

Schriften zum Umweltrecht

Band 51

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

**Umsetzungsdefizite und
gesetzgeberischer Handlungsbedarf**

Von

Axel Schreier



Duncker & Humblot · Berlin

AXEL SCHREIER

Die Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 51

Die Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft

**Umsetzungsdefizite und
gesetzgeberischer Handlungsbedarf**

Von

Axel Schreier



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schreier, Axel:

Die Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche
Abfallwirtschaft : Umsetzungsdefizite und gesetzgeberischer
Handlungsbedarf / von Axel Schreier. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 51)

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08185-4

NE: GT

D 188

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-08185-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

*Meinen Eltern
Sarah und Helmut*

Vorwort

Die Arbeit lag der juristischen Fakultät der Freien Universität Berlin im Wintersemester 1993/94 als Dissertation vor. Neuerschienene Literatur konnte in den Fußnoten noch bis einschließlich April 1994 berücksichtigt werden. Auf die durch das im Herbst 1996 in Kraft tretende Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz bedingten wesentlichen Änderungen der geltenden Rechtslage wird ebenfalls in den Fußnoten hingewiesen (vgl. vor allem Einleitung, Fußnote 24).

Ich danke meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Franz-Joseph Peine, für die Betreuung der Arbeit und die Erstellung des Erstgutachtens sowie Herrn Professor Dr. Philip Kunig für die Erstellung des Zweitgutachtens. Herrn Christoph Windus möchte ich für wertvolle Hilfe bei Beschaffung der Gesetzesmaterialien danken. Dank auch Herrn Referendar Timothy B. Krüger für zahlreiche anregende Gespräche, die den Fortgang der Arbeit wesentlich gefördert haben. Herrn Professor Dr. Michael Kloepfer und dem Verlag Duncker & Humblot, Berlin, danke ich für die freundliche Aufnahme der Arbeit in die Reihe Schriften zum Umweltrecht. Schließlich möchte ich meiner Mutter, Frau Sarah Schreier, für das Erstellen der Druckvorlage herzlich danken.

Berlin, im August 1994

Axel Schreier

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

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

1. Kapitel

Einführung in den Problemkreis	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

Abkürzungsverzeichnis

AbfG	Abfallgesetz
AbfAIG	Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz
AbfallR	Abfallrecht
AbfBestV	Abfallbestimmungsverordnung
AbfRestÜberwV	Verordnung über das Einsammeln und Befördern sowie über die Überwachung von Abfällen und Reststoffen (Abfall- und Reststoffüberwachungs-Verordnung - AbfRestÜberwV) vom 3. April 1990 (BGBl. I, S. 648; BGBl. III 2129-15-4)
AbfVerbrV	Verordnung über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (Abfallverbringungs-Verordnung - AbfVerbrV) vom 18. November 1988 (BGBl. I, S. 2126, Anlage ber. BGBl. I, S. 2418; BGBl. III, 2129-15-1)
AbfWAIG	Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz
AbfWG	Abfallwirtschaftsgesetz
AG	Ausführungsgesetz/Amtsgericht
Altörlrichtlinie	Richtlinie des Rates 75/439/EWG vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung (Amtsbl. EG Nr. L 194 vom 25. 7. 1975, S. 31)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters (Zeitschrift)
BauGB	Baugesetzbuch i.d.F.d.Bek. vom 8. Dezember 1986 (BGBl. III, 213-1)
Bay BO	Bayerische Bauordnung (BayBO) i.d.F.d.Bek. vom 2. Juli 1982 (Bayerische Rechtssammlung, 2132-1-I)
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerisches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
Bay.VGH	Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof
Bay. VerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBergG	Bundesberggesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I bzw. II	Bundesgesetzblatt Teil I bzw. II (ab 1951)
BGBI. III	Sammlung des Bundesrechts (Veröffentlichungen bis zum 31. 12.1963 oder Fundstellennachweis A)
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) i.d.F.d.Bek. vom 14. Mai 1990

BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionschutzgesetzes (Bundes-Immissionsschutzverordnung)
Brdbg.	Brandenburg
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
ChemG	Chemikaliengesetz
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidungen
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
E.E.C.	European Economic Community
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FS	Festschrift
GABl.	Gesetz- und Amtsblatt
GBI.	Gesetzblatt
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
GS	Gedächtnisschrift
GVBl./GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
Hamb.	Hamburgisches
Hess.	Hessisches
HS	Halbsatz
i.d.F.	in der Fassung
i.d.F.d.Bek.	in der Fassung der Bekanntmachung
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
KrWAbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz), bisher unveröffentlicht, wird im Herbst 1994 als BT-Drucks. 12/8084 veröffentlicht werden
LAbfG	Landesabfallgesetz
LAbfVG	Vorschaltgesetz zum Abfallgesetz
LBauO	Landesbauordnung
lit.	litera
LKT	Landkreistag
LUMBl.	Mitteilungsblatt des Landesumweltministers

MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MLWF	Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten
MünchKomm	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
MUR	Minister für Umwelt und Raumordnung
MW	Megawatt
Nds.	Niedersachsen
9. BImSchV	Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren - 9. BImSchV) i.d.F.d.Bek. vom 29. Mai 1992 (BGBl. III 2129-8-9)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW/NRW	Nordrhein-Westfalen
NWVB.	Nordrhein-Westfälisches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
OVG	Oberverwaltungsgericht
PCB	Polychlorierte Biphenyle
PCB/PCT-Richtlinie	Richtlinie des Rates 76/403/EWG vom 6. April 1976 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle (Amtsbl. EG Nr. L
PCT	Polychlorierte Terphenyle
ppm	part per million
Rahmenrichtlinie	Richtlinie des Rates 75/442/EWG über Abfälle vom 15. Juli 1975 (Amtsbl. EG Nr. L 194 vom 25. 7. 1975, S. 39); geändert durch die Richtlinie des Rates 91/156/EWG vom 18. März 1991 (Amtsbl. EG Nr. L 78 vom 26. 3. 1991, S. 32)
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RIW/AWD	Recht der internationalen Wirtschaft/Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters (Zeitschrift)
RL 75/439/EWG	Richtlinie des Rates 75/439/EWG vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung (Amtsbl. EG Nr. L 194 vom 25. 7. 1975, S. 31)
RL 75/442/EWG	Richtlinie des Rates 75/442/EWG über Abfälle vom 15. Juli 1975 (Amtsbl. EG Nr. L 194 vom 25. 7. 1975, S 39); geändert durch die Richtlinie des Rates 91/156/EWG vom 18. März 1991 (Amtsbl. EG Nr. L 78 vom 26. 3. 1991, S. 32)
RL 76/403/EWG	Richtlinie des Rates 76/403/EWG vom 6. April 1976 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle (Amtsbl. EG Nr. L 108 vom 26. 4. 1976, S. 41)
RL 78/176/EWG	Richtlinie des Rates 78/176/EWG über Abfälle aus der Titandioxid-Produktion vom 20. Februar 1978 (Amtsbl. EG Nr. L 54 vom 25. 2. 1978, S. 20)
RL 78/319/EWG	Richtlinie des Rates 78/319/EWG über giftige und gefährliche Abfälle vom 20. März 1978 (Amtsbl. EG Nr. L 84 vom 31. 3. 1978, S. 43)

RL 84/631/EWG	Richtlinie des Rates 84/631/EWG vom 6. Dezember 1984 über die Überwachung und Kontrolle - in der Gemeinschaft - der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle (Amtsbl. EG Nr. L 326 vom 13. 12. 1984, S. 31)
RL 91/689/EWG	Richtlinie des Rates 91/689/EWG über gefährliche Abfälle vom 12. Dezember 1991 (Amtsbl. EG Nr. L 377 vom 31. 12. 1991, S. 20)
Rs.	Rechtssache
Sa.-Anh.	Sachsen-Anhalt
Saarl.	Saarland
Schl.-H.	Schleswig-Holstein
SGV NW	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
17. BImSchV	Siebente Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Verbrennungsanlagen für Abfälle und ähnliche brennbare Stoffe - 17. BImSchV) vom 23. November 1990 (BGBl. I, S. 2545, ber. S. 2832)
Slg. Sonderabfallrichtlinie	Sammlung (Entscheidungssammlung des EuGH) Richtlinie des Rates 91/689/EWG über gefährliche Abfälle vom 12. Dezember 1991 (Amtsbl. EG Nr. L 377 vom 31. 12. 1991, S. 20)
StAnz.	Staatsanzeiger
SUR	Schriften zum Umweltrecht
TA	Technische Anleitung
TA Abfall	Zweite allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz (TA Abfall) vom 12. März 1991 (GMBI., S. 139, ber. S. 469)
TA Siedlungsabfall	Dritte allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz (TA Siedlungsabfall), Technische Anleitung zur Verminderung, Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen (Br-Drucks. 594/92)
Th.	Thüringisches
Thür.	Thüringen
TierKBG	Tierkörperbeseitigungsgesetz
Titandioxidrichtlinie	Richtlinie des Rates 78/176/EWG über Abfälle aus der Titandioxid-Produktion vom 20. Februar 1978 (Amtsbl. EG Nr. L 54 vom 25. 2.
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier)
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VC	Vynilchlorid
Verbringungsrichtlinie	Richtlinie des Rates 84/631/EWG vom 6. Dezember 1984 über die Überwachung und Kontrolle - in der Gemeinschaft - der grenzüberschreitenden Verbringung ge

