

**Schriften zum Umweltrecht**

---

**Band 75**

**Abfall im  
gemeinschaftlichen  
Umweltrecht**

**Eine dogmatische Untersuchung  
ausgewählter Rechtsprobleme**

**Von**

**Christian Zacker**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**CHRISTIAN ZACKER**

**Abfall im gemeinschaftlichen Umweltrecht**

# **Schriften zum Umweltrecht**

**Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin**

**Band 75**

# **Abfall im gemeinschaftlichen Umweltrecht**

**Eine dogmatische Untersuchung  
ausgewählter Rechtsprobleme**

**Von**

**Christian Zacker**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Zacker, Christian:**

Abfall im gemeinschaftlichen Umweltrecht : eine dogmatische  
Untersuchung ausgewählter Rechtsprobleme / von Christian Zacker. –  
Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 75)

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-09000-4

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-09000-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Für

*Uli und Thomas*



## Geleitwort

Die vorliegende Dissertation fertigte ich im Rahmen meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Instituten für Völkerrecht, Europarecht und ausländisches öffentliches Recht sowie für Innenpolitik und Systemvergleich der Freien Universität Berlin. Die Grundkonzeption entstand noch unter Anleitung meines ursprünglichen, leider viel zu früh verstorbenen Doktorvaters, Herrn Univ.-Prof. Dr. Eberhard Grabitz. Insbesondere seine Fähigkeit, Forschungsergebnisse klar, präzise und effektiv in Wort und Schrift umzusetzen, war und wird mir immer Vorbild sein.

Nach seinem Tod übernahm Herr Univ.-Prof. Dr. Philip Kunig die weitere Betreuung meiner Dissertation. Ihm möchte ich nicht nur für diese Bereitschaft und für zahlreiche kritische, fruchtbare Anmerkungen herzlich danken, sondern auch für die schnelle Korrektur und das Vorantreiben des Prüfungsverfahrens am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin. Dort wurde das Promotionsverfahren im August 1996 abgeschlossen. Weiterer Dank gilt dem Zweitkorrektor, Herrn Univ.-Prof. Dr. Albrecht Randelzhofer, der mir unter anderem während der Vakanz des Lehrstuhles Nf. Grabitz die Benutzung meines ursprünglichen Büros und aller Sachmittel ermöglichte und durch die umgehende Zweitkorrektur nicht unerheblich zu einem schnellen Ende des Prüfungsverfahrens beitrug.

Schließlich möchte ich nicht versäumen, vor allem Frau Assessorin Katharina Vierlich-Jürcke, LL.M., und den Herren Assessoren Ulrich Purmann, Dr. Oliver Dörr, LL.M., und Dr. Alexander Schmitt Glaeser, LL.M., für tatkräftige Hilfe beim Korrekturlesen und der formalen Umsetzung der Dissertation in das druckfertige Manuskript (im Computer-Zeitalter sollte man die Bedeutung dieses - zwar eher handwerklichen - Beitrages für die Wissenschaft nicht unterschätzen) zu danken.

Berlin, im Dezember 1996

*Christian Zacker*



## Inhaltsübersicht

|   |     |
|---|-----|
| Einleitung .....  | 23  |
| A. Die Entwicklung der EG-Umweltpolitik .....   | 27  |
| I. Rückblick .....  | 27  |
| II. Gegenwart.....  | 42  |
| B. Das Abfallrecht als Teil des EG-Umweltrechtes.....   | 50  |
| I. Grundzüge.....   | 50  |
| II. Das Sekundärrecht und weitere Gemeinschaftsakte .....   | 56  |
| C. Gemeinsame Strukturprinzipien im EG-Abfallrecht .....  | 92  |
| I. Die Begriffe „Regel“ und „Prinzip“ .....   | 92  |
| II. Ableitung und Rang von Rechtsprinzipien .....   | 95  |
| III. Bindungswirkung .....  | 104 |
| IV. Prinzipien des EG-Abfallrechtes .....   | 106 |
| D. Einzelne rechtliche Probleme der EG-Abfallpolitik .....  | 137 |
| I. Der Abfallbegriff.....   | 138 |
| II. Anwendung der Grundfreiheiten und weiterer Politikbereiche auf Abfälle  | 159 |
| III. Primärrechtliche Kompetenznormen zum Erlaß von Abfallrecht und ver-<br>bleibende mitgliedstaatliche Kompetenzen zur Rechtsetzung ..... | 202 |
| E. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse .....   | 269 |
| Literaturverzeichnis.....   | 285 |
| Sachregister .....  | 302 |



# Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| <b>Einleitung</b>   | 23 |
| <b>A. Die Entwicklung der EG-Umweltpolitik</b>  | 27 |
| I. Rückblick.....   | 27 |
| 1. Die Umweltproblematik in den EG-Mitgliedstaaten.....                                     | 27 |
| 2. Erste umweltpolitische Aktivitäten der EG-Organen.....                                   | 30 |
| a) im Rahmen des EAG-Vertrages.....   | 30 |
| b) im Rahmen des EKGS-Vertrages.....  | 31 |
| c) im Rahmen des EWG-Vertrages.....   | 31 |
| 3. Intensivierungsphase.....  | 32 |
| a) Die vier Aktionsprogramme für den Umweltschutz als Ecksteine einer EG-Umweltpolitik..... | 32 |
| b) Weitere flankierende Maßnahmen.....  | 34 |
| c) Rechtliche Grundlagen.....   | 37 |
| 4. Die Umweltpolitik seit Inkrafttreten der EEA.....  | 39 |
| II. Gegenwart.....  | 42 |
| 1. Die Veränderungen durch den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union (EU).....    | 42 |
| 2. Das fünfte Umwelt-Aktionsprogramm.....   | 44 |
| 3. Weitere aktuelle Entwicklungen.....  | 46 |
| <b>B. Das Abfallrecht als Teil des EG-Umweltrechtes</b>                                     | 50 |
| I. Grundzüge.....   | 50 |
| 1. Die Berücksichtigung in den ersten vier Aktionsprogrammen.....                           | 50 |
| 2. Die Weiterentwicklung in den '90er Jahren.....   | 52 |
| 3. Vorliegen einer einheitlichen Konzeption?.....   | 54 |
| II. Das Sekundärrecht und weitere Gemeinschaftsakte.....                                    | 56 |
| 1. Stationäre Regelungen.....   | 56 |
| a) Allgemeine Abfallregelungen.....   | 56 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| aa) | Die Rahmen-RL 75/442/EWG vom 15. Juli 1975 über Abfälle und ihre wichtigsten Änderungen..... | 56 |
| bb) | Beschluß der Kommission 76/431/EWG über den Ausschuß für Abfallwirtschaft.....               | 59 |
| cc) | EntschlieÙung zu Abfallwirtschaft und Altlasten.....   | 59 |
| dd) | Forschungsabkommen.....  | 60 |
| ee) | Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll.....   | 60 |
| ff) | Sondervorschriften für das Gebiet der ehemaligen DDR.....                                    | 61 |
| gg) | Rats-EntschlieÙung über die Abfallpolitik vom 7. Mai 1990.....                               | 62 |
| hh) | Zivilrechtliche Haftung für durch Abfälle verursachte Schäden....                            | 62 |
| ii) | Abfalldeponien.....  | 63 |
| jj) | Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Abfallstrategie (1994)                              | 64 |
| b)  | Sonderabfälle.....   | 65 |
| aa) | Die Altöl-RL 75/439/EWG vom 16. Juni 1975.....   | 65 |
| bb) | Die PCB/PCT-RL 76/403/EWG.....   | 66 |
| cc) | Abfälle aus der Titandioxidproduktion.....   | 66 |
| dd) | Altpapier.....   | 67 |
| ee) | Verpackungen flüssiger Lebensmittel.....   | 68 |
| ff) | Klärschlamm-RL.....  | 68 |
| gg) | EP-EntschlieÙung zu einer Politik für kommunale Kunststoffabfälle.....                       | 69 |
| hh) | Tierische Abfälle.....   | 69 |
| ii) | Deponien für gefährliche Abfälle.....  | 70 |
| jj) | Gefährliche Stoffe in Batterien und Akkumulatoren.....                                       | 70 |
| kk) | RL des Rates über gefährliche Abfälle.....   | 70 |
| ll) | Verbrennung gefährlicher Abfälle.....  | 71 |
| mm) | Verpackungen und Verpackungsabfälle.....   | 72 |
| c)  | Atomare Abfälle.....   | 74 |
| aa) | Festlegung der Grundnormen für den Gesundheitsschutz.....                                    | 74 |
| bb) | Umweltschutz-Programm für die Bewirtschaftung und Lagerung radioaktiver Abfälle.....         | 75 |
| cc) | Euratom-Sicherungsmaßnahmen.....   | 75 |
| dd) | Beschluß und EntschlieÙungen des Rates vom 18. Februar 1980..                                | 76 |
| ee) | Kommissions-Empfehlung 82/74/Euratom.....  | 78 |
| ff) | Empfehlung zur Anwendung des Art. 37 EAGV.....   | 78 |
| gg) | Forschungs- und Entwicklungsprogramme zur Entsorgung radioaktiver Abfälle.....               | 80 |
| ii) | EntschlieÙung zum Atom Müll und zur Umweltverschmutzung auf See.....                         | 81 |

