

RECHTSGUTACHTEN

NOVELLIERUNG DER ABFALLRAHMENRICHTLINIE – AUSDEHNUNG DES AUTARKIE- UND NÄHEPRINZIPS

- ▶ Im Rahmen der Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie sollen die Prinzipien der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe von Abfällen zur Beseitigung auf gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung ausgedehnt werden. Mitgliedstaaten hätten dadurch die Option, die Abfallverbringung in andere Mitgliedstaaten zu untersagen.
- ▶ Derartige Ausführbeschränkungen würden einen massiven Eingriff in den freien Warenverkehr nach Art. 28 ff. EGV darstellen, der weder aufgrund der in Art. 30 Satz 1 EGV explizit kodifizierten Schranken, noch durch „zwingender Erfordernisse“ des Umweltschutzes oder unter dem Aspekt der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ gemäß Art. 86 Abs. 2 EGV gerechtfertigt ist.

A. AUSDEHNUNG DES AUTARKIE- UND NÄHEPRINZIPS

I. Bestehende Rechtslage, Art. 5 AbfRRL

Bislang regelt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 der Abfallrahmenrichtlinie 2006/12/EG (AbfRRL)¹, dass für Abfälle zur Beseitigung ein Netz von Abfallbeseitigungsanlagen errichtet werden soll, das „es der Gemeinschaft insgesamt erlaub[t], die Entsorgungsautarkie zu erreichen, und es jedem einzelnen Mitgliedstaat ermöglich[t], diese Autarkie anzustreben [...]“. Hierdurch sollen insbesondere grenzüberschreitende „Müllexporte“ in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union unterbunden werden. Das Autarkieprinzip wird gemäß Art. 5 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie 2006/12/EG durch den Grundsatz der Entsorgungsnähe ergänzt, demzufolge „die Abfälle in einer der am 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.“ Dadurch sollen Abfälle möglichst in der Nähe ihrer Entstehung beseitigt sowie weiträumige Abfalltransporte und die damit verbundenen Umweltbelastungen vermieden werden. Der Grundsatz der Entsorgungsnähe ist letztlich Ausfluss des in Art. 174 Abs. 2 EGV verankerten Ursprungsprinzips, demzufolge Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind. Die beiden abfallrechtlichen Grundsätze sind nach derzeitiger Rechtslage ausschließlich auf Abfälle zur Beseitigung² und nicht auf Abfälle zur Verwertung³ anwendbar⁴.

¹ Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle, ABl. L 114 vom 27.04.2006, S. 9 ff.

² Art. 3 Ziffer 18 Satz 1 des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 4/2008 definiert nunmehr den abfallrechtlichen Begriff der „Beseitigung“ als „Verfahren, das keine Verwertung ist, auch wenn das Verfahren zur Nebenfolge hat, dass Stoffe oder Energie zurückerhalten werden.“

³ Unter „Verwertung“ ist nach Art. 3 Ziffer 14 Satz 1 des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 4/2008 ein Verfahren zu verstehen, „als dessen Hauptergebnis die Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie andere Materialien ersetzen, die ansonsten zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen.“

⁴ EuGH, Urteil vom 25.06.1998, Rs. C-203/96, Slg. 1998, I-4075, Rn. 34 (Dusseldorp BV / Minister van Volkshuisvesting); *Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl. 2005, S. 353, Fn. 205 m.w.N.

II. Geplante Änderung der Rechtslage

Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission vom 21.12.2005 für eine Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie⁵ ließ die in Art. 5 der bisherigen Rahmenrichtlinie festgeschriebene Begrenzung der Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe auf Abfälle zur Beseitigung unverändert. Im Gegensatz dazu sieht der vom Rat am 20.12.2007 festgelegte Gemeinsame Standpunkt (EG) Nr. 4/2008⁶ in Art. 14 nunmehr insbesondere auf deutsches Betreiben hin⁷ vor, dass zukünftig beide Grundsätze auch für gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung gelten sollen⁸:

Artikel 14: Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Nähe

1. Die Mitgliedstaaten treffen — in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, wenn dies notwendig oder zweckmäßig ist — geeignete Maßnahmen, um ein integriertes und angemessenes Netz von Abfallbeseitigungsanlagen und Anlagen zur Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen, die in privaten Haushaltungen eingesammelt worden sind — einschließlich wenn dabei auch solche Abfälle anderer Erzeuger eingesammelt werden — zu errichten; die besten verfügbaren Techniken sind dabei zu berücksichtigen.

