



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Grenzüberschreitende Abfallverbringung im Spannungsfeld
zwischen Umweltschutz, freiem Warenverkehr und
Dienstleistungen von allgemeinem öffentlichem Interesse“**

Dissertation vorgelegt von Sabine Warnebler

Erstgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Zweitgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Abstract

Die Dissertation wurde im Juli 2014 bei der Universität Heidelberg eingereicht und die Disputation fand im Januar 2015 statt. Die Arbeit wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 2015 unter dem Titel „Grenzüberschreitende Abfallverbringung im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz, freiem Warenverkehr und Dienstleistungen von allgemeinem öffentlichem Interesse“ im Verlag Dr. Kovac GmbH erscheinen.

Fragestellung und Gang der Untersuchung

Ziel dieser Arbeit ist eine Bewertung der europarechtlichen Vorschriften zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen (Abfallverbringungsverordnung),¹ im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz, freiem Warenverkehr und Dienstleistungen von allgemeinem öffentlichem Interesse.

Die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen unterliegt einem komplexen Regelwerk von internationalen, europäischen und nationalen Vorschriften. Bei einem unkontrollierten Transport von Abfällen besteht ein erhebliches Risiko für die Umwelt und die menschliche Gesundheit. Die strengen Verbringungsregelungen sollen verhindern, dass Abfälle illegal im Ausland entsorgt oder abgelagert werden, weil ihr Verbleib nicht zurückverfolgt werden kann. Allerdings kann der grenzüberschreitende Austausch von Abfällen durchaus einen wirtschaftlichen Wert haben und die vorhandenen Ressourcen schonen, so dass ein vollständiges Verbot des Transports von Abfällen auch aus Gründen des Umweltschutzes nicht angezeigt ist.

In der Europäischen Union ist die Abfallverbringungsverordnung, die im Rahmen der Umsetzung der thematischen Strategie der Europäischen Kommission für Abfallvermeidung und -recycling² novelliert wurde, Kernstück der Regelungen. „Wichtigster und vorrangiger Zweck und Gegenstand“ ist gemäß ihrer BE 1 der Umweltschutz. Im Zuge dieser Neuordnung wurde auch die Abfallrahmenrichtlinie durch die Richtlinie 2008/98/EG vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien³ novelliert.

Nach den Regelungen der Abfallverbringungsverordnung bedürfen die meisten Fälle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen einer Notifizierung bei der zuständigen Behörde, die ihre Zustimmung erteilen muss. Die Zustimmung kann unter Auflagen erteilt werden oder die Verbringung kann durch die Erhebung von Einwänden teilweise oder vollständig verhindert werden. Art. 11 Abs. 1 VO 1013/2006 sieht Einwände für Abfälle zur Beseitigung vor, wobei sein Buchst. a) die Mitgliedstaaten sogar zu abstrakt-generellen Einwänden ermächtigt, und Art. 12 Abs. 1 VO 1013/2006 sieht Einzelfalleinwände für Abfälle zur Verwertung vor.

Im Rahmen der Novellierung wurden die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten bzw. ihrer zuständigen Behörden, durch die Erhebung von Einwänden die Verbringung von Abfällen einzuschränken, ausgeweitet. So wurde der Einwand der nationalen Schutzstandards gem. Art. 12 Abs. 1 c) VO 1013/2006 eingeführt, der die Entscheidung des EuGH in der

¹ Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. Nr. L 190 v. 12.07.2006, S. 1.

² Europäische Kommission, Mitteilung v. 27.05.2003, Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling, KOM (2003) 301 endg., ABl. Nr. C 76 v. 25.03.2004, S. 4; Mitteilung v. 21.12.2005, Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling, KOM (2005) 666 endg.

³ RL2008/98/EG des europäischen Parlaments und des Rates v. 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. Nr. L 312 v. 22.11.2008, S. 3.

Rechtssache *EU-Wood-Trading*⁴ kodifiziert. Nach dieser Bestimmung dürfen unter bestimmten Voraussetzungen Einwände gegen eine Abfallausfuhr erhoben werden, wenn die Verwertungsstandards im Bestimmungsstaat im Vergleich zu denen im Versandstaat niedriger sind.

