vgl. noch Rn. 11 ff.

⁸³⁷ Denkbar wäre zum Beispiel auch die Berücksichtigung von personellen Kriterien, vgl. *Dieckmann*, Abfallrecht, 249.

folgende genannt: Art und Menge der Abfälle, die behandelt werden dürfen (Art. 23 Abs. 1 lit. a), für jede genehmigte Tätigkeit die technischen und sonstigen Anforderungen an den betreffenden Standort (Art. 23 Abs. 1 lit. b), die zu ergreifenden Sicherheits- und Vorsorgemaßnahmen (Art. 23 Abs. 1 lit. c), die für jede Tätigkeit anzuwendende Methode (Art. 23 Abs. 1 lit. d), Überwachungs- und Kontrollverfahren, sofern erforderlich (Art. 23 Abs. 1 lit. e) und Bestimmungen betreffend Schließung und Nachsorge, sofern erforderlich (Art. 23 Abs. 1 lit. f). Hervorzuheben ist, dass sich die technischen Anforderungen lediglich auf den Standort der Anlage oder des Unternehmens beziehen, nicht aber auf die Abfallbehandlungsanlage selbst. Außerdem wurde entgegen den Vorschlägen einiger Mitgliedstaaten darauf verzichtet, konkrete Schwellenwerte oder *de-minimis*-Regeln einzuführen.⁸³⁸

336. Deutlich wird damit, dass die RL 2008/98 – insofern im Gegensatz zur IVU-Richtlinie (RL 2010/75) – **keine verbindlichen (Umwelt-) Standards** festlegt, sondern lediglich Aspekte erwähnt, die in der Genehmigung „irgendwie“ präzisiert werden müssen. Hieran ändern auch **Art. 23 Abs. 3, 4** nichts: Nach diesen Vorschriften ist die Genehmigung jedenfalls zu verweigern, wenn die beabsichtigte Behandlungsmethode aus Sicht des Umweltschutzes nicht annehmbar ist und insbesondere wenn sie nicht mit Art. 13 in Einklang steht; bei Anlagen, die eine Verbrennung oder Mitverbrennung mit energetischer Verwertung umfassen, darf die Genehmigung nur erteilt werden, wenn bei der energetischen Verwertung ein hoher Grad an Energieeffizienz erreicht wird.⁸³⁹ Denn weder Art. 23 noch Art. 13 definieren genauere Umweltstandards, und auch der hohe Grad an Energieeffizienz ist nicht bestimmt.⁸⁴⁰ Die Einschätzung, ob eine bestimmte Behandlungsmethode umweltverträglich ist oder nicht, wird denn auch häufig Streitig sein, so dass den Mitgliedstaaten hier ein beachtlicher Gestaltungsspielraum eröffnet ist, zumal der Richtlinie auch keine Pflicht der Mitgliedstaaten zum Erlass generell-abstrakter Regelungen zu entnehmen ist.
337. Allerdings sieht **Art. 27 Abs. 1** vor, dass nach dem **Komitologieverfahren i.S.v. Art. 39 Abs. 2** technische Mindestanforderungen für Behandlungstätigkeiten, für die eine Genehmigung nach Art. 23 erforderlich ist, festgelegt werden, wenn damit Vorteile für den Schutz der menschlichen Gesundheit oder die Umwelt entstehen würden. Eine Pflicht diese Mindestanforderung zu erlassen besteht nicht, denn es handelt sich bei Art. 27 Abs. 1 lediglich um eine „Kann“-Vorschrift.⁸⁴¹ Worauf sich die Mindestanforderungen

⁸³⁸ Hierzu *Petersen*, ZUR 2007, 449 (458).

⁸³⁹ Ob die Genehmigung auch aus anderen (z.B. privaten) Gründen verweigert werden kann, lässt die Vorschrift offen. Vieles spricht aber für eine Bejahung dieser Frage, dürfte Art. 23 Abs. 3 doch die Verweigerungsgründe nicht abschließend umschreiben.

⁸⁴⁰ Allerdings kann man hier gewisse Anhaltspunkte formulieren. Vgl. etwa *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (158), wonach die Effizienz „den im Abfall enthaltenen Energieinput zur ausgekoppelten Energie (Strom und Wärme) – bezogen auf den Jahresdurchschnitt – ins Verhältnis“ setze. Eine Energieeffizienzformel findet sich im Übrigen lediglich für die in der Fussnote (*) zu Anhang II, R1 genannten Verbrennungsanlagen (Verbrennungsanlagen deren Zweck in der Behandlung fester Siedlungsabfälle besteht). Diese Energieeffizienzformel, die für Altanlagen eine Energieeffizienz von 60 % und für Neuanlagen von 65 % vorsieht, wurde während des Gesetzgebungsverfahrens stark diskutiert. Südeuropäische Mitgliedstaaten machten darauf aufmerksam, dass Müllverbrennungsanlagen mit derartig hohen Kraft-Wärme-Koppelungen in ihren Regionen nicht existierten. Außerdem wurden Zweifel bezüglich der Vollzugstauglichkeit der Formel geäußert und die Formel teilweise als manipulierbar eingeschätzt. Vgl. hierzu m.w.N. *Petersen*, ZUR 2007, 449 (455); *Schink*, AbfallR 2007, 50 (53).

⁸⁴¹ Solche Mindestanforderungen gelten aber nach Art. 27 Abs. 2 von vornherein nicht für Abfallbehandlungstätigkeiten, die von der IVU-Richtlinie (RL 96/61 des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257, 26, aufgehoben durch RL 2008/1, ABl. 2008 L 24, 8, die wiederum durch die RL 2010/75 aufgehoben wird, vgl. RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der

beziehen müssen bzw. können, legt Art. 27 Abs. 3 fest: Sie sind zum einen auf die wichtigsten Umweltauswirkungen der Abfallbehandlungstätigkeiten ausgerichtet (Art. 27 Abs. 3 lit. a) und müssen gewährleisten, dass Abfälle gemäß Art. 13 behandelt werden (Art. 27 Abs. 3 lit. b). Darüber hinaus sind die besten verfügbaren Techniken i.S.v. Art. 3 Nr. 20 zu berücksichtigen (Art. 27 Abs. 3 lit. c). Schließlich müssen sie gegebenenfalls Elemente hinsichtlich der Qualität der Behandlung und der Anforderungen an das Verfahren enthalten (Art. 27 Abs. 3 lit. d).

338. **Art. 23** präzisiert nicht die **Form** der Genehmigung. Jedenfalls dürfte sich aber aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift, die Einhaltung der Vorgaben des Art. 13 und damit eine gesundheits- und umweltverträgliche Abfallbehandlung sicherzustellen, ergeben, dass der Genehmigung insofern ein **konstitutiver Charakter** zukommen muss, als sie vor der Durchführung der entsprechenden Verfahren zu erteilen und damit vorliegen muss. Auch muss die Genehmigung ausdrücklich erfolgen, so dass eine „stillschweigende“ Genehmigung oder gar eine Duldung jedenfalls nicht ausreicht.⁸⁴²
339. **Art. 23 Abs. 2** stellt klar, dass die Genehmigungen **befristet** und **erneuert** werden können.
340. **Art. 23 Abs. 5** regelt (neu) das Problem der „**Doppelgenehmigung**“.⁸⁴³ Um unnötige Doppelangaben und Doppelarbeiten seitens des Betreibers oder der zuständigen Behörde zu vermeiden (Art. 23 Abs. 5 Hs. 2), ist eine **Verfahrenskonzentration** zulässig. Dies gilt sowohl für Genehmigungen, die aufgrund nationaler Rechtsvorschriften erforderlich sind, als auch für solche, die durch unionsrechtliche Vorschriften vorgegeben werden. Denkbar wäre zum Beispiel, dass eine Anlage bzw. gewisse in ihrem Rahmen durchgeführte Tätigkeiten der Genehmigungspflicht sowohl nach der IVU-Richtlinie (RL 2010/75) als auch nach Art. 23 RL 2008/98 unterfallen. Es ist jedoch in jedem Fall sicherzustellen, dass die Bestimmungen des Art. 23 eingehalten werden.
341. In Bezug auf den „**Charakter**“ der **Genehmigungspflichten** bzw. der genauen rechtlichen Tragweite dieser Pflichten stellte der EuGH in der **Rs. C-494/01**⁸⁴⁴ in Bezug auf die Vorgängerregelung fest, dass es sich hier um Erfolgspflichten handle, denen verbindlicher Charakter zukomme und welche die Mitgliedstaaten rechtlich und administrativ innerhalb der Umsetzungsfrist zu verwirklichen haben. Damit obliege es den Mitgliedstaaten, für ausreichende Verwaltungskapazitäten zu sorgen und durch geeignete Kontrollen und wirksame Sanktionen sicherzustellen, dass den Anforderungen der Richtlinie entsprochen wird. So hätten sich die Mitgliedstaaten auch zu vergewissern, dass die eingeführte Genehmigungsregelung tatsächlich angewandt und eingehalten wird, indem sie hierzu insbesondere geeignete Kontrollen vornehmen und sicherstellen, dass die ohne Genehmigung ausgeübten Tätigkeiten eingestellt und geahndet werden.⁸⁴⁵ Auch in Bezug auf die Altölrichtlinie (RL 75/439) hatte der EuGH entschieden, dass diese Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichte, ihren nationalen Rechtsordnungen einen

Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17) erfasst sind oder für deren Geltungsbereich in Betracht kommen. Insofern dürften sich die technischen Anforderungen aus der RL 91/61 selbst, bzw. den zu erarbeitenden BREFs ergeben.

⁸⁴² EuGH, Rs. C-230/00 (Kommission/Belgien), Slg. 2001, I-4591, Rn. 16 (zur Vorgängerregelung).

⁸⁴³ Noch zur RL 2006/12, in der eine solche Verfahrenskonzentration nicht vorgesehen war, *Raasch*, AbfallR 2008, 279 (287). Siehe auch KOM(2007) 843 endg., Mitteilung der Kommission über eine bessere Politik für Industrieemissionen, Punkt 3.1.(4): Demnach sei eine Klärung des Anwendungsbereichs hinsichtlich bestimmter Sektoren (z.B. Abfallbehandlung) zur Verbesserung von Einheitlichkeit und Kohärenz bei den derzeitigen Genehmigungspraktiken sinnvoll.

⁸⁴⁴ EuGH, Rs. C-494/01 (Kommission/Irland), Slg. 2005, I-3331.

⁸⁴⁵ EuGH, Rs. C-494/01 (Kommission/Irland), Slg. 2005, I-3331, Rn. 116 f.

Mechanismus zur Kontrolle von Unternehmen einzuführen, die Altöle beseitigen; dabei seien die zuständigen nationalen Behörden nicht nur zur Überprüfung, sondern auch zur ständigen Anpassung der Genehmigungen an die Entwicklung des Standes der Technik und / oder der Umwelt verpflichtet.⁸⁴⁶ Man wird diese Erwägungen vollumfänglich auf Art. 23 RL 2008/98 übertragen können.

