

Die EuGH-Urteile vom 13.02.2003 – Ein Jahr danach

Ein Jahr nach den mit Spannung erwarteten beiden Urteilen des Europäischen Gerichtshofes zu der Abgrenzung der thermischen Behandlung von der energetischen Verwertung von Abfällen ist es an der Zeit, eine erste Bilanz zu ziehen. Von besonderer Bedeutung ist, welche Konsequenzen sich aus der europäischen Rechtssprechung nach Ansicht der deutschen Gerichte ergeben.

1. Rechtlicher Hintergrund

Der Europäische Gerichtshof sorgte vor rund einem Jahr bei den europäischen Mitgliedstaaten, vor allem jedoch in Deutschland, für eine lebhafte abfallpolitische sowie -rechtliche Diskussion, indem er sich in zwei Urteilen (Rechtssachen C-458/00 und C-228/00) der Auslegung der abfallrechtlichen Begriffe „Verwertung“ und „Beseitigung“ in Bezug auf Verbrennungsvorgänge widmete. Insbesondere im Widerspruch mit den deutschen Rechtsvorschriften grenzt er diese Begriffe nicht nach den Eigenschaften des Abfalls (Heizwert, Schadstoffgehalt, Gemisch), sondern nach deren Verwendung und der jeweiligen Verfahrensart voneinander ab. Im einzelnen hielt der EuGH drei Kriterien für maßgebend:

Entscheidendes Merkmal für das Vorliegen einer Abfallverwertungsmaßnahme sei, dass ihr Hauptzweck darauf gerichtet ist, die Abfälle für einen sinnvollen Zweck - hier als Mittel der Energieerzeugung - einzusetzen, also andere Materialien zu ersetzen, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen und dadurch natürliche Rohstoffquellen zu erhalten. Weiterhin müssten die Bedingungen, unter denen dieses Verfahren durchzuführen ist, die Annahme zulassen, dass es tatsächlich Mittel der Energieerzeugung ist und schließlich müssten die Abfälle hauptsächlich als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung verwendet werden.

Im Ergebnis wurde in dem einen Urteil die Verwendung von Abfällen als Brennstoff in Zementöfen als eine Abfallverwertungsmaßnahme angesehen, da sie Primärenergiequellen ersetzen sollten, wohingegen in dem anderen Urteil die Abfallverbrennung in einer Müllverbrennungsanlage als Beseitigungsverfahren erkannt wurde. Deren Hauptzweck bestehe zumindest nach dem Vorbringen der Parteien nicht in der Verwertung der Abfälle, sondern in der thermischen Aufbereitung zur Mineralisierung. Die Rückgewinnung der gesamten Energie sei lediglich ein Nebeneffekt der Maßnahme. Gegenteiliges sei jedenfalls nicht vorgetragen worden.

Gleichzeitig stellte der Europäische Gerichtshof in letzterer Entscheidung jedoch Kriterien auf, bei deren Vorliegen der Hauptzweck der Verbrennung von Hausmüll selbst in einer Müllverbrennungsanlage in der Verwertung gesehen werden kann: Der betreffende Anlagenbetrieb müsste unter Verwendung einer Primärenergiequelle auch ohne die Versorgung mit Abfällen fortgesetzt werden oder aber der Anlagenbetreiber müsste den Abfallerzeuger für die Lieferung der Abfälle bezahlen.

2. Auswirkungen auf die nationalen Abfallvorschriften

Diese Auslegungen des Europäischen Gerichtshofes sorgten für lebhafte Diskussionen in den einzelnen Mitgliedsstaaten, da sie aufgrund des Umsetzungsgebotes von Richtlinien Auswirkungen auf die nationalen Vorschriften haben. Stehen diese im Widerspruch zu der vom Europäischen Gerichtshof geäußerten Rechtsauffassung sind sie zwar nicht unanwendbar, aber im Lichte des Gemeinschaftsrechts auszulegen.

2.1 Verwertungskriterien nach dem KrW-/AbfG

Zum einen hat der Europäische Gerichtshof in seinen Urteilen die Abgrenzungskriterien Heizwert, Schadstoffe und Vermischung nach § 4 Abs. 4 S. 3 und § 6 Abs. 2 S. 1 KrW-/AbfG als nicht im Einklang mit denen der europäischen Abfallrichtlinie erkannt. Daher liegt es an dem nationalen Gesetzgeber bzw. vorerst an den nationalen Gerichten die besagten Vorschriften nunmehr gemeinschaftsrechtskonform auszulegen.

2.2 Hausmüllverbrennung als Verwertungsmaßnahme

Zum anderen haben die Urteile durch die Definitionen der Begriffe „Verwertung“ und „Beseitigung“ insoweit Klarheit geschaffen, als die Verbrennung von Abfällen in Industrieanlagen, wie zum Beispiel Zementwerken, nunmehr gesichert als Verwertungsmaßnahmen angesehen werden kann. Dadurch, dass aber gleichzeitig die Abfallverbrennung in Müllheizkraftwerken unter bestimmten Voraussetzungen als Verwertungsmaßnahmen anzusehen ist, sind wiederum Unsicherheiten entstanden, wann die Voraussetzungen für eine Verwertungsmaßnahme im Einzelfall vorliegen. Insbesondere beinhalten die Urteile kaum eine Hilfestellung dafür, wie der für die Bestimmung der Verfahrensart entscheidende Substitutionsgrundsatz auszulegen bzw. anzuwenden ist.

