



Sebastian C. Stark

Der Abfallbegriff im europäischen und im deutschen Umweltrecht

Van de Walle überall?



Den Schwerpunkt der Arbeit bildet eine plastische Darstellung der geltenden Abfalldefinition des Gemeinschaftsrechts mit den dazu im Einzelnen bestehenden Definitions- und Abgrenzungsproblemen. Dies geschieht anhand einer genauen Analyse der einzelnen Tatbestandsmerkmale des Abfallbegriffs. Hierbei wird vor allem der Frage nachgegangen, ob und inwieweit Immobilien nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache C-1/03 (Van de Walle u.a.) dem Abfallrecht unterliegen können. Darüber hinaus wird insbesondere auf die Entledigungstatbestände eingegangen. Diese werden durch eine Liste von Entledigungsindizien sowie eine Übersicht über die wichtigsten Entscheidungen der Rechtsprechung des EuGH illustriert. Im Anschluss daran erfolgt eine Bewertung der Gemeinschaftsrechtskonformität der Absätze 1 bis 4 des § 3 KrW-/AbfG und des Anwendungsbereichs des BBodSchG.

Sebastian C. Stark, geboren 1975 in Berlin; 1996 bis 2002 Studium der Rechtswissenschaften an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder); 2002 bis 2004 Referendariat am OLG Hamm; seit 2005 Tätigkeit als Rechtsanwalt; 2009 Promotion.

www.peterlang.de

Der Abfallbegriff im europäischen und im deutschen Umweltrecht

Europäische Hochschulschriften

Publications Universitaires Européennes
European University Studies

Reihe II **Rechtswissenschaft**

Série II Series II
Droit
Law

Bd./Vol. 4920



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Sebastian C. Stark

Der Abfallbegriff im europäischen
und im deutschen Umweltrecht

Van de Walle überall?



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Frankfurt (Oder), Europa-Univ., Diss., 2009

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

521

ISSN 0531-7312

ISBN 978-3-653-00222-5

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2009

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) im Wintersemester 2008/09 als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis einschließlich Oktober 2008 berücksichtigt werden.

Mein Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Dr. h.c. Franz-Joseph Peine, der mir die Anregung zu diesem interessanten Thema gab. Ich schulde ihm insbesondere auch für die Erstellung des Erstgutachtens und die zügige Durchführung des Promotionsverfahrens herzlichen Dank. Bei Herrn Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff bedanke ich mich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Besonderen Dank schulde ich meinen beiden Freunden, den Herren Rechtsanwälten Dr. Falko Braun, LL.M. und Dr. Philipp Ballering, für ein jederzeit offenes Ohr und die eine oder andere Motivationshilfe. Dies gilt nicht zuletzt auch für meine Freundin und Lebensgefährtin, Frau Rechtsanwältin Ulrike Fischenich, die durch ihre Korrekturhilfe und insbesondere durch ihr jederzeitiges Verständnis für meine Situation einen großen Anteil am Gelingen dieser Arbeit hatte.

Bochum, im Juni 2009

Sebastian C. Stark

Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung.....	11
B.	Entwicklung und Strukturen des europäischen Umwelt- und Abfallrechts	15
I.	Entwicklung.....	15
1.	Die Anfänge.....	16
2.	Die Fortentwicklung.....	20
II.	Strukturen.....	23
1.	Das Prinzip des hohen Umweltschutzniveaus.....	24
2.	Das Prinzip der Vorsorge und Vorbeugung	25
3.	Das Ursprungsprinzip.....	26
4.	Das Verursacherprinzip.....	27
5.	Querschnittsprinzip und Nachhaltigkeitsgrundsatz	28
6.	Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 UA 2 EGV.....	29
7.	Berücksichtigunggebote gem. Art. 174 Abs. 3 EGV.....	29
8.	Funktionieren des Binnenmarkts	29
9.	Verstärkungsklausel gem. Art. 176 EGV	30
10.	Sekundärrechtliche Bestimmungen	30
11.	Abfallwirtschaftliche Zielhierarchie.....	32
C.	Der europäische Abfallbegriff.....	35
I.	Abfallarten	38
II.	Allgemeine Tatbestandsmerkmale.....	39
1.	Stoffe oder Gegenstände	39
2.	Besitzer.....	41
a)	Besitz.....	42
b)	Erzeuger	44
c)	Abfallbesitzer	45
d)	frühere Besitzer, Hersteller des Erzeugnisses	45
3.	Zugehörigkeit zu einer Abfallgruppe des Anhangs I	46
a)	Bedeutung des Anhangs I	47
b)	Bedeutung des Europäischen Abfallkatalogs (EWC)	50
4.	Beweglichkeit?	54
a)	Spatentheorie	54
b)	Abfall als Moblie (Waretheorie).....	63
aa)	Abfall als Ware	64
(I)	Abfallbewirtschaftung als Dienstleistung?	66
(II)	Auch Abfall zur Beseitigung als Ware?	68
bb)	Ware als bewegliche körperliche Sache.....	76
cc)	Abfall als bewegliche Sache.....	79
c)	Abfallimmobilien?	80

d)	Neubetrachtung anhand der Umwelthaftungsrichtlinie?	86
e)	Zwischenergebnis	91
5.	Bedeutung der Anhänge II A und II B	92
III.	Entledigungstatbestände.....	99
1.	Subjektiver Abfallbegriff	100
a)	Entledigung.....	101
b)	Entledigungswille	102
c)	Zweckerhaltung oder Umwidmung (Weiterverwendung, Reparatur, Reinigung usw.)	106
d)	Entledigungsindizien	109
aa)	erklärter Verwendungsverzicht	110
bb)	Auflistung im Anhang I / im Abfallkatalog	110
cc)	Durchführung eines üblichen Abfallbeseitigungs- oder Abfallverwertungsverfahrens	111
dd)	Markt- / Handelswert, Wirtschaftlicher Gesamtwert	112
ee)	Produktionsrückstand	114
(I)	Marktfähigkeit und -gängigkeit	115
(II)	Rückstands begriff	116
(III)	Verfahrenszweck	118
(IV)	hinreichende Weiterverwendungswahrscheinlichkeit	119
ff)	natürliche Herkunft	123
gg)	Einhaltung international anerkannter Qualitäts- und Produktstandards	124
hh)	Fortdauer der Teilnahme an der produktspezifischen Nutzungskette bzw. dem Handelszyklus	124
ii)	Gesellschaftliche Anschauung	125
jj)	Beseitigung als einzig mögliche Weiterverwendungsmöglichkeit... ..	127
kk)	verwendungs inadäquate Zusammensetzung eines Stoffs	127
ll)	Erforderlichkeit besonderer Umweltschutzmaßnahmen zur (Weiter-) Verwendung	127
mm)	Ort und Dauer einer Lagerung	128
nn)	Verbrauch bzw. Erschöpfung des Verwendungszwecks	130
oo)	Entledigungsvereinbarung	130
pp)	Allgemeinzustand der Sache	130
qq)	Nutzungsfehlschlag	131
rr)	Kenntniserlangung von ausgeschlossener Um- oder Weiter-nutzung	131
tt)	Fehlen eines Gefahrenpotentials für Umwelt- und Gesundheit	132
uu)	Zwischenergebnis	133
2.	Objektiver Abfallbegriff	133
a)	Gemeinschaftsrechtliche Entledigungspflichten	135
b)	Mitgliedstaatliche Entledigungspflichten	137
c)	Einzelfallabwägung bei Regelungslücken	138
d)	Zwischenergebnis	142