|   |     |
|---|-----|
| 2. Das Recht des Transportes.....   | 81  |
| a) Regelungen zu den allgemeinen und den Sonderabfällen.....  | 81  |
| aa) Abfallverbringung ins Meer.....   | 82  |
| bb) Rats-Entschließung vom 21. Dezember 1988.....   | 82  |
| cc) Basler Konvention vom 22. März 1989.....  | 82  |
| dd) Regelungen im Vierten AKP-EWG-Abkommen.....   | 85  |
| ee) Abfallverbringungs-VO (EWG) Nr. 259/93.....   | 85  |
| ff) Kommissions-Vorschlag zum Export grüner Abfälle.....  | 87  |
| b) Atomare Abfälle.....   | 88  |
| aa) Wiener Übereinkommen über den Objektschutz von Kernmaterial.....  | 88  |
| bb) Untersuchungsausschuß zur Behandlung und zum Transport von<br>Nuklearmaterial.....  | 88  |
| cc) Beförderung von Nuklearabfällen mit Fährschiffen.....   | 89  |
| dd) RL 92/3/Euratom zur Verbringung radioaktiver Abfälle.....   | 89  |
| ee) EP-Entschließung vom 16. Juli 1993.....   | 91  |
| ff) EP-Entschließung vom 27. März 1996.....   | 91  |
| <br>  |     |
| <b>C. Gemeinsame Strukturprinzipien im EG-Abfallrecht</b> .....   | 92  |
| I. Die Begriffe „Regel“ und „Prinzip“.....  | 92  |
| II. Ableitung und Rang von Rechtsprinzipien.....  | 95  |
| 1. Ableitung.....   | 96  |
| a) Der EuGH als Auslegungsorgan.....  | 96  |
| b) Quellen für die Auslegung.....   | 97  |
| aa) Allgemeine Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der MS<br>gemeinsam sind.....  | 98  |
| bb) EG-Vertragsrecht.....   | 99  |
| cc) EG-Sekundärrecht.....   | 100 |
| dd) Internationale Verträge.....  | 100 |
| ee) Soft law.....   | 100 |
| 2. Rang.....  | 102 |
| III. Bindungswirkung.....   | 104 |
| IV. Prinzipien des EG-Abfallrechtes.....  | 106 |
| 1. Ausdrücklich in den Verträgen formulierte Prinzipien.....  | 107 |
| a) Vorsorgeprinzip.....   | 107 |
| b) Vorbeugeprinzip.....   | 108 |
| c) Prinzip der Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an<br>an ihrem Ursprung (oder auch Quellenprinzip), Art. 130 r Abs. 2 Uabs.1 |     |

|  |            |
|--|------------|
| S. 2 EGV .....   | 110        |
| d) Verursacherprinzip .....  | 114        |
| e) Subsidiaritätsprinzip mit den Unterfällen des Prinzips der Entsorgungsautarkie und des Prinzips der nationalen Planerstellung ..... | 117        |
| f) Grundsatz des nachhaltigen Wachstums .....  | 121        |
| 2. Durch Auslegung und Rechtsfortbildung gefundene Prinzipien .....  | 124        |
| a) Prinzip der Kontrolle und Überwachung gefährlicher Tätigkeiten .....  | 124        |
| b) Prinzip der Unterrichtung .....   | 126        |
| c) Prinzip der Berichtspflicht der Kommission .....  | 129        |
| d) Prinzip der offenen Grenzen für die Abfallverbringung innerhalb des Gemeinschaftsgebietes? .....                                    | 130        |
| e) Prinzip der Verfolgung des bestmöglichen Umweltschutzes? .....  | 133        |
| <br>   |            |
| <b>D. Einzelne rechtliche Probleme der EG-Abfallpolitik</b> .....  | <b>137</b> |
| I. Der Abfallbegriff .....   | 138        |
| 1. Definition gemäß der Abfall-Rahmen-RL 75/442/EWG .....  | 138        |
| a) Erstes Tatbestandsmerkmal: Stoffe oder Gegenstände, die vom EWC erfaßt werden .....   | 140        |
| b) Zweites Tatbestandsmerkmal: Entledigung .....   | 142        |
| 2. Definitionen in Rechtsakten über Sonderabfälle .....  | 145        |
| a) RL des Rates über gefährliche Abfälle .....   | 146        |
| b) Titandioxid-RL 78/176/EWG .....   | 148        |
| c) Batterie-RL des Rates .....   | 149        |
| d) Verpackungen für flüssige Lebensmittel .....  | 150        |
| e) Altöl-RL des Rates .....  | 151        |
| f) PCB/PCT-RL des Rates .....  | 151        |
| g) Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft .....  | 152        |
| h) Tierabfälle .....   | 153        |
| i) Gefährliche Abfälle gemäß der Basler Konvention vom 22. März 1989 und dem Vierten AKP-EWG-Abkommen .....                            | 154        |
| j) Ergebnis für die Sonderabfälle .....  | 155        |
| 3. Definitionen in Rechtsakten über atomare Abfälle .....  | 156        |
| a) Viertes AKP-EWG-Abkommen .....  | 156        |
| b) RL 92/3/Euratom .....   | 157        |
| c) Gemeinschaftsstrategie für die Entsorgung radioaktiver Abfälle .....  | 157        |
| 4. Gängige Untergruppen-Definitionen .....   | 158        |
| II. Anwendung der Grundfreiheiten und weiterer Politikbereiche auf Abfälle .....   | 159        |
| 1. Problemstellung .....   | 159        |