[...]

2. Das Netz ist so zu konzipieren, dass es der Gemeinschaft insgesamt ermöglicht, die Autarkie bei der Abfallbeseitigung sowie bei der Verwertung von Abfällen nach Absatz 1 zu erreichen, und dass es jedem Mitgliedstaat ermöglicht, dieses Ziel selbst anzustreben, wobei die geografischen Gegebenheiten oder der Bedarf an Spezialanlagen für bestimmte Abfallarten berücksichtigt werden.

3. Das Netz muss es gestatten, dass die Abfälle in einer der am nächsten gelegenen geeigneten Anlagen beseitigt bzw. im Falle der in Absatz 1 genannten Abfälle verwertet werden, und zwar unter Einsatz von Verfahren und Technologien, die am besten geeignet sind, um einen hohen Gesundheits- und Umweltschutz zu gewährleisten.

4. Die Grundsätze der Nähe und der Entsorgungsautarkie bedeuten nicht, dass jeder Mitgliedstaat über die gesamte Bandbreite von Anlagen zur endgültigen Verwertung verfügen muss.

⁵ Art. 10 des Vorschlages für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM(2005) 667 endgültig vom 21.12.2005.

⁶ Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 4/2008 vom Rat festgelegt am 20. Dezember 2007 im Hinblick auf die Annahme der Richtlinie 2008/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. C 71E vom 18.03.2008, S. 16 ff.

⁷ So trat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Richtlinienentwurf der Kommission für eine Ausweitung der Grundsätze der Entsorgungsautarkie und Entsorgungsnähe auch auf Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen ein, da die Verbringung gemischter Siedlungsabfälle „nicht zu einer Stimulation hochwertiger Verwertungstechniken in der Gemeinschaft beitragen“ könne. Damit würde „die kommunale Entsorgungsverantwortung als Teil der Daseinsvorsorge deutlich gemacht.“ Vgl. Beschluss des Bundesrates, BR-Drs. 4/06 vom 07.04.2006, Ziffer 15, Seite 5.

⁸ Vgl. auch Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 4/2008, 29. Erwägungsgrund: „Damit die Gemeinschaft insgesamt zu einer Autarkie bei der Abfallbeseitigung und bei der Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen aus privaten Haushaltungen gelangt und jeder Mitgliedstaat dieses Ziel jeweils für sich erreichen kann, ist ein Kooperationsnetz für Abfallbeseitigungsanlagen und Anlagen für die Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen aus privaten Haushaltungen aufzubauen, wobei die geografischen Gegebenheiten und der Bedarf an besonderen Anlagen für bestimmte Abfallarten zu berücksichtigen sind“.

Auf Basis der vorgeschlagenen Regelung hätten Mitgliedstaaten die Option, u.a. Überlassungspflichten für die genannten Abfallarten an die kommunalen Entsorgungsträger der öffentlichen Hand festzuschreiben und die Abfallverbringung in andere Mitgliedstaaten zu untersagen. Entsprechende Ausfuhrverbote könnten sich sowohl auf Abfälle zur Beseitigung als auch auf „gemischte Siedlungsabfälle“ zur Verwertung beziehen. Letztere würden nicht nur Haushaltsabfälle, sondern gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 4/2008 auch die dabei mit eingesammelten Abfälle „anderer Erzeuger“ und folglich auch Gewerbeabfälle umfassen. Letztlich eröffnen die geplanten Änderungen der Rechtslage es den Mitgliedstaaten, eine ausschließliche Entsorgungszuständigkeit der öffentlichen Hand für gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung zu begründen.

Hintergrund der nunmehr in Art. 14 des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 4/2008 vorgesehenen Ausdehnung der Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe auch auf gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung ist die Tatsache, dass gerade in Deutschland die kommunalen Entsorgungsträger der öffentlichen Hand erhebliche Überkapazitäten aufgebaut haben, so dass deren Entsorgungsanlagen angesichts des kontinuierlich sinkenden Aufkommens insbesondere von Siedlungsabfällen⁹ nicht ausgelastet sind und daher nicht rentabel betrieben werden können. Folglich konkurrieren private und öffentliche Entsorgungseinrichtungen um Abfälle, so dass insoweit bereits von einem „Kampf um Abfall“ die Rede ist¹⁰.

