

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
FRANCIS G. JACOBS
vom 14. November 2002¹

1. Im vorliegenden Verfahren ersucht der niederländische Raad van State (Staatsrat) den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Kriterien für die Unterscheidung zwischen Abfallbeseitigungs- und Abfallverwertungsverfahren nach 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 (im Folgenden: Verordnung)².

2. Es sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof nach Eingang des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens im Urteil ASA³ einige Leitlinien für diese Unterscheidung erstellt hat.

3. Die Verordnung enthält die Verfahren für die Verbringung von Verwertungs- oder Beseitigungsabfällen von einem Mitgliedstaat in einen anderen. Die Verfahren sind unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Abfälle zur Verwertung oder zur Beseitigung handelt.

4. Es geht im vorliegenden Fall um die im Sinne der Verordnung korrekte Einstufung von Abfällen, die von den Niederlanden nach Belgien verbracht werden sollten, um dort als Brennstoff in Zementöfen und Grundstoff bei der Herstellung von Klinkern in Zementfabriken verwendet zu werden. Das vorlegende Gericht möchte insbesondere wissen, ob es zulässig ist, ein derartiges Verfahren, das zwei unterschiedliche Vorgänge umfasst, hinsichtlich seiner Einstufung als Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren als Ganzes zu beurteilen.

Das Gemeinschaftsrecht

Die Abfallrichtlinie

5. Nach Artikel 3 Absatz 1 der geänderten Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle⁴ (im Folgenden:

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — ABl. L 30, S. 1.

3 — Urteil vom 27. Februar 2002 in der Rechtssache C-6/00 (Abfall Service, Slg. 2002, I-1961, im Folgenden: ASA). Siehe auch meine Schlussanträge vom 26. September 2002 in den Rechtssachen C-228/00, Kommission/Deutschland (Urteil vom 13. Februar 2003, Slg. 2003, I-1439, I-1442) und C-458/00, Kommission/Luxemburg, (Urteil vom 13. Februar 2003, Slg. 2003, I-1553, I-1555).

4 — ABl. L 194, S. 39, in der geänderten Fassung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32) und der Richtlinie 91/692/EWG des Rates vom 23. Dezember 1991 (ABl. L 377, S. 48).

Abfallrichtlinie oder Richtlinie) treffen die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen, um Folgendes zu fördern: „a) in erster Linie die Verhütung oder Verringerung der Erzeugung von Abfällen und ihrer Gefährlichkeit“ und „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“.

nächsten gelegenen geeigneten Entsorgungsanlagen unter Einsatz von Methoden und Technologien beseitigt werden, die am geeignetsten sind, um ein hohes Niveau des Gesundheits- und Umweltschutzes zu gewährleisten.“

6. In Artikel 5 der Richtlinie sind die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Nähe verankert. Dieser Artikel lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen — in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, wenn sich dies als notwendig oder zweckmäßig erweist — Maßnahmen, um ein integriertes und angemessenes Netz von Beseitigungsanlagen zu errichten, die den derzeit modernsten, keine übermäßig hohen Kosten verursachenden Technologien Rechnung tragen. Dieses Netz muss es der Gemeinschaft insgesamt erlauben, die Entsorgungsautarkie zu erreichen, und es jedem einzelnen Mitgliedstaat ermöglichen, diese Autarkie anzustreben, wobei die geografischen Gegebenheiten oder der Bedarf an besonderen Anlagen für bestimmte Abfallarten berücksichtigt werden.

7. Die Richtlinie definiert „Beseitigung“ als „alle in Anhang II A aufgeführten Verfahren“⁵ und „Verwertung“ als „alle in Anhang II B aufgeführten Verfahren“⁶.

8. Die Anhänge II A und II B der Richtlinie⁷ tragen die Überschrift „Beseitigungsverfahren“ und „Verwertungsverfahren“. Beide Anhänge beginnen mit dem Hinweis, dass sie Verfahren aufführen, „die in der Praxis angewandt werden“, und dass nach Artikel 4⁸ „die Abfälle [beseitigt/verwertet werden müssen], ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können“.

5 — Artikel 1 Buchstabe e.

6 — Artikel 1 Buchstabe f.

7 — In der Fassung der Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 zur Anpassung der Anhänge II A und II B der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle (ABl. L 135, S. 32).

8 — Wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu demselben Zweck treffen müssen.

(2) Dieses Netz muss es darüber hinaus gestatten, dass die Abfälle in einer der am

9. Zu den in Anhang II A aufgeführten Beseitigungsverfahren gehört u. a.

11. Artikel 7 der Richtlinie bestimmt:

„D 10 Verbrennung an Land“.

„(1) Zur Verwirklichung der Ziele der Artikel 3, 4 und 5 erstellt (erstellen) die in Artikel 6 genannte(n) zuständige(n) Behörde(n) so bald wie möglich einen oder mehrere Abfallbewirtschaftungspläne. Diese Pläne umfassen insbesondere Folgendes:

10. Anhang II B enthält u. a. folgende Verwertungsverfahren:

„R 1 Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung“;

— Art, Menge und Ursprung der zu verwertenden oder zu beseitigenden Abfälle;

„R 3 Verwertung/Rückgewinnung organischer Stoffe, die nicht als Lösemittel verwendet werden (einschließlich der Kompostierung und sonstiger biologischer Umwandlungsverfahren)“;

— allgemeine technische Vorschriften;

— besondere Vorkehrungen für bestimmte Abfälle;

„R 5 Verwertung/Rückgewinnung von anderen anorganischen Stoffen [d. h. anderen als Metallen und Metallverbindungen]“;

— geeignete Flächen für Deponien und sonstige Beseitigungsanlagen.

„R 11 Verwendung von Abfällen, die bei einem der unter R 1 bis R 10 aufgeführten Verfahren gewonnen werden“.

...

(3) Die Mitgliedstaaten können die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um das Verbringen von Abfällen, das ihren Abfallbewirtschaftungsplänen nicht entspricht, zu unterbinden. Sie teilen der Kommission und den Mitgliedstaaten derartige Maßnahmen mit.“

Die Verordnung

12. Die Verordnung beruht auf Artikel 130s EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 175 EG). Sie soll ein harmonisiertes System von Verfahren bereitstellen, mit dem der Umlauf der Abfälle begrenzt werden kann, um die Umwelt zu schonen⁹.

13. Titel II der Verordnung trägt die Überschrift „Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten“. Die Abschnitte A und B dieses Titels enthalten die Verfahren für die Verbringung von zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmten Abfällen.

14. Die Verordnung übernimmt die Definitionen der Richtlinie für „Beseitigung“ und „Verwertung“¹⁰.

9 — Urteil des Gerichtshofes vom 28. Juni 1994 in der Rechtssache C-187/93 (Parlament/Rat, Slg. 1994, I-2857, Randnr. 26).

10 — Artikel 2 Buchstaben i und k.

