

# **Die Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft**

**Umsetzungsdefizite und  
gesetzgeberischer Handlungsbedarf**

**Von**

**Axel Schreier**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Inhaltsverzeichnis

## *Einleitung*

<b>Inhalt und Ziel der Untersuchung</b>	21
---	----

## *1. Kapitel*

<b>Einführung in den Problembereich</b>	29
---	----

A. Entwicklung und Ziele des europäischen Abfallrechts .....	29
B. Sonderproblem: Die Rechtsgrundlage der Rechtsakte der Gemeinschaft.....	34
C. Entwicklung und Ziele des deutschen Abfallrechts.....	38

## *2. Kapitel*

<b>Dogmatische Grundlagen der Richtlinien des EG-Rechts</b>	40
---	----

A. Funktion und Bedeutung der Richtlinie in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften .....	40
I. Unmittelbare Wirkung von Richtlinien.....	41
II. Konsequenzen rechtswidrigen innerstaatlichen Rechts .....	42
B. Die Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH .....	45
I. Die Anforderungen im einzelnen.....	45
II. Richtlinienkonforme Auslegung .....	47
III. Gemeinschaftswidriges Gemeinschaftsrecht.....	50

## *3. Kapitel*

<b>Grundprinzipien und Begrifflichkeiten des europäischen und des deutschen Abfallrechts</b>	53
--	----

A. Grundprinzipien des europäischen Abfallrechts und ihre Umsetzung durch das deutsche Abfallrecht .....	53
I. Das Gebot der Abfallvermeidung .....	53
1. "Status" der Abfallvermeidung.....	53
2. Prioritätenfolge .....	55
3. Ergebnis .....	56
II. Das Gebot der Abfallverwertung.....	56
1. Das Abfallverwertungsgebot im europäischen Recht.....	56

2. Das Abfallverwertungsgebot nach deutschem Recht.....	57
III. "Umwelt"- bzw. "Gemeinwohlverträglichkeit" der Abfallentsorgung.....	57
1. Das europarechtliche Gesundheits- und Umweltverträglichkeitsgebot.....	58
a) "Gefährdung" .....	59
b) "Belästigung" .....	60
c) "Beeinträchtigung" .....	60
d) "Schädigung" .....	61
2. Das Gebot der Gemeinwohlverträglichkeit der Abfallentsorgung im deutschen Abfallrecht .....	61
a) Prinzipieller Vorrang der Umweltbelange?.....	62
b) Die Schutzgüter im einzelnen.....	63
aa) Gesundheitsgefahr .....	63
bb) Gefährdung von Wasser, Luft, Boden, Tier- und Pflanzenwelt .....	64
cc) Verursachung von Geräusch- und Geruchsbelästigungen .....	66
dd) Beeinträchtigung von Umgebung und Landschaftsbild .....	66
3. Kritik .....	66
IV. Ergebnis.....	68
B. Begrifflichkeiten des Abfallrechts .....	68
I. Die Begriffe "Entsorgung" bzw. "Beseitigung und Verwertung".....	68
II. Der Abfallbegriff .....	69
1. Der Abfallbegriff des Gemeinschaftsrechts .....	70
a) Der Abfallbegriff der Richtlinie 75/442/EWG.....	70
aa) "Stoffe oder Gegenstände" .....	70
bb) "Besitzer" des Abfalls .....	71
cc) Objektive Elemente des europarechtlichen Abfallbegriffs .....	72
dd) Subjektive Elemente des europarechtlichen Abfallbegriffs .....	73
b) Der Abfallbegriff der RL 91/689/EWG .....	77
c) Der Abfallbegriff der RL 78/176/EWG .....	78
d) Die Abfallbegriffe der RL 75/439/EWG und der RL 76/403/EWG .....	79
e) Der Abfallbegriff der übrigen Richtlinien .....	80
f) Vom europäischen Abfallbegriff ausgenommene Stoffe und Gegenstände .....	80
aa) Auslegung des Begriffs "Bodenschätze" .....	81
bb) Abgrenzung der Begriffe "Abwässer"/"flüssige Abfälle" .....	82
g) Ergebnis.....	84
2. Der Abfallbegriff des deutschen Abfallrechts .....	84
a) Der Sachbegriff des § 1 Abs. 1 S. 1 AbfG .....	85
aa) Die §§ 10 f. AbfG als Rechtsgrundlage.....	88
bb) Regelungen in den Landesabfallgesetzen .....	88
cc) Regelungen im WHG .....	89
dd) Regelungen im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht .....	89
ee) Bedenken bezüglich des Umfangs der Verantwortlichkeit .....	95
ff) Ergebnis .....	97
b) Abfallbesitzer i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 AbfG .....	98
c) Das subjektive Element des Abfallbegriffs nach dem AbfG .....	100
d) Das objektive Element des Abfallbegriffs des deutschen Abfallrechts..	104

