

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

13. Februar 2003 *

In der Rechtssache C-458/00

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch H. Støvlbaek
und J. Adda als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Großherzogtum Luxemburg, vertreten durch J. Faltz als Bevollmächtigten,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Französisch.

unterstützt durch

Republik Österreich, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferin,

wegen Feststellung, dass das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 2, 6 und 7 der 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. L 30, S. 1) sowie aus Artikel 1 Buchstabe f in Verbindung mit R 1 des Anhangs II B der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39) in der durch die Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 (ABl. L 135, S. 32) geänderten Fassung verstoßen hat, dass es unberechtigte, nicht mit Artikel 7 Absätze 2 und 4 der genannten Verordnung sowie mit Artikel 1 Buchstabe f in Verbindung mit R 1 des Anhangs II B der genannten Richtlinie in Einklang stehende Einwände gegen bestimmte Verbringungen von Abfällen in einen anderen Mitgliedstaaten zur Hauptverwendung als Brennstoff erhoben hat,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Wathelet sowie der Richter C. W. A. Timmermans (Berichterstatter), D. A. O. Edward, P. Jann und S. von Bahr,

Generalanwalt: F. G. Jacobs

Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 25. April 2002, in der die Kommission durch J. Adda, das Großherzogtum Luxemburg durch N. Mackel und R. Schmit als Bevollmächtigte und die Republik Österreich durch E. Riedl als Bevollmächtigten vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 26. September 2002,

folgendes

Urteil

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 19. Dezember 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 2, 6 und 7 der 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. L 30, S. 1, im Folgenden: Verordnung) sowie aus Artikel 1 Buchstabe f in Verbindung mit R 1 des Anhangs II B der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39) in der durch die Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 (ABl. L 135, S. 32) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie) verstoßen hat, dass

es unberechtigte, nicht mit Artikel 7 Absätze 2 und 4 der Verordnung sowie mit Artikel 1 Buchstabe f in Verbindung mit R 1 des Anhangs II B der Richtlinie in Einklang stehende Einwände gegen bestimmte Verbringungen von Abfällen in einen anderen Mitgliedstaat zur Hauptverwendung als Brennstoff erhoben hat.

- 2 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 7. Juni 2001 ist die Republik Österreich als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Großherzogtums Luxemburg zugelassen worden.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

Die Richtlinie

- 3 Wesentliche Zielsetzung der Richtlinie ist der Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen der Sammlung, Beförderung, Behandlung, Lagerung und Ablagerung von Abfällen. In der vierten Begründungserwägung der Richtlinie heißt es: „Die Aufbereitung von Abfällen sowie die Verwendung wiedergewonnener Materialien ist im Interesse der Erhaltung der natürlichen Rohstoffquellen zu fördern.“
- 4 Sie definiert in Artikel 1 Buchstabe e „Beseitigung“ als „alle in Anhang II A aufgeführten Verfahren“ und in Artikel 1 Buchstabe f „Verwertung“ als „alle in Anhang II B aufgeführten Verfahren“.

5 Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um Folgendes zu fördern:

a) in erster Linie die Verhütung oder Verringerung der Erzeugung von Abfällen und ihrer Gefährlichkeit ...

b) in zweiter Linie

i) die Verwertung der Abfälle im Wege der Rückführung, der Wiederverwendung, des Wiedereinsatzes oder anderer Verwertungsvorgänge im Hinblick auf die Gewinnung von sekundären Rohstoffen oder

ii) die Nutzung von Abfällen zur Gewinnung von Energie.“

6 Anhang II A — Beseitigungsverfahren — der Richtlinie nennt unter D 10 die „Verbrennung an Land“.

- 7 Anhang II B — Verwertungsverfahren — der Richtlinie führt unter R 1 die „Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung“ an.