15. Das Verfahren für die Verbringung von Abfällen zur Verwertung richtet sich nach der jeweiligen Abfallart. Die Anhänge II bis IV der Verordnung ordnen bestimmte Abfälle einer von drei Listen zu¹¹. Anhang II umfasst die „grüne Liste“ von Abfällen, die „bei sachgemäßer Verwertung im Bestimmungsland normalerweise keinerlei Risiken für die Umwelt bergen dürften“¹². Anhang III enthält die „gelbe Liste“ von Abfällen und Anhang IV die „rote Liste“ mit besonders gefährlichen Abfällen. Abfälle, die in Anhang II aufgeführt und zur Verwertung bestimmt sind, ist bei ihrer Verbringung lediglich ein Dokument beizufügen, das die vorgeschriebenen Angaben enthält¹³. Bei der Verbringung anderer Abfälle (einschließlich derjenigen, deren Verbringung Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist), die zur Verwertung bestimmt sind, und von Abfällen, die zur Beseitigung bestimmt sind, ist das nachstehende Verfahren einzuhalten.

16. Will der allgemein als notifizierende Person bezeichnete Abfallerzeuger oder -besitzer¹⁴ solche Abfälle von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat verbringen, so muss er dies der zuständigen Behörde am Bestimmungsort und der zu-

11 — Nach Maßgabe der Entscheidung 94/721/EG der Kommission vom 21. Oktober 1994 zur Anpassung der Anhänge II, III und IV der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft nach Artikel 42 Ziffer 3 dieser Verordnung (ABl. L 288, S. 36).

12 — Vierzehnte Begründungserwägung der Verordnung.

13 — Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 11 der Verordnung.

14 — Artikel 2 Buchstabe g.

ständigen Behörde am Versandort¹⁵ notifizieren sowie dem Empfänger eine Kopie des Notifizierungsschreibens übermitteln¹⁶.

17. Die Notifizierung erfolgt mit Hilfe des Begleitscheins, der von der zuständigen Behörde am Versandort auszustellen ist¹⁷. Die notifizierende Person füllt den Begleitschein aus und reicht auf Ersuchen der zuständigen Behörden zusätzliche Angaben und Unterlagen nach¹⁸. Sie muss auf dem Begleitschein Angaben zu einer Reihe von Punkten machen, darunter zum einen über Ursprung, Zusammensetzung und Menge der Abfälle sowie zum anderen über Beseitigungs- oder aber Verwertungsverfahren gemäß Anhang II A und II B der Richtlinie¹⁹.

18. Im Fall der Verbringung zur Verwertung bestimmter Abfälle muss der Begleitschein auch Einzelheiten enthalten 1. über das vorgesehene Entsorgungsverfahren für den Restabfall nach stattgefundener Verwertung, 2. über die Menge des verwerteten Materials im Verhältnis zur Restabfallmenge und 3. über den Schätzwert des verwerteten Materials²⁰.

19. Im Fall von zur Beseitigung bestimmten Abfällen ist der Bestimmungsmitgliedstaat für die Verbringungsgenehmigung zuständig. Der Versandmitgliedstaat²¹ ist berechtigt, Einwände zu erheben, und der Bestimmungsmitgliedstaat darf die Genehmigung nur erteilen, sofern keine derartigen Einwände vorliegen²². Im Fall zur Verwertung bestimmter Abfälle sind der Versand- und der Bestimmungsmitgliedstaat²³ berechtigt, Einwände gegen die Verbringung zu erheben, aber grundsätzlich²⁴ ist keine ausdrückliche Genehmigung erforderlich²⁵.

20. Der wichtigste Unterschied zwischen den Verfahren für die Abfallverbringung zur Verwertung einerseits und zur Beseitigung andererseits liegt in den Gründen, aus denen die verschiedenen zuständigen Behörden Einwände gegen die beabsichtigte Verbringung erheben können.

21. Bei zur Beseitigung bestimmten Abfällen müssen sich die Einwände auf Artikel 4 Absatz 3 stützen²⁶. Dieser Artikel gestattet es insbesondere 1. den Mitgliedstaaten, die Verbringung von Abfällen allgemein oder teilweise zu verbieten oder gegen jede Verbringung Einwand zu erheben, um das Prinzip der Nähe, den Vorrang zugunsten der Verwertung und den

15 — Und gegebenenfalls den zuständigen Transitbehörden.

16 — Artikel 3 Absatz 1 (zur Beseitigung bestimmte Abfälle) und Artikel 6 Absatz 1 (zur Verwertung bestimmte Abfälle).

17 — Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 6 Absatz 3.

18 — Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 6 Absatz 4.

19 — Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 6 Absatz 5 erster und fünfter Gedankenstrich.

20 — Artikel 6 Absatz 5 sechster, siebter und achter Gedankenstrich.

21 — Und gegebenenfalls der Durchfuhrmitgliedstaat.

22 — Artikel 4 Absätze 1 und 2.

23 — Und gegebenenfalls der Durchfuhrmitgliedstaat.

24 — Bei Abfällen des Anhangs IV oder Abfällen, die noch keinem der Anhänge II, III oder IV zugeordnet worden sind, müssen die zuständigen Behörden ihre Zustimmung schriftlich erteilen (Artikel 10).

25 — Artikel 7 Absätze 1 und 2.

26 — Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe b Ziffer i.

Grundsatz der Entsorgungsautarkie auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene gemäß der Richtlinie zur Anwendung zu bringen²⁷, und 2. den zuständigen Behörden am Versand- und am Bestimmungsort, gegen die geplante Verbringung, wenn diese nicht gemäß der Richtlinie erfolgt, mit Gründen versehene Einwände zu erheben, um den Grundsatz der Entsorgungsautarkie auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene anzuwenden²⁸.

- 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“.

22. Bei zur Verwertung bestimmten Abfällen müssen sich die Einwände auf Artikel 7 Absatz 4 stützen²⁹. Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a³⁰ führt fünf Gründe auf, aus denen die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort mit Gründen versehene Einwände erheben können. Hiervon sind im vorliegenden Fall nur der erste und der fünfte Grund von Bedeutung. Die auf diesen Gründen beruhenden Einwände, die unter dem ersten und dem fünften Gedankenstrich des Artikels 7 Absatz 4 Buchstabe a aufgeführt sind, können erhoben werden

23. Nach Artikel 28 Absatz 1 der Verordnung kann die notifizierende Person ein Verfahren der Sammelnotifizierung anwenden, wenn zur Beseitigung oder Verwertung bestimmte Abfälle mit denselben physikalischen und chemischen Eigenschaften regelmäßig auf demselben Transportweg zu demselben Empfänger verbracht werden. Nach Artikel 28 Absatz 2 kann sich eine Einzelnotifizierung im Rahmen eines Verfahrens der Sammelnotifizierung auf mehrere Abfallsendungen innerhalb eines Zeitraums von bis zu einem Jahr erstrecken.

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

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes

27 — Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe a Ziffer i.

28 — Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe b Ziffer i.

29 — Artikel 7 Absatz 2.