	fährlicher Abfälle (Amtsbl. EG. Nr. L 326 vom 13. 12. 1984, S. 31)
Verbringungsverordnung	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 (Amtsbl. EG L 30 vom 6. 2. 1993, S. 1)
Verf.	Verfasser
Verpackungsverordnung	Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) vom 12. Juni 1991 (BGBl. I, S. 1234)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
4. BImSchV	Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. BImSchV) vom 24. Juli 1985 (BGBl. III 2129-8-4-2)
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz i.d.F.d.Bek. vom 23.9.1986 (BGBl. I, S. 1529)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WuR	Wirtschaft und Recht (Zeitschrift)
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung: Inhalt und Ziel der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit den Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die deutsche Abfallwirtschaft.

Die Abfallentsorgung hat sich in den letzten Jahren zu einem der dringlichsten, wenn nicht *dem* dringlichsten Umweltproblem entwickelt. Im dichtbesiedelten mitteleuropäischen Raum wird die Deponiefläche zunehmend knapper, die Entsorgung toxischer Abfälle wird beständig schwieriger. Die tatsächlichen Probleme im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung dürften mittlerweile nahezu jedem bekannt sein, denn die Presse berichtet über sie fast täglich.

Die tatsächlichen Schwierigkeiten spiegeln sich auch in der normativen Bewältigung des Themas wieder. Der deutsche Gesetzgeber hat im Bereich des Abfallrechts - gezwungenermaßen - eine rege Tätigkeit entwickelt. Die vorhandenen Normen werden schon fast regelmäßig novelliert, vielfach werden neue Regelungen geschaffen. Dies alles wird begleitet von einer ebenso regen Tätigkeit des abfallrechtlichen Schrifttums.

Gleichzeitig hat sich der europäische Binnenmarkt weiter entwickelt, die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten hat sich - insgesamt gesehen - verfestigt und institutionalisiert, trotz einiger Rückschläge, wie bspw. der Weigerung der Mehrheit des dänischen Volkes in der ersten Volksabstimmung, den Maastrichter Verträgen die Billigung zu erteilen. Entsprechend hat sich parallel zu dieser politischen Entwicklung auch rechtlich eine Verdichtung und Festigung der abfallrechtlichen Regelungen auch auf Gemeinschaftsebene ergeben.

Daher überrascht es, daß diese Entwicklung vom deutschen Gesetzgeber wenn nicht unbemerkt, so doch in den Auswirkungen der geänderten und neugeschaffenen Regelungen des nationalen Abfallrechts nahezu gänzlich unbeachtet geblieben ist. Auch das abfallrechtliche Schrifttum hat erstmals in den letzten Jahren den Auswirkungen des EG-Rechts auf die deutsche Abfallwirtschaft in Teilbereichen Aufmerksamkeit geschenkt¹.

¹ Siehe hierzu exemplarisch: *Hoschützky / Kreft*, Recht der Abfallwirtschaft, § 1, Anm. 0.2. Dort wird zum Abfallbegriff (freilich im EG-Recht in seiner alten Fassung) bemerkt, die

Die zunehmende Verknüpfung von nationaler und Gemeinschaftsrechtsordnung² macht hingegen eine weitergehende Betrachtung des Themenkomplexes erforderlich.

Mit der vorliegenden Arbeit wird deshalb erstmals der Versuch einer umfassenden Auseinandersetzung mit diesem Thema unternommen. Indessen verspricht der Titel mehr als er halten kann, denn eine wirklich umfassende Untersuchung dieses Gegenstandes hätte den üblichen Rahmen einer Dissertation erheblich überschreiten müssen. Dennoch glaube ich, die wesentlichen Aspekte des Abfallrechts beider Rechtsordnungen darstellen zu können, indem bezüglich der erörterten Regelungswerke die für die Praxis wichtigsten und gleichzeitig die für das Abfallrecht typischen ausgewählt wurden. Diese Auswahl sei im folgenden kurz dargestellt und erläutert:

Die Untersuchung umfaßt in erster Linie die Regelungen der Abfallrichtlinie 75/442/EWG³, die im Rahmen der Neufassung durch die RL 91/156/EWG umfangreiche und, in ihren Auswirkungen auf das nationale Recht, bedeutsame Änderungen und Erweiterungen erfahren hat. Das Gemeinschaftsrecht enthält weiter zahlreiche Richtlinien mit speziellen Regelungen für bestimmte Abfallarten. Von diesen werden namentlich behandelt die RL 91/689/EWG über gefährliche Abfälle (die sog. Sonderabfallrichtlinie); die RL 78/176/EWG über Abfälle aus der Titandioxid-Produktion; die RL 76/403/EWG über die PCB- und PCT-Beseitigung und die RL 75/439/EWG über die Altölbeseitigung.