e) Umsetzung des Begriffs "gefährliche Abfälle" der RL 91/689/EWG über gefährliche Abfälle .....	107
f) Umsetzung des Abfallbegriffs der RL 78/176/EWG über Abfälle aus der Titandioxid-Produktion.....	110
g) Umsetzung des Abfallbegriffs der RL 76/403/EWG (PCB- und PCT-Richtlinie) .....	111
h) Umsetzung des Altölbegriffs der RL 75/439/EWG über Altölbeseitigung .....	113
i) Ausnahmeregelungen des Abfallrechts für bestimmte Stoffe und ihre Vereinbarkeit mit den europarechtlichen Vorgaben .....	114
aa) § 1 Abs. 3 Nr. 1 AbfG .....	114
bb) § 1 Abs. 3 Nr. 2 AbfG (Radioaktive Abfälle).....	116
cc) § 1 Abs. 3 Nr. 3 AbfG (Bergbauabfälle) .....	116
dd) § 1 Abs. 3 Nr. 4 AbfG (Gasförmige Stoffe).....	117
ee) § 1 Abs. 3 Nr. 5 AbfG (In Gewässer eingeleitete Stoffe).....	118
ff) § 1 Abs. 3 Nr. 8 AbfG (Kampfmittel).....	119
3. Ergebnis.....	121

#### *4. Kapitel*

### **Das Planungsrecht in der Abfallwirtschaft der Gemeinschaften und der Bundesrepublik** 123

A. Das abfallwirtschaftliche Planungsrecht der Gemeinschaft.....	124
I. Die von der RL 75/442/EWG vorgesehenen Pläne .....	124
1. Änderungen durch die Neufassung der Planungsbestimmungen .....	125
2. Rechtsnatur der Pläne .....	130
3. Frist zur Aufstellung der Pläne .....	131
4. Zusammenfassung .....	132
II. Europäische Planungsvorgaben der RL 91/689/EWG .....	132
1. Regelungen der Richtlinie selbst .....	132
2. Planungsregelungen der RL 84/631/EWG .....	134
III. Die "Programme" nach der RL 78/176/EWG .....	134
B. Das Abfallplanungsrecht der Bundesrepublik .....	137
I. Umsetzung der Vorgaben der RL 75/442/EWG .....	137
1. Die Planinhalte des Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie.....	138
2. Die Planinhalte des Art. 5 der Richtlinie.....	142
3. Verbindlichkeit der Pläne .....	144
a) Die Verbindlichkeit der Abfallpläne der Länder .....	146
b) Ergebnis/Zusammenfassung .....	151
4. Die Vermeidung von Abfällen als Bestandteil der Pläne.....	152
a) Planungsregelungen zur Abfallvermeidung der Länder .....	152
b) Konflikte in der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern und ihre Bedeutung für die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ..	154
c) Ergebnis .....	155
II. Umsetzung der Vorgaben der RL 91/689/EWG durch den deutschen Gesetzgeber.....	155

