

Die Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft

**Umsetzungsdefizite und
gesetzgeberischer Handlungsbedarf**

Von

Axel Schreier



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Inhalt und Ziel der Untersuchung	21
---	----

1. Kapitel

Einführung in den Problembereich	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

Dogmatische Grundlagen der Richtlinien des EG-Rechts	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

Grundprinzipien und Begrifflichkeiten des europäischen und des deutschen Abfallrechts	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

Das abfallrechtliche Anlagenrecht beider Rechtsordnungen	160
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 grenz- überschreitende Abfallverbringung	237
2. Die Auswirkungen der Neufassung der Rahmenrichtlinie auf die Rege- lungen 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

Die Kosten der Abfallbeseitigung	322
---	------------

Zusammenfassung/Ausblick	325
---------------------------------	------------

A. Zusammenfassung	325
B. Ausblick	333
Literaturverzeichnis	336