|  |     |
|--|-----|
| 2. Konkurrenzverhältnis zwischen dem EG-, dem EAG- und dem EGKS-Recht .....  | 161 |
| a) Die funktionelle Integration der EGen .....   | 161 |
| b) Die Kollisionsnorm des Art. 232 EGV .....   | 162 |
| aa) Konkurrenzverhältnis im Falle von EAGV- oder EGKSV-Normen,<br>die eine vollständige, abschließende Regelung darstellen .....       | 165 |
| bb) Konkurrenzverhältnis im Falle von EAGV- oder EGKSV-Normen,<br>die einen Bereich nicht abschließend oder gar nicht regeln .....     | 166 |
| c) Ergebnis .....  | 169 |
| 3. Anwendbarkeit der Art. 9 ff. EGV? .....   | 169 |
| a) Definition der Ware i.S.d. Art. 9 ff. EGV .....   | 170 |
| b) Die Rechtsprechung des EuGH zum Warencharakter von Abfällen .....   | 171 |
| c) Weitere Meinungen zur rechtlichen Qualifikation von Abfall .....  | 173 |
| aa) Abfall als Ware .....  | 173 |
| bb) Abfall als Objekt der Dienstleistungsfreiheit .....  | 176 |
| cc) Abfall als Objekt der Warenverkehrs- oder der Dienstleistungsfreiheit .....  | 176 |
| d) Lösungsvorschlag .....  | 178 |
| e) Stellungnahme zum Wallonien-Urteil des EuGH .....   | 184 |
| 4. Anwendbarkeit der Art. 59 ff. EGV .....   | 190 |
| a) Definition der Dienstleistung i.S.d. Art. 59 ff. EGV .....  | 190 |
| b) Inländergleichbehandlung und Abschaffung aller Beschränkungen .....   | 192 |
| c) Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit durch die MS .....  | 193 |
| aa) Tatbestandsimmanente Einschränkungen .....   | 193 |
| bb) Einschränkung durch Art. 66 i. V.m. 55 Uabs. 1 EGV .....   | 195 |
| cc) Einschränkung durch Art. 66 i. V.m. 56 Abs. 1 EGV .....  | 197 |
| dd) Einschränkung durch Art. 90 EGV .....  | 198 |
| III. Primärrechtliche Kompetenznormen zum Erlaß von Abfallrecht und verbleibende mitgliedstaatliche Kompetenzen zur Rechtsetzung ..... | 202 |
| 1. Horizontale Kompetenzkonflikte .....  | 202 |
| a) Problemstellung .....   | 202 |
| b) Bisher herangezogene Kompetenzen .....  | 203 |
| c) Kompetenzabgrenzung .....   | 205 |
| aa) Allgemeine Kompetenzabgrenzung durch den EuGH .....  | 206 |
| bb) Lösungsvorschläge der Literatur zur allgemeinen Kompetenzabgrenzung .....  | 212 |
| cc) Kriterien der Literatur zur Abgrenzung von Art. 100 a und 130 s EGV .....  | 215 |