Weiterhin sind neue Schutzklauseln für gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen eingeführt worden. Art. 3 Abs. 5 VO 1013/2006 sieht vor, dass die Verbringung dieser Abfälle zu Verwertungs- und Beseitigungsanlagen den gleichen Bestimmungen unterliegt wie die Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen. So können insbesondere die Einwände der Art. 11 Abs. 1 a) und g) VO 1013/2006, die auf die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und Nähe, wie sie in der Abfallrahmenrichtlinie niedergelegt sind, Bezug nehmen, auch auf gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen angewendet werden. Entsprechend sind auch die Regelungen des Art. 16 RL 2008/98/EG geändert worden und die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und Nähe auf gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen ausgeweitet worden. Ein eigener Einwand für diese Abfälle ist nun in Art. 11 Abs. 1 i) VO 1013/2006 („Hausmülleinwand“) vorgesehen, der nichts weiter voraussetzt, als dass es sich um gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen handeln muss. In Art. 16 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/98/EG ist eine sog. „Importschutzklausel“ aufgenommen worden, die den Mitgliedstaaten in Abweichung von der Abfallverbringungsverordnung unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit gibt, Abfallimporte zu begrenzen.

Wegen dieser Möglichkeiten der Mitgliedstaaten bzw. ihrer zuständigen Behörden, durch die Erhebung von Einwänden grenzüberschreitende Abfallverbringungen zu begrenzen, steht der bezweckte Umweltschutz in einem Spannungsverhältnis zu den Zielen des europäischen Binnenmarktes. Der EuGH hat in der viel beachteten Entscheidung *Wallonische Abfälle*⁵ aus dem Jahre 1992 klargestellt, dass Abfälle als Waren anzusehen und damit Gegenstand des Handelsverkehrs sind. Somit wird der europäische Binnenmarkt durch die Möglichkeit der Erhebung von Einwänden tangiert, wobei insbesondere die Bestimmungen des freien Warenverkehrs betroffen sind. Die Warenverkehrsfreiheit ist eine primärrechtlich garantierte Grundfreiheit, die darauf ausgerichtet ist, Beschränkungen des Warenhandels in der Europäischen Union abzuschaffen. Umweltschutzvorschriften wie das Notifizierungsverfahren und die Einwände der Abfallverbringungsverordnung können diesen freien Verkehr dagegen behindern oder sogar ausschließen. Dabei ist auch der Umweltschutz auf der Ebene des Primärrechts der Europäischen Union als Verfassungsziel normiert. Die im Rahmen der Novellierung vorgenommenen Ausweitungen der Einwände der Abfallverbringungsverordnung führen im Ergebnis zu einer noch stärkeren Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit.

Das Verhältnis zwischen Umweltschutz und freiem Warenverkehr ist schon vielfach diskutiert worden. In dieser Arbeit sind die neu eingeführten Einwände, deren Verhältnis zu den Regelungen des freien Binnenmarktes besonders problematisch erscheint, wie der Einwand der nationalen Schutzstandards und die neuen Schutzklauseln für gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen, auf ihre Primärrechtskonformität hin untersucht worden.

Dabei ist auch der Frage nachgegangen worden, in welchem Umfang das Handeln des europäischen Gesetzgebers, vor allem seine Bindung an die Grundfreiheiten, kontrolliert werden kann.

Insbesondere im Zusammenhang mit den neuen Schutzklauseln für gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen wird die Frage diskutiert, ob der europäische

⁴ EuGH, Urt. v. 16.12.2004, Rs. C-277/02, *EU-Wood Trading*, Slg. 2004, I-11957.

⁵ EuGH, Urt. v. 09.07.1992, Rs. C-2/90, *Wallonische Abfälle*, Slg. 1992, I-4431, Rn. 24 ff.

Gesetzgeber nicht auch eine „Regelung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ geschaffen hat. Europarechtlich sind hier die Art. 14 und 106 Abs. 2 AEUV von Relevanz, die die Dienste bzw. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse regeln. Ob Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse neben der Auslotung von Umweltschutz und Warenverkehrsfreiheit einen weiteren Belang darstellen, der vom europäischen Gesetzgeber hätte beachtet werden müssen, und was die Konsequenzen wären, ist ebenso untersucht worden wie die Frage, ob sekundärrechtliche Regelungen, die in die Bestimmungen des freien Binnenmarkt eingreifen, über Art. 106 Abs. 2 AEUV gerechtfertigt werden können.

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten im Bereich der grenzüberschreitenden Abfallverbringung auch ein Interesse daran, über die Abfallverbringungsverordnung hinausgehende nationale Maßnahmen zu erlassen, die den freien Binnenmarkt betreffen. Diese Frage stellt sich insbesondere in Deutschland im Zusammenhang mit den Überlassungspflichten des § 17 KrWG, die neben den gemischten Siedlungsabfällen aus privaten Haushaltungen auch die sortenreinen Fraktionen betreffen. Seitens des deutschen Gesetzgebers wurde hauptsächlich vorgebracht, dass diese als Regelung der öffentlichen Daseinsvorsorge gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV gerechtfertigt seien.⁶ Vorher ist allerdings zu prüfen, ob sich nicht direkt aus dem Sekundärrecht, insbesondere der Abfallverbringungsverordnung, Rückschlüsse auf die Zulässigkeit der Regelung ergeben. Unter der Voraussetzung, dass das Sekundärrecht die Verbringung auch der sortenreinen Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen abschließend regelt, gibt Art. 193 AEUV den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Umweltschutz verstärkende Maßnahmen zu erlassen. Da diese Maßnahmen gerechtfertigt sein müssen, wenn sie in den freien Binnenmarkt eingreifen, ist untersucht worden, ob und unter welchen Voraussetzungen eine solche Rechtfertigung möglich ist.