II. Ausnahmen

342. **Art. 24, 25** – die Art. 11 RL 2006/12 im Wesentlichen übernehmen – erlauben den Mitgliedstaaten, bestimmte Anlagen oder Unternehmen bzw. die von ihnen durchgeführten Tätigkeiten von der nach Art. 23 bestehenden **Genehmigungspflicht** unter bestimmten Voraussetzungen zu **befreien**. Für den Fall, dass keine Genehmigung einzuholen ist, besteht jedoch eine Registrierungspflicht nach Art. 26.⁸⁴⁷ Die in Art. 24 vorgesehenen Ausnahmen sind **abschließend** zu verstehen, so dass die Mitgliedstaaten keine zusätzlichen Ausnahmetatbestände einführen dürfen.
343. Als Tätigkeiten, für welche eine Ausnahme von der Genehmigungspflicht vorgesehen ist, werden die **Beseitigung der eigenen, nicht gefährlichen Abfälle** der Anlage oder des Unternehmens am **Anfallort** und die **Verwertung von Abfällen** genannt. Auffallend ist, dass Anlagen oder Unternehmen, die Abfälle verwerten, gänzlich von der Genehmigungspflicht befreit werden können. Damit wird der Grundsatz der Genehmigungspflicht des Art. 25 erheblich aufgeweicht.⁸⁴⁸ Insgesamt ist damit die Genehmigungspflicht letztlich nur für die **Fremdbeseitigung** durchgehend obligatorisch; für die Eigenbeseitigung sowie für die Verwertung ist – unter bestimmten Voraussetzungen⁸⁴⁹ – eine Beschränkung auf den Mindeststandard der Registrierungspflicht i.S.v. Art. 26 möglich.⁸⁵⁰
344. Allerdings legt **Art. 25** eine Reihe von **Voraussetzungen** fest, die im Falle des Rückgriffs auf die durch Art. 24 eröffnete Möglichkeit, Ausnahmen vom Grundsatz der Genehmigungspflicht nach Art. 23 vorzusehen, zu beachten sind. Im Einzelnen geht es hier um zwei kumulativ zu verstehende Voraussetzungen sowie besondere Bedingungen für Ausnahmen für gefährliche Abfälle:
- Erstens müssen die Mitgliedstaaten im Hinblick auf jede Tätigkeit **allgemeine Vorschriften** erlassen, die festlegen, für welche Abfallarten und -mengen die Ausnahme gilt und welche Behandlungsmethode anzuwenden ist. Mit dem Bezug auf allgemeine Vorschriften dürften generell-abstrakte Regelungen gemeint sein, so dass Ausnahmen im Einzelfall durch eine Genehmigungsbehörde nicht mit Art. 24, 25 im Einklang stehen.⁸⁵¹

⁸⁴⁶ EuGH, Rs. C-392/99 (Kommission/Portugal), Slg. 2003, I-3373, Rn. 182 ff.

⁸⁴⁷ Vgl. hierzu unten Rn. 16 ff.

⁸⁴⁸ Der Ansicht des Europäischen Parlamentes, im Rahmen der RL 2008/98 eine Ausnahme für die Verwertung von Abfällen nicht mehr zuzulassen, wurde nicht gefolgt; s. Empfehlung des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments für die zweite Lesung, A6-0162/2008 vom 18.4.2008, Änderungsvorschlag 66 zu Art. 21 des Gemeinsamen Standpunktes des Rates.

⁸⁴⁹ Vgl. Art. 25, s. sogleich Rn. 13.

⁸⁵⁰ So bereits in der Vorauflage *Epiney*, in: Fluck, KrW-/Abf-/BodSchR, Art. 9-14 RL 75/442, Rn. 55 (Stand 05.2003). Kritisch *Schreier*, Deutsche Abfallwirtschaft, 161.

⁸⁵¹ S. in Bezug auf die Vorgängerregelung schon *Dieckmann*, Abfallrecht, 246 f.

- Zweitens muss sichergestellt sein, dass die **Anforderungen des Art. 13** eingehalten werden,⁸⁵² eine Voraussetzung, der aufgrund des Umstands, dass Art. 13 sowieso gilt, kaum eine eigenständige Bedeutung zukommen dürfte.
 - Für die Behandlung **gefährlicher Abfälle** sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 25 Abs. 2 verpflichtet, neben den erwähnten allgemeinen Vorschriften **besondere Bedingungen** festzulegen. Diese müssen sich u.a. auf die Art der Tätigkeit sowie alle anderen notwendigen Anforderungen an die Durchführung verschiedener Arten der Verwertung und gegebenenfalls die Grenzwerte für den Schadstoffgehalt der Abfälle sowie die Emissionsgrenzwerte beziehen.
345. Nach **Art. 25 Abs. 3** sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die **Kommission** über die gemäß Art. 25 Abs. 1 und 2 erlassenen allgemeinen Vorschriften zu **unterrichten**. Dies dürfte dann auch der Kontrolle durch die Kommission i.S.v. Art. 38 RL 2008/98 dienen.
346. Da diese Voraussetzungen für die Wahrnehmung der „Ausnahmemöglichkeit“ des Art. 24 in Art. 25 letztlich relativ vage formuliert sind, dürfte den Mitgliedstaaten hier ein recht **weiter Gestaltungsspielraum** zustehen, so dass die Relativierung der Genehmigungspflicht für Anlagen oder Unternehmen, die Verfahren zur Verwertung einsetzen, durch diese Voraussetzungen nur geringfügig abgeschwächt wird.

OO. Registrierpflicht (Art. 26, 27 Abs. 4)

347. Die in **Art. 26** bestehende **Registrierungspflicht** löst die bisherige Meldepflicht (vgl. Art. 12 RL 2006/12) ab, um im Hinblick auf eine Harmonisierung gleiche qualitative Anforderungen an die Einrichtungen, die der Registrierungspflicht unterliegen, zu stellen.⁸⁵³ Eine Registrierungspflicht ist u.a. für **Anlagen oder Unternehmen, die gewerbsmäßig Abfälle sammeln oder befördern**, vorgesehen. Dabei ist entscheidend, dass sie sich „üblicherweise“ mit dem Einsammeln oder der Beförderung von Abfällen befassen, wobei die Menge oder die Gefährlichkeit der Abfälle unerheblich ist.⁸⁵⁴ Weiter erfasst das Kriterium der gewerbsmäßigen Sammlung und Beförderung auch Personen oder Unternehmen, die im Rahmen ihrer gewerblichen Tätigkeit (auch ohne Transportunternehmer zu sein) gewöhnlich und regelmäßig von ihnen selbst erzeugte Abfälle befördern.⁸⁵⁵ Soweit die Beförderung grenzüberschreitend erfolgt, unterliegt sie den Vorschriften der VO 1013/2006.⁸⁵⁶ Des Weiteren ist eine Registrierungspflicht auch für **Händler (Art. 3 Nr. 7) und Makler (Art. 3 Nr. 8)**⁸⁵⁷ sowie **Anlagen oder Unternehmen, die gemäß Art. 24 von der Genehmigungspflicht befreit** wurden, vorgesehen.
348. Das **Registrierungsverfahren**⁸⁵⁸ wird nicht näher geregelt. Allerdings handelt es sich beim Genehmigungsverfahren und beim Registrierungsverfahren um zwei verschiedene

⁸⁵² Hierzu aus der Rechtsprechung (zur Vorgängerregelung) etwa EuGH, Rs. C-103/02 (Kommission/Italien), Slg. 2004, I-9127.

⁸⁵³ Bericht des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments, A6-0466/2006 vom 15.11.2006, Änderungsvorschlag 69 zu Art. 23 des Gemeinsamen Standpunktes des Rates.

⁸⁵⁴ EuGH, Rs. C-270/03 (Kommission/Italien), Slg. 2005, I-5233, Rn. 22 ff.

⁸⁵⁵ EuGH, Rs. C-270/03 (Kommission/Italien), Slg. 2005, I-5233, Rn. 23 f.

⁸⁵⁶ VO 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006 L 190, 1.

⁸⁵⁷ Zu den Begriffsdefinitionen Art. 3, Rn. 41 ff.

⁸⁵⁸ Art. 26 UAbs. 2 bestimmt zur Erhaltung relevanter Informationen für den Registrierungsverfahren und zur Reduzierung der Verwaltungsbelastung, dass die zuständigen Behörden vorliegende Aufzeichnungen verwenden.

Verfahren, die voneinander zu trennen sind, so dass ein Antrag auf Genehmigung nicht als Antrag auf Registrierung angesehen bzw. ausgelegt werden kann.⁸⁵⁹ Im Übrigen dürfte es den Mitgliedstaaten erlaubt sein, über die in Art. 26 aufgeführte Registrierpflicht hinaus Genehmigungspflichten vorzusehen oder die Registrierpflicht auszudehnen,⁸⁶⁰ dürfte diese Vorschrift doch in dieser Beziehung nicht abschließend zu verstehen sein. Jedenfalls geht es bei der Registrierung aber lediglich um das Führen eines Registers, nicht hingegen um Vorgaben materiell-rechtlicher Natur.

349. Allerdings sind nach **Art. 27 Abs. 4** im Komitologieverfahren nach Art. 39 Abs. 2 **Mindestanforderungen** für diejenigen Tätigkeiten festzulegen, die einer Registrierungspflicht gemäß Art. 26 lit. a und b unterliegen, dies soweit solche Mindestanforderungen für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vorteilhaft sind oder auf diese Weise Störungen des Binnenmarktes vermieden werden können. Mindestanforderungen für Anlagen oder Unternehmen, die von der Genehmigungspflicht des Art. 24 befreit wurden (Art. 26 lit. c), müssen nicht aufgestellt werden.
350. Bei den **Mindestanforderungen** handelt es sich nicht bloß um rein **technische Anforderungen**, die sich auf die Abfallbehandlung beziehen; vielmehr können auch **persönliche Anforderungen** definiert werden, etwa in Bezug auf die fachliche Qualifikation von Sammel- und Transportunternehmen, Händlern und Maklern.
351. Zwar ist Art. 27 Abs. 4 nicht – insoweit im Gegensatz zu Art. 27 Abs. 1⁸⁶¹ – als „Kann-Vorschrift“ formuliert, so dass der Kommission bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen eine Handlungspflicht obliegt. Allerdings sind die Voraussetzungen sehr vage formuliert, so dass der **Kommission** hier ein denkbar **weiter Gestaltungsspielraum** zukommen dürfte mit der Folge, dass die Bindungswirkung des Art. 27 Abs. 4 im Ergebnis kaum über diejenige des Art. 27 Abs. 1 hinausgehen dürfte. Bislang wurde auch noch kein Komitologiebeschluss hat zu diesen Mindestanforderungen verabschiedet.

Kapitel V

Pläne und Programme

Artikel 28

Abfallbewirtschaftungspläne

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ihre zuständigen Behörden in Einklang mit den Artikeln 1, 4, 13 und 16 einen oder mehrere Abfallbewirtschaftungspläne aufstellen.

Diese Pläne müssen — allein oder zusammen — das gesamte geografische Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats abdecken.

⁸⁵⁹ Zu RL 75/442 EuGH, Rs. C-494/01 (Kommission/Irland), Slg. 2005, I-3331, 142 ff. Siehe auch *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 23-27 RL 2008/98, Rn. 12 (Stand 03.2009).

⁸⁶⁰ In diese Richtung wohl auch *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 23-27 RL 2008/98, Rn. 13 (Stand 03.2009) mit Verweis auf EuGH, Rs. C-359/88, *Zanetti*, Slg. 1990, I-1509, Rn. 16 f.

⁸⁶¹ Vgl. Rn. 6.

(2) Die Abfallbewirtschaftungspläne beinhalten eine Analyse der aktuellen Situation der Abfallbewirtschaftung in der betreffenden geografischen Einheit sowie die erforderlichen Maßnahmen für eine Verbesserung der umweltverträglichen Vorbereitung zur Wiederverwendung, sowie des Recyclings, der Verwertung und der Beseitigung von Abfall und eine Bewertung, wie der Plan die Erfüllung der Ziele und der Bestimmungen dieser Richtlinie unterstützen wird.