30 — Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b betrifft die Einwände, die von den für die Durchfuhr zuständigen Behörden erhoben werden können, was im vorliegenden Fall nicht relevant ist.

24. Zwei Entscheidungen des Gerichtshofes sind im vorliegenden Fall von besonderer Bedeutung.

25. Der Gerichtshof hat erstens im Urteil Dusseldorp u. a.³¹ festgestellt, dass die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Nähe auf die zur Verwertung bestimmten Abfälle nicht anwendbar sind, so dass ein freier Verkehr derartiger Abfälle zwischen den Mitgliedstaaten zum Zwecke ihrer Verwertung möglich sein muss, sofern der Transport nicht zu einer Gefährdung der Umwelt führt.

Sachverhalt und Verfahren

28. Bevor ich den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens kurz darstelle, möchte ich erwähnen, dass bei der Zementherstellung Grundstoffe (Kalkstein, Sand/Kieselerde, etwas Tonerde und im Allgemeinen Eisenoxyd) erhitzt werden. Durch Brennen dieser Stoffe entstehen Zementklinker, die sich hauptsächlich aus Calciumsilikat und Aluminaten zusammensetzen und zu Zement gemahlen werden.

26. Wie der Gerichtshof zweitens im Urteil ASA³² festgestellt hat, liegt das entscheidende Merkmal für eine Abfallverwertungsmaßnahme darin, dass ihr Hauptzweck darauf gerichtet ist, dass die Abfälle eine sinnvolle Aufgabe erfüllen können, indem sie andere Materialien ersetzen, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen, wodurch natürliche Ressourcen erhalten bleiben.

27. Der Gerichtshof hat im Urteil ASA außerdem entschieden, dass die Artikel 4 Absatz 3 und 7 Absatz 4 die Fälle abschließend aufführen, in denen die Mitgliedstaaten Einwände gegen die Abfallverbringung zwischen ihnen erheben können³³.

29. Das Ausgangsverfahren ergibt sich aus zwei Notifizierungen der Verol Recycling Limburg BV für die Abfallverbringung von den Niederlanden nach Belgien. Die erste Notifizierung betraf 2 000 Tonnen eines stichfesten Gemisches von Leim-, Kitt-, Harz- und Farbabfällen sowie siliziumhaltigen Abfällen mit Sägespänen. Die zweite Notifizierung betraf 1 000 Tonnen halogenarmer Sedimente mit Sägespänen. In beiden Fällen sollten die Abfälle als Brennstoff in Zementöfen und Grundstoff für die Herstellung von Klinkern in Zementfabriken verwendet werden. Wie das vorliegende Gericht erklärt, ersetzt bei diesem Verarbeitungsverfahren die durch Verbrennen der Abfälle gewonnene Energie die durch Verbrennen von Primärrohstoffen, nämlich anderen Brennstoffen, erzeugte Energie, und die verbleibende Asche der verbrannten Abfälle ersetzt Primärrohstoffe, nämlich Sand. Anders ausgedrückt, die organische Komponente des betreffenden Abfallgemischs wird verbrannt, und die verbleibende anorganische Kom-

31 — Urteil vom 25. Juni 1998 in der Rechtssache C-203/96 (Slg. 1998, I-4075, Randnrn. 33 und 34).

32 — Zitiert in Fußnote 3, Randnr. 69.

33 — Randnr. 36.

ponente wird für die Herstellung von Klinkern verwendet. Danach bleibt von den Abfällen nichts übrig.

30. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens notifizierte der zuständigen niederländischen Behörde, dem Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Minister für Wohnung, Raumordnung und Umwelt), die beabsichtigte Verbringung nach dem allgemeinen Notifizierungsverfahren des Artikels 28 der Verordnung mit der Angabe, dass die Abfälle verwertet werden sollten. Die Begleitscheine beziehen sich in beiden Fällen auf Verfahren nach R 1, R 3 und R 5 des Anhangs II B der Richtlinie. Die Abfälle sollten innerhalb eines Jahres verschickt werden.

31. In seinen Bescheiden nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung bezog sich der Minister unter der Überschrift „Voraussetzungen“ vor dem verfügenden Teil des Bescheides auf den Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II (Mehrjahresplan für gefährliche Abfälle) vom Juni 1997 (im Folgenden: MJP GA II) und insbesondere auf folgenden Text:

„Verwertung durch Wiederverwendung

Verwertung durch Wiederverwendung ist bei einer Reihe von zum Verbrennen be-

stimmten Abfallströmen durch Bearbeitung oder Verwendung in einem Herstellungsverfahren möglich, beispielsweise bei brennbaren Abfällen mit hohem anorganischem Anteil bei der Herstellung von Zementklinkern. Da es nicht möglich ist, bei zu verbrennenden gefährlichen Abfällen wohlbegründete allgemeine Kriterien für die Unterscheidung zwischen Verwertung durch Materialwiederverwendung und Beseitigung durch Verbrennen zu entwickeln, ist dies je Einzelfall anhand der besonderen Merkmale des betreffenden Abfallstroms und der beabsichtigten Bearbeitungsweise zu beurteilen.“

32. In dem Bescheid wird sodann ausgeführt, dass der für die Wiederverwendung vorgesehene Anteil der Abfälle, nämlich 30 % im Fall der einen Notifizierung und 25 % bis 40 % im Fall der anderen, keine Einstufung des beabsichtigten Verfahrens als Verwertung durch Wiederverwendung rechtfertige. Der Minister hat somit offenbar entschieden, dass die geplante Verwendung der Verbrennungsrückstände bei der Klinkerherstellung keine Verwertung im Sinne von R 5 des Anhangs II B darstellt. Nach dem Vorlagebeschluss geht der Minister in seinem Bescheid davon aus, dass eine Verwertung durch Wiederverwendung nur dann vorliegt, wenn Letztere zu mindestens 50 % erfolgt.

33. Der Minister stimmte in seinen Bescheiden letztlich den beabsichtigten Verbringungen unter dem Vorbehalt zu, dass bei jedem geplanten Transport von Abfällen mit einem Chlorgehalt von bis zu 1 % die auszuführenden Abfälle einen Heizwert

von mehr als 11 500 kJ/kg haben müssen und dass bei jedem geplanten Transport von Abfällen mit einem Chlorgehalt von mehr als 1 % die auszuführenden Abfälle einen Heizwert von mehr als 15 000 kJ/kg haben müssen. Diesen Vorbehalt stützte er auch auf den MJP GA II, der für die Verwertung mittels Hauptverwendung als Brennstoff den Heizwert in Verbindung mit dem Chlorgehalt der Abfälle als maßgebendes Kriterium heranzieht. Danach setzt ein Verwertungsverfahren voraus, dass gefährliche Abfälle mit einem Chlorgehalt von bis zu 1 % einen Heizwert von mindestens 11 500 kJ/kg haben müssen. Gefährliche Abfälle mit einem Chlorgehalt von mehr als 1 % müssen zu demselben Zweck einen Heizwert von mindestens 15 000 kJ/kg aufweisen³⁴.