IV. Rechtsprechungsübersicht	142
1. Rs. C-372/85 bis 374/85 (Traen u.a.)	143
2. Rs. C- 206/08 und 207/88 (Vessoso und Zanetti).....	144
3. Rs. C-359/88 (Zanetti u.a.)	145
4. Rs. C-2/90 (Kommission ./ Belgien).....	145
5. Rs. C-155/91 (Kommission ./ Rat).....	146
6. Rs. C-422/92 (Kommission ./ Deutschland)	146
7. Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95 (Tombesi u.a.)	147
8. Rs. C-129/96 (Inter Environnement Wallonie).....	147
9. Rs. C-418/97 und C-419/97 (ARCO Chemie Nederland u.a.).....	148
10. Rs. C-9/00 (Palin Granit)	149
11. Rs. C-444//00 (Mayer Parry Recycling)	150
12. Rs. C-114/01 (AvestaPolarit Chrome)	150
13. Rs. C-235/02 (Saetti und Frediani).....	151
14. Rs. C-1/03 (Van De Walle u.a.)	152
15. Rs. C 457/02 (Niselli).....	153
16. Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities)	154
V. Konkretisierungsbedarf des Abfallbegriffs?.....	155
D. Der deutsche Abfallbegriff	161
I. Entwicklung und Strukturen	161
II. Bewegliche Sache	165
III. Besitzer oder Erzeuger	167
IV. Bedeutung der Abfallgruppen des Anhangs I und der Abfallverzeichnis- verordnung.....	169
V. Verwertungs- und Beseitigungsabfälle	170
VI. Entledigungstatbestände.....	170
1. Subjektiver Abfallbegriff.....	171
a) Entledigung.....	171
aa) Zuführung zu einem Verwertungs- oder Beseitigungsver fahren.....	172
bb) Aufgabe der tatsächlichen Sachherrschaft	173
cc) Zwischenergebnis	174
b) Entledigungswille	174
aa) Produkt oder Abfall	176
bb) Ersatzloser Zweckverlust.....	177
cc) Zweckermittlung nach der Verkehrsanschauung	179
(I) Zwischenprodukte.....	180
(II) Nebenprodukte	180
(III) Einhaltung anerkannter Qualitäts- und Produktstandards	181

(IV) Marktwert einer Sache	182
(V) Unmittelbare Weiterverwendungswahrscheinlichkeit	183
(VI) Anlagenzweck	184
(VII) Dauer einer Lagerung	184
(VIII) Umweltgefährdungspotential	184
(IX) Instandhaltung und Reparatur	185
(X) Erzeugungshypothese	185
dd) Zwischenergebnis	186
2. Objektiver Abfallbegriff	187
a) Wegfall oder Fehlen zweckentsprechender Verwendung	188
b) Gefährdungspotential für das Gemeinwohl und die Umwelt	189
c) Entsorgungserfordernis nach KrW-/AbfG	191
d) Zwischenergebnis	193
VII. Gemeinschaftsrechtliche Bewertung von § 3 KrW-/AbfG	194
1. Bindungswirkung der Abfallrahmenrichtlinie	194
2. Bindungswirkung der Entscheidungen des EuGH	199
a) Vorabentscheidungsverfahren, Art. 234 EGV	200
b) Vertragsverletzungsverfahren, Art. 226 EGV	202
3. Umsetzung des gemeinschaftsrechtlichen Abfallbegriffes	202
a) § 3 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG	203
b) § 3 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG	205
c) § 3 Abs. 2 KrW-/AbfG	205
d) § 3 Abs. 3 KrW-/AbfG	208
e) § 3 Abs. 4 KrW-/AbfG	209
f) Zwischenergebnis	211
VIII. Auswirkungen für das Bundes-Bodenschutzgesetz	212
1. Spezialität gegenüber dem KrW-/AbfG?	214
2. BBodSchG als Umsetzungsmaßnahme der Abfallrahmenrichtlinie	217
3. Abgrenzung über die Entledigungspflicht	221
4. Abgrenzung über den Entledigungswillen	223
5. Rechtsfolgenlösung	224
E. Ausblick und Zusammenfassung	227
I. Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie	227
II. Ergebnis	229
F. Literaturverzeichnis	233

A. Einleitung

Die Erzeugung und Entsorgung von Abfällen war schon seit jeher ein Indiz des Zivilisationsgrades einer jeden Gesellschaft. So traten Seuchen in der Vergangenheit besonders dort auf, wo eine fehlende oder fehlerhafte Abfallbeseitigung Ungeziefer und Rattenplagen hervorrief und Krankheitserregern verheerende Auswirkungen ermöglichte. Das Bewusstsein, Abfälle ordnungsgemäß behandeln oder beseitigen zu müssen, ergab sich in der Geschichte und den früheren Kulturen aus dem Gesichtspunkt der Hygiene und damit der Volksgesundheit. Der Rückgang von Cholera- und Typhuserkrankungen im 19. Jahrhundert ist auch auf die zunehmend verbesserte Abfallbehandlung sowie die Einführung von Abwasserkanälen zurückzuführen.¹ Etwa seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erreichte die Abfallerzeugung nie gekannte Ausmaße. Der Verbrauch von Gütern führte als Triebfeder der Industriegesellschaft zu Abfallmengen und -volumen, welche zunehmend die Lebensräume belasteten und welche die Endlichkeit (insbesondere fossiler) Ressourcen offenbarten.² Rohstoffgewinnung, Produktion, Verbrauch und Abfallverwertung oder -beseitigung bilden einen natürlichen Prozess. Als Abfallbeseitigung stellt diese Reihenfolge eine Einbahnstraße dar; mit der Abfallverwertung wird dies zu einem Kreislauf.³ Ein allein schon aktuell in Deutschland vorhandenes jährliches Abfallaufkommen von derzeit jährlich ca. 340 Millionen Tonnen lässt die hohe Bedeutung dieses Rechtsgebietes plastisch erkennbar werden.⁴ In Europa werden insgesamt jedes Jahr sogar mehr als 1,8 Milliarden Tonnen Abfall produziert. Die Abfallmenge steigt schneller als das Bruttoinlandsprodukt und europaweit werden weniger als ein Drittel des Abfalls recycelt.⁵

Das Abfallrecht ist eine Querschnittsmaterie aus dem öffentlichen Wirtschaftsrecht⁶ mit Ausstrahlungen in zahlreiche andere Rechts- und Wirtschaftsgebiete und damit eines der wichtigsten Gebiete des Umweltrechts. Die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfall gehört inzwischen zu den zentralen Problemen der Umweltpolitik. Eine der wichtigsten Fragen des europäischen wie auch des nationalen Abfallrechts ist dabei die Frage der Anwendbarkeit abfallrechtlicher Regelungen. Dabei ist Abfall der zentrale Begriff sowohl des europäischen als auch des deutschen Abfallrechts, welcher den Anwendungsbereich des Abfallregimes steuert.⁷ Zahlreiche Rechtsstreitigkeiten um seine Auslegung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zeigen, dass gerade der Abfallbegriff von enormer praktischer Bedeutung und deshalb immer wieder Auslegungstreitpunkt ist (dazu s.u. Rechtsprechungsübersicht

1 Vgl. Versteyl, in: Kunig/Paetow/Versteyl, Einleitung zum KrW-/AbfG, Rz. 1; BReg in BR-Drucks. 14/71, 7.

2 Vgl. Versteyl, in: Kunig/Paetow/Versteyl, Einleitung zum KrW-/AbfG, Rz. 1.

3 Vgl. Versteyl, in: Kunig/Paetow/Versteyl, Einleitung zum KrW-/AbfG, Rz. 1.

4 Vgl. Deutschland in Zahlen – 2007, Broschüre des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, S. 90 (Abfallbilanz für 2004).