Die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit sind folgende:

1. Die Abfallverbringungsverordnung wurde richtiger Weise auf die Kompetenzgrundlage des Art. 175 EGV (Nizza)⁷ gestützt. Ihr wichtigster und vorrangiger Zweck und Gegenstand ist der Umweltschutz.

Der Einwand der nationalen Schutzstandards

2. Zum Zeitpunkt der Schaffung des Einwands der nationalen Schutzstandards gem. Art. 12 Abs. 1 c) VO 1013/2006 waren die Umweltstandards für die Abfallverwertung im Gegensatz zu denen für die Abfallbeseitigung in den Mitgliedstaaten nicht vereinheitlicht. Aus diesem Grund bestand die Gefahr des sog. Standarddumpings, d. h. dass die Abfälle dorthin verbracht werden, wo die Entsorgung am billigsten ist und in der Regel die niedrigsten Standards gelten.

3. Mit dem Einwand der nationalen Schutzstandards gem. Art. 12 Abs. 1 c) VO 1013/2006 sollte die Entscheidung *EU-Wood-Trading* kodifiziert werden und damit dem Standarddumping entgegengewirkt werden.

4. Der Einwand der nationalen Schutzstandards ist primärrechtskonform.

⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts v. 06.06.2011, BT-Drs. 17/6052.

⁷ Jetzt Art. 192 AEUV.

5. Er erfüllt die Voraussetzungen des Art. 175 Abs. 1 i. V. m. Art. 174 EGV (jetzt Art. 192 i. V. m. Art. 191 AEUV), denn er verfolgt die Ziele des Umweltschutzes, zielt auf ein hohes Schutzniveau ab und beruht auf den Grundsätzen der Vorbeugung und Vorsorge.

6. Die Verbringung von Abfällen unterliegt den Bestimmungen der Warenverkehrsfreiheit und der Einwand der nationalen Schutzstandards greift in den Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit ein.

7. Der europäische Gesetzgeber ist an die verfassungsrechtlich verankerten Grundfreiheiten gebunden, wobei er einem anderen Kontrollmaßstab unterliegt als der Gesetzgeber der Mitgliedstaaten, der in der Regel keine europäischen Interessen im Blick hat. Er hat eine Abwägung zwischen den verfassungsrechtlich verankerten Gütern des Umweltschutzes und der Warenverkehrsfreiheit vorzunehmen, wobei die Verhältnismäßigkeitsprüfung Richtschnur ist.

8. Beim Erlass des Einwands der nationalen Schutzstandards hat der europäische Gesetzgeber im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens eine ausreichende Abwägung zwischen den Belangen des Umweltschutzes und der Warenverkehrsfreiheit vorgenommen, so dass ihm kein Ermessensfehler vorzuwerfen ist.

9. Der Einwand kann zumindest vorübergehend dazu beitragen, dem Problem des Standarddumpings, dessen Ursache divergierende Verwertungsstandards in der Europäischen Union sind, abzuwehren, bis auch die Verwertungsstandards in den Mitgliedstaaten besser angeglichen sind.

10. Die Verhältnismäßigkeit wird vor allem durch die weitreichenden Ausnahmebestimmungen gewahrt.

Die neuen Schutzklauseln für gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen

11. Hintergrund für den Erlass der neuen Schutzklauseln für gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen war insbesondere die bevorstehende Ausweitung des Verwertungsbegriffs durch die Novellierung der RL 2008/98/EG. Zudem wollte insbesondere Deutschland seine Überlassungspflichten für Haushaltsabfälle europarechtlich absichern.

12. Die Hausmüllklausel gem. Art. 3 Abs. 5 VO 1013/2006 und die sich daraus ergebende Erweiterung der Einwände der Entsorgungsautarkie und der Nähe gem. Art. 11 Abs. 1 VO 1013/2006 ist mit dem europäischen Primärrecht vereinbar. Dem europäischen Gesetzgeber ist kein Ermessensfehler vorzuwerfen, denn die Regelung dient dem Umweltschutz i. S. d. Art. 174 EGV (Nizza) und es ist eine ausreichende Abwägung zwischen den Belangen des Umweltschutzes und der Warenverkehrsfreiheit vorgenommen worden.