(3) Soweit zweckmäßig und unter Berücksichtigung der geografischen Ebene und der geographischen Erfassung des Planungsgebiets enthalten die Abfallbewirtschaftungspläne mindestens Folgendes:

- a) Art, Menge und Herkunft der im Gebiet erzeugten Abfälle, die Abfälle, die wahrscheinlich aus dem oder in das Hoheitsgebiet verbracht werden, sowie eine Abschätzung der zukünftigen Entwicklung der Abfallströme;
- b) bestehende Abfallsammelsysteme und bedeutende Beseitigungs- und Verwertungsanlagen, einschließlich spezieller Vorkehrungen für Altöl, gefährliche Abfälle oder Abfallströme, für die spezielle gemeinschaftliche Rechtsvorschriften gelten;
- c) Beurteilung der Notwendigkeit neuer Sammelsysteme, die Stilllegung bestehender Abfallanlagen, zusätzliche Infrastrukturen für Abfallanlagen gemäß Artikel 16 und — soweit erforderlich — der diesbezüglichen Investitionen;
- d) erforderlichenfalls ausreichende Informationen über die Ortsmerkmale für die Standortbestimmung und über die Kapazität künftiger Beseitigungsanlagen oder bedeutender Verwertungsanlagen;
- e) allgemeine Abfallbewirtschaftungsstrategien, einschließlich geplanter Abfallbewirtschaftungstechnologien und -methoden, oder Strategien für Abfälle, die besondere Bewirtschaftungsprobleme aufwerfen.

(4) Unter Berücksichtigung der geografischen Ebene und des Erfassungsbereichs des Planungsgebiets können die Abfallwirtschaftspläne Folgendes enthalten:

- a) organisatorische Aspekte der Abfallbewirtschaftung, einschließlich einer Beschreibung der Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die die Abfallbewirtschaftung durchführen;
- b) eine Bewertung von Nutzen und Eignung des Einsatzes wirtschaftlicher und anderer Instrumente zur Bewältigung verschiedener Abfallprobleme unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts aufrecht zu erhalten;
- c) den Einsatz von Sensibilisierungskampagnen und die Bereitstellung von Informationen für die breite Öffentlichkeit oder eine bestimmte Verbrauchergruppe;
- d) geschlossene kontaminierte Abfallbeseitigungsstandorte und Maßnahmen zu ihrer Sanierung.

(5) Abfallbewirtschaftungspläne müssen mit den in Artikel 14 der Richtlinie 94/62/EG formulierten Anforderungen an die Abfallplanung und mit der in Artikel 5 der Richtlinie 1999/31/EG genannten Strategie zur Verwirklichung der Verringerung der zur Deponierung bestimmten biologisch abbaubaren Abfälle vereinbar sein.

Artikel 29

Abfallvermeidungsprogramme

(1) Die Mitgliedstaaten erstellen spätestens bis 12. Dezember 2013 Abfallvermeidungsprogramme im Sinne der Artikel 1 und 4.

Solche Programme werden gegebenenfalls entweder in die Abfallbewirtschaftungspläne gemäß Artikel 28 oder in andere umweltpolitische Programme aufgenommen oder als gesonderte Programme durchgeführt. Wird ein solches Programm in den Abfallbewirtschaftungsplan oder in andere Programme aufgenommen, so sind die Abfallvermeidungsmaßnahmen deutlich auszuweisen.

(2) Die Programme nach Absatz 1 legen die Abfallvermeidungsziele fest. Die Mitgliedstaaten beschreiben die bestehenden Vermeidungsmaßnahmen und bewerten die Zweckmäßigkeit der in Anhang IV angegebenen Beispielsmaßnahmen oder anderer geeigneter Maßnahmen.

Zweck solcher Ziele und Maßnahmen ist es, das Wirtschaftswachstum von den mit der Abfallerzeugung verbundenen Umweltauswirkungen zu entkoppeln.

(3) Die Mitgliedstaaten geben zweckmäßige, spezifische qualitative oder quantitative Maßstäbe für verabschiedete Abfallvermeidungsmaßnahmen vor, anhand derer die bei den Maßnahmen erzielten Fortschritte überwacht und bewertet werden, und können für denselben Zweck auch andere spezifische qualitative oder quantitative Zielvorgaben und Indikatoren als die in Absatz 4 genannten festlegen.

(4) Indikatoren für die Abfallvermeidungsmaßnahmen können nach dem in Artikel 39 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren festgelegt werden.

(5) Die Kommission schafft ein System für den Austausch von Informationen über die bewährte Praxis im Bereich der Abfallvermeidung und erarbeitet Leitlinien, um die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung der Programme zu unterstützen.

Artikel 30

Bewertung und Überarbeitung der Pläne und Programme

(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Abfallwirtschaftspläne und Abfallvermeidungsprogramme mindestens alle sechs Jahre bewertet und gegebenenfalls — soweit erforderlich, gemäß den Artikeln 9 und 11 — überarbeitet werden.

(2) Die Europäische Umweltagentur wird aufgefordert in ihren jährlichen Bericht eine Übersicht der Fortschritte bei der Ergänzung und Umsetzung von Abfallvermeidungsprogrammen aufzunehmen.

Artikel 31

Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Mitgliedstaaten gewährleisten im Einklang mit der Richtlinie 2003/35/EG oder, falls einschlägig, mit der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme⁽¹⁾, dass die relevanten Interessenvertreter und Behörden sowie die breite Öffentlichkeit die Möglichkeit erhalten, an der Ausarbeitung der Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme mitzuwirken, und dass sie diese einsehen können, sobald sie vorliegen. Sie veröffentlichen die Pläne und Programme auf einer öffentlich zugänglichen Webseite.

Artikel 32

Zusammenarbeit

Die Mitgliedstaaten arbeiten bei der Erstellung der in den Artikeln 28 und 29 vorgesehenen Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme gegebenenfalls mit den anderen betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen.

Artikel 33

Der Kommission zu übermittelnde Information

- (1) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über die in den Artikeln 28 und 29 vorgesehenen Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme, sobald sie angenommen sind, sowie über wesentliche Änderungen der Pläne und Programme.
- (2) Das Format für die Mitteilungen über Annahme und wesentliche Änderungen dieser Pläne und Programme wird nach dem in Artikel 39 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren festgelegt.

Übersicht

- A. Überblick und Hintergrund
- B. Abfallbewirtschaftungspläne (Art. 28)
 - I. Grundsatz
 - II. Inhalt
- C. Abfallvermeidungsprogramme (Art. 29)
- D. Gemeinsame Vorschriften (Art. 30-33)

PP. Überblick und Hintergrund

352. **Art. 28-33** betreffen die von den Mitgliedstaaten aufzustellenden **Pläne und Programme**. Während in der RL 2006/12 lediglich ein Artikel (Art. 7 RL 2006/12) solchen Instrumenten gewidmet war, wird dieser Aspekt in der RL 2008/98 nunmehr

ausführlicher geregelt,⁸⁶² wobei einerseits in Bezug auf die bislang bereits geregelten Abfallbewirtschaftungspläne mehr Vorgaben formuliert werden, andererseits mit den Abfallvermeidungsplänen eine neue Kategorie von Plänen eingeführt wurde.

353. Die in Art. 28 ff. zum Ausdruck kommende Bedeutung der Abfallwirtschafts- und Abfallvermeidungsplanung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass wohl nur auf diese Weise die **Zielsetzungen der RL 2008/98** – insbesondere die Abfallhierarchie (Art. 4),⁸⁶³ das Autarkie- und Näheprinzip (Art. 16)⁸⁶⁴ sowie eine gesundheits- und umweltverträgliche Abfallbewirtschaftung insgesamt (Art. 13)⁸⁶⁵ – tatsächlich verwirklicht werden können.
354. Im Einzelnen regelt Art. 28 die bislang in Art. 7 RL 2006/12 figurierenden Abfallbewirtschaftungspläne (B.), Art. 29 (neu) die Abfallvermeidungsprogramme (C.), und Art. 30-33 enthalten Vorschriften, die in Bezug auf beide Arten von Plänen und Programmen zu beachten sind (D.).

QQ. Abfallbewirtschaftungspläne (Art. 28)

I. Grundsatz

355. **Art. 28 Abs. 1** verpflichtet die Mitgliedstaaten – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten⁸⁶⁶ und der Kommission⁸⁶⁷ – zur **Aufstellung eines oder mehrerer Abfallbewirtschaftungspläne**, wobei die Art. 1, 4, 13, 16 zu beachten sind und damit (auch) die Rolle der Pläne als „Umsetzungsinstrument“ dieser eher allgemein formulierten Vorgaben der Richtlinie zum Ausdruck kommt.
356. Diese **Rechtspflicht** zur Erstellung solcher Pläne stellt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 7 Abs. 1 RL 2006/12 – die auf die RL 2008/98 übertragen werden kann – eine „**Erfolgspflicht**“ dar, die nicht durch Maßnahmen erfüllt werden könne, welche die Erstellung der Pläne lediglich vorbereiten oder bezwecken.⁸⁶⁸
357. Nach Art. 28 Abs. 1 sind die Pläne von den „**zuständigen Behörden**“ zu erstellen, wobei deren Festlegung den Mitgliedstaaten obliegt. Auch das Verfahren ist von den Mitgliedstaaten zu bestimmen; die Richtlinie enthält hier – abgesehen von der Beteiligung der Öffentlichkeit (Art. 31) und der ggf. vorzusehenden Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten und der Kommission (Art. 32)⁸⁶⁹ – keine Vorgaben. Auch können die Mitgliedstaaten für ihr Hoheitsgebiet – die Abfallbewirtschaftungspläne müssen das **gesamte geographische Gebiet des betreffenden Mitgliedstaates** abdecken (Art. 28 Abs. 1 UAbs. 2)⁸⁷⁰ – **einen einzigen oder aber mehrere Pläne** für verschiedene

⁸⁶² S. teilweise kritisch zu dieser Neuregelung *Dieckmann*, ZUR 2008, 505 (510), der in Bezug auf Art. 28 formuliert, diese Vorschrift enthalte in „Sammelsurium unterschiedlichster Einzelaspekte“.

⁸⁶³ Vgl. die Kommentierung zu Art. 4.

⁸⁶⁴ S. Art. 15-22, Rn. 12 ff.

⁸⁶⁵ Vgl. Art. 8-14, Rn. 35 ff.

⁸⁶⁶ Hierzu Art. 28-33, Rn. 17.

⁸⁶⁷ Kritisch *Krümer*, elni 2010, 2 (5), der wegen mangelnder Kontrolle der Pläne durch die Kommission in den letzten Jahren, die Bedeutung der Pläne eher gering einstuft.

⁸⁶⁸ EuGH, Rs. C-292/99 (Kommission/Frankreich), Slg. 2002, I-4097, Rn. 42 ff. Siehe auch EuGH, Rs. C-466/99 (Kommission/Italien), Slg. 2002, I-851; EuGH, Rs. C-35/00 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 2002, I-953, in dem die beiden Staaten wegen Nichtumsetzung des Art. 7 RL 75/442 verurteilt wurden.

⁸⁶⁹ S. Rn. 17.

⁸⁷⁰ So bereits EuGH, Rs. C-292/99 (Kommission/Frankreich), Slg. 2002, I-4097, Rn. 44; EuGH, Rs. C-387/97 (Kommission/Griechenland), Slg. 2000, I-5047, Rn. 94, 95; EuGH, Rs. C-365/97 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-7773, Rn. 69; EuGH, Rs. C-35/00 (Kommission/Großbritannien), Slg. 2002, I-953.

Regionen vorsehen. Jedenfalls aber muss im Hinblick auf die Effektivität der Richtlinie und insbesondere der Art. 4, 13, 16 sichergestellt sein, dass die Pläne eine Koordinierung und geordnete Planung zur Verwirklichung der Zielsetzungen der Richtlinie zu gewährleisten vermögen.