5 Vgl. Pressebericht des Europäischen Parlaments vom 17.06.2008 unter www.europarl.de/presse/pressemitteilungen/quartal2008_2/PM_080617_1a+Abfallrahmenrichtlinie+zweite+Lesung+Europ%C3%A4isch+Parlament&hl=de&ct=clnk&cd=5&gl=de

6 Vgl. Peine in: Schmidt, Öffentliches Wirtschaftsrecht, BT 2, § 13 Rz. 1.

7 Vgl. Peine in: Schmidt, Öffentliches Wirtschaftsrecht, BT 2, § 13 Rz. 21.

unter C. IV.). Seitdem die Verwertung von Abfällen zum Abfallrecht gehört und daher auch wirtschaftlich wieder verwendbare Stoffe und Gegenstände erfasst werden, ist die Abfalldefinition noch stärker zum Gegenstand strategischer Diskussionen geworden. Dabei geht es letztlich um den Anwendungsbereich des Abfallregimes und somit zugleich um Rechtspositionen, Kompetenzen, Lasten, wirtschaftliche Vor- und Nachteile sowie um die Kosten der Beteiligten.⁸ Angesichts mannigfaltiger abfallrechtlicher Kontroll-, Überwachungs- und Genehmigungspflichten ist es nachvollziehbar, dass es zahlreiche Versuche zur Umgehung dieser kostenträchtigen Verpflichtungen gab. So wurden Gegenstände auch einfach mit anderen Begrifflichkeiten – wie z.B. Wirtschaftsgut, Reststoff, Recyclat-Rohware, Altstoff und Ersatzbrennstoff – deklariert, um nicht als Abfall zu gelten.⁹ Ein weiterer Grund politischer Natur ist, dass bestimmte Anlagenprojekte nicht mit dem Begriff „Abfall“ in Verbindung gebracht werden sollen, um eine größer Akzeptanz in der Bevölkerung für deren Errichtung zu erzielen.¹⁰ Dieser Begriff ist – anders als der frühere Reststoffbegriff – im öffentlichen Bewusstsein stigmatisiert, so dass die Abgrenzung von (Neben-) Produkten und Abfall eine wichtige praktische sowie ökonomische Bedeutung hat.¹¹

Abfall ist keine natürliche Eigenschaft einer Sache, sondern eine in erster Linie an das Nutzungsverhalten des Erzeugers oder Besitzers anknüpfende rechtliche Qualifikation.¹² Die Einordnung einer Sache als Abfall zieht als Konsequenz die Anwendbarkeit des Abfallregimes und damit eine Vielzahl aufwendiger Pflichten für die Erzeuger, Besitzer und Transporteure des Abfalls nach sich. So treffen diese Verantwortlichen insbesondere die abfallrechtlichen Grundpflichten zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen, ohne dass sie dabei die menschliche Gesundheit gefährden oder die Umwelt schädigen dürfen. Die mit der Anwendbarkeit des Abfallregimes einhergehenden Kontroll-, Überwachungs- und Genehmigungspflichten liegen vor allem darin begründet, dass auch die Abfallentsorgung an sich mit Umweltbelastungen verbunden ist. So entstehen Umweltbeeinträchtigungen im Zusammenhang mit dem Transport zu den Anlagen, bei deren Errichtung (bereits durch den Landschaftsverbrauch) sowie beim Betrieb der Anlagen.¹³

Alle diese abfallrechtlichen Verpflichtungen finden aber keine Anwendung, wenn ein Stoff oder Gegenstand in Abgrenzung zum Abfall als Nicht-Abfall (Produkt oder Rohstoff) eingeordnet werden kann. Diese Abgrenzung ist daher als Weichenstellung mit weit reichenden rechtlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen äußerst praxisrelevant. Durch die Qualifizierung einer Sache als Abfall oder Nicht-Abfall werden wirtschaftliche Chancen verteilt oder genommen, erhebliche finanzielle Lasten aufgebürdet oder vermieden sowie Investitionen gefördert oder verhindert.¹⁴ Zwischen der gewinnbringenden Weiterverwendung einer Sache und der kostenträchtigen Pflicht zu ihrer Entsorgung können für den betreffenden Abfallbesitzer bzw. das Unternehmen

8 Vgl. Wolf in: Giesberts/Reinhard, BeckOK, § 3 KrW-/AbfG, Rz. 4.

9 Vgl. Versteyl, NVwZ 1993, 961 (962); Zacker, Abfall im Gemeinschaftsrecht, S. 137.

10 Vgl. Zacker, Abfall im Gemeinschaftsrecht, S. 137 m.w.N.

11 Vgl. Weidemann, Abfall oder Rohstoff?, S. 22.

12 Vgl. auch Fluck, KrW-/AbfG, § 3 Rz. 255.

13 Vgl. Brandt in: Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, Syst I, Rz. 9.

14 Vgl. Stuttmann, NVwZ 2006, 401 (402).

finanzielle Welten liegen. Und wenn sich schon für ein einzelnes Unternehmen deutliche Unterschiede erkennen lassen, um wie viel größer sind erst die Folgen für einzelne Volkswirtschaften oder gar die gesamte Europäische Gemeinschaft. So wird man ohne Übertreibung feststellen können, dass die Auslegung und Interpretation abfallrechtlicher Begrifflichkeiten Kostendifferenzen im zweistelligen Milliardenbereich bewirken können.¹⁵ Daher ist ein gemeinschaftsweit einheitlicher Abfallbegriff für die Wettbewerbsfähigkeit und Chancengleichheit ganzer Branchen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft von zentraler Bedeutung. Gleichfalls kann die Einordnung einer Sache als Abfall im Rahmen umweltrechtlicher Straftatbestände, wie zum Beispiel den §§ 326 ff. des deutschen Strafgesetzbuchs (StGB), die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Abfallbesitzers nach sich ziehen.

Besondere praktische Relevanz erlangte die Frage zuletzt in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Bezug auf die Einordnung von Abfall bei kontaminiertem Erdreich. Dies war in Deutschland stets eine Frage der Abgrenzung zwischen Bodenschutzrecht und Abfallrecht, die in § 3 Abs. 1 Satz 1 Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz (KrW-/AbfG)¹⁶ anhand des Tatbestandsmerkmals „bewegliche Sache“ erfolgte. Bewegliche Sachen kamen als Abfall in Betracht, während Immobilien ausnahmslos dem Bodenschutzrecht unterfielen. Kontaminiertes Erdreich konnte frühestens nach seinem Aushub – also quasi erst nach einem Spatenstich (daher „Spatentheorie“) – zu einer beweglichen Sache werden und dann dem Abfallrecht unterfallen. Obwohl eine solche tatbestandliche Beschränkung in der Abfallrahmenrichtlinie und in der Rechtsprechung des EuGH fehlt, wurde die gemeinschaftsrechtlichen Abfalldefinition von der Literatur ebenfalls im Sinne einer solchen Beschränkung interpretiert. Entgegen diesem bisherigen Verständnis entschied der Gerichtshof in seiner Van de Walle – Entscheidung¹⁷ aber, dass auch noch nicht ausgekoffertes, kontaminierter Boden als Abfall angesehen werden kann. Folglich konnte nun eine unbewegliche Sache dem Abfallregime zugeordnet werden, so dass sich insofern ein evidenten Widerspruch zwischen europäischer und deutscher Rechtslage aufzutun schien. Vor allem Befürchtungen zahlreicher Eigentümer von Altlastenflächen und Altlastenverdachtsflächen, dass sie nun nach Maßgabe des geltenden Abfallrechts zur Auskoffierung ihrer Grundstücke verpflichtet oder gar als Betreiber einer „illegalen Abfalldéponie“ strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen würden, fanden einen Nährboden.