Die Verordnung

- 8 Die Verordnung regelt namentlich die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten.
- 9 Sie definiert in Artikel 2 Buchstabe i „Beseitigung“ als „Beseitigung im Sinne des Artikels 1 Buchstabe e) der Richtlinie 75/442/EWG“ und in Artikel 2 Buchstabe k „Verwertung“ als „Verwertung im Sinne des Artikels 1 Buchstabe f) der Richtlinie 75/442/EWG“.
- 10 Titel II — Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten — der Verordnung enthält u. a. zwei Abschnitte, von denen der eine in den Artikeln 3 bis 5 die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen und der andere in den Artikeln 6 bis 11 die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen behandelt. Das für die zweite Gruppe von Abfällen vorgesehene Verfahren ist weniger streng als das für die erste Gruppe vorgesehene.

- 11 Gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung notifiziert der Hersteller oder der Besitzer von Abfällen, der beabsichtigt, zur Verwertung bestimmte Abfälle des Anhangs III der Verordnung (Gelbe Abfallliste) von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat zu verbringen und/oder sie durch einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten durchzuführen, dies der zuständigen Behörde am Bestimmungsort und übermittelt der zuständigen Behörde am Versandort und den für die Durchfuhr zuständigen Behörden sowie dem Empfänger eine Kopie des Notifizierungsschreibens.
- 12 Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung legt die Frist sowie die Bedingungen und Modalitäten fest, die von den zuständigen Behörden am Bestimmungsort und am Versandort sowie der für die Durchfuhr zuständigen Behörde bei der Erhebung von Einwänden gegen eine notifizierte geplante Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen eingehalten werden müssen. Nach dieser Vorschrift sind die Einwände auf Artikel 7 Absatz 4 zu stützen.
- 13 Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung sieht vor:

„Die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort können gegen die geplante Verbringung mit Gründen zu versehende Einwände erheben, und zwar

— gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere... Artikel 7; oder

- wenn der Anteil an verwertbarem und nicht verwertbarem Abfall, der geschätzte Wert der letztlich verwertbaren Stoffe oder die Kosten der Verwertung und die Kosten der Beseitigung des nicht verwertbaren Anteils eine Verwertung unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten nicht rechtfertigen.“

Die nationalen Maßnahmen

- 14 Anfang 1998 übermittelte die J. Lamesch Exploitation SA mit Sitz in Bettemburg (Luxemburg) der zuständigen luxemburgischen Behörde zwei Notifizierungen zwecks Genehmigung der Verbringung von Hausmüll und ähnlichen Abfällen des Anhangs III der Verordnung nach Frankreich. Diese von zwei in Luxemburg ansässigen Abfallerzeugern stammenden Abfälle sollten laut den Notifizierungen durch Verbrennung mit Energierückgewinnung in der Verbrennungsanlage der Stadt Straßburg verwertet werden. Ein unter der Bezeichnung *Négoce de tous matériaux réutilisables* (Handel mit allen wiederverwertbaren Stoffen) tätiges Unternehmen (im Folgenden: NTMR) mit Sitz in Metz (Frankreich) sollte beim Transport der fraglichen Abfälle die Rolle des Befrachters übernehmen.
- 15 Mit zwei Entscheidungen vom 1. Oktober 1998 (im Folgenden: streitige Entscheidungen) nahm die zuständige luxemburgische Behörde von Amts wegen eine Neueinstufung der notifizierten Verbringungen als Verbringungen von zur Beseitigung bestimmten Abfällen vor. Sie wies darauf hin, dass solche Verbringungen nur möglich seien, „wenn nachgewiesen wird, dass die zu befördernden Abfälle aus technischen Gründen oder wegen unzureichender Kapazität nicht in einer Beseitigungsanlage in Luxemburg behandelt werden können“.

- 16 Die zuständige luxemburgische Behörde begründete die von Amts wegen vorgenommene Neueinstufung damit, dass die Abfallverbrennung in einer Anlage, die in erster Linie der thermischen Behandlung zur Mineralisierung der Abfälle diene, in Luxemburg unabhängig davon als Beseitigungsverfahren im Sinne von D 10 des Anhangs II A der Richtlinie 75/442/EWG in der geänderten Fassung betrachtet werde, ob die erzeugte Wärme zurückgewonnen werde oder nicht.