358. Eine spezifische **Frist**, bis wann die Mitgliedstaaten die Abfallbewirtschaftungspläne aufstellen müssen, sieht Art. 28 nicht vor, während Art. 7 Abs. 1 RL 2006/12 davon sprach, die Pläne seien „so bald wie möglich“ zu erstellen.⁸⁷¹ Man wird hieraus ableiten können, dass auch für die Abfallbewirtschaftungspläne die Umsetzungsfrist der Richtlinie zum Zuge kommt,⁸⁷² so dass die Mitgliedstaaten die Abfallbewirtschaftungspläne bis zum 10. Dezember 2010 (vgl. Art. 40 Abs. 1) verabschiedet haben mussten.⁸⁷³
359. Art. 28 enthält keine Angaben zur **Rechtsverbindlichkeit** der Abfallbewirtschaftungspläne. Den Plänen muss aber wohl eine gewisse verbindliche Wirkung zukommen, wenn sie die Funktion einer längerfristigen Abfallplanung auch tatsächlich übernehmen sollen. Es dürfte allerdings zu weit gehen, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, sie als solche umfassend für verbindlich zu erklären,⁸⁷⁴ sollen sie doch erst die Grundlage für spätere verbindliche Maßnahmen bilden; jedenfalls muss ihnen aber ein leitender Charakter beigemessen werden können.

II. Inhalt

360. **Art. 28 Abs. 2-5** beziehen sich auf den **Inhalt der Abfallbewirtschaftungspläne** und sind im Vergleich zu Art. 7 RL 2006/12 wesentlich ausführlicher formuliert. Zu unterscheiden sind **drei Kategorien von Inhalten**:
- Nach **Art. 28 Abs. 2 (obligatorische Bestandteile)** beinhalten die Pläne jedenfalls eine Analyse der aktuellen Situation der Abfallbewirtschaftung in der betreffenden geographischen Einheit sowie die erforderlichen Maßnahmen für eine Verbesserung der umweltverträglichen Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings, der Verwertung und der Beseitigung von Abfall. Außerdem soll der Plan eine Bewertung enthalten, wie er die Erfüllung der Ziele und Bestimmungen der Richtlinie unterstützen wird. Die Bestimmung macht deutlich, dass Abfallbewirtschaftungspläne auch tatsächlich eine effektive Planung zukünftiger Maßnahmen ermöglichen sollen, so dass etwa lediglich eine Bestandsaufnahme des *status quo* mit diesem Anliegen nicht im Einklang stünde. Vielmehr ist auch die Formulierung von Zielsetzungen und Strategien notwendig, mit denen gerade die Zielsetzungen der Richtlinie umgesetzt werden sollen und grundsätzlich können (was nicht nur die Existenz spezifischer Pläne, sondern auch ihre Kohärenz voraussetzt), so dass die Pläne entsprechende spezifische Maßnahmen

⁸⁷¹ Dabei hielt der Gerichtshof fest, dass im Falle des Verstreichens mehrerer Jahre auch die Vorgabe einer baldmöglichen Verabschiedung nicht beachtet worden sei, vgl. EuGH, Rs. C-292/99 (Kommission/Frankreich), Slg. 2002, I-4097; s. auch EuGH, verb. Rs. C-53/02, C-217/02 (Commune de Braine-le-Château), Slg. 2004, I-3251.

⁸⁷² S. insoweit auch EuGH, Rs. C-292/99 (Kommission/Frankreich), Slg. 2002, I-4097, wo der Gerichtshof in Bezug auf Art. 7 RL 2006/12 darauf hinweist, dass angesichts des Umstands, dass nach dieser Vorschrift die Pläne „so bald wie möglich“ zu erstellen seien, nicht davon ausgegangen werden könne, dass diese Frist mit der Umsetzungsfrist gleichzusetzen sei, was darauf hindeuten könnte, dass ansonsten (also im Falle des Fehlens einer solchen Formulierung) die Umsetzungsfrist maßgeblich gewesen wäre.

⁸⁷³ Ebenso *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 28-33 RL 2008/98, Rn. 10 (Stand 03.2009).

⁸⁷⁴ Zu weitgehend daher *Schreier*, Deutsche Abfallwirtschaft, 130; für eine völlige Unverbindlichkeit *Dieckmann*, Abfallrecht, 200; letztlich unklar von *Kempis/Holst/Ermaçora*, in: Rengeling, Hdb. Europäisches und deutsches Umweltrecht, Bd. II/1, § 71, Rn. 12 ff.

enthalten müssen, durch die der Plan zu einem Steuerungsinstrument wird, um die Ziele der RL 2008/98 umzusetzen.⁸⁷⁵

- **Art. 28 Abs. 3 (grundsätzliche Bestandteile)** benennt eine Reihe von Elementen, die in einem Abfallbewirtschaftungsplan zwar enthalten sein müssen, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass dies „zweckmäßig“ ist. Weiter sind die geographische Ebene und die geographische Erfassung des Planungsgebiets zu „berücksichtigen“, wobei nicht ganz deutlich wird, ob diese Berücksichtigungspflicht auch bei der Frage relevant ist, ob gewisse der in der Vorschrift aufgeführten Aspekte Eingang in den Plan finden oder nicht. Praktisch relevant dürfte diese Frage aber schon wegen des „Generalvorbehalts“ der Zweckmäßigkeit nicht sein. Letztlich eröffnet die Bestimmung den Mitgliedstaaten damit einen recht weiten Gestaltungsspielraum auch in Bezug auf die Inhalte der Bewirtschaftungspläne, wobei dessen Gebrauch jedoch nicht dazu führen darf, dass die Zielsetzungen der Pläne und damit der Richtlinie vereitelt werden. Auch wird man aus Art. 28 Abs. 3 wohl ableiten können, dass eine gewisse Vermutung für die Zweckmäßigkeit der in der Vorschrift aufgeführten Angaben besteht, ist die Vorschrift doch immerhin – im Gegensatz zu Art. 28 Abs. 4 – obligatorisch in dem Sinn formuliert, dass die entsprechenden Angaben in den Plänen – unter den genannten Vorbehalten – enthalten sein müssen.

Als grundsätzliche Inhalte der Pläne in diesem Sinn⁸⁷⁶ werden folgende genannt: Angaben über erzeugte Abfälle und Abfallströme (Art. 28 Abs. 3 lit. a), bestehende Abfallsammelsysteme und bedeutende Beseitigungs- und Verwertungsanlagen (Art. 28 Abs. 3 lit. b), Beurteilung der Notwendigkeit neuer Sammelsysteme, die Stilllegung bestehender Anlagen und zusätzliche Infrastrukturen (Art. 28 Abs. 3 lit. c), Informationen über zukünftige Standorte von Beseitigungsanlagen oder bedeutender Verwertungsanlagen (Art. 28 Abs. 3 lit. d)⁸⁷⁷ und allgemeine Abfallbewirtschaftungsstrategien (Art. 28 Abs. 3 lit. e).

⁸⁷⁵ S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-207/97 (Kommission/Belgien), Slg. 1999, I-275, wo sich der Gerichtshof in Bezug auf eine gewässerschutzrechtliche Regelung zur rechtlichen Tragweite der Pflicht zur Aufstellung von Programmen zur Verringerung der Gewässerverschmutzung durch bestimmte Stoffe äußerte. Der EuGH präzisierte hier, dass diesen Programmen ein spezifischer Charakter zukommen müsse, so dass gerade die mit der Richtlinie angestrebten Zielsetzungen erreicht werden könnten. Insbesondere müssten sie ein in sich stimmiges Gesamtkonzept darstellen, dem eine kohärente und gegliederte Planung für das gesamte nationale Hoheitsgebiet zu entnehmen ist, so dass auf diese Weise die Verringerung der Verschmutzung durch die in der entsprechenden Liste der Richtlinie genannten Stoffe möglich ist. Vor diesem Hintergrund genügen allgemeine Sanierungsprogramme oder ein Komplex punktueller Maßnahmen – so wie sie in Belgien in dem dem Urteil zugrunde liegenden Sachverhalt existierten – den Anforderungen der Richtlinie gerade nicht. Angesichts des parallelen Hintergrunds und der parallelen Zielsetzungen der Verpflichtung zur Aufstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen in Art. 28 RL 2008/98 liegt es nahe, diese Grundsätze auch auf diese Richtlinie zu übertragen, womit die Anforderungen an die aufzustellenden Pläne doch etwas präzisiert werden.

⁸⁷⁶ Der Ausdruck „Mindestanforderungen“ – vgl. *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 28-33 RL 2008/98, Rn. 13 (Stand 03.2009) – erscheint vor dem Hintergrund ihrer Relativierung durch den Zweckmäßigkeitsvorbehalt letztlich nicht treffend.

⁸⁷⁷ Siehe hierzu EuGH, verb. Rs. C-53/02 und C-217/02 (Commune de Braine-le-Château), Slg. 2004, I-3251, Rn. 28, wo der EuGH zu Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 RL 75/442 (Kennzeichnung von Flächen und Deponien und sonstige Beseitigungsanlagen) darauf hinwies, dass die Pläne nicht unbedingt die genaue Lage der Abfallbeseitigungsorte auf einer Karte ausweisen müssen. Allerdings folge aus der praktischen Wirksamkeit dieser Vorschrift, dass die Kriterien für die Lage von Beseitigungsorten in den Plänen definiert werden müssen, gehe es doch in der Bestimmung um die Festlegung „geeigneter Flächen“, so dass die Behörden in der Lage sein müssten, auf der Grundlage der in den Plänen aufgenommenen Kriterien zu bestimmen, ob sich eine Anlage in den vom Plan vorgesehenen Bewirtschaftungsrahmen einfügt. Weiter sollten individuelle Genehmigungen von Deponien oder sonstigen Abfallbeseitigungsanlagen zwar die Abfallbewirtschaftungspläne durchführen; dies bedeute aber nicht, dass im Falle fehlender

- Schließlich erwähnt **Art. 28 Abs. 4**, dass die Pläne noch weitere Angaben enthalten können (**fakultative Bestandteile**) und führt nicht abschließend einige solcher Angaben auf. Dabei handelt es sich um Maßnahmen organisatorischer Natur, einschließlich der Beschreibung der Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, welche die Abfallbewirtschaftung durchführen (Art. 28 Abs. 4 lit. a), Kosten-Nutzen-Analysen wirtschaftlicher und sonstiger Instrumente (Art. 28 Abs. 4 lit. b), den Einsatz von Sensibilisierungskampagnen (Art. 28 Abs. 4 lit. c) sowie geschlossene kontaminierte Abfallbeseitigungsstandorte und Maßnahmen zur Sanierung (Art. 28 Abs. 4 lit. d).

361. Art. 28 Abs. 5 enthält schließlich einen **Verweis auf Rechtsvorschriften anderer Richtlinien**. Danach müssen die Abfallbewirtschaftungspläne mit den in Art. 14 Verpackungsrichtlinie (RL 94/62)⁸⁷⁸ formulierten Anforderungen an die Abfallplanung und mit der in Art. 5 Deponierichtlinie (RL 1999/31)⁸⁷⁹ genannten Strategie zur Verwirklichung der Verringerung der zur Deponierung bestimmten biologisch abbaubaren Abfälle vereinbar sein.