34. Aus den Akten geht hervor, dass der Heizwert der in Rede stehenden Abfälle bei einer Spanne von 800 bis 30 000 kJ/kg im Durchschnitt bei 16 000 kJ/kg lag; der durchschnittliche Chlorgehalt betrug weniger als 1 % bei einer Spanne von 0 % bis 2 %. Einige Ladungen entsprachen vermutlich aus diesen Gründen nicht den vom Minister festgelegten Bedingungen, so dass ihre Ausfuhr nicht genehmigt wurde. Die Klägerin erklärt in diesem Zusammenhang, dass sie von den ursprünglich vorgesehenen 3 000 Tonnen nur weniger als 1 400 Tonnen habe ausführen können. Von der Restmenge sei ein Teil in den Niederlanden verarbeitet worden, während der übrige Teil überhaupt nicht verarbeitet, sondern auf Kosten der Klägerin gelagert worden sei.

³⁴ — Bei den zu transportierenden Abfällen wurde nach dem nationalen Recht davon ausgegangen, dass es sich um gefährliche Abfälle handelt. Im Sinne der Verordnung fallen die Abfälle indessen unter die gelbe Liste des Anhangs III.

35. Die Klägerin legte gegen die Bescheide erfolglos Widerspruch ein und erhob sodann eine verwaltungsrechtliche Klage beim Raad van State.

36. Die Klägerin machte beim nationalen Gericht geltend, der Beklagte habe seine Zustimmung zu Unrecht mit dem erwähnten Vorbehalt verbunden. Die betreffende Verwendung der Abfälle in der belgischen Zementindustrie habe ohne Vorbehalt als Verwertung im Sinne von Artikel 1 Buchstabe f der Richtlinie in Verbindung mit Anhang II B dieser Richtlinie zu gelten. Hier liege eine Handlung nach R 1 („Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung“), R 3 („Verwertung/Rückgewinnung organischer Stoffe, die nicht als Lösemittel verwendet werden“) und R 5 („Verwertung/Rückgewinnung von anderen anorganischen Stoffen“) im Sinne dieses Anhangs vor. Die Klägerin machte geltend, dass die Verwertung der Abfälle im kombinierten Verfahren zu einer vollständigen Nutzung führe und dass der Beklagte bei seiner Entscheidung zu Unrecht nicht die Effizienz des kombinierten Verfahrens im Ganzen berücksichtigt, sondern stattdessen die Art und die Zusammensetzung der Abfälle zugrunde gelegt habe.

37. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts argumentierte der Beklagte indessen, dass eine derartige Beurteilung der kombinierten Wirkung der Abfallverbrennung und der Verarbeitung der Ascherückstände zu Zementklinkern im Licht der Bestimmungen des Anhangs II B der Richtlinie nicht möglich sei.

38. Für die Beantwortung der Frage, ob der Beklagte befugt war, Einwände gegen die beabsichtigte Verbringung der Abfälle zu erheben, soweit diese nicht dem verfügbaren Vorbehalt entsprachen, wird das vorlegende Gericht seines Erachtens bestimmen müssen, ob das in Rede stehende Verarbeitungsverfahren als Beseitigungs- oder als Verwertungsverfahren im Sinne von Artikel 1 Buchstaben e und f der Richtlinie in Verbindung mit den Anhängen II A und II B dieser Richtlinie zu betrachten ist. Die Parteien seien sich u. a. uneins, ob die betreffende Verarbeitungsmethode als Verwertungsverfahren im Sinne von R 1, R 3 und R 5 des Anhangs II B oder als Beseitigungsverfahren im Sinne von D 10 des Anhangs II A anzusehen sei. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts verschafft weder die Richtlinie noch die Rechtsprechung des Gerichtshofes Klarheit über die Unterscheidung zwischen R 1, R 3 und R 5 zum einen und D 10 zum anderen.

39. Das vorlegende Gericht führt ferner aus, zwischen den Parteien sei unstreitig, dass beim fraglichen Verarbeitungsverfahren, bei dem keine Rückstände übrig blieben, die Abfälle vollständig als Brennstoff für Zementöfen und als Grundstoff für die Herstellung von Zementklinkern verwendet würden. Im Hinblick auf den Wortlaut des Artikels 1 Buchstabe f der Richtlinie, wonach unter Verwertung „alle in Anhang II B aufgeführten Verfahren“ zu verstehen seien³⁵, dürfte, so bemerkt das

vorlegende Gericht, eine kombinierte Beurteilung der (Effizienz der) Verfahren in einem Verarbeitungsverfahren als Ganzem nicht auszuschließen sein. Hiervon ausgehend stelle sich die Frage, ob dieses Verarbeitungsverfahren angesichts der vollständigen Nutzung der dabei eingesetzten Abfälle als Verwertungsverfahren im Sinne von R 1, R 3 und R 5 des Anhangs II B der Richtlinie zu betrachten sei.

40. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen sah sich der Staatsrat veranlasst, dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die Richtlinie 75/442/EWG vom 15. Juli 1975 über Abfälle (die Rahmenrichtlinie) so auszulegen, dass sie es zulässt, ein Verfahren zur Verarbeitung von Abfällen, bei dem mehr als eine Handlung, wie zuvor beschrieben, vorgenommen wird, als Ganzes zu beurteilen?

2. Liegt bejahendenfalls eine Verwertung im Sinne von R 1, R 3 und R 5 des Anhangs II B der Rahmenrichtlinie vor, wenn das Verarbeitungsverfahren zur vollständigen Nutzung der dabei verwendeten Abfälle führt?

35 — Die niederländische Fassung der Richtlinie bezieht sich auf *alle* in Anhang II B aufgeführten Verfahren („alle in bijlage II B bedoelde handelingen“). Dieser Unterschied zu anderen Fassungen hat gegebenenfalls bei der Beurteilung der betreffenden Vorschrift durch das vorlegende Gericht eine Rolle gespielt; er ist meines Erachtens jedoch z. B. im Vergleich zur englischen oder französischen Fassung (in Ersterer heißt es: „any operations“) nicht so ausgeprägt, dass er eine eigene Untersuchung erfordert.