Vorverfahren

- 17 Aufgrund einer Beschwerde der NTMR forderte die Kommission das Großherzogtum Luxemburg mit Mahnschreiben vom 22. Oktober 1999 auf, sich binnen zwei Monaten zu dem Vorwurf zu äußern, Luxemburg habe gegen die Verordnung und die Richtlinie verstoßen, indem es sich geweigert habe, die Verbrennung von Abfällen in einer nicht industriellen Verbrennungsanlage als Verwertung zu qualifizieren, auch wenn die erzeugte Energie ganz oder teilweise zurückgewonnen werde.
- 18 Das Großherzogtum Luxemburg ließ dieses Mahnschreiben unbeantwortet. Daher richtete die Kommission mit Schreiben vom 4. April 2000 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Großherzogtum, in der sie die Ansicht vertrat, dass es gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 6 und 7 der Verordnung, aus Artikel 1 Buchstabe f und aus R 1 des Anhangs II B der Richtlinie sowie, soweit erforderlich, aus Artikel 34 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 29 EG) verstoßen habe. In demselben Schreiben forderte die Kommission das Großherzogtum Luxemburg auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen zwei Monaten nach deren Zustellung nachzukommen.

- 19 In einem Schreiben vom 28. April 2000 machte das Großherzogtum Luxemburg geltend, dass ein Verfahren zur Behandlung von Abfällen auch dann als Verfahren im Sinne von D 10 des Anhangs II A der Richtlinie qualifiziert werden könne, wenn es die Rückgewinnung von Energie ermögliche, und dass im Übrigen Luxemburg die Neueinstufung der fraglichen Vorgänge in Abstimmung mit den französischen Behörden am Bestimmungsort vorgenommen habe.
- 20 Die Kommission hat daraufhin die vorliegende Klage erhoben.

Begründetheit

- 21 Vorab ist festzustellen, dass alle zuständigen Behörden, denen eine beabsichtigte Abfallverbringung notifiziert wird, nach der Regelung der Verordnung prüfen müssen, ob die von der notifizierenden Person vorgenommene Zuordnung der Verordnung entspricht, und Einwände gegen die Verbringung erheben müssen, wenn diese Zuordnung falsch ist (Urteil vom 27. Februar 2002 in der Rechtssache C-6/00, ASA, Slg. 2002, I-1961, Randnr. 40).
- 22 Wenn der Verbringungszweck ihrer Auffassung nach in der Notifizierung falsch eingestuft wurde, muss die am Versandort zuständige Behörde ihren Einwand gegen die Verbringung auf diese unzutreffende Zuordnung stützen, ohne auf eine der speziellen Vorschriften der Verordnung Bezug zu nehmen, die festlegen, welche Einwände die Mitgliedstaaten gegen die Verbringung von Abfällen erheben können (Urteil ASA, Randnr. 47). Dagegen ist es nicht Sache einer zuständigen Behörde, von Amts wegen den Zweck einer Abfallverbringung neu zuzuordnen (Urteil ASA, Randnr. 48).

- 23 Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung, nach dem die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einer Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen nur in den in Absatz 4 dieser Vorschrift abschließend aufgeführten Fällen entgegenzutreten können, hindert somit diese Behörden grundsätzlich nicht daran, Einwände gegen eine bestimmte Verbringung mit der Begründung zu erheben, dass sie in Wirklichkeit zur Beseitigung bestimmte Abfälle betreffe.
- 24 Ein solcher Einwand steht jedoch nur dann mit Artikel 7 Absätze 2 und 4 der Verordnung in Einklang, wenn er auf der Anwendung von Kriterien zur Abgrenzung von Abfallbeseitigung und Abfallverwertung beruht, die den Kriterien entsprechen, die in denjenigen Bestimmungen der Verordnung festgelegt sind, auf die Artikel 2 Buchstaben i und k der Verordnung für die Definition dieser Begriffe verweist.
- 25 Die luxemburgischen Behörden haben mit den streitigen Entscheidungen von Amts wegen eine Neueinstufung der notifizierten Verbringungen als Verbringungen von zur Beseitigung bestimmten Abfällen vorgenommen und Einwände gegen deren Durchführung erhoben. Diese Entscheidungen sind dahin zu verstehen, dass damit ein Einwand gegen die falsche Einstufung in den Notifikationen der fraglichen Verbringungen erhoben werden sollte.
- 26 Ob das Großherzogtum Luxemburg durch die streitigen Entscheidungen gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 7 Absätze 2 und 4 der Verordnung verstoßen hat, richtet sich also danach, ob der in diesen Entscheidungen erhobene Einwand mit der Abgrenzung von Beseitigungsverfahren und Verwertungsverfahren in den Anhängen II A und II B der Richtlinie in Einklang steht.