RR. Abfallvermeidungsprogramme (Art. 29)

- 362.** Da sich die Abfallbewirtschaftungspläne *per definitionem* auf Abfälle beziehen, so dass sie voraussetzen, dass Abfall bereits entstanden ist, implizierte die Verwirklichung der in Art. 4 aufgeführten Zielsetzung der Abfallvermeidung – die im Rahmen der Abfallhierarchie als vorrangig einzustufen ist⁸⁸⁰ – die Notwendigkeit eines eigenen Instruments, das eine **Abfallvermeidungsstrategie** vorsieht. Vor diesem Hintergrund verpflichtet Art. 29 Abs. 1 die Mitgliedstaaten (erstmalig), innerhalb von drei Jahren nach Ablauf der Umsetzungsfrist (d.h. bis zum 12. Dezember 2013) Abfallvermeidungsprogramme auszuarbeiten, welche die Ziele der Richtlinie aus Art. 1 und die Abfallhierarchie i.S.d. Art. 4 berücksichtigen. Dabei stellen sich in Bezug auf das Bestehen einer Rechtspflicht zum Erlass solcher Programme, ihre spezifische Ausgestaltung sowie ihre Rechtsverbindlichkeit parallele Fragen wie im Zusammenhang mit den Abfallbewirtschaftungsplänen, so dass die diesbezüglichen Ausführungen⁸⁸¹ entsprechend auch für die Abfallvermeidungsprogramme herangezogen werden können.
- 363.** Eine unmittelbare **Pflicht der Mitgliedstaaten zur Abfallvermeidung** kann daraus zwar nicht abgeleitet werden;⁸⁸² jedoch implizieren einerseits die Abfallhierarchie und andererseits die Zielsetzungen der Pflicht zur Aufstellung von Abfallvermeidungsprogrammen (die auch in Art. 29 Abs. 2-4 zum Ausdruck kommt), dass es letztlich um Abfallvermeidung geht, so dass man aus der effektiven Wirkung dieser Bestimmungen wohl ableiten kann, dass die Abfallvermeidungsprogramme Maßnahmen und Strategien enthalten, die grundsätzlich der Abfallvermeidung dienen und

Abfallbewirtschaftungspläne keine solchen individuellen Genehmigungen erteilt werden dürften. Nur auf diese Weise könne sichergestellt werden, dass die Umsetzung anderer Richtlinienbestimmungen nicht ungebührlich verzögert wird, was nichts an der Unionsrechtswidrigkeit der Unterlassung des Aufstellens der Pläne ändere.

⁸⁷⁸ RL 94/64 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. 1994 L 365, 10; zuletzt geändert durch VO 219/2009, ABl. 2009 L 87, 109.

⁸⁷⁹ RL 1999/31 des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien, ABl. 1999 L 182, 1; zuletzt geändert durch VO 1137/2008, ABl. 2008 L 311, 1.

⁸⁸⁰ Vgl. Art. 4, Rn. 4.

⁸⁸¹ Rn. 8 ff.

⁸⁸² Siehe auch *Petersen*, AbfallR 2008, 154 (160).

von den Mitgliedstaaten wohl effektiv umzusetzen sind. Mangels präziserer Vorgaben im Hinblick auf die tatsächlich zu erreichenden Ziele bleiben die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aber dennoch eher vage umschrieben, und eine Verletzung wird man wohl nur für den Fall völlig fehlender oder klar im Hinblick auf die Abfallvermeidung ungeeigneter Maßnahmen annehmen können.⁸⁸³

364. Die Abfallvermeidungsprogramme können **separat** aufgestellt oder in die Abfallbewirtschaftungspläne i.S.v. Art. 28 oder in andere umweltpolitische Pläne oder Programme **integriert** werden (Art. 29 Abs. 1 UAbs. 2). In diesem Fall sind die Abfallvermeidungsprogramme deutlich auszuweisen.
365. Die Inhalte bzw. materiellen **Anforderungen an die Abfallvermeidungsprogramme** ergeben sich aus **Art. 29 Abs. 2, 3**:
- Nach **Art. 29 Abs. 2** legen die Abfallvermeidungsprogramme die **Abfallvermeidungsziele** fest, deren Zweck nach Art. 29 Abs. 2 UAbs. 2 darin besteht, das Wirtschaftswachstum von den mit der Abfallerzeugung verbundenen Umweltauswirkungen zu entkoppeln.⁸⁸⁴ M.a.W. soll das Wirtschaftswachstum mit möglichst wenigen Auswirkungen für die Umwelt durch Abfallerzeugung verbunden sein. Die Mitgliedstaaten sollen die bestehenden Vermeidungsmaßnahmen beschreiben und die Zweckmäßigkeit der Beispielsmaßnahmen, die Anhang IV aufführt,⁸⁸⁵ oder andere geeignete Maßnahmen bewerten.
 - **Art. 29 Abs. 3** betrifft die **Konkretisierung der Abfallvermeidungsmaßnahmen**. Danach geben die Mitgliedstaaten spezifische qualitative und quantitative Maßstäbe für diejenigen Abfallvermeidungsmaßnahmen vor, die sie verabschiedet haben. Anhand dieser spezifischen Maßstäbe sollen die durch die Maßnahmen erzielten Fortschritte überwacht und bewertet werden. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten für denselben Zweck – also die Überwachung und Bewertung der erzielten Fortschritte – auch andere qualitative und quantitative Zielvorgaben und Indikatoren als die in Art. 29 Abs. 4 genannten festlegen (Art. 29 Abs. 3 Hs. 2). Es kann sich dabei also nur um solche Indikatoren handeln, die sich nicht auf Abfallvermeidungsmaßnahmen beziehen.
366. **Indikatoren für die Abfallvermeidungsmaßnahmen** können nach dem in Art. 39 Abs. 3 genannten Regelungsverfahren erlassen werden (**Art. 29 Abs. 4**). Eine Pflicht, solche Indikatoren zu erlassen, besteht indessen nicht, handelt es sich doch lediglich um eine „Kann“-Vorschrift.
367. Schließlich gibt **Art. 29 Abs. 5** der **Kommission** auf, ein **Informationssystem** zu schaffen, damit sich die Mitgliedstaaten über die bewährte Praxis im Bereich der Abfallvermeidung austauschen können. Darüber hinaus hat sie Leitlinien zu erarbeiten, mit denen sie die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer Programme unterstützt.

⁸⁸³ Kritisch in diesem Zusammenhang *Krämer*, elni 2010, 2 (6), der die Verpflichtung zur Aufstellung solcher Programme für unzureichend hält.

⁸⁸⁴ Siehe auch Art. 9 lit. c RL 2008/98.

⁸⁸⁵ Dabei wird zwischen solchen Maßnahmen unterschieden, die sich auf die Rahmenbedingungen mit der Abfallerzeugung, auf die Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase oder auf die Verbrauchs- und Nutzungsphase auswirken können. Die einzelnen Maßnahmen sind recht allgemein formuliert und enthalten keine konkreten Zielformulierungen, vgl. *Petersen*, NVwZ 2009, 1063 (1071).

SS. Gemeinsame Vorschriften (Art. 30-33)

368. **Art. 30-33** enthalten eine Reihe von Vorschriften, die sowohl für Abfallbewirtschaftungspläne als auch für Abfallbeseitigungsprogramme gelten bzw. zu beachten sind. Sie betreffen vier unterschiedliche Bereiche:

- **Art. 30 Abs. 1** regelt (neu) die **periodische Überprüfung von Plänen und Programmen**. Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass die Abfallwirtschaftspläne und Abfallvermeidungsprogramme mindestens alle sechs Jahre bewertet und ggf. (d.h. soweit dies in Anbetracht der Art. 9, 11 erforderlich ist, womit den Mitgliedstaaten ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt wird) überarbeitet werden. Weiter soll die Europäische Umweltagentur in ihrem jährlichen Bericht über die Fortschritte bei der Ergänzung und Umsetzung von Abfallvermeidungsprogrammen berichten, womit wohl keine Rechtspflicht der Agentur verbunden ist.
- **Art. 31** betrifft die **Beteiligung der Öffentlichkeit** bei der Ausarbeitung der Pläne und Programme und sieht vor, dass die relevanten Interessenvertreter und Behörden sowie die breite Öffentlichkeit gemäß den Bestimmungen der RL 2003/35⁸⁸⁶ oder, falls einschlägig, gemäß der RL 2001/42⁸⁸⁷ an der Ausarbeitung der Abfallbewirtschaftungspläne und der Abfallvermeidungsprogramme zu beteiligen sind.⁸⁸⁸ Die relevanten Interessenvertreter und Behörden sowie die breite Öffentlichkeit sollen die Pläne und Programme auch einsehen können, sobald sie vorliegen. Zu diesem Zweck sieht Art. 31 S. 2 vor, dass die Pläne auf einer öffentlichen Webseite veröffentlicht werden müssen.
- Im Sinne des Kooperationsprinzips sieht **Art. 32** eine **Zusammenarbeit** zwischen den (betroffenen) **Mitgliedstaaten** und der **Kommission** bei der Aufstellung ihrer Pläne und Programme i.S.d. Art. 28 und 29 vor. Die Voraussetzungen einer solchen Zusammenarbeit werden allerdings nicht präzisiert („gegebenenfalls“), so dass die normative Tragweite und Bedeutung dieser Bestimmung denkbar gering ausfallen dürfte.
- Schließlich sind **Art. 33 Abs. 1 Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten** an die Kommission zu entnehmen, die sich auf die angenommenen Abfallbewirtschaftungspläne (Art. 28) und Abfallvermeidungsprogramme (Art. 29) sowie deren wesentliche Modifikationen – wobei das Kriterium der Wesentlichkeit nicht präzisiert wird, so dass hier den Mitgliedstaaten ein gewisser Gestaltungsspielraum zukommt – beziehen. Nach Art. 33 Abs. 2 ist das Format der Mitteilung nach dem Regelungsverfahren i.S.d. Art. 39 Abs. 3 festzulegen. Der Begriff „Format“ dürfte sich wohl nicht nur auf die formellen Inhalte, sondern auch auf den materiellen Umfang der Mitteilungspflicht beziehen.

⁸⁸⁶ RL 2003/35 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337 und 96/61 des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. 2003 L 156, 17.

⁸⁸⁷ RL 2001/42 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197, 30.

⁸⁸⁸ Ausführlich zur Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund der RL 2001/42 Ziekow, NuR 2002, 701 (703 ff.); zur Anwendung der RL 2001/42 spezifisch auf Abfallbewirtschaftungspläne Versmann, ZUR 2006, 233 ff.

Kapitel VI

Inspektionen und Aufzeichnungen

Artikel 34

Inspektionen

- (1) Anlagen oder Unternehmen, die Abfallbehandlungsverfahren durchführen, Anlagen oder Unternehmen, die gewerbsmäßig Abfälle sammeln oder befördern, Makler und Händler sowie Anlagen oder Unternehmen, die gefährliche Abfälle erzeugen, werden in regelmäßigen Abständen angemessenen Inspektionen durch die zuständigen Behörden unterzogen.
- (2) Inspektionen bezüglich der Sammlungs- und Beförderungstätigkeiten erstrecken sich auf den Ursprung, die Art, Menge und den Bestimmungsort der gesammelten und transportierten Abfälle.
- (3) Die Mitgliedstaaten können Eintragungen in das Register des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), insbesondere in Bezug auf Häufigkeit und Intensität der Inspektionen, berücksichtigen.

Artikel 35

Führen von Aufzeichnungen

Erzeuger gefährlicher Abfälle sowie Anlagen und Unternehmen, die gewerbsmäßig gefährliche Abfälle sammeln oder transportieren oder als Händler oder Makler gefährlicher Abfälle fungieren, führen chronologische Aufzeichnungen über Menge, Art und Ursprung der Abfälle und, sofern relevant, über den Bestimmungsort, die Häufigkeit der Sammlung, die Transportart und die vorgesehene Abfallbehandlungsmethode und stellen diese Informationen auf Anfrage den zuständigen Behörden zur Verfügung.