41. Falls, so führt das vorlegende Gericht aus, die erste Frage zu verneinen sei, müsse bei jeder Handlung im Verarbeitungsverfahren beurteilt werden, ob sie zur Verwertung oder zur Beseitigung führe. Dabei stelle sich die Frage, ob für die Unterscheidung zwischen R 1, R 3 und R 5 zum einen und D 10 zum anderen maßgeblich sei, in welchem Umfang die Abfälle zum Verbrennungsprozess in den Zementöfen und zum Produktionsprozess von Zementklinkern beitragen. In welchem Umfang die Abfälle zum Verbrennungsprozess beitragen, lasse sich mit Hilfe des Heizwertes, gekoppelt an den Chlorgehalt der Abfälle, messen. In welchem Umfang die (Ascherückstände der) Abfälle zum Produktionsprozess beitragen, lasse sich mit Hilfe des anorganischen Anteils messen. Es sei nicht ausgeschlossen, dass eine Behandlung von Abfällen sowohl mit einem positiven Beitrag zum Verbrennungsprozess, d. h., dass die Abfälle einen Heizwert von mehr als 0 kJ/kg enthielten, als auch mit einem positiven Beitrag zur Herstellung von Zementklinkern, d. h., dass der anorganische Anteil dieser Abfälle mehr als 0 % betrage, bereits aus diesem Grund als Verwertungsverfahren im Sinne von R 1, R 3 und R 5 des Anhangs II B der Richtlinie zu betrachten sei. Sei in einem Verarbeitungsverfahren eine Handlung als Verwertung und eine andere Handlung als Beseitigung zu betrachten, frage es sich, ob das Verarbeitungsverfahren insgesamt als Verwertung oder als Beseitigung anzusehen sei.

42. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen sah sich der Staatsrat veranlasst,

dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

- 3 a) Ist es, falls die erste Frage zu verneinen ist, für die Einstufung der einzelnen Handlungen als Verwertung oder Beseitigung (R 1, R 3 und R 5 bzw. D 10) erheblich, in welchem Umfang (gemessen am Heizwert) die Abfälle zum Verbrennungsprozess oder (gemessen am Wiederverwendungsgrad des Materials) die Ascherückstände dieser Abfälle zum Produktionsprozess beitragen?
- 3 b) Anhand welcher Kriterien ist andererseits zu beurteilen, ob der Beitrag für die Einstufung als Verwertung ausreichend ist? Können in diesem Punkt in Ermangelung gemeinschaftlicher Kriterien nationale Kriterien angewandt werden?
4. Wenn eine Handlung als Verwertung und eine andere Handlung als Beseitigung einzustufen ist, wie ist dann das Verarbeitungsverfahren insgesamt zu betrachten?

43. Schriftliche Erklärungen haben abgegeben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die deutsche und die niederländische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission. Die niederländische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die Kommission waren in der mündlichen Verhandlung vertreten. Die Erklärungen der deutschen Regierung betreffen nur die Frage 3b; diejenigen des Vereinigten Königreichs greifen die Fragen nicht einzeln auf und legen eine zusammenfassende Antwort hierauf nahe.

Zur ersten Frage — die Beurteilung eines kombinierten Verfahrens der Abfallverarbeitung

44. Mit der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es die Richtlinie zulässt, ein Verfahren zur Verarbeitung von Abfällen, bei dem mehr als eine Handlung vorgenommen wird, als Ganzes zu beurteilen.

45. Diese Frage beruht darauf, dass der für die Abfälle vorgesehene Verarbeitungsprozess in einem kombinierten Verfahren besteht, das eine Verbrennung mit Energieverwertung mit anschließender Nutzung der Verbrennungsrückstände umfasst. Die Klägerin notifizierte dieses Verfahren als eine Verbindung von 1. Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung nach R 1, 2. Verwertung/Rückgewinnung organischer Stoffe, die nicht als Lösemittel verwendet werden,

nach R 3 und 3. Verwertung/Rückgewinnung von nichtmetallischen anorganischen Stoffen nach R 5 des Anhangs II B (die letzten beiden Kategorien sollen zu erkennen geben, dass die Abfälle beide Substanzarten enthalten). Der Beklagte hat für die Zulassung der beabsichtigten Verbringung die beiden Verfahrensstufen (Verbrennung oder Nutzung der Rückstände) anscheinend getrennt beurteilt, wobei er erstens entschied, dass der vorgesehene Wiederverwendungsgrad für eine Verwertung als Wiederverwendung des Materials nicht ausreicht, und zweitens für die Abfallverbringung zur Verwertung durch Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung eine Bedingung in Form eines Mindestheizwertes auferlegte. Die erste Frage des vorlegenden Gerichts geht wohl dahin, ob diese Betrachtungsweise für die Einstufung eines kombinierten Verfahrens, wie es hier vorliegt, als richtig anzusehen ist oder ob der Beklagte, wie die Klägerin behauptet, eine Gesamtbeurteilung der beiden Stufen hätte vornehmen müssen, was zu dem Schluss geführt hätte, dass die Abfälle zu 100 % verwertet werden.

46. Die Frage des vorlegenden Gerichts erhebt sich somit in einem verhältnismäßig engen Kontext, der nur darauf beruht, dass das nationale Recht oder die nationale Praxis einen prozentualen Schwellenwert vorschreibt, um ein Verfahren mit „Materialwiederverwendung“ als Verwertung im Sinne der Verordnung einstufen zu können.

47. Sowohl die Klägerin als auch die niederländische Regierung erklären, dass ein

kombiniertes Verfahren, wie es hier vorliegt, als Ganzes zu betrachten sei, während die Kommission die gegenteilige Ansicht vertritt.

48. Die Klägerin macht geltend, dass es sich hier um einen einzigen technischen Prozess und somit um einen einzigen Verwertungsvorgang handle. Dies werde nicht dadurch entkräftet, dass die Operation als Ganzes nicht in Anhang II B beschrieben werde, denn die Anhänge der Richtlinie seien nicht erschöpfend, wie aus deren Einleitung hervorgehe. Das Konzept der Anhänge erfordere vielmehr eine Gesamtbeurteilung eines Prozesses, der mehr als einen Vorgang umfasse.

49. Die niederländische Regierung vertritt hingegen die Auffassung, dass es sich bei den Anhängen II A und II B um abschließende Aufzählungen handle. Ein Verarbeitungsprozess, wie ihn das vorlegende Gericht beschreibe, sei ein einzelnes Verfahren im Sinne von Anhang II A oder II B, sofern eines der tatsächlichen Verfahren, die zu dem Verarbeitungsprozess gehörten, einem der Verfahren entspreche, die in Anhang II A oder II B aufgeführt seien. Die niederländische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung auch die Meinung geäußert, dass die Darstellung des hier gegebenen Verarbeitungsprozesses durch das vorlegende Gericht irreführend sei. Der Verbrennungsvorgang und die Nutzung der Rückstände für die Klinker erfolgten nämlich gleichzeitig und seien nicht, wie im Vorlagebeschluss angegeben, aufeinander folgende Schritte.

50. Nach Ansicht der Kommission ist der erste Vorgang, dem die Abfälle zugeführt

werden sollen, ausschlaggebend dafür, ob für die Abfälle im Sinne der Verordnung eine Notifizierung als Beseitigung oder Verwertung erforderlich ist. Im vorliegenden Fall sollen die Abfälle, wie das vorlegende Gericht ausführt, zuerst als Brennstoff in Zementöfen eingesetzt werden, wobei die gewonnene Energie die andernfalls durch Rohstoffe erzeugte Energie ersetzt. Die Kommission hält dies für eine „Hauptverwendung als Brennstoff“ und somit für eine Verwertung. Sie bemerkt zudem, es sei — wie im vorliegenden Fall — möglich, dass ein derartiger Vorgang weiteren Abfall der „zweiten Generation“ erzeuge. Ob die Nutzung dieses Abfalls Verwertung oder Beseitigung sei, habe keinen Einfluss auf die korrekte Einordnung des ersten Vorgangs, obgleich die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 der Richtlinie „die erforderlichen Maßnahmen [treffen müssen], um sicherzustellen, dass die Abfälle verwertet oder beseitigt werden,... ohne dass Verfahren oder Methoden verwendet werden, welche die Umwelt schädigen können“.