- 27 Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Verbringungen, gegen die in den streitigen Entscheidungen Einwände erhoben würden, Abfälle beträfen, die als Mittel der Energieerzeugung hätten verwendet werden sollen; eine solche Verwendung stelle ein Verwertungsverfahren im Sinne von R 1 des Anhangs II B der Richtlinie dar.
- 28 Es sei davon auszugehen, dass die Abfälle als Mittel der Energieerzeugung verwendet würden, wenn das Verfahren einen Überschuss an Energie erzeuge und ein wesentlicher Teil der in den zu verbrennenden Abfällen enthaltenen Energie zurückgewonnen werde.
- 29 Die luxemburgische Regierung macht geltend, dass die Verbrennung der in Rede stehenden Abfälle mit Energierückgewinnung in der Verbrennungsanlage der Stadt Straßburg kein Verwertungsverfahren im Sinne von R 1 des Anhangs II B der Richtlinie darstelle. Die Vorschrift beziehe sich nämlich nur auf solche Verfahren, die es nicht nur ermöglichen, einen Energieüberschuss zu erzeugen und zu nutzen, sondern die nach dem Zweck der Abfallbehandlungsanlage auch dazu dienen, die Abfälle als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung zu verwenden. Dies ergebe sich aus der Verwendung des Ausdrucks „Hauptverwendung“ in dieser Vorschrift.
- 30 Die luxemburgische Regierung ist daher der Meinung, dass in den streitigen Entscheidungen zu Recht die Ansicht vertreten worden sei, dass die in Rede stehenden Abfallverbringungen Abfälle betroffen hätten, die in Wirklichkeit dazu bestimmt gewesen seien, Gegenstand des Beseitigungsverfahrens im Sinne von D 10 des Anhangs II A der Richtlinie zu sein.

- 31 Hierzu ist zu sagen, dass die „Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung“ nach R 1 des Anhangs II B der Richtlinie ein Abfallverwertungsverfahren darstellt.
- 32 Diese Bestimmung erfasst die Verbrennung von Hausmüll, wenn — zum einen — Hauptzweck des fraglichen Verfahrens die Verwendung der Abfälle als Mittel der Energieerzeugung ist. Der Begriff der „Hauptverwendung“ in R 1 des Anhangs II B der Richtlinie impliziert nämlich, dass das dort genannte Verfahren im Wesentlichen dazu dient, die Abfälle für einen sinnvollen Zweck, nämlich die Energieerzeugung, einzusetzen.
- 33 Zum anderen fällt die Verbrennung von Hausmüll dann unter das in R 1 des Anhangs II B der Richtlinie genannte Verfahren, wenn die Bedingungen, unter denen dieses Verfahren durchzuführen ist, die Annahme zulassen, dass es tatsächlich ein „Mittel der Energieerzeugung“ ist. Das setzt voraus, dass durch die Verbrennung der Abfälle mehr Energie erzeugt und zurückgewonnen wird als beim Verbrennungsvorgang verbraucht wird und dass ein Teil des bei dieser Verbrennung gewonnenen Energieüberschusses tatsächlich genutzt wird, und zwar entweder unmittelbar in Form von Verbrennungswärme oder nach Umwandlung in Form von Elektrizität.
- 34 Zum dritten ergibt sich aus dem Begriff „Hauptverwendung“ in R 1 des Anhangs II B der Richtlinie, dass die Abfälle hauptsächlich als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung verwendet werden müssen. Dies bedeutet, dass der größere Teil der Abfälle bei dem Vorgang verbraucht und der größere Teil der freigesetzten Energie zurückgewonnen und genutzt werden muss.