- (2) Für gefährliche Abfälle sind die Aufzeichnungen mindestens drei Jahre lang aufzubewahren, mit Ausnahme der Anlagen und Unternehmen, die gefährliche Abfälle transportieren; diese müssen solche Aufzeichnungen mindestens 12 Monate lang aufbewahren.

Auf Anfrage der zuständigen Behörden oder eines früheren Besitzers sind Belege über die Durchführung der Bewirtschaftungstätigkeiten vorzulegen.

- (3) Die Mitgliedstaaten können auch von Erzeugern nicht gefährlicher Abfälle verlangen, dass sie die Absätze 1 und 2 einhalten.

Artikel 36

Durchsetzung und Sanktionen

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um eine unkontrollierte Ablagerung oder Ableitung oder eine unkontrollierte Bewirtschaftung von Abfällen zu untersagen.

(2) Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften über Sanktionen für Verstöße gegen die Vorschriften dieser Richtlinie fest und treffen alle zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Übersicht

- A. Überblick
- B. Inspektionspflicht (Art. 34)
- C. Führen von Aufzeichnungen (Art. 35)
- D. Durchsetzung und Sanktionen (Art. 36)

TT. Überblick

369. Kapitel VI betrifft verschiedene Maßnahmen bzw. Instrumente, die die **effektive Beachtung und Kontrolle der Vorgaben der RL 2008/98** sicherstellen sollen. Dabei handelt es sich einerseits um Vorschriften, die eher spezifisch auf die Regelungsmaterie der RL 2008/98 Bezug nehmen bzw. sich durch diese erklären (Art. 34 über Inspektionen und Art. 35 über das Führen von Aufzeichnungen), während Art. 36 Vorgaben über mitgliedstaatliche Sanktionen enthält, die in ähnlicher Form auch in zahlreichen anderen unionsrechtlichen Vorschriften enthalten sind.

UU. Inspektionspflicht (Art. 34)

370. **Art. 34** knüpft an Art. 13 RL 2006/12 an, erweitert diesen aber erheblich, indem insbesondere die Reichweite der Inspektionspflicht **ausgeweitet** und die Art ihrer Durchführung **präzisiert** werden.
371. Im Einzelnen verpflichtet Art. 34 Abs. 1 die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, bestimmte Tätigkeiten bzw. bestimmte Anlagen, Unternehmen oder Personen **regelmäßig „angemessenen“ Inspektionen durch die zuständigen Behörden** zu unterziehen. Wesentliches Ziel dieser Vorschrift ist es, dass die Vorschriften und Bedingungen, die in der gemäß Art. 23 erteilten Genehmigung festgelegt worden sind, eingehalten werden.⁸⁸⁹ Anders als in der Vorgängerrichtlinie sind darüber hinaus aber auch Makler und Händler sowie Erzeuger von gefährlichen Abfällen nicht mehr von der Überprüfungspflicht ausgenommen. Als Überwachungsinstrument werden ausdrücklich Inspektionen genannt.

⁸⁸⁹

In Bezug auf die RL 75/442 EuGH, Rs. C-494/01 (Kommission/Irland), Slg. 2005, I-3331, Rn. 191.

372. Nach der Rechtsprechung in Bezug auf die Vorgängerrichtlinie liegt in denjenigen Fällen, in denen ein Mitgliedstaat das **Genehmigungs- und Registrierungsregime i.S.d. Art. 23 ff. nicht ordnungsgemäß umgesetzt** hat und anwendet, „automatisch“ auch ein **Verstoß gegen die Verpflichtung aus Art. 34 (und Art. 35)** vor,⁸⁹⁰ was insofern überzeugt, als ohne eine ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung der Art. 23 ff. letztlich kein Anknüpfungspunkt für die Inspektionen vorliegen kann.
373. Ob und inwieweit die Inspektionen „angemessen“ sind, ist nach den **Umständen des Einzelfalls** zu beurteilen, wobei wohl u.a. die Art der Anlage bzw. der Tätigkeit und somit ihr Gefährdungspotential und die möglicherweise vorliegenden Anzeichen für eine Nichtbeachtung der Vorgaben der RL 2008/98 bzw. der nationalen Umsetzungsgesetzgebung zu berücksichtigen sind. In Bezug auf die Periodizität der „regelmäßigen“ Überprüfungen kommt auch das Angemessenheitskriterium zum Zuge, wobei jedenfalls zu große Zeiträume (in der Regel mehr als ein Jahr) zwischen den einzelnen Inspektionen nicht mehr als „angemessen“ angesehen werden können. Soweit sich die Inspektionen auf die Sammlungs- und Beförderungstätigkeiten beziehen, präzisiert Art. 34 Abs. 2, dass sie sich auf den Ursprung, die Art, Menge und den Bestimmungsort der gesammelten und transportierten Abfälle erstrecken müssen.

VV. Führen von Aufzeichnungen (Art. 35)

374. Gemäß **Art. 35** (der an Art. 14 RL 2006/12 anknüpft) ist dafür zu sorgen, dass Anlagen und Unternehmen im Sinne des Art. 23 Abs. 1 – also solche, die beabsichtigen, Abfallbehandlungen durchzuführen – ein **Register** mit näher umschriebenem Inhalt (Menge, Art und Ursprung der Abfälle und ggf. auch der Bestimmungsort, die Häufigkeit der Sammlung, die Transportart und die vorgesehene Abfallbehandlungsmethode) führen, dessen Inhalt den Behörden auf Anfrage mitzuteilen ist. Hiermit soll die Inspektion nach Art. 34 erleichtert werden.⁸⁹¹ Mit der RL 2008/98 wurde der Anwendungsbereich der Aufzeichnungsverpflichtung über die Unternehmen und Anlagen im Sinne des Art. 23 Abs. 1 hinaus auch auf die Erzeuger (sowohl Erst- als auch Zweiterzeuger, vgl. Art. 3 Nr. 5)⁸⁹² gefährlicher Abfälle, Anlagen und Unternehmen, die gewerbsmäßig gefährliche Abfälle (Art. 3 Nr. 2)⁸⁹³ sammeln oder transportieren (Art. 3 Nr. 10)⁸⁹⁴ sowie auf Händler (Art. 3 Nr. 7) und Makler (Art. 3 Nr. 8)⁸⁹⁵ gefährlicher Abfälle erstreckt.
375. **Art. 35 Abs. 2** präzisiert die **Aufbewahrungsdauer** der Aufzeichnungen und stellt klar, dass auf Anfrage der zuständigen Behörden oder eines früheren Besitzers Belege über die Durchführung der Bewirtschaftungstätigkeiten vorzulegen sind.
376. Schließlich stellt **Art. 35 Abs. 3** klar, dass die Mitgliedstaaten solche Aufzeichnungspflichten auch von **Erzeugern nicht gefährlicher Abfälle** verlangen können, wobei darüber hinaus zu präzisieren ist, dass es den Mitgliedstaaten auch auf der Grundlage des Art. 193 AEUV offen steht, solche Pflichten auch auf weitere Personen bzw. Tätigkeiten, die nicht in Art. 35 Abs. 1 aufgeführt sind, auszudehnen.⁸⁹⁶

⁸⁹⁰ Siehe in Bezug auf die RL 75/442 EuGH, Rs. C-494/01 (Kommission/Irland), Slg. 2005, I-3331, Rn. 193.

⁸⁹¹ Ruffert, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Art. 34-36 RL 2008/98, Rn. 1 (Stand 03.2009).

⁸⁹² Vgl. zur Begriffsdefinition Art. 3, Rn. 34 ff.

⁸⁹³ Vgl. zur Begriffsdefinition Art. 3, Rn. 25 ff.

⁸⁹⁴ Vgl. zur Begriffsdefinition Art. 3, Rn. 49 ff.

⁸⁹⁵ Vgl. zur Begriffsdefinition Art. 3, Rn. 41 ff.

⁸⁹⁶ Zu Art. 193 AEUV Einleitung, Rn. 17 ff.

WW. Durchsetzung und Sanktionen (Art. 36)

377. Die Mitgliedstaaten sind gemäß **Art. 36 Abs. 1** – der an Art. 4 Abs. 2 RL 2006/12 anknüpft⁸⁹⁷ – selbstverständlich⁸⁹⁸ dazu verpflichtet **unkontrollierte Ablagerungen und Ableitungen sowie die unkontrollierte Bewirtschaftung (Art. 3 Nr. 9) von Abfällen zu untersagen**. Welche Maßnahmen sie genau treffen, steht in ihrem Ermessen, denn die Vorschrift sieht lediglich vor, dass sie die „erforderlichen“ Maßnahmen ergreifen. Allerdings wird man verlangen können, dass erstens überhaupt Maßnahmen ergriffen werden, die, zweitens, grundsätzlich geeignet erscheinen, die erwähnten Verhaltensweisen zu verhindern. Damit – und insofern den Wortlaut des Art. 36 Abs. 1 präzisierend – dürfte es etwa nicht ausreichen, allein ein gesetzliches Verbot zu verankern, dessen Einhaltung dann aber nicht überprüft wird. Insofern sind also über die „Untersagung“ hinaus angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um die erwähnten Verhaltensweisen zu verhindern oder zumindest einzudämmen.
378. **Art. 36 Abs. 2** – der im Verhältnis zur RL 2006/12 neu eingeführt wurde⁸⁹⁹ und sinngemäß in zahlreichen unionsrechtlichen Rechtsakten figuriert⁹⁰⁰ – enthält letztlich zwei Kategorien von Verpflichtungen:

- Erstens haben die Mitgliedstaaten all diejenigen Maßnahmen zu treffen, die zur **Sicherstellung der Anwendung der Richtlinie erforderlich** sind. Diese Pflicht ergibt sich grundsätzlich bereits aus **Art. 4 Abs. 3 EUV**, der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, für den administrativen Vollzug nicht nur von Verordnungen, sondern auch von Richtlinien bzw. der Umsetzungsgesetzgebung zu sorgen.⁹⁰¹ Insofern kommt dieser in Art. 36 Abs. 2 erwähnten Verpflichtung also kein eigenständiger Gehalt zu.

In Bezug auf die **Tragweite dieser Pflicht der Mitgliedstaaten** kann vor diesem Hintergrund auf die im Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 3 EUV zum Zuge kommenden und wesentlich durch die Rechtsprechung des EuGH geprägten Grundsätze zurückgegriffen werden:⁹⁰² Grundsätzlich finden für den mitgliedstaatlichen Vollzug die **nationalen Verfahrens- und Prozessordnungen** Anwendung, so dass die Mitgliedstaaten das Unionsrecht in eigenem Namen durchführen, ohne an Weisungen der Unionsbehörden gebunden zu sein; auch bestimmen sie selbständig die zuständigen Behörden und das anwendbare Verfahren. Allerdings muss die Art und Weise des mitgliedstaatlichen Vollzugs jedenfalls die effektive Anwendung des Unionsrechts gewährleisten; weiter darf es im Vergleich zu Verfahren, die in Bezug auf vergleichbare rein nationale

⁸⁹⁷ S. schon Art. 8-14, Rn. 35.

⁸⁹⁸ Siehe *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteil, *Recht der Abfallbeseitigung*, Art. 17, Rn. 28 (Stand II.2010).

⁸⁹⁹ Die Einführung eines solchen Sanktionsmechanismus wird seitens der Literatur positiv aufgenommen, insbesondere da in einigen Mitgliedstaaten die Regelungen der Europäischen Union die einzigen Regelungen des Abfallwirtschaftsrechts darstellen, vgl. etwa *Ruffert*, in: Jarass/Petersen/Weidemann, *KrW-/AbfG*, Art. 34-36 RL 2008/98, Rn. 2 (Stand 03.2009).