B. BEWERTUNG

Ausfuhrbeschränkungen in Bezug auf gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die auf Basis der in Art. 14 des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 4/2008 vorgesehenen Ausdehnung der Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe möglich wären, stehen insbesondere in Konflikt mit der Garantie des freien Warenverkehrs nach Art. 28 ff. EGV.

I. Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit: Abfall als „Ware“

Wesentliches Merkmal des gemeinschaftsrechtlichen Abfallbegriffs ist, dass es sich um Stoffe oder Gegenstände handelt, deren sich ihr Besitzer „entledigt, entledigen will oder entledigen muss“.¹¹ Da entsprechend der Rechtsprechung des EuGH¹² sämtliche Abfälle – egal ob sie beseitigt werden müssen oder wiederverwertbar sind – als „Waren“ anzusehen sind, ist durch die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe in Bezug auf die grenzüberschreitende Abfallverbringung der Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 28 ff. EGV eröffnet. Durch die primärrechtlich garantierte Warenverkehrsfreiheit ist neben den Mitgliedstaaten auch die Gemeinschaft – beispielweise im Rahmen ihrer Rechtsetzung mittels Richtlinien – gebunden¹³.

⁹ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Nachhaltige Abfallwirtschaft in Deutschland, 2007, S. 11 ff.

¹⁰ *Rahmeyer*, Abfallwirtschaft zwischen Entsorgungsnotstand und Überkapazitäten, 2004, S. 1.

¹¹ Vgl. Richtlinie 2006/12/EG, Art. 1 Abs. 1 lit. a; Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 4/2008, Art. 3 Abs. 1 Ziffer 1.

¹² EuGH, Urteil vom 09.07.1992, Rs. C-2/90, Slg. 1992, I-4431, Rn. 28 (Kommission/Belgien) – „Wallonien“; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 28-30, Rn. 120.

¹³ St. Rspr., vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 12.07.2005, verb. Rs. C-154/04 (Alliance for Natural Health, Nutri-Link Ltd / Secretary of State for Health) und C-155/04 (National Association of Health Stores Health, Food Manufacturers Ltd / Secretary of State for Health, National Assembly for Wales), Slg. 2005, I-6451, Rn. 47 m.w.N.

II. Eingriff: Mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung, Art. 29 EGV

Die in Art. 14 des Richtlinienvorschlages in der Fassung des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 4/2008 verankerten Grundsätze der Entsorgungsautarkie (Art. 14 Abs. 2) und der Entsorgungsnähe (Art. 14 Abs. 3) dienen der Lenkung von Abfallströmen und schränken die freie Verbringbarkeit von Abfällen¹⁴ innerhalb der Europäischen Union ein. Die Verpflichtung, Abfälle zur Beseitigung und gemischten Siedlungsabfälle zur Verwertung im Inland (Autarkieprinzip im mitgliedstaatlichen Rahmen) und in der nächstgelegene Anlage (Näheprinzip) der Beseitigung bzw. der Verwertung zuzuführen, würde letztlich dazu führen, dass eine grenzüberschreitende Verbringung dieser Abfälle in aller Regel ausscheidet. Für Mitgliedstaaten wird die rechtliche Möglichkeit geschaffen, die Abfallausfuhr in andere Mitgliedstaaten zu unterbinden. Dies würde einen Eingriff in den Schutzbereich des freien Warenverkehrs in Form des Verbots von Ausfuhrbeschränkungen nach Art. 29 EGV darstellen.

III. Rechtfertigung

Es stellt sich die Frage, ob derartige Eingriffe in den freien Warenverkehr nach Art. 28 ff. EGV aufgrund der in Art. 30 Satz 1 EGV explizit kodifizierten Schranken, wegen ungeschriebener „zwingender Erfordernisse“ des Gemeinschaftsinteresses im Sinne der Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung oder unter dem Aspekt der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ im Zusammenhang mit Art. 86 Abs. 2 EGV gerechtfertigt sein könnte. Bei der nachfolgenden Prüfung potentieller Rechtfertigungsgründe ist aufgrund der unterschiedlichen Eigenschaften der verschiedenen Abfallarten zwischen Abfällen zur Beseitigung einerseits und Abfällen zur Verwertung andererseits zu differenzieren:

