

Sabine Warnebier

**Grenzüberschreitende  
Abfallverbringung im Spannungsfeld  
zwischen Umweltschutz, freiem  
Warenverkehr und Dienstleistungen  
von allgemeinem öffentlichem Interesse**

**Verlag Dr. Kovač**

**Hamburg  
2015**

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	v
Inhaltsverzeichnis .....	vii
Abkürzungsverzeichnis .....	xv
Einleitung .....	1
A. Problemstellung .....	1
B. Gang der Untersuchung .....	6
<b>Teil 1: Grundlagen der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen in Europa .....</b>	<b>9</b>
A. Neuordnung des europäischen Abfallrechts: Die thematische Strategie zur Abfallvermeidung und -recycling .....	9
B. Begriffe .....	13
I. Der europäische Abfallbegriff .....	13
1. „Stoff oder Gegenstand“ .....	15
2. Die Entledigungstatbestände .....	16
II. Die Abgrenzung zwischen Abfallverwertung und -beseitigung .....	19
1. Legaldefinition der Abfallrahmenrichtlinie .....	19
2. Verbrennung von Abfällen .....	21
III. Ende der Abfalleigenschaft .....	24
C. Entstehungsgeschichte der Abfallverbringungsverordnung .....	26
I. Völkerrechtlicher Hintergrund .....	26
1. Das Basler Übereinkommen .....	27
a) Hintergrund .....	27
b) Wesentlicher Inhalt .....	29
c) Prinzipien .....	31
2. OECD-Beschlüsse .....	31
II. Vorgängerregelungen .....	33
1. Richtlinie 84/631/EWG .....	33
2. Abfallverbringungsverordnung a. F. (VO 259/93) .....	35
III. Gesetzgebungsverfahren .....	38
D. Die Regelungen der Abfallverbringungsverordnung im Überblick ....	40
I. Geltungsbereich .....	41
II. Notifizierungsverfahren und allgemeine Informationspflichten .....	44
1. Einschlägiges Verfahren .....	44
2. Ablauf des Notifizierungsverfahrens .....	47
3. Allgemeine Informationspflichten .....	50
III. Die Einwände der Abfallverbringungsverordnung .....	50

<b>Teil 2: Nationale Verwertungsstandards im Recht der europäischen</b>	
<b>Abfallverbringung.....</b>	<b>55</b>
<b>A. Einführung.....</b>	<b>55</b>
<b>B. Gefahr des Standard-Dumpings durch divergierende</b>	
<b>Umweltstandards.....</b>	<b>56</b>
I. Der Begriff und die Schaffung von „Umweltstandards“ .....	56
II. „Standard-Dumping“ .....	59
III. Überblick über die Rechtsprechung des EuGH .....	62
1. Frühe Entscheidungen.....	62
2. Rechtssache Daimler-Chrysler.....	63
3. Rechtsache EU-Wood-Trading.....	64
4. Rechtssache Pedersen .....	68
<b>C. Verwertungsstandards im europäischen Abfallrecht .....</b>	<b>69</b>
I. Situation zum Zeitpunkt des Erlasses der Abfallverbringungs-	
verordnung .....	69
II. Stärkung der Verwertungsstandards durch die Novellierung der	
Abfallrahmenrichtlinie .....	70
III. Aufwertung der BVTs und der BVT-Merkblätter durch die	
Industrieemissionsrichtlinie .....	73
1. Die Industrieemissionsrichtlinie .....	73
2. Aufwertung .....	76
3. BVT-Merkblätter im Bereich des Abfallrechts .....	77
<b>D. Die Einwände der Abfallverbringungsverordnung als Mittel zur</b>	
<b>Durchsetzung nationaler Verwertungsstandards .....</b>	<b>79</b>
I. Der Einwand der nationalen Schutzstandards gem. Art. 12 Abs. 1 c)	
VO 1013/2006 .....	79
1. Der Einwand im Gesetzgebungsverfahren .....	79
2. Voraussetzungen .....	80
a) Fehlender Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften .....	80
b) Notwendigkeit eines reibungslosen Funktionierens des	
Binnenmarktes .....	81
c) Ausnahmen .....	82
aa) Erste Ausnahme .....	82
bb) Zweite Ausnahme .....	83
cc) Dritte Ausnahme .....	84
II. Weitere Einwände zur Durchsetzung nationaler Verwertungsstandards	84
1. Einwände mit Bezug auf die Grundsätze der Nähe, des Vorrangs der	
Verwertung und der Entsorgungsautarkie .....	85
2. Einwände mit Bezugnahme auf die Abfallrahmenrichtlinie .....	87
3. Umwelt- und Gesundheitsschutzeinwand.....	88