51. Im Sinne der Richtlinie sind als „Beseitigung“ oder „Verwertung“ „alle in Anhang II A [oder II B] aufgeführten Verfahren“ anzusehen. Ein kombiniertes Verfahren wird daher nur dann eine Beseitigung oder Verwertung im Sinne der Richtlinie darstellen, wenn es einer der Beschreibungen unter dem Titel dieser Anhänge entspricht. Bei einem kombinierten Verarbeitungsprozess, der — wie im vorliegenden Fall — nicht genau als eines dieser aufgeführten Verfahren beschrieben werden kann, stimme ich mit der Kommission darin überein, dass die Beurteilung

des ersten Vorgangs des genannten Prozesses für die Frage ausschlaggebend ist, ob eine Abfallverbringung, die für diesen Prozess bestimmt ist, im Sinne der Verordnung eine Notifizierung als Beseitigung oder Verwertung erfordert. Ich halte diese Betrachtungsweise aus den nachstehenden Gründen für richtig.

wertung bestimmt sein können, wenn auf ein erstes Verwertungsverfahren ein Beseitigungsverfahren folgen soll. Dies ergibt sich aus Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich der Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen müssen, um „die Entwicklung geeigneter Techniken zur Beseitigung gefährlicher Stoffe in Abfällen [zu fördern], die für die Verwertung bestimmt sind“.

52. Wie das Vereinigte Königreich zu bedenken gibt, führen zahlreiche Verwertungsverfahren zu Abfallrückständen, die ihrerseits entsorgt werden müssen, sei es durch weitere Verwertung oder durch Beseitigung. Der Frage, wie ein derartiger Mehrstufenprozess im Sinne der Verordnung einzuordnen ist, kommt somit eine gewisse praktische Bedeutung zu. Daher ist es wohl nicht verwunderlich, dass die Rechtsvorschriften selbst eine derartige Möglichkeit ins Auge fassen.

55. Die Verordnung spricht ebenfalls für diese Betrachtungsweise, da sie bei zur Verwertung bestimmten Abfällen erfordert, dass die notifizierende Person auf dem Begleitschein Angaben zu folgenden Punkten macht: zum vorgesehenen Entsorgungsverfahren für den Restabfall nach erfolgter Verwertung, zur Menge des verwerteten Materials im Verhältnis zur Restabfallmenge und zum Schätzwert des verwerteten Materials³⁶.

53. Die Richtlinie geht z. B. davon aus, dass auf ein Verwertungsverfahren im Sinne des Anhangs II B ein weiteres Verwertungsverfahren folgen kann. Anhang II B umfasst nämlich eine Verfahrensart, die auf eine derartige Situation zugeschnitten ist, da R 11 einen eigenen Verwertungstitel mit der Beschreibung „Verwendung von Abfällen, die bei einem der unter R 1 bis R 10 aufgeführten Verfahren gewonnen werden“, enthält.

56. Demnach zeigen das Konzept der Richtlinie und auch das der Verordnung, dass — wie die Kommission ausführt — die Einstufung des ersten Verfahrens, dem die Abfälle zugeführt werden sollen, für die Beantwortung der Frage maßgebend ist, ob die Abfälle im Sinne der Verordnung als Beseitigungs- oder als Verwertungsabfälle zu gelten haben.

54. Die Rechtsvorschriften sehen gleichfalls vor, dass Abfälle selbst dann für die Ver-

57. Dies bedeutet natürlich nicht, dass es dem Versandmitgliedstaat praktisch un-

³⁶ — Artikel 6 Absatz 5 sechster, siebter und achter Gedankenstrich.

möglich ist, die Ausfuhr von letztlich für die Beseitigung bestimmten Abfällen zu verhindern, sofern nur dem Beseitigungsverfahren ein Verwertungsverfahren vorausgeht. In Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich der Verordnung ist nämlich vorgesehen, dass der betroffene Mitgliedstaat Einwände gegen die Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen erheben kann, „wenn der Anteil an verwertbarem und nichtverwertbarem Abfall, der geschätzte Wert der letztlich verwertbaren Stoffe oder die Kosten der Verwertung und die Kosten der Beseitigung des nichtverwertbaren Anteils eine Verwertung unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten nicht rechtfertigen“.

58. Die aufgezeigte Lösung wird schließlich auch nicht durch den Hinweis der niederländischen Regierung entkräftet, dass die beiden in Rede stehenden Vorgänge (Verbrennung und Nutzung der Rückstände) praktisch gleichzeitig und nicht nacheinander erfolgten. Angesichts der hohen Temperaturen, die in den Zementöfen erreicht werden, mag es zwar nicht falsch sein, zu behaupten, dass die beiden Vorgänge aus praktischen Gründen mehr oder weniger gleichzeitig vonstattengehen, sie lassen sich andererseits jedoch zu Analysezwecken klar als getrennte Schritte unterscheiden. So muss die Verbrennung der organischen Bestandteile der Abfälle logischerweise der Nutzung der anorganischen Verbrennungsrückstände vorausgehen. Aus dem Vorlagebeschluss ergibt sich im Übrigen auch, dass das vorlegende Gericht von dieser Betrachtungsweise ausgeht.

59. Somit lässt sich feststellen, dass im Fall eines kombinierten Prozesses zur Ver-

arbeitung von Abfällen mit mehreren erkennbaren getrennten Verarbeitungsvorgängen der erste derartige Vorgang dafür ausschlaggebend ist, ob die Abfälle im Sinne der Verordnung zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmt sind.

Zur zweiten Frage — die Einstufung des vorliegenden Verarbeitungsverfahrens

60. Mit der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob im Fall der Bejahung der ersten Frage das in Rede stehende Verfahren eine Verwertung im Sinne von R 1, R 3 und R 5 des Anhangs II B darstellt, wenn es zur vollständigen Nutzung der dabei verwendeten Abfälle führt.

61. Da ich vorschlage, die erste Frage zu verneinen, ist die zweite Frage des vorlegenden Gerichts nicht von eigentlichem Belang. Ich möchte jedoch kurz einiges dazu ausführen.