a) Abfälle zur Beseitigung

Die nach der bestehenden Rechtslage in Art. 5 Abfallrahmenrichtlinie festgeschriebenen Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe für Abfälle zur Beseitigung werden in Rechtsprechung¹⁵ und Literatur¹⁶ als grundsätzlich mit der Warenverkehrsfreiheit vereinbar angesehen. Im Gegensatz zu den zur Verwertung bestimmten Abfällen scheiden Abfälle zur Beseitigung mangels weiterer Verwertungsmöglichkeit endgültig aus dem Wirtschaftskreislauf aus. Aufgrund dieser von vornherein geringeren wirtschaftlichen Bedeutung spielen Abfälle zur Beseitigung für den grenzüberschreitenden Warenverkehr innerhalb der Europäischen Union eine untergeordnete Rolle.

Zur Rechtfertigung von diesbezüglichen Eingriffen kommen angesichts des tendenziell größeren Belastungspotentials von nicht mehr verwertbaren Abfällen für die Umwelt grundsätzlich – in der Fortentwicklung der Cassis-Rechtsprechung¹⁷ anerkannte – „zwingenden Erfordernisse“ des Umweltschutzes¹⁸ in Betracht. Dabei ist hinsichtlich des Grundsatzes der Entsorgungsnähe jedoch zu beachten, dass allein das Kriterium eines möglichst kurzen Transportweges zur Abfallbeseitigungsanlage nicht ausreicht, generell eine

¹⁴ Vgl. hierzu auch Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 59 vom 08.03.1996, S. 64 ff.

¹⁵ EuGH, Urteil vom 25.06.1998, Rs. C-203/96, Slg. 1998, I-4075 (Dusseldorp BV / Minister van Volkshuisvesting).

¹⁶ Vgl. z.B. *Frank*, Nähe und Autarkie in der Abfallentsorgung – Europarechtliches Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und Binnenmarkt, 2003.

¹⁷ EuGH, Urteil vom 20.02.1979, Rs. 120/78, Slg. 1979, 649, Rn. 8 (REWE-Zentral AG / Bundesmonopolverwaltung für Branntwein) – „Cassis de Dijon“: „Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, [...], müssen hingenommen werden, soweit [sie] notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes.“

¹⁸ EuGH, Urteil vom 20.09.1988, Rs. C-302/86, Slg. 1988 4607, Rn. 9 (Kommission/Dänemark) – „Dänische Pfandflaschen“.

grenzüberschreitende Abfallverbringung innerhalb der Gemeinschaft zu beschränken. Denn bei einer auf ökologischen Gründen basierenden Eingriffsrechtfertigung können nicht allein die transportbedingten Umweltbelastungen maßgeblich sein. Vielmehr ist eine Gesamtbetrachtung im Sinne einer umfassenden Ökobilanz sämtlicher relevanter Umweltauswirkungen erforderlich.¹⁹ Diese kann, muss aber nicht zu dem Ergebnis führen, dass eine Verbringung in die am nächsten gelegene Abfallbeseitigungsanlage zwingend geboten ist. Ferner ist hinsichtlich des Autarkieprinzips anzumerken, dass sowohl nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 der geltenden Abfallrahmenrichtlinie als auch nach der geplanten Neuregelung gemäß Art. 14 Abs. 2 des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 4/2008 es in erster Linie der „Gemeinschaft insgesamt“ ermöglicht werden soll, Entsorgungsautarkie zu „erreichen“. Erst in zweiter Linie soll jeder einzelne Mitgliedstaat in die Lage versetzt werden, für sich genommen Entsorgungsautarkie zumindest „anzustreben“. Diese abgestufte Ausgestaltung des Autarkieziels ist Ausdruck der dahinterstehenden Motivation, Abfallexporte aus der Gemeinschaft insbesondere in Staaten der sogenannten Dritten Welt zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Entsorgungsautarkie auf mitgliedstaatlicher Ebene letztlich nur dazu dienen soll, das übergeordnete Ziel der Autarkie der Europäischen Union in ihrer Gesamtheit zu verwirklichen. Hierzu ist es nicht zwingend erforderlich, dass jeder Mitgliedstaat für sich genommen das Ziel der Entsorgungsautarkie erreicht. Insofern erscheint eine Rechtfertigung von Eingriffen in die Warenverkehrsfreiheit im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Entsorgungsautarkie auch für Abfälle zur Beseitigung zumindest fraglich.