Nach der Einleitung in Teil A wird in Teil B zunächst ein Überblick über die historischen Entwicklungen und die Strukturen des europäischen Umweltrechts sowie insbesondere des Abfallrechts gegeben, um so ein generelles Verständnis dieses bedeutenden Rechtsgebiets und seines Anwendungsbereichs zu ermöglichen. Dazu bedarf es zunächst einer chronologischen Darstellung der wesentlichen Eckpunkte der Entwicklung dieses Rechtsgebiets. Anschließend sollen die hierzu geltenden allgemeinen Rechtsprinzipien sowie deren allgemeine praktische Bedeutung erläutert werden.

15 Vgl. Versteyl, EuZW 2000, 585.

16 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (sog. Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz – KrW-/AbfG) vom 27.9.1994, BGBl. I S. 2705.

17 EuGH, Urt. v. 7.9.2004 – Rs. C-1/03 (Van de Walle u.a.), Slg. 2004, I-7632 ff.; ausführlich dazu s.u. Rechtsprechungsübersicht unter C. IV. 14.

Im Teil C soll eine möglichst plastische Darstellung der geltenden Abfalldefinition des Gemeinschaftsrechts mit den dazu im Einzelnen bestehenden Definitions- und Abgrenzungsproblemen erfolgen. Dies wird anhand einer genauen Analyse der einzelnen Tatbestandsmerkmale und, entsprechend der herausgehobenen rechtsfortbildenden Bedeutung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, einer ausführlichen Darstellung seiner umfangreichen Judikatur zum Begriff des Abfalls geschehen. Schwerpunkte sollen insofern die Frage eines Beweglichkeitserfordernisses und die Darstellung einzelner Entledigungsindizien sein.

Anschließend soll im Teil D dem dargestellten gemeinschaftsrechtlichen Abfallbegriff der im deutschen Recht geltende Abfallbegriff gegenübergestellt und auf etwaige inhaltliche Unterschiede untersucht werden, wobei vor allem auf die Gemeinschaftsrechtskonformität der Absätze 1 bis 4 des § 3 KrW-/AbfG eingegangen wird. Ausgehend davon bleibt dann zu erläutern, ob und wie die Parallelgültigkeit von deutschem Bodenschutz- und Abfallrecht für kontaminiertes Erdreich die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts gewährleisten kann. Eine abschließende Zusammenfassung und Auswertung der Untersuchungsergebnisse erfolgt dann im Teil E, der zugleich noch einen Ausblick auf das derzeitige Gesetzgebungsvorhaben auf europäischer Ebene (erneute Änderung der Abfallrahmenrichtlinie) geben wird.

B. Entwicklung und Strukturen des europäischen Umwelt- und Abfallrechts

Umweltschutz umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung von Umweltgefahren und Umweltschäden. Neben dem Umweltrecht dient vor allem die Umweltpolitik der Verwirklichung eines nachhaltigen Schutzes der Umwelt, z.B. durch die Förderung des allgemeinen Umweltbewusstseins und die Entwicklung konkreter ökologischer Qualitäts- und Handlungsziele sowie die Verfolgung langfristig angelegter politikübergreifender Strategien (z.B. Klimaschutzprogramme). Daneben ist es Aufgabe der Umweltökonomie, sowohl in betriebswirtschaftlicher als auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht Möglichkeiten aufzuzeigen (Theorien, Analysen, Kostenrechnungen, bestimmte Verfahrensweisen), wie die Wirtschaft den umweltbezogenen Erfordernissen des Staates und des Marktes am besten gerecht werden kann. Ziel des Umweltrechts ist es, den Menschen eine Umwelt zu sichern, die es ihnen ermöglicht, ein gesundes Leben und ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, die Umweltgüter sowie die Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Eingriffen zu schützen und bereits eingetretene Schäden oder Nachteile aus Umwelteingriffen weitestgehend zu beseitigen. Zu den dabei verfügbaren umweltrechtlichen Instrumentarien zählen insbesondere die umweltspezifische Fachplanung (z.B. Abfallwirtschaftspläne, Planfeststellungen für Abfalldeponien), Schutzgebietsausweisungen (z.B. Natur- oder Wasserschutzgebiete), die Auferlegung von Geldbußen für die Begehung einer Umweltordnungswidrigkeit, die strafrechtliche Ahndung umweltschädlicher bzw. -zerstörerischer Handlungen im Umweltstrafrecht der Mitgliedstaaten (wie z.B. §§ 324-330a des deutschen StGB), die zivilrechtliche Haftung für die Verursachung von Umweltschäden, zahlreiche behördliche Kontroll- und Überwachungsbefugnisse sowie umfassende Mitwirkungs- und Informationsrechte von Bürgern und Umweltverbänden. Als wichtiges umweltpolitisches Mittel ist beispielsweise in Deutschland insoweit vor allem auch die Verleihung von werbewirksamen Umweltzeichen (z.B. Umweltenge, Euro-Blume usw.) für umweltfreundliche Erzeugnisse an Unternehmen hervorzuheben.

I. Entwicklung

Europäisches Umweltrecht meint das Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften als einer der zwei Säulen unter dem Dach der Europäischen Union (EU).¹⁸ Bei Abschluss der zur Entstehung der Europäischen Gemeinschaften führenden (EGKS¹⁹-, EAG²⁰-, EWG²¹-) Verträge kam dem Umweltschutz allerdings kaum politische Bedeu-

18 Vgl. Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, Rz 119; Lenz/Borchardt/Bitterlich, EUV-/EGV-Kommentar, Art. 3 Rz. 3 und 4.

19 Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vom 18.4.1952, BGBl. II, 1952, S. 445, dessen Geltungsdauer nach Art. 97 EGKSV aber bereits am 23.07.2002 endete.