62. Wie aus dem Vorlagebeschluss hervorgeht, erhebt sich die zweite Frage des vorlegenden Gerichts, weil ein Verfahren der „Wiederverwendung“ nach dem nationalen Recht oder der nationalen Praxis nur dann als Verwertung eingestuft werden kann, wenn dabei mindestens 50 % der Abfälle wieder verwendet werden. Unter Zugrundelegung der von mir vorgeschlagenen Antwort auf die erste Frage hängt indessen

die Beurteilung eines kombinierten Verfahrens, wie es hier vorliegt, von der Zuordnung der ersten Stufe dieses Verfahrens ab. Im gegebenen Fall umfasst die genannte Stufe die Abfallverbrennung in den Öfen einer Zementfabrik, wobei Brennstoff aus anderen Quellen ersetzt wird und somit natürliche Rohstoffe erhalten bleiben. Aus den in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Deutschland³⁷ eingehend dargelegten Gründen stellt ein derartiges Verfahren meines Erachtens eine „Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung“ nach R 1 des Anhangs II B dar, sofern erstens der überwiegende Teil der Abfälle als Brennstoff verwendet wird und zweitens die hierbei gewonnene Energie hauptsächlich so eingesetzt wird, dass der überwiegende Teil der hierbei erzeugten Energie genutzt wird. Somit ist es nach R 1 nicht erforderlich, dass die Abfälle in ihrer Gesamtheit als Brennstoff verwendet werden.

Zur dritten Frage — die Bedeutung und Rechtmäßigkeit nationaler Kriterien

63. Mit der dritten Frage wirft das vorlegende Gericht eine Reihe von Fragen auf, die die im niederländischen Recht und in

der niederländischen Praxis festgelegten Kriterien für die Beurteilung der Frage, ob ein bestimmtes Verfahren eine Verwertung im Sinne der Verordnung darstellt, betreffen.

64. Mit Frage 3a soll geklärt werden, ob es für die Einstufung der einzelnen Verfahren als Verwertung oder Beseitigung (R 1, R 3 und R 5 bzw. D 10) erheblich ist, in welchem Umfang (gemessen am Heizwert) die Abfälle zum Verbrennungsprozess oder in welchem Umfang (gemessen am Wiederverwendungsgrad des Materials) die Ascherückstände dieser Abfälle zum Produktionsprozess beitragen.

65. Die Frage, ob es für die Einstufung der Verbrennung als Verwertung unter R 1 des Anhangs II B oder als Beseitigung unter D 10 des Anhangs II A erheblich ist, in welchem Umfang (gemessen am Heizwert) die Abfälle zum Verbrennungsprozess beitragen, hatte sich auch in der Rechtssache Kommission/Deutschland erhoben, und ich habe sie in meinen Schlussanträgen hierzu ausführlich erörtert. Ich habe dargelegt, dass das mengenmäßige Kriterium der Rechtsvorschriften für ein Verwertungsverfahren nach R 1 allein darin liegt, dass die Abfälle „hauptsächlich“ als Brennstoff oder anderes Mittel der Energieerzeugung verwendet werden müssen; die praktische Bedeutung dieses Erfordernisses wird vorstehend³⁸ erklärt. Sonstige mengenmäßige Kriterien, wie etwa der Heizwert der Ab-

37 — Zitiert in Fußnote 3. Siehe insbesondere Nrn. 54 bis 67.

38 — Nr. 62.

fälle, sind meines Erachtens unter gesetzlichen Gesichtspunkten³⁹ für die Einstufung eines Verfahrens als Verwertung oder Beseitigung unerheblich.

66. Mit Frage 3a möchte das vorlegende Gericht ferner wissen, ob es für die Einstufung des Verfahrens als Verwertung oder Beseitigung erheblich ist, in welchem Umfang die Ascherückstände der Abfälle zum Produktionsprozess beitragen. Damit wird die weiter gehende Frage — mit gewisser allgemeiner Bedeutung — aufgeworfen, wie umfassend eine (Wieder-)Verwendung sein muss, um als Verwertung angesehen zu werden. Hierzu müsste der Gerichtshof Kriterien aufstellen, nach denen ein Verfahren unter R 3 oder R 5 (Verwertung/Rückgewinnung bestimmter organischer und anorganischer Stoffe) fällt. In den Erklärungen, die beim Gerichtshof in der vorliegenden Rechtsache abgegeben wurden, ist diese Frage jedoch nicht im Besonderen zur Sprache gebracht worden. Da es in Anbetracht meiner vorgeschlagenen Antwort auf die erste Frage ohnedies nicht erforderlich ist, auf den genannten Aspekt der dritten Frage einzugehen, um dem vorlegenden Gericht eine Entscheidung im Ausgangsverfahren zu ermöglichen, sehe ich von einer weiteren Erörterung dieses Punktes ab.

67. Mit Frage 3b möchte das vorlegende Gericht erstens wissen, anhand welcher Kriterien zu beurteilen ist, ob der Beitrag

der Abfälle zum Verbrennungs- oder Produktionsprozess für die Einstufung als Verwertung ausreichend ist. Soweit die Frage die Relevanz des Beitrags der Abfälle zur Verbrennung betrifft, ist sie vorstehend beantwortet worden⁴⁰. Soweit sie die Erheblichkeit des Beitrags der Abfälle zum Produktionsprozess betrifft, habe ich bereits dargelegt⁴¹, weshalb dieser Punkt im vorliegenden Fall nicht erörtert zu werden braucht.

68. Unter 3b fragt das vorlegende Gericht zweitens, ob in Ermangelung von Gemeinschaftskriterien für den Beitrag der Abfälle zur Verbrennung oder Produktion nationale Kriterien angewandt werden können. Ich bin auf diese Frage ausführlich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Deutschland⁴² eingegangen, wobei ich die Frage verneint habe. In diesen Schlussanträgen habe ich ausgeführt, dass die unannehmbaren Folgen, die sich ergeben, wenn es den Mitgliedstaaten ermöglicht wird, ihre eigenen Kriterien in einer solchen Weise anzuwenden, bei den Unterschieden der Mindestheizwerte sichtbar werden, die einige Mitgliedstaaten nach den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen bei der Abfallverbrennung voraussetzen, um die damit verbundene Wärmeerzeugung einem Verwertungsverfahren nach R 1 des Anhangs II B der Richtlinie zuzuordnen. Diese Heizwerte reichen von 5 000 kJ/kg in Frankreich bis zu 21 000 kJ/kg im Vereinigten Königreich. Die Anwendung so weit auseinander liegender Grenzwerte in verschiedenen Mit-

40 — Siehe oben, Nr. 62.

41 — Siehe oben, Nr. 66.

42 — Siehe insbesondere Nrn. 43 bis 51.