b) Abfälle zur Verwertung

Im Gegensatz zu Abfällen zur Beseitigung scheidet eine Rechtfertigung von Eingriffen in die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28 ff. EGV in Bezug auf Abfälle zur Verwertung aus.

aa) Keine Rechtfertigung durch rein wirtschaftliche Gründe

Wie bereits dargelegt, sollen durch die Ausdehnung der Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe auch auf gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung, wie sie nunmehr in Art. 14 des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 4/2008 vorgesehen ist, die Abfallströme zu Verwertungsanlagen kommunaler Entsorgungsträger der öffentlichen Hand umgelenkt werden, um ihnen einen stetigen Abfallnachschub und folglich einen rentablen Betrieb zu sichern. Dies stellt für sich genommen eine rein wirtschaftliche Argumentation dar. Rein wirtschaftliche Gründe sind jedoch nach der zutreffenden Rechtsprechung des EuGH ungeeignet, eine Beschränkung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen²⁰. Aus diesem Grund hat der EuGH bereits in seinem „Dusseldorp“-Urteil²¹ von 1998 folgerichtig und zutreffend niederländische Ausfuhrbeschränkungen für Abfälle zur Verwertung, die unter Berufung auf die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe ergangen waren, als klaren Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit eingestuft. Obgleich sich das „Dusseldorp“-Urteil auf Industrieabfälle und nicht auf Siedlungsabfälle bezog, ist kein Grund ersichtlich, beide Abfallarten in Bezug auf die Warenverkehrsfreiheit unterschiedlich zu behandeln. Entscheidend ist, dass es sich in beiden Fällen es sich um Abfälle handelt, die zur Verwertung bestimmt sind.

¹⁹ Frank, Nähe und Autarkie in der Abfallentsorgung – Europarechtliches Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und Binnenmarkt, 2003, S. 223 f.

²⁰ EuGH, Urteil vom 28.04.1998, Rs. C-120/95, Slg. 1998, I-0000, Rn. 39 – „Decker“.

²¹ EuGH, Urteil vom 25.06.1998, Rs. C-203/96, Slg. 1998, I-4075, Rn. 34 (Dusseldorp BV / Minister van Volkshuisvesting).

bb) Explizite Schranken der Warenverkehrsfreiheit, Art. 30 EGV

Nach Art. 30 Satz 1 EGV können Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit aus „Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit“, „zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen“, des „nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert“ oder des „gewerblichen und kommerziellen Eigentums“ gerechtfertigt sind. Im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Verbringung von gemischten Siedlungsabfällen zur Verwertung in einen anderen Mitgliedstaat erscheint allenfalls der Rechtfertigungsgrund des „Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen“ zumindest theoretisch relevant sein zu können. Allerdings sind gemischte Siedlungsabfälle – also Haushaltsabfälle bzw. haushaltstypische Gewerbeabfälle – meist ungefährlich²². Aus diesem Grund verbietet es sich, den Mitgliedstaaten unter dem Aspekt des Lebens- und Gesundheitsschutzes generell Ausfuhrbeschränkungen für gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung zu ermöglichen.

cc) Zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes

Auch ein Verweis auf die grundsätzlich anerkannte²³ Zulässigkeit von Eingriffen in die Warenverkehrsfreiheit in Bezug auf Abfälle zur Beseitigung aufgrund „zwingender Erfordernisse“ des Umweltschutzes vermag eine Ausdehnung der Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe auf gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung nicht zu begründen.

Ganz im Gegenteil: Wie der EuGH in seinem „Dusseldorp“-Urteil²⁴ zutreffend festgestellt hat, ist gerade unter ökologischen Aspekten eine unterschiedliche Behandlung der beiden Abfallarten in Bezug auf die Garantie des freien Verkehrs von Abfällen zur Verwertung innerhalb der Gemeinschaft nicht nur zulässig, sondern vielmehr sogar geboten. Demzufolge muss „ein freier Verkehr derartiger Abfälle zwischen den Mitgliedstaaten zum Zweck ihrer Verwertung möglich sein“, um „die Stimulierung dieser Verwertung in der gesamten Gemeinschaft, insbesondere durch die Entwicklung hochwertiger Techniken“, sicherzustellen.²⁵ Insofern sieht der EuGH lediglich ausnahmsweise Raum für gerechtfertigte Eingriffe in den freien Warenverkehr, wenn der grenzüberschreitende Abfalltransport – im konkreten Fall – zu einer Umweltgefährdung führen sollte.²⁶ Zutreffend weist der EuGH auf die Gefahr hin, dass durch die weitgehende Beschränkung des Binnenmarktes für Verwertung von Abfällen zugleich wünschenswerte Innovationen im Bereich der Abfallverwertung unterbunden werden. Insgesamt ist daher eine allgemeine Beschränkung des freien Warenverkehrs für gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung unter den Aspekten der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe, wie sie Art. 14 des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 4/2008 festschreiben würde, gerade auch unter ökologischen Gesichtspunkten sogar kontraproduktiv.