⁹⁰⁰ Vgl. aus dem Abfallrecht etwa Art. 50 Abs. 1 VO 1013/2006.

⁹⁰¹ Vgl. nur *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, *EUV/AEUV*, Art. 4 EUV, Rn. 59 ff.; *Epiney*, in: Bieber/Epiney/Haag, *EU*, § 8, Rn. 3, 12 ff., jeweils m.w.N.

⁹⁰² Zu diesen, jeweils m.w.N., *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, *EUV/AEUV*, Art. 4 EUV, Rn. 59 ff.; *Epiney*, in: Bieber/Epiney/Haag, *EU*, § 8, Rn. 12 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.

Sachverhalte zum Zuge kommen, nicht zu Ungleichbehandlungen kommen (**Effektivitäts- und Äquivalenzprinzip**).

- Zweitens werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen **Sanktionsmechanismus** einzuführen, um Verstöße gegen die Vorschriften der RL 2008/98 bzw. der entsprechenden Umsetzungsgesetzgebung zu ahnden. Dabei ergibt sich die in Art. 36 Abs. 2 S. 2 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. 4 Abs. 3 EUV.⁹⁰³ Insofern sind dem Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Entscheidung darüber, wie die Sanktionen ausgestaltet sein müssen, Grenzen gesetzt. Weiter muss auch bei der Durchsetzung der Sanktionen eine gewisse Sorgfalt angewandt werden, so dass die Sanktionen auch in der Praxis wirksam sein müssen; darüber hinaus muss jedenfalls dieselbe Sorgfalt angewandt werden wie bei nach Art und Schwere vergleichbaren Verstößen gegen nationales Recht.⁹⁰⁴ Insofern sind auch hier die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz von Bedeutung. Als Beispiele für Sanktionen wäre im Zusammenhang mit der RL 2008/98 beispielsweise an strafrechtliche Sanktionen und Ordnungswidrigkeitstatbestände oder die Einziehung von Gegenständen zu denken.⁹⁰⁵

⁹⁰³ Vgl. *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 4 EUV, Rn. 70; 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. 18 AEUV. 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.

⁹⁰⁴ S. in diesem Zusammenhang insbesondere die Präzisierungen durch die Rechtsprechung 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 (Draempaeht), Slg. 1997, I-2159; EuGH, Rs. C-66/95 (Sutton), Slg. 1997, I-2163.

⁹⁰⁵ *Rüdiger*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 17 RL 2008/98, Rn. 27 (Stand II.2010).

Kapitel VII

Schlussbestimmungen

Artikel 37

Berichterstattung und Überprüfung

(1) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission alle drei Jahre über die Durchführung dieser Richtlinie durch die Vorlage eines sektoriellen Berichts in elektronischer Form. Dieser Bericht enthält auch Informationen über die Altölbewirtschaftung und über die bei der Umsetzung der Abfallvermeidungsprogramme erzielten Fortschritte sowie gegebenenfalls über die in Artikel 8 vorgesehenen Maßnahmen für die erweiterte Herstellerverantwortung.

Der Bericht ist auf der Grundlage eines von der Kommission nach dem Verfahren des Artikel 6 der Richtlinie 91/692/EWG des Rates vom 23. Dezember 1991 zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien⁹⁰⁶ auszuarbeitenden Fragebogens bzw. Vorlage zu erstellen. Der Bericht ist der Kommission innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des darin erfassten Dreijahreszeitraums vorzulegen.

(2) Die Kommission übermittelt den Mitgliedstaaten den Fragebogen bzw. die Vorlage sechs Monate vor Beginn des Berichtszeitraums des sektoriellen Berichts.

(3) Die Kommission veröffentlicht innerhalb von neun Monaten nach Eingang der gemäß Absatz 1 übermittelten sektoriellen Berichte der Mitgliedstaaten einen Bericht über die Umsetzung dieser Richtlinie.

(4) Im ersten Bericht, der bis zum 12. Dezember 2014 erstellt wird, überprüft die Kommission die Umsetzung dieser Richtlinie, einschließlich der Vorschriften über Energieeffizienz, und legt gegebenenfalls einen Überarbeitungsvorschlag vor. In dem Bericht werden auch die aktuellen Abfallvermeidungsprogramme und die Abfallvermeidungsziele und -indikatoren der Mitgliedstaaten bewertet und es wird geprüft, ob Programme auf Gemeinschaftsebene, einschließlich der Programme für die Herstellerverantwortung bei bestimmten Abfallströmen, sowie Zielvorgaben, Indikatoren und Maßnahmen auf den Gebieten Recycling sowie stofflicher und energetischer Verwertung, zweckmäßig sind, die dazu beitragen können, die in den Artikeln 1 und 4 genannten Ziele wirkungsvoller zu erreichen.

Artikel 38

Auslegung und Anpassung an den technischen Fortschritt

⁹⁰⁶ ABl 1991 L 377, 48.

(1) Die Kommission kann Leitlinien für die Auslegung der Definitionen für Verwertung und Beseitigung erarbeiten.

Erforderlichenfalls wird die Anwendung der Formel für die in Anhang II unter R1 genannten Verbrennungsanlagen präzisiert. Die örtlichen klimatischen Gegebenheiten wie etwa die Intensität der Kälte und der Heizbedarf können insoweit berücksichtigt werden, als sie einen Einfluss auf die Energiemenge haben, die in Form von Elektrizität, Heizungswärme, Kühlmedium oder Prozessdampf technisch genutzt oder erzeugt werden kann. Ferner können die örtlichen Gegebenheiten der Gebiete in äußerster Randlage im Sinne von Artikel 299 Absatz 2 Unterabsatz 4 des Vertrags sowie der Gebiete, die in Artikel 25 der Beitrittsakte von 1985 genannt sind, berücksichtigt werden. Diese Maßnahme, die eine Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie bewirkt, wird nach dem in Artikel 39 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

(2) Die Anhänge können an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt angepasst werden. Diese Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie, werden nach dem in Artikel 39 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

Art. 39

Ausschussverfahren

(1) Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt.

(2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten Artikel 5a Absätze 1 bis 4 und Artikel 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8.

(3) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 5 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8.

Der Zeitraum nach Artikel 5 Absatz 6 des Beschlusses 1999/468/EG wird auf drei Monate festgesetzt.

Art. 40

Umsetzung

(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie ab dem 12. Dezember 2010 nachzukommen.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten nationalen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Art. 41

Aufhebung und Übergangsbestimmungen

Die Richtlinien 75/439/EWG, 91/689/EWG und 2006/12/EG werden mit Wirkung vom 12. Dezember 2010 aufgehoben.

Ab dem 12. Dezember 2008 gilt Folgendes:

a) Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 75/439/EWG erhält folgenden Wortlaut:

„(4) Die Referenzmethode zur Bestimmung des PCB/PCT-Gehalts von Altöl wird von der Kommission festgelegt. Diese Maßnahme zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung wird nach dem in Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle⁹⁰⁷ genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

b) Die Richtlinie 91/689/EWG wird wie folgt geändert:

i) Artikel 1 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Für die Zwecke dieser Richtlinie sind ‚gefährlicher Abfall‘

- Als gefährlich eingestuft Abfall, der in dem aufgrund der Entscheidung 2000/532/EG der Kommission⁹⁰⁸ anhand der Anhänge I und II dieser Richtlinie aufgestellten Verzeichnis aufgeführt ist. Dieser Abfall muss eine oder mehrere der in Anhang III aufgeführten Eigenschaften aufweisen. In diesem Verzeichnis sind die Herkunft und die Zusammensetzung des Abfalls und, soweit notwendig, Konzentrationsgrenzwerte zu berücksichtigen. Das Verzeichnis wird in regelmäßigen Abständen überprüft und nötigenfalls überarbeitet. Die genannten Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle⁹⁰⁹ genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

- sonstiger Abfall, der nach Auffassung eines Mitgliedstaats in Anhang III aufgeführte Eigenschaften aufweisen. Solche Fälle sind der Kommission mitzuteilen und im Hinblick auf die Anpassung des Verzeichnisses zu überprüfen. Die genannten Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie 2006/12/EG genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

ii) Artikel 9 erhält folgende Fassung:

„Artikel 9

Die Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie auch durch Ergänzung, die zur Anpassung der Anhänge dieser Richtlinie an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt und zur

⁹⁰⁷ ABl. 2006 L 114, 9.

⁹⁰⁸ ABl. 2000 L 226, 3.

⁹⁰⁹ ABl. 2006 L 114, 9.

Überarbeitung des in Artikel 1 Absatz 4 genannten Abfallverzeichnisses erforderlich sind, werden nach dem in Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie 2006/12/EG genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.“

c) Die Richtlinie 2006/12/EG wird wie folgt geändert:

i) Artikel 1 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Für die Zwecke von Absatz 1 Buchstabe a findet die Entscheidung 2000/532/EG⁹¹⁰ der Kommission Anwendung, die das Verzeichnis der Abfälle enthält, die den in Anhang I der vorliegenden Richtlinie aufgeführten Kategorien zuzuordnen sind. Dieses Verzeichnis wird in regelmäßigen Abständen überprüft und erforderlichenfalls überarbeitet. Die genannten Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie 2006/12/EG genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

ii) Artikel 17 erhält folgende Fassung:

„Artikel 17

Die Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie, die zur Anpassung der Anhänge an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt erforderlich sind, werden nach dem in Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie 2006/12/EG genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.“

iii) Artikel 18 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten Artikel 5a Absätze 1 bis 4 und Artikel 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8.“

Bezugnahmen auf die aufgehobenen Richtlinien gelten als Bezugnahmen auf die vorliegende Richtlinie und sind entsprechend der in Anhang V enthaltenen Entsprechungstabelle zu verstehen.

Art. 42

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Art. 43

Adressaten

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

⁹¹⁰ ABl. 2000 L 226, 3.

Übersicht

XX. Überblick

379. **Art. 37-43** verankern die für Richtlinien **üblichen Schlussbestimmungen**, welche die Berichterstattung der Mitgliedstaaten (B.), die Anpassung der Richtlinie bzw. gewisse ihrer Teile und das Ausschussverfahren (C.), die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten (D.) sowie die Aufhebung bisheriger Rechtsakte, die Übergangsbestimmungen, das Inkrafttreten und die Adressaten (E.) betreffen.

YY. Berichte der Mitgliedstaaten und Überprüfung (Art. 37)

380. **Art. 37 Abs. 1, 2** enthalten die für Richtlinien **üblichen Berichtspflichten**. Die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, die Kommission alle drei Jahre über die Durchführung der Richtlinie auf ihrem Hoheitsgebiet zu informieren. Der Bericht baut auf einem durch die Kommission erarbeiteten Fragebogen auf (Art. 37 Abs. 1 UAbs. 2), der nach dem Verfahren des Art. 6 RL 91/692 zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien⁹¹¹ aufzustellen ist.
381. Die **Kommission** erstellt ihrerseits innerhalb von neun Monaten nach Eingang der mitgliedstaatlichen Berichte einen **Bericht über die Umsetzung der Richtlinie** (Art. 37 Abs. 3). Für den ersten Bericht, der bis zum 12. Dezember 2014 vorliegen soll, enthält Art. 37 Abs. 4 spezifische Vorgaben. Gegebenenfalls soll die Kommission Änderungsvorschläge für die Richtlinie unterbreiten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Richtlinie daraufhin überprüft wird, ob sie die Verwirklichung ihrer Zielsetzungen (vgl. insbesondere Art. 1, 4) erreichen kann.
382. Über die in Art. 37 Abs. 1, 2 verankerten Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten hinaus enthält **Art. 33 Abs. 1 noch spezifische Mitteilungspflichten** in Bezug auf die Abfallbewirtschaftungspläne und die Abfallvermeidungsprogramme, die auch als Grundlage des gemäß Art. 37 anzufertigenden Berichts durch die Kommission dienen.

