

Europagericht stellt sich gegen deutsches Abfallrecht

Verbrennung durch Industrie erleichtert / Umweltminister will strengere Regeln / Von Arndt Begemann

ESSEN, 18. Februar. Zwei neue Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung zwingen den deutschen Gesetzgeber zum Handeln. Bundesumweltminister Jürgen Trittin hat bereits Beratungen der Mitgliedstaaten eingeleitet. „Nach einer ersten Einschätzung kann künftig die energetische Verwertung von Abfällen in Industrieanlagen in größerem Umfang betrieben werden als bisher“, ließ der Grünen-Politiker verkünden. Sein Fazit: „Die Urteile des Gerichtshofes schaffen zumindest Klarheit für die Frage der Abgrenzung, auch wenn ich mir gewünscht hätte, daß die Richter strengere Kriterien an die Verwertung von Abfall gelegt hätten.“

Das eine Verfahren hatte den Einsatz von deutschen Abfällen als Brennstoff in der belgischen Zementindustrie zum Gegenstand; in dem anderen Rechtsstreit ging es um die Verbrennung von luxemburgischen Abfällen in einer französischen Müllverbrennungsanlage (Urteile vom 13. Februar 2003 – C-228/00 und C-458/00). Die Gerichtsprozesse entzündeten sich daran, daß die zuständigen Behörden die Verbringungen für unzulässig hielten, weil sie die beabsichtigte Behandlung – also die Verbrennung – nicht für eine Verwertung, sondern eine Beseitigung der Abfälle hielten. Während die Luxemburger Richter der Klage gegen Deutschland stattgaben und eine Verletzung der EU-Abfallverbringungsverordnung feststellten, wiesen sie die Klage gegen Luxemburg ab.

Die Abgrenzung der Abfallverwertung von der Abfallbeseitigung ist von grundlegender Bedeutung. Beseitigungsabfälle unterliegen nämlich strengeren Anforderungen; insbesondere in Deutschland können Andienungs- und Überlassungspflichten bestehen. Demgegenüber sind bei Abfällen zur Verwertung nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom

25. Juni 1998 im Fall „Dusseldorf“ die Grundsätze der Warenverkehrsfreiheit zu beachten. Gerade im Hinblick auf die grenzüberschreitende Abfallverbringung sind folglich die Einwandsmöglichkeiten der Behörden, die die Abfallverbringungsverordnung der Europäischen Union eröffnet, bei Abfällen zur Verwertung gegenüber solchen zur Beseitigung wesentlich eingeschränkt.

Für die stoffliche Verwertung hatte der Gerichtshof die Abgrenzungsfrage im letzten Jahr anlässlich eines Vorabentscheidungsverfahrens zum untätigen Bergversatz (Urteil vom 27. Februar 2002 – C-6/00) beantwortet. Das entscheidende Merkmal einer Abfallverwertungsmaßnahme liegt demnach darin, daß der Hauptzweck darauf gerichtet ist, daß die Abfälle eine sinnvolle Aufgabe erfüllen können. Das ist der Fall, wenn sie andere, sonst verwendete Materialien ersetzen und dadurch natürliche Rohstoffquellen erhalten werden.

Von dieser Rechtsprechung gehen auch die beiden neuen Entscheidungen aus. Ein sinnvoller Zweck ist demnach bei der Abfallverbrennung gegeben, wenn diese der Energieerzeugung dient. Die Umstände müssen die Annahme zulassen, daß der Vorgang tatsächlich der Energieerzeugung dient. Durch die Verbrennung muß mehr Energie erzeugt und erfaßt werden, als beim Verbrennungsvorgang verbraucht wird. Dieser Energieüberschuß muß in Form von Wärme oder durch Umwandlung in elektrische Energie genutzt werden. Schließlich setzt die Beurteilung einer thermischen Maßnahme als Verwertung voraus, daß der größere Teil der Abfälle bei dem Vorgang verbraucht und der größere Teil der freigesetzten Energie erfaßt und genutzt wird.

Beim Einsatz von Abfällen als Ersatzbrennstoff in der Zementindustrie hat

der Gerichtshof den in Deutschland in § 6 des Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetzes enthaltenen Ansatz verworfen (in einigen Mitgliedstaaten existieren vergleichbare Vorschriften), bei den Abfällen nach Heizwert und Feuerungswirkungsgrad zu fragen. Ebenso wenig spielen im Gegensatz zur deutschen Behördenpraxis der Schadstoffgehalt oder die Vermischung der Abfälle eine Rolle. Die Verwertung von Abfällen in Feuerungsanlagen der Industrie wird somit generell erleichtert. Soweit es die Behandlung der Abfälle in einer Müllverbrennungsanlage angeht, folgt aus dem Urteil im luxemburgischen Verfahren, daß dort in der Regel lediglich eine Beseitigung, aber keine Verwertung stattfinden kann.

In einer ersten Stellungnahme hat das Bundesumweltministerium die Urteile zwar begrüßt, weil sie für Klarheit sorgten. Tatsächlich stellen sie aber grundsätzliche Aussagen des deutschen Abfallrechts in Frage. Fachkreise erwarten insbesondere, daß die erst dieses Jahr in Kraft getretene Gewerbeabfallverordnung in Vollzugsschwierigkeiten gerät. Die dort vorgegebene Verwertungsquote von 85 Prozent wird nämlich nur dann erreicht werden können, wenn die Behandlung von gewerblichen Siedlungsabfällen in Müllverbrennungsanlagen erfolgen kann. Zudem sind mit den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs auch die Vorschriften über die Trennung von Abfallgemischen zur energetischen Verwertung hinfällig. Anders als Bundesumweltminister Trittin in seiner Stellungnahme meint, dürfte die Lösung des Problems allerdings nicht in einer Verschärfung der europäischen Rechtsgrundlagen, sondern in einer europarechtskonformen Ausgestaltung des nationalen deutschen Rechts zu suchen sein.

Dr. Arndt Begemann ist Rechtsanwalt und Notar bei Luther Menold, Essen.