Selbst wenn man davon ausginge, dass Ausfuhrbeschränkungen in Bezug auf gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung grundsätzlich zum Schutz der Umwelt geeignet wären, so müssten sie nach den strengen Maßstäben des EuGH auch „erforderlich“ im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips bzw. „zwingend“ entsprechend der Cassis-Formel sein. Dies kann für gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung, die in der Re-

²² EuGH, Urteil vom 23.05.2000, Rs. C-209/98, Rn. 46 (Entreprenørforeningens Affalds / Københavns Kommune) – „Kopenhagen“.

²³ EuGH, Urteil vom 20.02.1979, Rs. 120/78, Slg. 1979, 649, Rn. 8 (REWE-Zentral AG / Bundesmonopolverwaltung für Branntwein) – „Cassis de Dijon“; EuGH, Urteil vom 20.09.1988, Rs. C-302/86, Slg. 1988 4607, Rn. 9 (Kommission/Dänemark) – „Dänische Pfandflaschen“.

²⁴ EuGH, Urteil vom 25.06.1998, Rs. C-203/96, Slg. 1998, I-4075, Rn. 33 (Dusseldorp BV / Minister van Volkshuisvesting).

²⁵ EuGH, ebd.

²⁶ EuGH, ebd.

gel ungefährlich sind²⁷, nicht angenommen werden. Aus diesem Grund lässt sich eine generelle Beschränkung der grenzüberschreitende Verbringung innerhalb der Gemeinschaft, wie die Ausdehnung des Autarkie- und des Näheprinzips auf diese Abfallart ermöglichen würde, nicht aus zwingenden Gründen des Umweltschutzes rechtfertigen.

dd) Keine Rechtfertigung gemäß Art. 86 Abs. EGV

Durch die Ausdehnung der Grundsätze der Entsorgungsautarkie und Entsorgungsnähe auf gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung wird gerade von deutscher Seite das Ziel verfolgt, kommunalen Entsorgungsträgern der öffentlichen Hand, deren Verwertungsanlagen aufgrund von Überkapazitäten nicht rentabel betrieben werden können, einen stetigen Nachschub an Verwertungsabfällen zu sichern. Diese massive Umlenkung von Abfallströmen zu Lasten privater Entsorgungsunternehmen wird damit begründet, dass nur auf diese Weise die öffentliche Entsorgungsinfrastruktur – als „Kernelement öffentlicher Daseinsvorsorge“ – erhalten werden könne²⁸.

In diesem Zusammenhang könnte zum Tragen kommen, dass nach Art. 86 Abs. 2 Satz 1 EGV für Unternehmen, die mit „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ betraut sind, die Vorschriften des EGV nur gelten, „soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert“. Es stellt sich die Frage, ob bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 86 Abs. 2 Satz 1 EGV Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit zu rechtfertigen sind. Allerdings hat der EuGH bereits in seinem „Campus Oil“-Urteil²⁹ entschieden, dass Art. 86 Abs. 2 EGV (exArt. 90 Abs. 2 EGV) Mitgliedstaaten nicht von den Anforderungen der Warenverkehrsfreiheit befreit. Damit scheidet eine Rechtfertigung von Eingriffen in die Warenverkehrsfreiheit unter Berufung auf der öffentlichen Daseinsvorsorge im Rahmen von Art. 86 Abs. 2 EGV generell aus. Dagegen spricht auch nicht, dass Art. 86 Abs. 2 EGV als Rechtfertigungsgrund im Bereich der Grundfreiheiten etwa für die Dienstleistungsfreiheit teilweise für anwendbar gehalten wird³⁰.