- 35 Diese Auslegung entspricht dem Verwertungs begriff der Richtlinie.
- 36 Entscheidend dafür, dass eine Abfallverwertungsmaßnahme vorliegt, ist nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie sowie nach ihrer vierten Begründungserwägung nämlich, dass es ihr Hauptzweck ist, die Abfälle für einen sinnvollen Zweck einzusetzen, also andere Materialien zu ersetzen, die sonst für diesen Zweck hätten eingesetzt werden müssen, und dadurch natürliche Rohstoffquellen zu erhalten (Urteil ASA, Randnr. 69).
- 37 Die Verbrennung von Abfällen stellt daher eine Verwertungsmaßnahme dar, wenn es ihr Hauptzweck ist, 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.
- 38 Bei Anwendung dieser Kriterien ist im vorliegenden Fall festzustellen, dass die Kommission nicht nachgewiesen hat, dass der in den streitigen Entscheidungen erhobene Einwand nicht mit der Abgrenzung von Beseitigungsverfahren und Verwertungsverfahren in den Anhängen II A und II B der Richtlinie in Einklang steht.
- 39 Die zuständigen luxemburgischen Behörden haben es in den streitigen Entscheidungen nämlich abgelehnt, die Verbringung der fraglichen Abfälle zu einer Verbrennungsanlage in Frankreich als Verwertung anzusehen, weil der Hauptzweck dieser Anlage in der thermischen Behandlung bestehe, um die Abfälle zu mineralisieren.

- 40 Dieser Einwand beruht somit auf der Annahme, dass der Hauptzweck des fraglichen Vorgangs die Beseitigung der Abfälle ist. Diese Annahme stellt einen angemessenen Grund für einen Einwand dagegen dar, die Verbringung von Abfällen zu dieser Anlage als Verwertungsmaßnahme einzustufen.
- 41 Der Hauptzweck der Verbringung von Abfällen zwecks Verbrennung in einer Abfallbeseitigungsanlage besteht nämlich nicht in der Verwertung der Abfälle, selbst wenn die Wärme, die bei der Verbrennung erzeugt wird, ganz oder teilweise zurückgewonnen wird.
- 42 Eine solche Energierückgewinnung entspricht zwar dem mit der Richtlinie verfolgten Ziel, die natürlichen Rohstoffquellen zu erhalten.
- 43 Wenn die Rückgewinnung der durch die Verbrennung erzeugten Wärme jedoch nur einen Nebeneffekt einer Maßnahme darstellt, deren Hauptzweck die Abfallbeseitigung ist, steht sie der Einstufung dieser Maßnahme als Beseitigungsmaßnahme nicht entgegen.
- 44 Die Kommission hat in ihrer Klage weder dargetan, dass der Hauptzweck des fraglichen Vorgangs entgegen der von den zuständigen luxemburgischen Behörden in den streitigen Entscheidungen vertretenen Ansicht in der Verwertung der Abfälle bestanden hätte, noch einen Anhaltspunkt hierfür geliefert. Ein solcher hätte etwa darin bestehen können, dass 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 darin, dass der Anlagenbetreiber den Erzeuger oder Besitzer dieser Abfälle für deren Lieferung hätte bezahlen müssen.

- 45 Die Kommission hat hierzu lediglich geltend gemacht, dass die Verbringungen Abfälle betroffen hätten, die als Mittel der Energieerzeugung hätten verwendet werden sollen, und dass der Zweck der Anlage, zu der diese Abfälle hätten verbraucht werden sollen, kein relevantes Kriterium für die Einstufung einer Verbringung von Abfällen darstelle.
- 46 Die Klage der Kommission ist folglich unbegründet und somit abzuweisen.

Kosten

- 47 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Großherzogtum Luxemburg beantragt hat, der Kommission die Kosten aufzuerlegen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung trägt die Republik Österreich, die dem Rechtsstreit als Streithelferin beigetreten ist, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Die Republik Österreich trägt ihre eigenen Kosten.

Wathelet

Timmermans

Edward

Jann

von Bahr

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Februar 2003.

Der Kanzler

Der Präsident der Fünften Kammer

R. Grass

M. Wathelet