4. Einwände, die die Entsorgungsbedingungen im konkreten Fall betreffen .....	89
a) Art. 12 Abs. 1 i) VO 1013/2006.....	89
b) Art. 12 Abs. 1 j) VO 1013/2006.....	91
5. Ökologieeinwand und Einwand des falschen Verfahrens .....	92
<b>E. Primärrechtskonformität des Einwands der nationalen Schutzstandards gem. Art. 12 Abs. 1 c) VO 1013/2006 .....</b>	<b>94</b>
I. Überprüfbarkeit des Handels des europäischen Gesetzgebers .....	94
II. Primärrechtliche Grundsätze .....	95
1. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung .....	96
2. Art. 175 EGV als richtige Kompetenzgrundlage für die VO 1013/2006 .....	98
a) Entscheidungen des EuGH zur richtigen Kompetenzgrundlage im Abfallverbringungsrecht .....	99
b) Stellungnahme .....	101
3. Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit .....	102
a) Grundsatz der Subsidiarität .....	103
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	104
III. Die umweltpolitischen Vorgaben der Kompetenzgrundlage .....	105
1. Umfang der Kontrollbefugnis des EuGH .....	105
2. Ziele des Art. 174 Abs. 1 EGV .....	109
3. Hohes Schutzniveau .....	112
4. Die umweltpolitischen Grundsätze .....	117
IV. Grundfreiheiten .....	118
1. Anwendbarkeit der Grundfreiheiten auf die Abfallverbringung .....	119
a) Abfallwirtschaftliche Betätigung im Geltungsbereich der Verträge .....	119
b) Warenverkehrs- oder Dienstleistungsfreiheit.....	120
2. Umfang der Bindung des europäischen Gesetzgebers an die Grundfreiheiten .....	124
a) Bindung des europäischen Gesetzgebers an die Grundfreiheiten ..	124
b) Umfang der Bindung .....	128
aa) Überblick über den Meinungsstand und Stellungnahme .....	128
bb) Verhältnismäßigkeitsprüfung als Richtschnur und die Frage der Kontrolldichte .....	132
3. Eingriff in den Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit .....	134
4. Ausreichende Abwägung zwischen Umweltschutz und Warenverkehrsfreiheit.....	136
a) Das komplexe Verhältnis von Umweltschutz und Warenverkehrsfreiheit.....	136
cc) Stellung von Umweltschutz und Grundfreiheiten in den Verträgen und der Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes ..	137
dd) Rechtsprechung des EuGH .....	142