13. Insbesondere über die Anbindung an das integrierte und angemessene Netz von Entsorgungsanlagen i. S. d. Art. 16 RL 2008/98/EG, das die besten verfügbaren Techniken zu berücksichtigen hat, wird sichergestellt, dass die Erhebung der Einwände dem Umweltschutz dient.

14. Die neuen Schutzklauseln greifen nicht in das Bestimmungsrecht der Mitgliedstaaten ein, die Entsorgung von gemischten Siedlungsabfällen aus privaten Haushaltungen als eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse i. S. d. Art. 106 Abs. 2 AEUV einzuordnen.

15. Die Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist seit der EuGH-Entscheidung *Corbeau* sowie der Einführung des Art. 16 EGV (jetzt Art. 14 AEUV) durch den Vertrag von Amsterdam gestiegen.

16. Den Mitgliedstaaten wird ein weites Ermessen bei der Bestimmung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zugestanden, das vom EuGH und der Kommission nur auf offensichtliche Ermessensfehler untersucht werden darf.

17. Die Belange der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind zwar kein weiterer gleichwertiger Abwägungsbelang neben dem Umweltschutz und dem freien Binnenmarkt, aber der europäische Gesetzgeber darf auch keine Regelung treffen, die ihr Funktionieren beeinträchtigen würde.

18. Die neuen Schutzklauseln für gemischte Siedlungsabfälle geben den Mitgliedstaaten einen Rahmen vor, in dem sie die Entsorgung der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten organisieren können. Dies gilt unabhängig davon, ob sie diese als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingeordnet haben oder ob sie über private Entsorger im freien Markt erfolgt. Die Schutzklauseln behindern das Funktionieren der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse daher nicht.

19. Es bestehen dagegen erhebliche Zweifel an der Primärrechtskonformität des Hausmüll Einwands gem. Art. 11 Abs. 1 i) VO 1013/2006, der für seine Erhebung nichts weiter voraussetzt, als dass es sich um gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten des Abfallschlüssels 20 03 01 handelt. Es ist in keiner Weise sichergestellt, dass die Erhebung des Einwands dem Umweltschutz dient. Über diesen Einwand kann der Warenverkehr für diese Abfallart zudem völlig unterbunden werden, so dass auch die Belange des freien Binnenmarktes bei seinem Erlass nicht ausreichend beachtet wurden und auch der Kernbereich der Warenverkehrsfreiheit betroffen ist.

20. Eine Rechtfertigung des Einwands über Art. 106 Abs. 2 AEUV ist nicht möglich, da der europäische Gesetzgeber nicht Adressat dieser Bestimmung ist.

Zulässigkeit nationaler Überlassungspflichten für die sortenreinen Fraktionen der Haushaltsabfälle

21. Überlassungspflichten fallen in den Anwendungsbereich der Abfallverbringungsverordnung, da die Besitzer oder Erzeuger der betroffenen Abfälle faktisch daran gehindert sind, diese selbst über die Grenze zu verbringen oder einem Dritten zu diesem Zwecke zu übergeben, sondern sie den von der Überlassungspflicht begünstigten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen müssen.

22. § 17 KrWG ist mit der Abfallverbringungsverordnung nicht vereinbar, da diese eine freie Handelbarkeit der sortenreinen Siedlungsabfälle vorsieht, denn als Abfälle der grünen Liste unterliegen sie lediglich den allgemeinen Informationspflichten gem. Art. 18 VO 1013/2006.

23. Die Abfallrahmenrichtlinie verhält sich nicht zu den Überlassungspflichten für sortenreine Siedlungsabfälle, so dass sich hier keine Rückschlüsse auf die Zulässigkeit entnehmen lassen.

24. § 17 KrWG ist nicht als eine den Umweltschutz verstärkende Maßnahme gem. Art. 193 AEUV zulässig, da eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Warenverkehrs- und

die Wettbewerbsfreiheit weder über Art. 36 AEUV noch die zwingenden Erfordernisse des Umweltschutzes möglich ist.

25. Eine Rechtfertigung über Art. 106 Abs. 2 AEUV ist wegen der Sperrwirkung der VO 1013/2006, die auch die Verbringung der sortenreinen Siedlungsabfälle abschließend sekundärrechtlich regelt, nicht möglich.

26. Die Entsorgung der sortenreinen Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen kann von den Mitgliedstaaten nicht als eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingeordnet werden, da es an einem zulässigen sachlichen Anknüpfungspunkt fehlt, da für diese Abfälle ein existierender Markt besteht und sie keine Gefahr für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellen.

27. Eine Rechtfertigung eines Eingriffs des § 17 KrWG in die Warenverkehrs- und die Wettbewerbsfreiheit über Art. 106 Abs. 2 AEUV käme daher nicht in Frage.