III. Umsetzung der Anforderungen der RL 78/176/EWG .....	157
C. Ergebnis .....	158

### 5. Kapitel

<b>Das abfallrechtliche Anlagenrecht beider Rechtsordnungen</b> .....	<b>160</b>
A. Genehmigungspflichtige Tätigkeiten und Anlagen .....	160
I. Im Abfallrecht der Gemeinschaften .....	160
1. Umfang der Genehmigungspflicht der Art. 9 und 10 der RL 75/442/EWG .....	160
2. Die Genehmigungspflicht der RL 91/689/EWG .....	164
3. Die Genehmigungspflichten der RL 78/176/EWG .....	167
4. Die Genehmigungspflichten der RL 75/439/EWG .....	169
II. Die Genehmigungspflichten im Abfallrecht der Bundesrepublik .....	170
1. Der Zulassung "vorgelagerter" Voraussetzungen .....	170
a) Der Begriff "Abfallentsorgungsanlage" .....	171
b) "Ortsfestigkeit" der Abfallentsorgungsanlagen .....	178
c) Genehmigungspflicht der "wesentlichen Änderung" einer Abfallent- sorgungsanlage .....	180
d) Die Ausnahmetatbestände des § 4 AbfG im Lichte des EG-Rechts .....	181
aa) Ausnahmen vom Anlagenzwang nach § 4 Abs. 2 AbfG .....	181
bb) Ausnahmen vom Anlagenzwang nach § 4 Abs. 4 AbfG .....	182
2. Umsetzung der Genehmigungsanforderungen der RL 75/442/EWG .....	184
a) Zulassung nach Abs. 2 des § 7 AbfG .....	184
aa) Grundsätzliche Eignung des Planfeststellungsverfahrens zur Um- setzung des gemeinschaftsrechtlichen Genehmigungserforder- nisses .....	184
bb) Die inhaltlichen Anforderungen der Zulassung nach § 7 Abs. 2 AbfG .....	188
(1) Erfordernis einer UVP nach § 7 Abs. 2 S. 2 AbfG .....	188
(2) Zulässigkeit von Nebenbestimmungen nach § 8 Abs. 1 AbfG .....	188
(3) Zulässigkeit von Sicherheitsleistungen i.S.d. § 8 Abs. 2 AbfG .....	189
(4) Zulässigkeit von Versagungsgründen nach § 8 Abs. 3 AbfG .....	190
cc) Weitere inhaltliche Zulassungsvoraussetzungen des Abfallge- setzes .....	196
dd) Die Erfüllung weiterer gemeinschaftsrechtlicher Anforderungen an den Genehmigungsinhalt .....	199
b) Die Zulassung nach Abs. 3 des § 7 AbfG .....	201
c) Die Zulassung nach § 7 Abs. 1 AbfG i. V. m. §§ 4 ff. BImSchG .....	202
d) Zulässigkeit vorzeitigen Beginns nach § 7 a AbfG und nach § 15 a BImSchG .....	209
3. Umsetzung der Genehmigungsanforderungen der RL 91/689/EWG .....	210
4. Umsetzung der Genehmigungsanforderungen der RL 78/176/EWG .....	212
a) Lagerung und Ablagerung von Titandioxid-Abfällen .....	212
b) Einleitung, Einbringung und Versenkung von Titandioxid-Abfällen .....	213
c) Ergebnis .....	215
5. Umsetzung der Genehmigungsanforderungen der RL 75/439/EWG .....	216

a) Umfang der Genehmigungspflicht .....	216
b) Terminologische Abweichungen .....	217
c) Inhaltliche Anforderungen.....	217
aa) Nach Art. 6 Abs. 1 der RL 75/439/EWG .....	217
bb) Nach Art. 6 Abs. 2 der RL 75/439/EWG.....	219
cc) Spezielle Anforderungen für die Verwertung von Altölen.....	220
(1) Anforderungen des Art. 7 der RL 75/439/EWG.....	221
(2) Anforderungen des Art. 8 der RL 75/439/EWG.....	224
6. Ergebnis .....	224
B. Meldepflichten des EG-Abfallrechts/Die Abfallbeförderung.....	225
I. Anforderungen der RL 75/442/EWG.....	225
II. Einsammlung und Beförderung giftiger Abfälle im Sinne der RL 91/689/EWG.....	227
III. Ergebnis.....	228