Von den Richtlinien, die die Entsorgung bestimmter Abfallarten regulieren, werden dagegen nicht behandelt die RL 91/157/EWG über Batterien und Akkumulatoren, die bestimmte gefährliche Stoffe enthalten und die RL 85/339/EWG über Verpackung für flüssige Lebensmittel.

Es existieren darüber hinaus noch weitere Richtlinien, die etwa bestimmte Verfahren oder Anforderungen an bestimmte Entsorgungsarten normieren⁴.

Bestimmungen des nationalen und des Gemeinschaftsrechts enthielten "jeweils weitgehend ähnliche Regelungen".

² Hierzu vergegenwärtige man sich nur, daß bis zum Jahr 2000 nach Aussage des Kommissionspräsidenten 80% der wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen von den Europäischen Gemeinschaften und nicht mehr von deren Mitgliedstaaten getroffen werden sollen (diese Angaben sind zitiert nach *Ehlers*, DVBl. 1991, S. 605). Mag dieses konkrete Zahlenverhältnis wahrscheinlich übertrieben sein, so ist doch die in diese Richtung weisende Tendenz unübersehbar.

³ Zu den Fundstellen der einzelnen Richtlinien siehe den Überblick mit entsprechenden Angaben im 1. Kapitel, A. I.

⁴ Hierzu zählen bspw. die RL 76/769/EWG für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen, die RL 86/278/EWG über den Schutz der Umwelt insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der

Die Abfallrichtlinie 75/442/EWG, die Sonderabfallrichtlinie 91/689/EWG, die Titandioxidrichtlinie 78/176/EWG, die PCB-Richtlinie 76/403/EWG und die Altölrichtlinie 75/439/EWG sind in ihrer Struktur und in ihren Regelungsgegenständen ähnlich, teilweise sogar identisch. Sie in einer Abhandlung gemeinsam zu behandeln, lag daher nahe.

Die Verordnung (EWG) des Rates Nr. 259/93 vom 1. Februar 1993 (am 9. Mai 1994 in Kraft getreten) zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft mußte wegen ihres Regelungsgegenstandes behandelt werden. Die grenzüberschreitende Abfallverbringung macht den europarechtlichen Bezug besonders deutlich, ist es doch auch der einzige Bereich, der unmittelbar die Warenverkehrsfreiheit der Art. 30 ff. EG-Vertrag⁵ berührt. Im Abschnitt über die grenzüberschreitende Abfallverbringung wird allerdings zunächst die RL 84/631/EWG über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle behandelt. Diese Richtlinie ist zwar durch die zuvor genannte Verbringungsverordnung abgelöst worden, so daß die Darstellung insoweit nur noch rechtshistorische Bedeutung hat; sie wurde jedoch auch technischen Gründen in der Arbeit belassen.

Die Probleme, welche sich im Zusammenhang mit der Richtlinie für Verpackungen flüssiger Lebensmittel 85/339/EWG ergeben, hier zu behandeln, hätte dagegen den Rahmen dieser Untersuchung gesprengt. Der Grund hierfür liegt zum einen darin, daß auf EG-Ebene das "Verpackungsrecht" in grundlegendem Wandel begriffen ist, da eine Rahmenrichtlinie, die den gesamten Bereich des Verpackungsmülls zum Gegenstand hat, bereits in einem endgültigen Entwurf vorliegt, der in absehbarer Zukunft in Kraft treten wird⁶. Hinzu kommt, daß auch im nationalen Recht der Bereich der Verpackungen durch

Landwirtschaft, die Richtlinien 89/369/EWG und 89/429/EWG über Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende bzw. neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll. Zu den Fundstellen siehe abermals unten, 1. Kapitel, A. I.

⁵ Hier wie im folgenden wird entsprechend der Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen durch Art. G des Vertrages über die Europäische Union (BGBl. 1992 II, S. 1251 ff.) die Bezeichnung EG-Vertrag an Stelle von EWG-Vertrag gewählt. Da das dänische Volk und das englische Unterhaus seiner Geltung mittlerweile zugestimmt haben und auch das BVerfG die Vereinbarkeit des Vertrages mit dem Grundgesetz festgestellt hat, ist der Vertrag von Maastricht mittlerweile am 1. November 1993 in Kraft getreten. Soweit ich mich auf in der Vergangenheit liegende Sachverhalte und Richtlinien beziehe, muß es korrekterweise bei der herkömmlichen Bezeichnung, EWG, bleiben.

⁶ Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfall, Amtsbl. EG Nr. C 263 vom 12. Oktober 1992, S. 1; KOM (92) 278 endg. - SYN 436; dazu: *Schliesser*, EuZW 1993, S. 52 ff.