20 Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) vom 25.3.1957, BGBl. II, 1957, 753.

tung zu. Dementsprechend wurde damals eine gemeinsame Umweltpolitik nicht ausdrücklich in den Gründungsverträgen als ein von den Gemeinschaften anzustrebendes Ziel verankert. So wirkten sich die Aktivitäten der Gemeinschaften anfangs allenfalls reflexhaft zugunsten des Umweltschutzes aus. In den letzten 50 Jahren haben die Umweltprobleme in der Welt und in Europa infolge der immer weiter fortschreitenden Industrialisierung erheblich zugenommen. Erstmals fand im Oktober 1972, im Anschluss an die Stockholmer UN-Umweltschutzkonferenz, ein Gipfeltreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs in Paris statt, auf dem der Umweltschutz als Ziel deklariert und die Ausarbeitung eines ersten umweltpolitischen Aktionsprogramms mit genauem Zeitplan für die Ausgestaltung der Umweltpolitik beschlossen wurde. Dies war der rechtliche Auslöser dafür, dass auch die nachfolgenden Aktionsprogramme für den Umweltschutz ausgearbeitet wurden und sich auf Gemeinschaftsebene ein Umweltrecht in bedeutendem Umfang entwickeln konnte. Die dem zugrunde liegenden Umwelt- und Ressourcenprobleme sind aber erst nach und nach – insbesondere befördert durch die weltweite Ölkrise im Jahr 1973 und durch Umweltkatastrophen (wie beispielsweise 1986 von Tschernobyl, 1989 der Exxon Valdez und erst im November 2006 die vielen durch europäischen Giftmüllexport verursachten tausenden Todes- und Vergiftungsfälle an der Elfenbeinküste) – in das öffentliche Bewusstsein gedrungen.²²

1. Die Anfänge

Seit jeher erließ die Gemeinschaft umwelt- und abfallrechtliche Vorschriften. Zu den ersten umweltpolitischen Maßnahmen der Europäischen (Wirtschafts-) Gemeinschaft zählen die Richtlinie des Rates 67/548/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe²³ und die Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung.²⁴ Diese wurden ursprünglich als Harmonisierungsmaßnahmen auf Art. 94 EGV (ex-Art. 100 EWGV), auf die Auffangkompetenz des Art. 308 EGV (ex-Art. 235 EWGV) oder auf beide Artikel gemeinsam gestützt.²⁵

Auf Gemeinschaftsebene wurden gemeinsame Ziele des europäischen Abfallrechts bereits durch das erste Aktionsprogramm zum Umweltschutz der Europäischen Gemeinschaften vom 22. November 1973²⁶ aufgestellt. Dieses Aktionsprogramm nennt Ziele und Grundsätze der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, legt drei Aktionsrichtungen (Verringerung der Umweltbelastungen, Verbesserung der Umwelt, internationales

21 Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) vom 25.3.1957, BGBl. II, 1957, 766.

22 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, § 9 Rz. 126 m.w.N.; Caspar in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, § 2 Rz. 3 ff.

23 ABl. EG vom 16.08.1967, Nr. 196, S. 1 ff.

24 ABl. EG vom 06.04.1970, L 76, S. 1 ff.

25 Kritisch dazu Zacker, Abfall im Gemeinschaftsrecht, S. 38 und 39; Scherer-Leydecker, NVwZ 1999, 590 (591) m.w.N.

26 ABl. EG vom 20.12.1973, C 112, S. 1 ff.

Vorgehen) fest und zählt Maßnahmen – wie z.B. Forschungsprogramme – auf, die zur Verwirklichung der geplanten Aktionen vorrangig durchgeführt werden müssen. Die insgesamt noch recht allgemeine Zielsetzung des Aktionsprogramms von 1973 sah bereits die Erstellung eines qualitativen und quantitativen Abfallverzeichnisses, die Förderung und Entwicklung neuer Abfalltechnologien und die Errichtung von Auskunftscentralen über vorhandene Abfälle vor. Damit fanden sich auf europäischer Ebene bereits früh Tendenzen auf dem Weg zu einer Abfallwirtschaft.²⁷ Generell war die Abfallpolitik der Gemeinschaft aber zunächst lediglich an einer Bestandsaufnahme und an einer Beseitigung der Abfälle – wegen der von ihnen ausgehenden Gesundheitsgefährdungen und -belästigungen – interessiert, so dass man sich allein um Aspekte der Beseitigung kümmerte. Vermeidung und Verwertung von Abfällen standen dagegen noch nicht auf der Tagesordnung.

Im Jahr 1975 waren im Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft²⁸ erstmals finanzielle Mittel speziell für umweltpolitische Gemeinschaftsaktionen vorgesehen. Die Abfallrahmenrichtlinie in ihrer ersten Fassung 75/442/EWG²⁹ stammt aus demselben Jahr und wurde noch gestützt auf die Art. 94 EGV (ex-Art. 100 EWGV) und Art. 308 EGV (ex-Art. 235 EWGV) erlassen. Sie bezweckte gemäß ihren Begründungserwägungen vor allem die Rechtsharmonisierung zur Vermeidung ungleicher Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen und daneben auch den Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen des Abfalls. Mit der Abfallrahmenrichtlinie wurde die erste umfassende sowie grundlegende Regelung zur Rechtsangleichung der nationalen Vorschriften auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung eingeführt, die quasi als „allgemeiner Teil“ des europäischen Abfallrechts angesehen werden kann.³⁰ Die Abfallrahmenrichtlinie idF. 75/442/EWG ähnelte insbesondere hinsichtlich des Abfallbegriffes noch dem deutschen Recht (Abfallbeseitigungsgesetz von 1972) und enthielt einige allgemeinere Vorschriften sowie Grundsätze zur Abfallbeseitigung.³¹ Allerdings wurde nicht präzise festgelegt, was eigentlich Abfall ist. Ihr Art. 1 lit. a) definierte Abfälle als „Stoffe oder Gegenstände, deren sich der Besitzer entledigt oder gemäß den einzelstaatlichen Vorschriften zu entledigen hat“. Auch die 6. Begründungserwägung dieser Richtlinie bestimmte: „Ein wirksames und zusammenhängendes System der Abfallbeseitigung, welches den innergemeinschaftlichen Warenverkehr nicht hemmt und die Wettbewerbsbedingungen nicht beeinträchtigt, muss auf alle beweglichen Sachen Anwendung finden, deren sich der Besitzer entledigt oder gemäß den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften zu entledigen hat...“. Wegen der gemeinschaftsrechtlichen Bezugnahme auf die jeweils geltenden „einzelstaatlichen Vorschriften“ lag die Gefahr eines uneinheitlichen Abfallbegriffes innerhalb der damaligen EWG geradezu auf der Hand. Die meisten Mitgliedstaaten hatten größtenteils noch gar kein innerstaatliches oder nur ein sehr rudimentär normiertes

27 Vgl. Kersting, DVBl. 1992, 343 m.w.N.

28 Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften für das Jahr 1975 75/136/Euratom,EGKS,EWG vom 12. Dezember 1975, ABl. EG vom 28.02.1975, L 54, S. 294 ff.

29 Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle, ABl. EG vom 25.07.1975, L 194 S. 39 – 41; nicht im Titel, wohl aber im allgemeinen Sprachgebrauch wird seither in ihrer jeweils aktuellen Fassung von der Abfallrahmenrichtlinie gesprochen.

30 Vgl. Schreier, EG-Recht und Abfallwirtschaft, S. 30 m.w.N.

31 Vgl. Kersting, DVBl. 1992, 343 m.w.N.

Abfallrecht. Insoweit ergab sich schnell ein weitergehender gemeinschaftsweiter Harmonisierungsbedarf, um diesen Splitterbegriff europaweit zu vereinheitlichen.³² Außerdem wurden Fragen der Vermeidung und Verwertung von Abfällen überhaupt noch nicht angesprochen.