### *6. Kapitel*

#### **Die grenzüberschreitende Abfallverbringung** 229

A. Das frühere Sekundärrecht der Gemeinschaft zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung und seine Auswirkungen auf das bundesdeutsche Recht.....	231
I. Die RL 84/631/EWG: Das "Prinzip der offenen Grenzen".....	231
1. Die Verbringung innerhalb der Gemeinschaft .....	232
a) Import .....	232
b) Export .....	233
c) Transit .....	234
2. Die Verbringung von Abfällen aus der Gemeinschaft in Drittstaaten und aus Drittstaaten in die Gemeinschaft.....	235
a) Die Einfuhr von Sonderabfällen in die Gemeinschaft aus Drittstaaten..	235
b) Die Ausfuhr von Sonderabfällen in Drittstaaten .....	235
II. Die RL 75/442/EWG n.F. ....	237
1. Die Konsequenzen der Neufassung der RL 75/442/EWG für die grenzüberschreitende Abfallverbringung .....	237
2. Die Auswirkungen der Neufassung der Rahmenrichtlinie auf die Regelungen der Verbringungsrichtlinie.....	240
III. Die Umsetzung der Bestimmungen durch den deutschen Gesetzgeber.....	243
1. Umsetzung der Bestimmungen der RL 84/631/EWG .....	244
a) Verbringung in und aus Drittstaaten.....	244
aa) Einfuhr .....	244
bb) Ausfuhr .....	248
cc) Durchfuhr.....	251
b) Die Verbringung innerhalb der Gemeinschaft .....	252
c) Ergebnis.....	253
2. Umsetzung der RL 75/442/EWG n.F. ....	253

B. Das Primärrecht der Gemeinschaft zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung und seine Auswirkungen auf das bundesdeutsche Recht.....	254
I. Die Anwendbarkeit der Grundfreiheiten des EG-Vertrages auf die grenzüberschreitende Abfallverbringung .....	255
II. Vereinbarkeit von Bundesrecht und EG-Primärrecht .....	257
1. Die ausdrücklichen Regeln über die Abfallverbringung .....	258
a) Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit .....	258
aa) Eingriff in den Schutzbereich.....	259
bb) Rechtfertigung .....	259
(1) "Rechtfertigung" nach der "Cassis"-Rechtsprechung .....	260
(2) Ergebnis .....	267
2. Der Grundsatz der Inlandsentsorgung in seinen praktischen Auswirkungen und seine Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit.....	267
C. Abkehr vom „Prinzip der offenen Grenzen“ durch die Verbringungsverordnung? .....	273
I. Der Geltungsbereich der Verordnung .....	275
II. Der Inhalt der Verordnung .....	279
1. Die Verbringung innerhalb der Gemeinschaft (Titel II).....	280
a) Die innergemeinschaftliche Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen .....	280
b) Die innergemeinschaftliche Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen .....	288
c) Die Verbringung von zur Beseitigung und zur Verwertung bestimmten Abfällen zwischen Mitgliedstaaten mit Durchfuhr durch Drittländer... ..	291
2. Die Verbringung innerhalb der Mitgliedstaaten (Titel III) .....	292
3. Die Ausfuhr von Abfällen (Titel IV) .....	293
a) Die Ausfuhr von zur Beseitigung bestimmten Abfällen .....	293
b) Die Ausfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfällen.....	294
c) Die Ausfuhr von Abfällen in AKP-Staaten .....	298
4. Die Einfuhr von Abfällen in die Gemeinschaft (Titel V) .....	298
a) Die Einfuhr von zur Beseitigung bestimmten Abfällen.....	298
b) Die Einfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfällen .....	300
5. Die Durchfuhr von Abfällen (Titel VI) .....	302
a) Die grundsätzlichen Durchfuhrbestimmungen .....	302
b) Die Durchfuhr von Verwertungsabfällen aus einem Land und in ein Land, in dem der OECD-Beschluß gilt.....	303
6. Den übrigen Titeln gemeinsame Bestimmungen (Titel VII).....	303
III. Ergebnis/Zusammenfassung .....	304

## 7. Kapitel

### Überwachungs- und Kontrollpflichten 307

A. Überwachungsregelungen des Gemeinschaftsrechts .....	307
I. Regelungen der RL 75/442/EWG .....	307
II. Regelungen der RL 91/689/EWG.....	309
III. Regelungen der RL 78/176/EWG.....	310
IV. Regelungen der RL 75/439/EWG .....	313

B. Die Umsetzung dieser Pflichten durch den deutschen Gesetzgeber .....	313
I. Umsetzung der Vorgaben der RL 75/442/EWG .....	313
II. Umsetzung der Vorgaben der RL 91/689/EWG .....	317
III. Umsetzung der Vorgaben der RL 78/176/EWG .....	319
IV. Umsetzung der Vorgaben der RL 75/439/EWG .....	320

### *8. Kapitel*

<b>Die Kosten der Abfallbeseitigung</b>	<b>322</b>
---	------------

<b>Zusammenfassung/Ausblick</b>	<b>325</b>
---------------------------------	------------

A. Zusammenfassung .....	325
B. Ausblick .....	333
Literaturverzeichnis .....	336