ee) Stellungnahme .....	144
b) Prüfung der Primärrechtskonformität jeder Maßnahme durch den Rechtsanwender .....	145
c) Verhältnismäßigkeit .....	150
aa) Geeignetheit .....	150
bb) Erforderlichkeit .....	151
cc) Angemessenheit .....	152
5. Zwischenergebnis .....	154
<b>F. Ergebnis .....</b>	<b>154</b>
<b>Teil 3: Die neuen Schutzklauseln für gemischte Siedlungsabfälle aus       privaten Haushaltungen .....</b>	<b>157</b>
<b>A. Einführung .....</b>	<b>157</b>
<b>B. Ausweitung des Verwertungsbegriffs und die Absicherung der       deutschen Überlassungspflichten .....</b>	<b>158</b>
<b>C. Die Verbringung von Siedlungsabfällen unter den neuen       Schutzklauseln .....</b>	<b>162</b>
I. Art. 3 Abs. 5 VO 1013/2006 .....	162
1. Gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen .....	162
2. Verbringung zu Verwertungs- oder Beseitigungsanlagen .....	165
3. Rechtsfolge .....	166
II. Die Einwände der Entsorgungsautarkie und Nähe .....	167
1. Abstrakt-generelle Regelungen .....	167
2. Die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und Nähe .....	169
a) Integriertes und angemessenes Anlagennetz .....	169
b) Grundsatz der Entsorgungsautarkie gem. Art. 16 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie .....	172
aa) Begriff .....	172
bb) Ebene, auf der Entsorgungsautarkie zu erreichen ist .....	173
cc) Grundsatz der regionalen Entsorgungsautarkie .....	176
c) Grundsatz der Nähe .....	178
d) Verhältnis des Grundsatzes der Entsorgungsautarkie zum Grundsatz der Nähe .....	180
3. Der Einwand der Entsorgungsautarkie .....	181
a) Einfuhrbeschränkungen .....	183
b) Ausfuhrbeschränkungen .....	185
4. Der Einwand der Nähe .....	186
III. Die erweiterten Einzelfalleinwände gem. Art. 11 Abs. 1 g) i. V. m. Art. 3 Abs. 5 VO 1013/2006 .....	188
IV. Der Hausmüll einwand des Art. 11 Abs. 1 i) VO 1013/2006 .....	192
V. Die Importschutzklausel gem. Art. 16 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/98/EG .....	193

VI. Zwischenergebnis.....	196
---------------------------	-----

## **D. Primärrechtskonformität der Hausmüllklausel gem. Art. 3 Abs. 5**

VO 1013/2006.....	196
-------------------	-----

I. Einhaltung der umweltpolitischen Vorgaben der Kompetenz-	
grundlage.....	197
1. Ziele des Art. 174 Abs. 1 EGV.....	197
a) Einwand der Entsorgungsautarkie.....	197
b) Einwand der Nähe.....	201
c) Erweiterungen auf gemischte Siedlungsabfälle aus privaten	
Haushaltungen durch die Hausmüllklausel.....	203
d) Hohes Schutzniveau gem. Art. 174 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EGV.....	209
2. Grundsätze des Art. 174 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EGV.....	210
a) Ursprungsprinzip.....	210
b) Grundsatz der Vorsorge.....	213
II. Ausreichende Abwägung zwischen Umweltschutz und	
Warenverkehrsfreiheit.....	214
1. Eingriff in den Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit.....	214
2. Erfordernis einer unterschiedslosen Regelung.....	215
3. Verhältnismäßigkeit.....	218
a) Geeignetheit.....	218
b) Erforderlichkeit.....	219
c) Angemessenheit.....	221
aa) Strengerer Maßstab bei Abfällen zur Verwertung: Die	
Rechtssache Dusseldorp.....	222
bb) Tragen die Einwände dem Umweltschutz als	
Rechtfertigungsgrund ausreichend Rechnung?.....	223
cc) Kein Eingriff in den Kernbereich der Warenverkehrsfreiheit.....	228
d) Zwischenergebnis.....	229
III. Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen	
Interesse.....	229
1. Einführung in das Konzept der Dienstleistungen von allgemeinem	
wirtschaftlichem Interesse.....	230
a) Begrifflichkeiten.....	230
b) Gestiegene Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem	
wirtschaftlichem Interesse.....	233
c) Kompetenzverteilung.....	239
aa) Art. 106 Abs. 3 AEUV.....	239
bb) Art. 14 S. 2 AEUV.....	241
2. Entsorgung von gemischten Siedlungsabfälle aus privaten	
Haushaltungen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaft-	
lichem Interesse i. S. v. Art. 106 Abs. 2 AEUV.....	244
a) Bestimmung des Inhalts der Dienstleistungen von allgemeinem	
wirtschaftlichem Interesse.....	244