|   |     |
|---|-----|
| aaa) Wirkung der Maßnahme.....  | 215 |
| bbb) Schwerpunkt der Maßnahme .....   | 216 |
| ccc) Intensität.....  | 216 |
| ddd) Sachnähe.....  | 217 |
| dd) Lösungsvorschlag bezüglich des Verhältnisses von Art. 100a/100<br>EGV zu Art. 130 s EGV.....  | 221 |
| aaa) Genereller Vorrang der wirtschaftspolitischen Kompetenzen<br>im EG-Vertrag (insbesondere Art. 100 a EGV) vor den um-<br>weltpolitischen Kompetenzen (insbesondere Art. 130 s<br>EGV)?..... | 221 |
| bbb) Materielles Abgrenzungskriterium.....  | 226 |
| α) Produktbezogene Umweltvorschriften.....  | 226 |
| β) Produktionsbezogene Umweltvorschriften.....  | 231 |
| χ) Anlagenbezogene Umweltvorschriften.....  | 232 |
| d) Anwendung auf das Abfallrecht .....  | 233 |
| aa) Allgemeine Anwendung.....   | 233 |
| bb) Überprüfung der Vorschläge und Rechtsakte seit Inkrafttreten<br>der EEA (1. Juli 1987).....   | 236 |
| 2. Vertikale Kompetenzkonflikte .....   | 240 |
| a) Grundsätzliche Verteilung der Kompetenzen zwischen den EGen und<br>den MS.....   | 241 |
| b) Abfallrechtliche Kompetenzen der MS.....   | 243 |
| aa) Primärrechtliche Normen, die ein konkurrierendes Tätigwerden<br>der MS regeln oder zulassen .....   | 245 |
| aaa) Übergangsvorschriften .....  | 245 |
| bbb) Art. 130 t EGV.....  | 245 |
| α) Anwendungsbereich .....  | 245 |
| β) Schutzmaßnahmen der MS .....   | 247 |
| χ) Verstärkte.....  | 248 |
| δ) Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag.....  | 248 |
| ε) Notifizierung.....   | 249 |
| ccc) Art. 130 r Abs. 4 EGV.....   | 250 |
| α) Konkurrierende Kompetenzen gemäß dem Wortlaut .....  | 250 |
| β) Bedeutung der Erklärung zu Art. 130 r Abs. 4 Uabs. 2<br>EGV.....   | 253 |
| χ) Ergebnis .....   | 255 |
| ddd) Art. 100 a Abs. 4 und Art. 100 b Abs. 2 EGV .....  | 256 |
| eee) Art. 100 und 99 EGV.....   | 257 |
| fff) Art. 130 g und h EGV.....  | 258 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Inhaltsverzeichnis</b>  | 17  |
| ggg) Art. 130 m EGV .....  | 258 |
| hhh) Art. 4 ff. EAGV.....  | 259 |
| iii) Art. 101 ff.; 29 EAGV.....  | 260 |
| bb) Primärrechtliche Abfallkompetenzen, die kein mitgliedstaatliches Handeln mehr zulassen ..... | 262 |
| cc) Vom Primärrecht vorgesehene sekundärrechtliche Derogationsklauseln.....                      | 263 |
| aaa) Art. 130 r Abs. 2 Uabs. 2 EGV.....  | 264 |
| bbb) Art. 130 s Abs. 5 EGV.....  | 266 |
| ccc) Art. 100 a Abs. 5 EGV .....   | 268 |
| <br>   |     |
| <b>E. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse</b>   | 269 |
| <br>   |     |
| <b>Literaturverzeichnis</b>  | 285 |
| <br>   |     |
| <b>Sachregister</b>  | 302 |

## Abkürzungsverzeichnis

|         |  |
|---------|--|
| a.A.    | anderer Ansicht  |
| a.a.O.  | am angegebenen Ort   |
| a.E.    | am Ende  |
| a.F.    | alte Fassung   |
| ABl.    | Amtsblatt  |
| Abs.    | Absatz   |
| AgrarR  | Agrarrecht   |
| AöR     | Archiv des öffentlichen Rechts   |
| ArchVR  | Archiv für Völkerrecht   |
| Art.    | Artikel  |
| BayVBl. | Bayerische Verwaltungsblätter  |
| BB      | Betriebs-Berater   |
| Bd(e).  | Band, Bände  |
| BM      | Binnenmarkt, Binnenmarktes   |
| Bull.   | Bulletin   |
| BVerfG  | Bundesverfassungsgericht   |
| BVerwG  | Bundesverwaltungsgericht   |
| CMLR    | Common Market Law Review   |
| ders.   | derselbe   |
| DÖV     | Die Öffentliche Verwaltung   |
| DVBl.   | Deutsches Verwaltungsblatt   |
| E       | Entscheidungssammlung  |
| EA      | Europa-Archiv  |
| EAG     | Europäische(n) Atomgemeinschaft  |
| EAGV    | Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft                 |
| EEA     | Einheitliche(n) Europäische(n) Akte                                    |
| EG(en)  | Europäische(n) Gemeinschaft(en)  |
| EGKS    | Europäische(n) Gemeinschaft für Kohle und Stahl                        |
| EGKSV   | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EGV     | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft                     |