39 — Siehe unten, Nrn. 68 und 69.

gliedstaaten widerspräche zweifellos dem Ziel der Richtlinie, die u. a. auf eine „gemeinsame Terminologie“ für eine „effizientere Abfallbewirtschaftung in der Gemeinschaft“⁴³ ausgerichtet ist, und der Verordnung, die darauf aufbaut, dass die verschiedenen Mitgliedstaaten die gleichen Verfahren für Abfälle anwenden, die spezifischen Vorgängen zugeführt werden sollen. Wenn es den Mitgliedstaaten, wie die Kommission in der Rechtssache Kommission/Deutschland ausführt, freistünde, ihre eigenen divergierenden Kriterien zur Geltung zu bringen und dabei zu bestimmen, welche Maßnahmen als Verwertungsverfahren einzustufen sind, würde die Bedeutung des Artikels 7 Absatz 4 der Verordnung, in dem die Fälle, in denen die Mitgliedstaaten Einwände gegen die Abfallverbringung zur Verwertung erheben können, abschließend aufgeführt sind⁴⁴, stark eingeschränkt.

derungen unterbreitet hat, die zur Anpassung der Anhänge der Richtlinie an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt erforderlich sind und nach einem festgelegten Verfahren in Zusammenarbeit mit einem aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschuss erlassen werden⁴⁶. Diese Unterlage enthält eine Reihe von Vorschlägen zur Begrenzung des Umlaufs zu verbrennender Abfälle. Dabei handelt es sich auch um Kriterien zur besseren Unterscheidung zwischen „Verbrennung an Land“ nach D 10 des Anhangs II A und „Hauptverwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung“ nach R 1 des Anhangs II B. Zur Erörterung stand in diesem Rahmen u. a. der Heizwert, dessen Grenzwert 17 000 kJ/kg betragen sollte. Eine darauf beruhende Unterscheidung wurde jedoch anscheinend von der Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht akzeptiert.

69. Damit ist nicht gesagt, dass ein einheitliches, auf dem Heizwert beruhendes Kriterium kein nützliches und brauchbares Mittel zur Unterscheidung zwischen Verwertungs- und Beseitigungsverfahren wäre, wenn es auf Gemeinschaftsebene festgelegt würde. Es war jedoch anscheinend bisher nicht möglich, sich auf ein derartiges Kriterium zu einigen. In der Rechtssache Kommission/Deutschland wurde auf eine Arbeitsunterlage hingewiesen, die die Kommission dem Technischen Anpassungsausschuss im Jahr 1999⁴⁵ gemäß der Richtlinie im Hinblick auf die An-

70. Schließlich ist noch zu bemerken, dass es Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung dem Versandmitgliedstaat zwar ermöglicht, gegen die geplante Verbringung Einwände „gemäß“ Artikel 7 der Richtlinie zu erheben, wonach die Mitgliedstaaten Abfallbewirtschaftungspläne erstellen müssen; diese Bestimmung verleiht jedoch kein uneingeschränktes Ermessen, um jegliche Verbringung unterbinden zu können, die nicht mit einem derartigen Plan im Einklang steht. Es widerspricht meines Erachtens nämlich zweifellos dem gesetzlichen Gesamtkonzept, wenn ein Mitgliedstaat in einen Abfallbewirtschaftungsplan

43 — Dritte Begründungserwägung der Richtlinie 91/156.

44 — Urteil ASA, zitiert in Fußnote 3, Randnr. 36.

45 — 28. Januar 1999, XIE3/KW D(99).

46 — Artikel 17 und 18 der Richtlinie.

Kriterien für die Unterscheidung zwischen Beseitigung und Verwertung aufnimmt, die im Gegensatz zur Richtlinie stehen.

Zur vierten Frage — die Einstufung eines Verfahrens, das eine Verwertungs- und eine Beseitigungshandlung umfasst

71. Mit der vierten und letzten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, wie das Verarbeitungsverfahren insgesamt zu betrachten ist, wenn eine Handlung als Verwertung und eine andere Handlung als Beseitigung einzustufen ist.

72. Ich habe bereits bei der vorgeschlagenen Beantwortung der ersten Vorlagefrage festgestellt, dass im Fall eines kombinierten Prozesses zur Verarbeitung von Abfällen mit mehreren erkennbaren getrennten Verarbeitungsvorgängen der erste derartige Vorgang dafür ausschlaggebend ist, ob die Abfälle im Sinne der Verordnung zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmt sind. Genauer gesagt — und dies entspricht vielleicht auch der Betrachtungsweise des vorlegenden Gerichts — sind Abfälle, die für ein Verwertungsverfahren bestimmt sind und deren Rückstände sodann einem Beseitigungsverfahren zugeführt werden sollen, nach der Verordnung als Abfälle zu notifizieren, die zur Verwertung verbracht werden. Der Versandmitgliedstaat kann indessen nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich der Verordnung Einwände gegen eine derartige Verbringung

erheben, „wenn der Anteil an verwertbarem und nichtverwertbarem Abfall, der geschätzte Wert der letztlich verwertbaren Stoffe oder die Kosten der Verwertung und die Kosten der Beseitigung des nichtverwertbaren Anteils eine Verwertung unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten nicht rechtfertigen“. Dem Versandmitgliedstaat wird diese Beurteilung möglich sein, da der Begleitschein nach Maßgabe der Verordnung Angaben bezüglich des vorgesehenen Entsorgungsverfahrens für den Restabfall nach erfolgter Verwertung, der Menge des verwerteten Materials im Verhältnis zur Restabfallmenge und des Schätzwerts des verwerteten Materials⁴⁷ enthalten muss.

73. Nach Ansicht der Klägerin und der niederländischen Regierung ist ein Verarbeitungsprozess, der sowohl Verwertungs- als auch Beseitigungsvorgänge umfasst, angesichts des in der Richtlinie der Verwertung eingeräumten Vorrangs als Verwertung einzustufen. Dieses Argument ist im Hinblick auf den von mir eingenommenen Standpunkt nicht erheblich. Der Gerichtshof hat diesen Punkt zudem im Urteil ASA⁴⁸ aufgegriffen und dabei festgestellt, dass der grundsätzliche Vorrang der Abfallverwertung, durch den die Verwertung gefördert werden soll, per definitionem nur auf Abfälle zutrifft, die tatsächlich zur Verwertung bestimmt sind, und daher nicht eine Prüfung der geplanten Verwendung durch die zuständige Behörde am Versandort verbietet.

47 — Artikel 6 Absatz 5 sechster, siebter und achter Gedankenstrich.

48 — Randnr. 45; siehe auch Nr. 78 meiner Schlussanträge zu diesem Urteil.

Ergebnis

74. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen sind die vom niederländischen Raad van State zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen meines Erachtens daher wie folgt zu beantworten:

1. Im Fall eines kombinierten Prozesses zur Verarbeitung von Abfällen mit mehreren erkennbaren getrennten Verarbeitungsvorgängen ist der erste derartige Vorgang dafür ausschlaggebend, ob die Abfälle im Sinne 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 zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmt sind.
2. Ein Verfahren, in dem Abfälle in einem Verarbeitungsprozess verbrannt werden und dabei Brennstoff aus anderen Quellen ersetzen, stellt eine Verwertung nach R 1 des Anhangs II B der Abfallrichtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 dar, sofern erstens der überwiegende Teil der Abfälle als Brennstoff verwendet wird und zweitens der überwiegende Teil der hierbei erzeugten Energie genutzt wird.