aa) Weites Ermessen der Mitgliedstaaten .....	244
bb) Überblick über die Rechtsprechung .....	248
b) Einordnung der Entsorgung von gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen .....	251
3. Die neuen Schutzklauseln als Regelung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse .....	255
a) Beachtung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durch den europäischen Gesetzgeber .....	257
b) Festlegung des Inhalts der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durch die Abfallverbringungsverordnung .....	259
c) Funktionieren der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse .....	261
<b>E. Primärrechtskonformität des Hausmüllleinwands gem. Art. 11</b>	
Abs. 1 i) VO 1013/2006 .....	262
I. Voraussetzungen der Kompetenzgrundlage .....	262
II. Ausreichende Abwägung zwischen Umweltschutz und Warenverkehrsfreiheit .....	265
III. Rechtfertigung des Hausmüllleinwands als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse .....	267
1. Art. 86 Abs. 2 EGV (Nizza) als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit .....	267
2. Der europäische Gesetzgeber als Normadressat .....	269
<b>F. Ergebnis .....</b>	<b>270</b>
<b>Teil 4: Die Vereinbarkeit nationaler Überlassungspflichten für sortenreine Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen mit europäischem Recht .....</b>	<b>273</b>
<b>A. Einführung in Problematik .....</b>	<b>273</b>
<b>B. Diskussion um die Zulässigkeit von Überlassungspflichten für Haushaltsabfälle in Deutschland .....</b>	<b>274</b>
I. Überlassungspflichten im KrWG im Überblick .....	274
II. Der vorangegangene „Streit um das Altpapier“ .....	276
<b>C. Europäisches Sekundärrecht .....</b>	<b>280</b>
I. Vereinbarkeit mit der Abfallrahmenrichtlinie .....	281
II. Vereinbarkeit mit der Abfallverbringungsverordnung .....	282
1. Eröffnung des Anwendungsbereichs .....	282
2. Gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen .....	286
3. Sortenreine Siedlungsabfälle .....	287
III. Das „Umkehrschluss“-Argument .....	288
IV. Sperrwirkung von harmonisiertem Sekundärrecht .....	290
V. Zwischenergebnis .....	293

<b>D. Zulässigkeit von Überlassungspflichten für sortenreine Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen als schutzverstärkende Maßnahmen gem. Art. 193 AEUV .....</b>	<b>294</b>
I. Schutzverstärkende Maßnahmen .....	294
II. Notifizierung.....	295
III. Verhältnismäßigkeit als allgemeiner Grundsatz .....	296
IV. Warenverkehrsfreiheit gem. Art. 34 ff. AEUV .....	296
1. Eingriff in den Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit .....	297
a) Eingriff .....	297
aa) Rechtsprechung des EuGH .....	297
bb) Besitzer und Erzeuger von Haushaltsabfällen.....	298
cc) Gewerbliche Entsorger.....	299
dd) Ausnahme des § 17 Abs. 2 KrWG .....	300
b) Spezifische Beschränkung der Ausfuhr bei einem Eingriff in Art. 35 AEUV .....	301
c) Rechtfertigung gem. Art. 36 AEUV.....	303
2. Rechtfertigung über zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes .....	304
IV. Zwischenergebnis.....	307
<b>E. Hilfsweise: Vereinbarkeit mit europäischem Primärrecht.....</b>	<b>307</b>
I. Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit .....	307
1. Öffentliches Unternehmen oder Unternehmen mit ausschließlichen oder besonderen Rechten gem. Art. 106 Abs. 1 AEUV .....	308
2. Maßnahme gem. Art. 106 Abs. 1 AEUV .....	308
3. Marktbeherrschende Stellung im Sinne des Art. 102 AEUV .....	309
4. Binnenmarktrelevanz gem. Art. 102 AEUV .....	310
5. Missbräuchliches Ausnutzen gem. Art. 102 AEUV .....	315
6. Eignung zur Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten gem. Art. 102 AEUV .....	317
II. Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit.....	319
III. Rechtfertigung über Art. 106 Abs. 2 AEUV: Entsorgung von sortenreinen Siedlungsabfällen aus privaten Haushaltungen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.....	319
1. Argumente für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.....	320
2. Argumente gegen eine Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.....	321
3. Entscheidung .....	323
<b>F. Ergebnis.....</b>	<b>323</b>
<b>Zusammenfassung der Untersuchung in Thesen .....</b>	<b>325</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>333</b>