|          |  |
|----------|--|
| ELRev.   | European Law Review  |
| EMRK     | Europäische Menschenrechtskonvention                                 |
| endg.    | endgültig  |
| EP       | Europäisches Parlament   |
| Erglief. | Ergänzungslieferung  |
| EU       | Europäische(n) Union   |
| EuGH     | Europäischer Gerichtshof, Europäischen Gerichtshof(es)               |
| EuGHE    | Entscheidungssammlung des Europäischen Gerichtshofes                 |
| EuGRZ    | Europäische Grundrechte-Zeitschrift                                  |
| EUI      | European University Institute  |
| EuR      | Europarecht  |
| EUV      | Vertrag über die Europäische Union                                   |
| EuZW     | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht                         |
| EWG      | Europäische(n) Wirtschaftsgemeinschaft                               |
| EWGV     | Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft        |
| EWS      | Europäisches Wirtschafts & Steuerrecht                               |
| EZB      | Europäische Zentralbank  |
| Fn.      | Fußnote, Fußnoten  |
| GA       | Generalanwalt, Generalanwaltes                                       |
| GAP      | Gemeinsame(n) Agrarpolitik   |
| GATT     | Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen                                |
| GM       | Gemeinsamer Markt, Gemeinsamen Marktes, Gemeinsamen Markt            |
| GTE      | Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag        |
| GYIL     | German Yearbook of International Law                                 |
| GZT      | Gemeinsamer Zolltarif  |
| HER      | Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Rechts |
| h.M.     | herrschende Meinung, herrschender Meinung                            |
| Hrsg.    | Herausgeber(in)  |
| IAEO     | International Atomic Energy Organization                             |
| ibid.    | ibidem   |
| I.C.J.   | International Court of Justice                                       |
| i.d.F.   | in der Fassung   |
| i.V.m.   | in Verbindung mit  |

|                    |  |
|--------------------|--|
| JA                 | Juristische Arbeitsblätter   |
| JIR                | Jahrbuch für Internationales Recht                                   |
| JöR n.F.           | Jahrbuch des öffentlichen Rechts neue Folge                          |
| Jura               | Juristische Ausbildung   |
| JuS                | Juristische Schulung   |
| JZ                 | Juristenzeitung  |
| KOM                | Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaften             |
| KSV                | Kunig/Schwermer/Versteyl, Abfallgesetz -AbfG -                       |
| LIEI               | Legal issues of European integration                                 |
| lit.               | litera   |
| m.w.N.             | mit weiteren Nachweisen, mit weiterem Nachweis                       |
| MS                 | Mitgliedstaat, Mitgliedstaaten                                       |
| n.F.               | neue Fassung   |
| NJW                | Neue Juristische Wochenschrift                                       |
| NuR                | Natur und Recht  |
| NVwZ               | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht                                |
| o.J.               | ohne Jahresangabe  |
| RabelsZ            | Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht |
| RevMC              | Revue de Marché Commun   |
| RevTrimDrEur       | Revue Trimestrielle de Droit Européen                                |
| RivItalDirPubblCom | Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario                     |
| RIW                | Recht der internationalen Wirtschaft                                 |
| RL(en)             | Richtlinie(n)  |
| Rn.                | Randnummer, Randnummern  |
| Rs.                | Rechtssache(n)   |
| S.                 | Satz, Seite  |
| Spstr.             | Spiegelstrich  |
| Uabs.              | Unterabsatz  |
| UPR                | Umwelt- und Planungsrecht  |
| UVP                | Umweltverträglichkeitsprüfung  |
| verb.              | verbundene   |
| Verf.              | Verfasser  |
| Vgl.               | vergleiche   |
| VO(en)             | Verordnung(en)   |
| WiVerw             | Wirtschaft und Verwaltung  |
| WSA                | Wirtschafts- und Sozialausschuß                                      |
| WuR                | Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht                              |

|       |  |
|-------|--|
| WVRK  | Wiener Vertragsrechtskonvention                                  |
| ZaöRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |
| ZAU   | Zeitschrift für angewandte Umweltforschung                       |
| z.B.  | zum Beispiel   |
| ZfU   | Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht                    |
| ZHR   | Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht    |
| Ziff. | Ziffer   |
| zit.  | zitiert  |
| ZUR   | Zeitschrift für Umweltrecht                                      |

Allgemein geläufige Abkürzungen werden nicht aufgeschlüsselt; vergleiche im übrigen Kirchner, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. A., 1993.