Das zweite Aktionsprogramm für den Umweltschutz zur Fortschreibung und Durchführung der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften wurde am 17. Mai 1977 verabschiedet.³³ Dem lagen folgende Erwägungen zu Grunde: Kontinuität der bisherigen Umweltpolitik, Betonung des Präventionsgedankens, Verstärkung des Schutzes sowie der rationellen Nutzung des natürlichen Lebensraumes, Verstärkung des Schutzes der Binnengewässer und des Meeres, Bekämpfung der Luftverschmutzung, Berücksichtigung der Umweltschutzaspekte bei der Zusammenarbeit mit den so genannten Entwicklungsländern. Dieses zweite Aktionsprogramm wiederholte zum Teil die Programmatik des ersten Aktionsprogramms, schrieb aber erstmals als vorrangiges Ziel die Abfallvermeidung vor. Erst dann folgten die Verwertung und schließlich als ultima ratio die Abfallbeseitigung. Insbesondere durch die Verwertung sollten kostbare Ressourcen gespart und die Abhängigkeit der Gemeinschaft von Rohstoffzufuhren verringert werden, wobei sicherlich die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Ölkrise 1973 eine wesentliche Rolle spielten.³⁴

Diese Ziele wurden im dritten Aktionsprogramm vom 07. Februar 1983³⁵ bestätigt und behielten im vierten Aktionsprogramm vom 19. Oktober 1987³⁶ ihre Geltung, weshalb auch im letzteren die Trias von Abfallvermeidung, -verwertung und -beseitigung als politische Leitsätze und Prioritätenfolge enthalten sind. Diese Prioritätenfolge sowie die damit einhergehenden Zielvorstellungen wurden in den nachfolgenden abfallrechtlichen Richtlinien durch entsprechende Gebote aufgegriffen.³⁷ Nach geltendem Recht wird folglich ein durchgängiger Vorrang der Abfallvermeidung vor der Verwertung und der Beseitigung begründet. Das dritte Aktionsprogramm betonte neben den bisherigen Zielen die Bedeutung der Umweltpolitik für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und für die sparsame Nutzung der Ressourcen. Zur Stärkung von Vorbeugung und Prävention sollen bei allen wirtschaftlichen und sozialen Planungen die möglichen Auswirkungen berücksichtigt werden, um Umweltschäden erst gar nicht entstehen zu lassen. Als ein Element zur Verwirklichung des Vorsorgeprinzips verabschiedete der Rat am 27. Juni 1985 die Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten privaten und öffentlichen Projekten.³⁸ Auf diese Weise sollten bei allen technischen Planungs- und Entscheidungsprozessen umweltrelevante Auswirkungen so früh wie möglich beeinflusst werden können. Das vierte Aktionsprogramm machte anschließend deutlich, dass für ein hohes Maß an Umweltschutz, eine verbesserte Lebensqualität und aus wirtschaftlichen Erwägungen strenge Umweltvorschriften sowie die Entwicklung und Förderung sauberer Techno-

32 Vgl. Versteyl, EuZW 2000, 585, 586; Dieckmann, Das Abfallrecht der EG, 148 f.

33 ABl. EG vom 13.06.1977, C 139, S. 1 ff.

34 Vgl. Zacker, Abfall im Gemeinschaftsrecht, S. 51 m.w.N.

35 ABl. EG 1983, C 46, S. 1 ff.

36 ABl. EG 1987, C 70, S. 3 ff.

37 Z.B. Art. 3 Abfallrahmenrichtlinie idF. 2006/12/EG.

38 ABl. EG 1985, L 175, S. 40 ff.

logien und Erzeugnisse notwendig sind. Waren und Dienstleistungen, die einem hohen Umweltschutzniveau entsprechen, stärken danach die künftige Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft auf den Weltmärkten.³⁹ Eine spezielle umweltrechtliche Kompetenz und allein dem Umweltschutz dienende primärrechtliche Regelungen wurden erst infolge der am 01.07.1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) als ein eigener Abschnitt zum Umweltschutz in dem Titel XVI mit den Art. 130r – 130t in den EWG-Vertrag (jetzt Art. 174 – 176 EGV) eingefügt. Damit erhielt die gemeinschaftliche Umweltpolitik eine eigene Rechtsgrundlage und die ausdrückliche Kompetenz zur Schaffung von Sekundärrecht.

Nach Verhandlungen unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen unterzeichnete die Europäische Gemeinschaft am 22. März 1989 das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (BÜ), dessen Abschluss durch den Beschluss 93/98/EWG⁴⁰ des Rates vom 01. Februar 1993 für die Gemeinschaft genehmigt wurde. Die Präambel des Übereinkommens verweist unter anderem auf den wachsenden Wunsch nach einem Verbot der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle in andere Staaten – insbesondere Entwicklungsländer – und deren Entsorgung in solchen Staaten. Des Weiteren wird darin die Überzeugung ausgedrückt, „dass gefährliche Abfälle und andere Abfälle in dem Staat entsorgt werden sollen, in dem diese erzeugt wurden, soweit es mit einer umweltgerechten und wirksamen Behandlung vereinbar ist.“ Zur Erreichung dieser Ziele schließt Art. 4 Ziff. 1 BÜ die Ausfuhr von Abfällen in Staaten aus, welche die Einfuhr gefährlicher Abfälle oder anderer zu entsorgender Abfälle verbieten oder für bestimmte Einfuhren keine Einwilligung erteilen. Nach Art. 4 Ziff. 6 BÜ verpflichten sich die Parteien jeglichen Abfallexport südlich des 60. Breitengrades zu unterbinden. So sollen arme (idR. südliche) Länder der sog. zweiten und dritten Welt davor geschützt werden, von den wohlhabenderen Staaten als Abfalldeponien benutzt zu werden. Darüber hinaus verpflichtet Art. 4 Ziff. 9 BÜ die Vertragsparteien zur Zulassung der grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle und anderer Abfälle nur, wenn der Ausfuhrstaat nicht über die technischen Fähigkeiten, Anlagen bzw. die notwendigen Mittel verfügt, um den betreffenden Abfall umweltgerecht und effektiv zu entsorgen oder wenn die Abfälle als Rohstoff für die Verwertungs- und Aufbereitungsindustrien im Einfuhrstaat benötigt werden oder die Verbringung mit anderen von den Vertragsparteien noch zu beschließenden Kriterien übereinstimmt, die ihrerseits nicht von den Zielen des Übereinkommens abweichen.

Die ursprünglich rein wirtschaftliche Zweckgemeinschaft in Europa entwickelte insbesondere durch die Änderungen der Verträge von Maastricht (1992) und Amsterdam (1999) eine ökologische Dimension. Es fand eine Entwicklung von einer bloßen Wirtschaftsgemeinschaft auch zu einer Umweltgemeinschaft mit einem „Umweltbinnenmarkt“ statt.⁴¹ So wurde der Umweltschutz ausdrücklich im 7. Erwägungsgrund der Präambel des EU-Vertrages sowie in den Zielekatalog des Art. 3 des EG-Vertrages aufgenommen. Seitdem ist in Art. 2 EGV die Förderung eines hohen Maßes an Um-