Doch selbst wenn man entgegen der Rechtsprechung des EuGH Art. 86 Abs. EGV grundsätzlich als Rechtfertigungsgrund bei Eingriffen in die Warenverkehrsfreiheit anerkennen würde, so müssten die durch Art. 14 des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 4/2008 ermöglichten Ausfuhrbeschränkungen zwingend erforderlich sein, um Unternehmen, die mit „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ betraut sind, die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Bereits die These, dass die Verwertung von Abfällen dem Kernbereich staatlicher Daseinsvorsorge zuzuordnen sei, ist nicht haltbar. Angesichts der wachsenden Bedeutung von Abfällen zur Verwertung für die Gewinnung von Energie und Sekundärrohstoffen und dem ausreichenden Angebot an Verwertungsdienstleistungen durch private Entsorgungsunternehmen ist nicht erkennbar, inwiefern es zwingend erforderlich sein sollte, in großem Umfang öffentliche Anlagen zur Abfallverwertung vorzuhalten. Doch selbst wenn man eine rein privatwirtschaftlich organisierte Abfallverwertung ablehnen und ein Mindestmaß staatlich vorgehaltener Kapazitäten zur Abfallverwertung unter dem Aspekt der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ für legitim oder gar unverzichtbar halten sollte, wäre es unverhältnismäßig und keineswegs zwingend, dieses Ziel durch Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit auf Kosten überregionaler privater Konkurrenz zu verwirklichen. Wie bereits dargelegt, verbietet sich auch nach der Rechtsprechung des EuGH eine auf rein wirtschaftliche Erwägungen („Rentabilität“) basierende Rechtferti-

²⁷ EuGH, Urteil vom 23.05.2000, Rs. C-209/98, Rn. 46 (Entreprenørforeningens Affalds / Københavns Kommune) – „Kopenhagen“.

²⁸ Vgl. Beschluss des Bundesrates, BR-Drs. 4/06 vom 07.04.2006, Ziffer 15, Seite 5.

²⁹ EuGH, Urteil vom 10.07.1984, Rs. 72/83, Slg. 1984, S. 2727, Rn. 19 (Campus Oil u.a. / Minister for Industry and Energy, Irland) – „Campus Oil“.

³⁰ EuGH, Urteil vom 23.10.1997, Rs. 157/94, Rn. 32 (Kommission u.a. / Niederlande u.a.) – „Stromimporte“; *Pernice/Wericke*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. II, Art. 86 EGV, Rn. 53.

gung von Eingriffen in die Warenverkehrsfreiheit. Es ist nicht das Ziel von Art. 86 Abs. 2 EGV „unwirtschaftliche Überkapazitäten kommunaler Entsorgungsträger künstlich aufrechtzuerhalten. Als milderes Mittel wäre es beispielsweise auch denkbar, entsprechende Mindestkapazitäten der öffentlichen Hand aus dem allgemeinen Haushalt zu finanzieren.

C. FAZIT

Die im Rahmen der Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie nach Art. 14 des Gemeinsamen Standpunktes (EG) Nr. 4/2008 geplante Ausdehnung der abfallrechtlichen Prinzipien der Entsorgungsautarkie und der Entsorgungsnähe von Abfällen zur Beseitigung auf gemischte Siedlungsabfälle zur Verwertung verstößt gegen die Garantie des freien Warenverkehrs in Form des Verbots mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung nach Art. 29 EGV. Das Bestreben, auf diese Weise die Rentabilitätsprobleme von Abfallverwertungsanlagen kommunaler Träger zu lösen, die aufgrund von Überkapazitäten nicht ausgelastet sind, kann als rein wirtschaftliches Motiv einen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nicht rechtfertigen. Auch das Argument der Erhaltung eines Kernbestandes öffentlicher Abfallverwertungsanlagen im Rahmen der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ im Sinne von Art. 86 Abs. 2 EGV stellt kein zwingendes Erfordernis des Gemeinschaftsinteresses dar. Im Hinblick auf die Belange des Umweltschutzes ist der Richtlinienentwurf in seiner derzeitigen Fassung sogar kontraproduktiv, da durch die massive Beschränkung des Binnenmarktes für die Verwertung von Abfällen zugleich wünschenswerte Innovationen im Bereich der Abfallverwertungstechnik unterbunden werden.