## Einleitung

Abfallvermeidung, -verwertung und -beseitigung gehören zu den zentralen Problemen der heutigen Umweltpolitik, die nicht nur in den Industriestaaten nach wirtschaftspolitischen und rechtlichen Lösungen verlangen. Auch die Europäischen Gemeinschaften haben die Bedeutung der Abfallproblematik erkannt und mittlerweile zahlreiche Rechtsakte und andere Maßnahmen erlassen, die den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ausmachen. Dabei ist die Entwicklung des Abfallrechtes von der des allgemeinen Umweltrechtes nicht zu trennen. So wie die Bedeutung des Umweltrechtes auf EG-Ebene immer mehr zugenommen hat, wurde auch das Abfallrecht weiter entwickelt und konkreter ausgeformt. Deshalb bildet das allgemeine EG-Umweltrecht den zweiten Schwerpunkt der Untersuchung.

Teil A gibt einen historischen Überblick über den Gang der Verrechtlichung der EG-Umweltpolitik von den Anfängen der drei Europäischen Gemeinschaften bis heute. Es soll gezeigt werden, in welchem Maße umweltpolitische Fragestellungen die übrigen gemeinschaftsrechtlichen Politikbereiche durchdringen, welche Kompetenzen den EG-Organen zur Verfügung stehen und inwieweit insbesondere das Gesicht der EG-Wirtschaftspolitik durch das EG-Umweltrecht verändert wird.

Für die spätere Analyse der rechtlichen Strukturen und der Zentralprobleme des Abfallrechtes der Europäischen Gemeinschaften wird in Teil B die spezifisch abfallrechtliche Entwicklung deskriptiv-normativ dargestellt. Neben politischen Initiativen und rechtlich unverbindlichen Akten werden das Sekundärrecht und weitere Gemeinschaftsakte der E(W)G zu allgemeinen und Sonderabfällen sowie der EAG zu Nuklearabfällen beschrieben. Der Schwerpunkt liegt dabei im Bereich der Betätigung der E(W)G, weil es für Nuklearabfälle immer noch lediglich ein rudimentäres Regelwerk gibt. Die Beschreibung des derzeitigen Zustandes und der geplanten weiteren Vorhaben wird unter anderem zeigen, daß sich das Konzept der gemeinschaftlichen Abfallpolitik in fast dreißig Jahren grundlegend geändert hat. Ferner bildet sie die Grundlage dafür, danach zu fragen, ob bereits übergreifende Gemeinschaftsregelungen und -grundsätze existieren, die beispielsweise zu bedeuten-

den Beschränkungen der abfallrechtlichen Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten führen können.

Mit dieser Fragestellung sollen die deskriptiven Teile der Arbeit abgeschlossen und die analytischen Teile (C und D) eröffnet werden, indem zunächst die das heutige gemeinschaftliche Abfallrecht überlagernden bzw. bestimmenden Rechtsprinzipien entwickelt werden, die unter anderem das Fehlen ausdrücklicher Vorschriften kompensieren können. Das erfordert eine grundsätzliche Klärung des Begriffes des Rechtsprinzips ebenso wie die Untersuchung ihrer Ableitung im Europarecht, ihres Ranges und ihrer Bindungswirkung. Auf diese Weise ist auch das Zusammenspiel der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen und des Europarechtes für die Setzung und Fortbildung des Rechtes zu verdeutlichen. Im Ergebnis lassen sich für das gemeinschaftliche Abfallrecht mehrere Prinzipien herausarbeiten, die teilweise ausdrücklich in den Verträgen genannt, teilweise erst durch Auslegung des Sekundärrechtes und des *soft law* zu konkretisieren sind; andere in der Literatur postulierte Prinzipien wie das Prinzip der offenen Grenzen für die Abfallverbringung innerhalb des Gemeinschaftsgebietes oder das Prinzip der Verfolgung des bestmöglichen Umweltschutzes halten einer kritischen Überprüfung hingegen nicht stand.