39 ABl. EG 1987, C 328, S. 1 ff.

40 ABl. EG vom 06.02.1993, Nr. L 39, S.1 ff. Der Wortlaut des Basler Übereinkommens ist dem Beschluss beigefügt.

41 Vgl. Weidemann, Abfallrecht: Grundlagen, Rz. 7.

weltschutz sowie der Verbesserung der Umweltqualität als Aufgabenbestimmung enthalten und der Gedanke einer „beständigen und ausgewogenen Wirtschaftsausweitung“ des ex-Art. 2 EWGV zu einem „umweltverträglichen Wachstum“ relativiert worden. Zudem verlangt nunmehr die so genannte Querschnittsklausel des Art. 6 EGV eine Berücksichtigung von Erfordernissen des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller gemeinschaftlichen Politiken und Maßnahmen. Der vormalige Titel XVI EWG-Vertrag wurde ohne umfassende inhaltliche Änderungen bei Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags am 1.1.1993 zu Titel XIX des EG-Vertrags mit den Art. 174 bis 176 unnummeriert. Dabei erhielt das Umweltschutzprinzip durch die Bestimmung des Art. 174 EGV eine Konkretisierung. In dessen Abs. 2 ist von einem hohen Schutzniveau der gemeinschaftlichen Umweltpolitik die Rede. Weiterhin werden dort die weiteren gemeinschaftsrechtlichen Umweltschutzprinzipien der Vorsorge und Vorbeugung sowie das Ursprungs- und das Verursacherprinzip⁴² aufgezählt. Diese Prinzipien sind rechtlich verbindlich, in erster Linie durch Sekundärrecht umzusetzen und auch als Interpretationshilfen bedeutsam.⁴³

Das fünfte Umwelt-Aktionsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung vom 01. Februar 1993⁴⁴ war bis zum Jahr 2000 ausgerichtet und stellte u.a. sechs Tätigkeitsfelder heraus: dauerhafte und umweltgerechte Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, integrierter Umweltschutz und Vermeidung von Abfällen, Verringerung des Verbrauchs nichterneuerbarer Energien, effizientere Verkehrs- und Transportplanung, Verbesserung der Qualität der städtischen Umwelt, Verbesserung von Gesundheit und Sicherheit. Das Verhalten der Gesellschaft soll insgesamt verändert werden, indem alle Akteure der Gemeinschaften, der Mitgliedstaaten und auch alle Bürger angesprochen werden. Das bisherige Instrumentarium der Europäischen Gemeinschaft sollte unter anderem durch Gemeinschaftsvorschriften über Umwelthaftung und über eine CO₂-Steuer ergänzt werden.

2. Die Fortentwicklung

Die Gemeinschaft verabschiedete 1990 im Hinblick auf den Binnenmarkt eine Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft⁴⁵, deren Kern die geplante Novellierung der Richtlinie 75/442/EWG war. Darin wurde eine Rangordnung von Prinzipien für die kurz- und langfristige Politik der Abfallbewirtschaftung aufgestellt, wonach eine Trias von Abfallvermeidung, -verwertung und -beseitigung gilt. Daran orientiert erließ der Rat am 18. März 1991 die Änderungsrichtlinie 91/156/EWG⁴⁶, mit der die Richtlinie 75/442/EWG wesentlich abgeändert wurde. Diese Änderungsrichtlinie wurde bereits auf der Grundlage des durch die Einheitliche Europäische Akte neu eingeführten

42 Sog. polluter pays principle.

43 Vgl. Scherer-Leydecker, NVwZ 1999, 590 (591) m.w.N.

44 ABl. EG 1993, C 138, S. 1 ff.

45 ABl. EG 1990, C 122, S. 1 ff.

46 Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle, ABl. EG vom 26/03/1991, L 78, S. 32ff.

Art. 175 EGV (ex-Art. 130s EWGV) erlassen, der eine spezielle Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes darstellt. Konkret wurden insbesondere die bestehenden Definitionen (Abfälle, Beseitigung) überarbeitet bzw. konkretisiert (z.B. durch Einführung von Anhang I) und neue Definitionen (Erzeuger, Besitzer, Bewirtschaftung, Verwertung, Einsammeln) eingeführt. Infolgedessen wurde eine detailliertere Abfalldefinition⁴⁷ wie zugleich auch Art. 2 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie eingeführt, der ausdrücklich besondere oder ergänzende Regelungen für die Bewirtschaftung einzelner Abfallgruppen in weiteren Einzelrichtlinien vorsieht.⁴⁸ Vorrangig wurden die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen verpflichtet, deren Beseitigung nur noch als ultima ratio vorgesehen war. Die Änderungsrichtlinie 91/156/EWG betonte die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Abfallvermeidung sowie Abfallbewirtschaftung und bekräftigte das Gemeinschaftsziel der Versorgungsautarkie. Dazu verpflichtete der geänderte Art. 5 die Mitgliedstaaten zur Errichtung eines integrierten Netzes von Beseitigungsanlagen.

Anlässlich des Gipfels von Nizza im Dezember 2000 fand der Umweltschutz schließlich als Gestaltungsauftrag der Europäischen Union Eingang in die durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten proklamierte und vom Rat, der Kommission sowie dem Parlament unterzeichnete Charta der europäischen Grundrechte⁴⁹. Art. 37 dieser Grundrechtecharta bestimmt, dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden müssen. Sofern dieser Grundrechtecharta zwar keine unmittelbare Bindungswirkung zukommt, so wird sie dennoch als Auslegungshilfe bei der Ermittlung der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten über die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts iSv. Art. 6 Abs. 2 EUV Bedeutung erlangen können.⁵⁰ Dieser Umweltschutzgrundsatz findet sich zudem wortgleich in einem Entwurf über eine Verfassung für Europa (Art. II – 37), der vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren am 16. Juni und 10. Juli 2003 angenommen wurde.

Seit dem Jahr 2002 gilt mittlerweile bereits das 6. Aktionsprogramm⁵¹ mit einer Geltungsdauer bis 2012, welches auf ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und die menschliche Gesundheit sowie eine nachhaltige umweltpolitische Strategie abzielt. Das Wirtschaftswachstum soll von der damit einhergehenden Umweltbelastung abgekoppelt werden. Dabei sollen zugleich das Subsidiaritätsprinzip gewahrt und eine Anerkennung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Regionen der Gemeinschaft angestrebt werden. Insbesondere legt dieses Programm Zielsetzungen für die Bereiche

47 Wobei am 12. Dezember 1991 auch noch der Begriff der gefährlichen Abfälle der Richtlinie 78/319/EWG durch die Richtlinie 91/689/EWG eingeführt wurde (ABl. L 377, S. 20 f.). Die Richtlinie wurde wiederum geändert durch die Richtlinie 94/31/EG des Rates (ABl. 1994, L 168, S. 28).

48 Entgegen dem missverständlichen Wortlaut handelt es sich um keine eigenständige Ermächtigungsgrundlage, da sich diese Befugnis bereits aus Art. 95 EGV ergibt, vgl. Schlussanträge des GA Alber vom 04.07.2002 in der Rs. C-444/00 (Mayer Parry Recycling), Slg. 2003, I-6166 ff. (Rz. 92, 93).

49 Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7.12.2000, ABl. EG Nr. C 364, S. 1.

50 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, § 9 Rz. 74 (Fn. 427).