ZZ. Auslegung und Anpassung der Richtlinie, Ausschussverfahren (Art. 38, 39)

383. Gemäß **Art. 38 Abs. 1 UAbs. 1** kann die **Kommission** zunächst **Leitlinien für die Auslegung** der Definitionen für **Verwertung** (Art. 3 Nr. 15) und **Beseitigung** (Art. 3 Nr. 19) erarbeiten. Solche Leitlinien wurden noch nicht verabschiedet,⁹¹² allerdings wird dies gerade im Hinblick auf mehrstufige Verwertungsverfahren als erforderlich angesehen.⁹¹³ Die Leitlinien sind jedoch **unverbindlich**, d.h. der Verwertungsbegriff wird lediglich interpretiert. Die Möglichkeit, den Verwertungsbegriff im Rahmen eines

⁹¹¹ RL 91/692, ABl. 1991 L 377, 48; zuletzt geändert durch VO 1882/2003, ABl. 2003 L 284, 1.

⁹¹² Zu der Frage, wie Abfall von Nebenprodukten abzugrenzen ist, hat die Kommission bereits vor Verabschiedung der Richtlinie 2008/98 Stellung genommen, siehe KOM (2007) 59 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Mitteilung zu Auslegungsfragen betreffend Abfall und Nebenprodukte, siehe hierzu auch *Raasch*, AbfallR 2008, 279 (286). Zur Abgrenzung von Abfall und Nebenprodukten siehe auch Kommentierung zu Art. 5.

⁹¹³ *Kropp*, AbfallR 2010, 193 (199).

- Komitologieverfahrens zu präzisieren oder weiterzuentwickeln, besteht indessen nicht.⁹¹⁴ Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission auch ohne diese Bestimmung derartige unverbindliche Leitlinien annehmen kann, wie sie dies auch in zahlreichen (anderen) Politikbereichen häufig tut, so dass Art. 38 Abs. 1 UAbs. 1 letztlich keine eigene normative Bedeutung zukommt.
384. **Art. 38 Abs. 1 UAbs. 2** bezieht sich auf die **Energieeffizienzformel** bei der Müllverbrennung zur Verwertung als Brennstoff oder als anderes Mittel der Energieerzeugung. Die Bestimmung enthält Angaben, die bei der Frage nach der Abgrenzung der Verwertung von der bloßen Beseitigung mit Wärmeentstehung zu berücksichtigen sind. Hierzu zählen u.a. die örtlichen klimatischen Gegebenheiten sowie die Kälte und der Heizbedarf. Die Präzisierung dieser Energieeffizienzformel, als eher technische Entscheidung,⁹¹⁵ erfolgt indes nach dem Verfahren des Art. 39 Abs. 2 (Ausschuss- bzw. Komitologieverfahren). Insofern kommt dieser Präzisierung demnach verbindliche Wirkung zu.
385. Gleiches gilt für **Art. 38 Abs. 2**, der eine **Anpassung der Anhänge an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt** nach dem Ausschussverfahren i.S.v. Art. 39 Abs. 2⁹¹⁶ vorsieht.
386. Das **Ausschussverfahren** (auch Komitologieverfahren genannt) wird in **Art. 39** geregelt.⁹¹⁷ Das Ausschussverfahren kommt – wie erwähnt – im Fall des Art. 38 zur Anwendung. Des Weiteren wird in Art. 5 Abs. 2 (Beschreibung von Nebenprodukten),⁹¹⁸ Art. 6 Abs. 2 (Ende der Abfalleigenschaft),⁹¹⁹ Art. 7 Abs. 5 (Europäisches Abfallverzeichnis),⁹²⁰ Art. 27 Abs. 1 (Mindestanforderungen bei Genehmigungen),⁹²¹ Art. 29 Abs. 4 (Indikatoren von Abfallvermeidungsmaßnahmen)⁹²² und Art. 33 Abs. 2 (planbezogene Mitteilungen der Mitgliedstaaten) auf Art. 39 verwiesen. Das Komitologieverfahrens beschränkt sich somit nicht mehr nur auf technische Entscheidungen wie die Änderung der Anhänge, sondern auch wichtige Entscheidungen, wie z.B. das Ende der Abfalleigenschaft, können im Rahmen eines Komitologieverfahrens genauer definiert werden. Teilweise sind die Vorgaben jedoch recht präzise ausgestaltet, so dass der Kommission kein großer Ermessensspielraum mehr verbleibt.⁹²³
387. Ein bei der Ausarbeitung der Richtlinie **umstrittener** Punkt war, ob überhaupt und an welcher Stelle das Komitologieverfahren (Art. 39) angewandt werden sollte.⁹²⁴ Nach Ansicht des Europäischen Parlaments ist das Komitologieverfahren aufgrund der mangelnden Beteiligung des Europäischen Parlaments als undemokratisch anzusehen, so dass es vorzugswürdig sei, die entsprechenden Entscheidungen in der

⁹¹⁴ So auch *Kropp*, AbfallR 2010, 193 (199, insb. Fn. 61); *Kropp*, in: von Lersner/Heinrich/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, Art. 3 RL 2008/98, Rn. 64 (Stand IX.2009); s. auch schon *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (574).

⁹¹⁵ *Kropp*, AbfallR 2010, 193 (200).

⁹¹⁶ S. sogleich Rn. 8 ff.

⁹¹⁷ Ausführlich zum Komitologieverfahren in Bezug auf die Abfallrahmenrichtlinie siehe *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 ff.

⁹¹⁸ S. Art. 5, Rn. 11 ff.

⁹¹⁹ S. Art. 6, Rn. 11 f.

⁹²⁰ S. Art. 7, Rn. 14.

⁹²¹ S. Art. 23-27, Rn. 18.

⁹²² S. Art. 28-33, Rn. 15.

⁹²³ Siehe auch *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (574).

⁹²⁴ Ausführlich *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (571 ff.).

Abfallrahmenrichtlinie selbst oder in Tocherrichtlinien zu treffen.⁹²⁵ Dem wurde entgegengehalten, dass der Gegenstand des Komitologieverfahrens solch technischer – und nicht politischer – Natur sei, dass eine Befassung durch das Europäische Parlament, bei dem dieses technische Fachwissen wohl eher nicht vorliegen würde, ohnehin als nicht sinnvoll erscheine.⁹²⁶ Letztlich versuchte man hier, insofern einen Kompromiss zu finden, als der inhaltliche Rahmen der in dem Verfahren zu treffenden Entscheidungen präziser ausgestaltet wurde,⁹²⁷ was aber nichts daran ändert, dass hier häufig, insbesondere aufgrund der verwandten eher unbestimmten Rechtsbegriffe, noch beachtliche Gestaltungsspielräume fortbestehen. Insofern werden im Anwendungsbereich der RL 2008/98 nicht mehr nur eher technische Fragen nach dem Komitologieverfahren entschieden, sondern auch bedeutende materielle Aspekte, die etwa den Abfallbegriff betreffen.⁹²⁸

388. In Bezug auf die verschiedenen Verfahren verweist Art. 39 Abs. 2, 3 auf den Beschluss 1999/468.⁹²⁹ Im Zuge der Neuregelung der „Komitologie“ durch den Vertrag von Lissabon (Art. 290 AEUV) wurde dieser Beschluss mit Wirkung auf den 1. März 2011 durch die **VO 182/2011**⁹³⁰ abgelöst. Verweise auf den Beschluss 1999/468 sind nach den Vorgaben des Art. 13 Abs. 1 als Verweise auf die angegebenen Verfahren in der VO 182/2011 zu verstehen.

AAA. Umsetzung (Art. 40, 43)

389. Nach **Art. 43** ist die Richtlinie an die Mitgliedstaaten gerichtet und musste nach Art. 40 Abs. 1 bis zum 12. Dezember 2010 umgesetzt werden. Die Umsetzungsfrist ist somit abgelaufen.⁹³¹ Die Mitgliedstaaten sind – sobald sie die Richtlinie umgesetzt haben – dazu verpflichtet, der Kommission den Wortlaut derjenigen nationalen Vorschriften mitzuteilen, mit denen diese Richtlinie umgesetzt wird (Art. 40 Abs. 2).
390. Sollte ein Mitgliedstaat die **Richtlinie nicht oder nur unzureichend umgesetzt** haben, können Richtlinienbestimmungen **unmittelbar wirksam** sein, wenn sie inhaltlich bestimmt und hinreichend genau sind.⁹³² Diese letzte Voraussetzung hat der EuGH zumindest für Art. 4 RL 75/442 (jetzt Art. 13 RL 2008/98) verneint.⁹³³ Allerdings ergibt sich aus der Rechtsprechung auch, dass die Verneinung der unmittelbaren Wirkung nicht bedeutet, dass kein Verstoß gegen die entsprechende Richtlinienbestimmung vorliegen kann, ist es doch denkbar, dass der Mitgliedstaat die (möglicherweise weiten) Schranken des ihm eingeräumten Gestaltungsspielraums überschreitet.⁹³⁴ Im Übrigen ist das nationale Recht jedenfalls **richtlinienkonform auszulegen**. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass ein Mitgliedstaat **schadensersatzpflichtig** werden kann, wenn er einen

⁹²⁵ Vgl. die Darstellung bei *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (571).

⁹²⁶ Vgl. *Röttgen*, EurUP 2009, 123 (125).

⁹²⁷ Vgl. insoweit auch *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (573).

⁹²⁸ Vgl. insofern auch den Überblick und das diesbezügliche Fazit bei *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 ff. (insbesondere 574). S. auch schon Rn. 8.

⁹²⁹ ABl 1999 L 184, 23. Siehe hierzu *Petersen/Heß*, ZUR 2007, 567 (569 ff.).

⁹³⁰ VO 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. 2011 L 53, 13.

⁹³¹ Zur Wirkung der RL 2008/98 vor Ablauf der Umsetzungsfrist *Brandt/Schäfer*, EurUP 2009, 218 ff.; *Frenz/Wimmers*, UPR 2009, 425 ff.

⁹³² Ausführlich zu den Voraussetzungen der unmittelbaren Wirksamkeit siehe statt vieler m.w.N. *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 47 ff.

⁹³³ S. Art. 8-14, Rn. 39.

⁹³⁴ Vgl. hierzu Art. 8-14, Rn. 40 f.

Individualanspruch, der durch die Umsetzung der Richtlinie geschaffen werden sollte, mangels korrekter Umsetzung vereitelt.⁹³⁵

BBB. Aufhebungen, Übergangsbestimmungen und Inkrafttreten (Art. 41-42)

391. **Art. 42** regelt das Inkrafttreten der Richtlinie und **Art. 41** führt die durch die RL 2008/98 **aufgehobenen Rechtsakte**⁹³⁶ sowie inzwischen – aufgrund des Ablaufs der Umsetzungsfrist – gegenstandslos gewordene Übergangsbestimmungen auf. Bezugnahmen auf aufgehobene Richtlinie gelten entsprechend der Tabelle in Anhang V als Bezugnahmen auf die RL 2008/98 (Art. 41, am Ende).

⁹³⁵ Hierzu *Epiney*, in: Bieber/Epiney/Haag, EU, § 2, Rn. 69 ff.; *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 340 AEUV, Rn. 36 ff., jeweils m.w.N.

⁹³⁶ Vgl. hierzu bereits Einleitung, Rn. 2.