Teil D ist dann Einzelproblemen des Abfallrechtes gewidmet. Die Untersuchung beschränkt sich dabei auf Aspekte, die sich nicht lediglich als Spezialfragen<sup>1</sup> darstellen, sondern darüber hinaus allgemeine Bedeutung für die Gesamtheit des gemeinschaftlichen Abfallrechtes besitzen. Zuallererst zählt dazu die Definition des EG-Abfallbegriffes. Von seiner Klärung hängt nicht nur die Anwendbarkeit des EG-Abfallrégimes im Einzelfall ab, sondern ebenso, welche allgemeinen primärrechtlichen Gemeinschaftsvorschriften zu beachten sind. Zu prüfen ist dabei zunächst, ob es trotz der Unterschiedlichkeit der einzelnen sekundärrechtlichen Akte eine einzige Abfall-Definition für alle Abfälle - also die allgemeinen, Sonder- und Nuklearabfälle - gibt und ob diese, ihre Existenz vorausgesetzt, eine originär europarechtliche oder eine auf mitgliedstaatliche Regelungen verweisende Definition ist.

---

<sup>1</sup> Hinsichtlich einzelner abfallrechtlicher Komplexe wie des Planungsrechtes, der grenzüberschreitenden Abfallverbringung, der Haftungsfragen und der Auswirkungen des gemeinschaftlichen Abfallrechtes auf das bundesdeutsche Abfallrecht sei auf die im Literaturverzeichnis genannten ausführlichen Monographien von von Wilmowsky (Abfallwirtschaft), Dieckmann (Abfallrecht), Schreier und Pappel verwiesen.

Während die primärrechtlichen Grundfreiheiten und Politiken teilweise die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten beschränken, eröffnen sie den Marktbürgerinnen und -bürgern über ihre häufig unmittelbare Wirksamkeit neue Chancen und Möglichkeiten, grenzüberschreitend aktiv zu werden. Daher gilt es, im Anschluß an die Klärung des Abfallbegriffes die auf Abfälle anwendbaren primärrechtlichen Vorschriften der E(W)G zu ermitteln, aber auch zu fragen, ob ihre Vorschriften über Grundfreiheiten auf die Verträge der EAG und der EGKS, die solche Regelungen weitgehend nicht enthalten, anwendbar sind. Das kann zum Beispiel relevant werden, wenn es um Dienstleistungen hinsichtlich von Nuklearabfällen geht. Nur diese erweiterte Untersuchung ermöglicht eine umfassende Erfassung aller Abfälle. Materiell wird sich die Erörterung im wesentlichen der Abgrenzung und Konkretisierung von Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit widmen, da Abfälle insgesamt oder einzelne Abfallarten (beispielsweise Altpapier) häufig als Waren oder Objekt von Dienstleistungen angesehen werden. Schließlich werden in diesem Abschnitt die den Mitgliedstaaten bei der Anwendung einzelner Grundfreiheiten auf Abfälle und ihre Behandlung verbleibenden Handlungsspielräume beleuchtet, vor allem auch im Lichte der Argumentation des Europäischen Gerichtshofes im sogenannten Wallonien-Urteil.

Wie jeder Rechtsakt der EG-Organe bedürfen auch abfallrechtliche Sekundärrechtsakte einer Kompetenznorm. Von deren richtigen Bestimmung hängen zum Beispiel Mitwirkungsrechte, Mehrheitsanforderungen und die mögliche Wahl der Rechtsaktsform ab. Es sind daher die allgemeinen und speziell umweltrechtlichen Kompetenzabgrenzungen durch den Gerichtshof und das Schrifttum zu beleuchten, damit hinreichend konkrete Abgrenzungskriterien speziell für die umweltrechtliche Sondermaterie des Abfallrechtes herausgearbeitet werden können. Dabei stehen die Abgrenzung der Art. 100; 100 a und 130 s EGV zueinander sowie die generelle Bedeutung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen des EG-Vertrages im Vordergrund. Anhand der bereits bestehenden wie der derzeit geplanten sekundärrechtlichen Akte und der von ihnen genannten Kompetenznormen ist anschließend zu untersuchen, ob die gefundenen Kriterien der Einzelfallprüfung standhalten.

Den vierten und letzten wichtigen Problemkreis bilden die vertikalen Kompetenzkonflikte. Nicht erst seit der Einfügung des Art. 3 b in den EG-Vertrag ist die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten in das Rampenlicht der europarechtlichen Diskussion gerückt. Von ihr hängen Legitimität und Akzeptanz der Europäischen Gemeinschaften nicht unerheblich ab. Auch für das Abfallrecht ist daher zu be-