51 ABl. EG 2002, L 242, S. 1 f.

Klimaänderung, Natur und biologische Vielfalt, Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität sowie natürliche Ressourcen und Abfälle fest. Die bislang sechs Aktionsprogramme der Gemeinschaft sind lediglich rechtlich unverbindliche Zielfestlegungen auf der Grundlage von Art. 175 Abs. 3 EGV, haben jedoch als Auslegungshilfe für die verbindlichen Gemeinschaftsrechtsakte eine praktische Bedeutung.⁵²

Auf dem Gebiet des Abfallrechts wird die Gemeinschaftspolitik durch die neue allgemeine Abfallrahmenrichtlinie 2006/12/EG vom 5. April 2006⁵³ konkretisiert, welche ihrerseits wiederum durch Richtlinien für spezielle Abfallproblematiken ergänzt und ausgefüllt wird.⁵⁴ Gemäß deren Art. 20 und Anhang III sind die Richtlinien 75/442/EWG und 91/156/EWG aufgehoben worden. Die Abfallrahmenrichtlinie ist lex generalis zu den für spezielle Abfälle, besondere technische Verfahren oder Sachverhalte geltenden Rechtsakten des gemeinschaftlichen Abfallrechts und dient diesen Rechtsakten als prinzipielle Grundlage.⁵⁵ Während die Abfalldefinition des Art. 1 Abs. 1 lit. a) Abfallrahmenrichtlinie unverändert blieb, wurde lediglich aus dem früheren Satz 2 ohne inhaltliche Änderung ein Absatz 2. Zudem bestimmt nunmehr die 4. Begründungserwägung: „Ein wirksames und zusammenhängendes System der Abfallbeseitigung und -verwertung sollte vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen auf alle beweglichen Sachen Anwendung finden, deren sich der Besitzer entledigt, entledigen will oder zu entledigen hat“. Maßgebliches Ziel des gemeinschaftlichen Abfallrechts bleibt der Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen der Bewirtschaftung von Abfall.⁵⁶ Der zur Erreichung und Sicherung dieses Ziels zu beschreitende Weg wird vom Gemeinschaftsrecht in Form konkreter Zielbestimmungen vorgegeben. Neben der bereits erwähnten Trias von Abfallvermeidung, -verwertung und -beseitigung soll die Entsorgungsautarkie der gesamten Gemeinschaft angestrebt und die Verbringung von Abfällen soweit wie möglich verhindert werden.⁵⁷ Die hierbei verfolgte Strategie in Richtung auf eine Abfallbewirtschaftung, insbesondere durch die Verhinderung des Entstehens und die Verwertung von Abfällen hat auch die Rechtsentwicklung in Deutschland – von der Abfallbeseitigung hin zur Abfallwirtschaft und schließlich zur Kreislaufwirtschaft – nachhaltig geprägt. Bemerkenswert ist zudem, dass durch die Abfallverbringungsverordnung 259/93/EWG⁵⁸ erstmalig unmittelbar geltendes Abfallrecht im Sinne von Art. 249 Abs. 2 EGV gesetzt wurde, die aber inzwischen durch die gleichsam verbindliche, neue Abfallverbringungsverordnung 1013/2006/EG abgelöst wurde.⁵⁹

52 Vgl. Schreier, EG-Recht und Abfallwirtschaft, S. 30 m.w.N.

53 (Sog. Abfallrahmen-) Richtlinie 2006/12/EG vom 5. April 2006 über Abfälle, ABl. EG vom 27.4.2006, L 114, S. 9 f.

54 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, § 9 Rz. 136; wie auch Zacker, Abfall im Gemeinschaftsrecht, S. 65 ff. (jeweils mit einer Übersicht über die einschlägigen Rechtsakte).

55 Vgl. Ruffert in: Jarass/Ruchay/Weidemann, Vorb. EG-Abfallrahmenrichtlinie, Rz. 24.

56 Vgl. 2. Begründungserwägung sowie Art. Art. 1 lit. d) und Art. 4 der Richtlinie 2006/12/EG.

57 Vgl. 8. und 10. Begründungserwägung sowie Art. 3 und 5 der Richtlinie 2006/12/EG.

58 Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EG vom 6.2.1993, L 30, S. 1.

59 Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.6.2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. EG vom 12.7.2007, L 190, S. 1.

Durch vorstehend dargestellten Entwicklungen und Änderungen des EG-Vertrags ist seit der Mitte der 70er Jahre aus der bloßen Wirtschaftsgemeinschaft auch eine Umweltschutzgemeinschaft geworden.⁶⁰ Dieser europäische „Umweltbinnenmarkt“ verfügt mittlerweile über einen dichten umweltrechtlichen Normenbestand.

II. Strukturen

Durch die in Art. 174 EGV (ex-Art. 130 r EWGV) niedergelegten Grundsätze werden die Erfordernisse des Umweltschutzes konkretisiert.⁶¹ In Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Umweltschutzpolitik enthält Art. 174 EGV im Absatz 1 Ziele, welche Art. 4 Abfallrahmenrichtlinie für den Bereich der Abfallwirtschaft näher erläutert⁶², und in Absatz 2 die zur Umsetzung dieser Ziele notwendigen Prinzipien. Zu den vier Zielen gehören die Erhaltung und der Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, der Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Ressourcenverwendung sowie die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme. Abs. 3 enthält darüber hinaus das Gebot zur Berücksichtigung bestimmter Umstände bei der Umsetzung dieser Ziele.

Diese sehr unbestimmten, jedoch rechtlich verbindlichen Ziele bedürfen im Einzelfall ihrer Konkretisierung durch Auslegung. Den umweltpolitischen Prinzipien und Berücksichtigungsgeboten nach Art. 174 Abs. 2 und 3 sowie den Art. 5 und 6 EGV kommt dabei maßgebende Bedeutung zu. Nach Art. 174 Abs. 2 EGV beruht die europäische Umweltpolitik auf den Prinzipien des regional angepassten hohen Schutzniveaus, des Vorsorge- und Vorbeugeprinzips, des Ursprungsprinzips und des Verursacherprinzips. Weiterhin zählen auch die so genannte Querschnittsklausel des Art. 6 EGV und die Subsidiaritätsklausel nach Art 5 EGV zu diesen rechtlich bindenden, umweltrechtlichen Gemeinschaftsgrundsätzen.

Nach Art 175 Abs. 3 EGV beschließt der Rat allgemeine Aktionsprogramme, die als Teil des sekundären Gemeinschaftsrechts und als förmliche Rechtsakte mit Bindungswirkung ergehen.⁶³ Da sie aber lediglich die großen Leitlinien, die Konzeption und Prioritäten der gemeinschaftlichen Umweltpolitik festschreiben, ist ihre Bedeutung auf eine verbindliche Wegweisung und Rahmensetzung für spätere Rechtsakte beschränkt.⁶⁴ Sie bilden mithin Maßstäbe, an denen sich die Umweltpolitik der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten in der Öffentlichkeit messen lassen muss, und erzeugen daher einen nicht unerheblichen politischen Druck. Überdies haben sie als Auslegungshilfen für die verbindlichen Gemeinschaftsrechtsakte eine praktische Bedeutung.⁶⁵ In Gestalt der bislang schon 6 Aktionsprogramme haben sie den maßgebli-

60 Vgl. Weidemann, Abfallrecht: Grundlagen, Rz. 7; Zacker, Abfall im Gemeinschaftsrecht, S. 42 sieht dies u.a. durch den Wegfall des „W“ bei der Umbenennung von EWG zu EG indiziert.

61 Vgl. Scherer-Leydecker, NVwZ 1999, 590 (591).

62 Vgl. Weidemann, Abfallrecht: Grundlagen, Rz. 30 m.w.N.

63 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 7 Rz. 24 m.w.N.

64 Vgl. Callies in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 175 EGV, Rz. 23; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 7 Rz. 24.

65 Vgl. Schreier, EG-Recht und Abfallwirtschaft, S. 30 m.w.N.