Bisher wird in der Literatur der Substitutionsgrundsatz mehrheitlich anlagenbezogen ausgelegt. Der Abfall müsse die Primärenergiequellen in der Weise ersetzen, dass bei einem Wegfall der Abfallverbrennung in einer Anlage, Primärenergiequellen in

derselben Anlage eingesetzt werden. Nur eine vereinzelt anzutreffende Ansicht versteht den Ersatz dahingehend, dass bei Ausfall der „Müllenergie“ primäre Energiequellen eingesetzt werden, aber nicht unbedingt in derselben Anlage, sondern auch in einem Heizverbund, da man auf die Energie angewiesen ist. Auch hierdurch würden Ressourcen gespart, wenn der Betreiber bei Wegfall des Abfalls als Energieresource mittels Primärenergiequellen leisten muss.

3. Aktuelle nationale Rechtsprechung

Bisher haben – soweit ersichtlich – drei nationale Gerichte die Gelegenheit wahrgenommen, zu den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes Stellung zu nehmen.

3.1 OVG Saarlouis vom 22.08.2003 (Az.: 3 R 1/03 [3 Q 71/01])

Vor dem Oberverwaltungsgericht stritten die Beteiligten darüber, ob die in einem Betrieb der Stahlindustrie anfallenden ölverschmierten Betriebsmittel (Aufsaug- und Filtermaterialien, Wischtücher und Schutzkleidung) Sonderabfälle zur Verwertung darstellen und daher nach Vorbehandlung im Müllheizkraftwerk Wuppertal verbrannt werden dürfen oder aber Abfälle zur Beseitigung sind und daher der Andienungspflicht gegenüber dem saarländischen Sonderabfallentsorgungsträger unterliegen.

Das OVG hielt in seiner mittlerweile rechtskräftigen Entscheidung das Urteil des Verwaltungsgerichts, welches hier Abfälle zur Verwertung annahm, durch die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für überholt. Die Kriterien des § 4 Abs. 4 S. 3 und des § 6 Abs. 2 S. 1 KrW-/AbfG (Mindestheizwert, Feuerungswirkungsgrad, Verunreinigung und Vermischungsverbot mit hochbrennbaren Abfällen) seien zu Lasten des Verwertungsrecht des Abfallerzeugers bzw. -besitzers nicht mehr anwendbar. Darüber hinaus müsse die Vorschrift in § 4 Abs. 4 S. 1 HS 1 KrW-/AbfG dahingehend ausgelegt werden, dass für einen Ersatzbrennstoff die vollständige und nicht – wie bisher nach Auffassung der Verwaltungsgerichte – nur eine einseitige Austauschbarkeit von Abfall mit Primärenergiequellen erforderlich sei. Da ein Rücktausch der Abfälle auf dem Müllrost der betreffenden Müllheizkraftwerk Wuppertals gegen Primärstoffe wie Kohle ökologisch, ökonomisch und nach dem Anlagenzweck ausscheide, seien die besagten Abfälle Sonderabfälle zur Beseitigung.

3.2 VG Stuttgart vom 21.10.2003 (Az.:13 K 4448/99)

Hier wehrte sich der Betreiber einer Drogeriemarktfiliale gegen die Verpflichtung zur Vorhaltung eines 120 l-Müllbehälters für Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen als

privaten Haushalten, mit der Begründung, dass sein Abfall überwiegend der Verwertung zugeführt werden würde.

Das Gericht hat im Hinblick auf das Vorliegen einer energetischen Verwertung überprüft, ob der Hauptzweck im Sinne von § 4 Abs. 4 KrW-/AbfG der konkreten Abfallbehandlung in der Gewinnung von Energie liegt. Hierfür zog es die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes heran, wonach der Hauptzweck der Anlage sich nicht in der Energieerzeugung erschöpfen darf, sondern auch auf den Ersatz von Primärquellen gerichtet sein muss. Das Gericht vertrat die Ansicht, dass ein von dem Gerichtshof angeführter Anhaltspunkt für das Vorliegen dieses Hauptzwecks, auch bei einer sog. Abfallbeseitigungsanlage, nach seinem Wortlaut und auch vor dem Hintergrund der Substitutionsformel nur vorläge, wenn der Betrieb der konkreten Anlage auch bei völliger Einstellung der Versorgung mit Abfällen dauerhaft unter Verwendung einer Primärenergiequelle fortgesetzt werden würde. Zusätzlich müssten die Kriterien des § 6 Abs. 2 KrW-/AbfG für die Bejahung einer Verwertungsmaßnahme erfüllt sein. Insgesamt kam das Gericht zu der Auffassung, dass eine thermische Behandlung vorliegt,

3.3 VG Lüneburg vom 20.11.2003 (Az.: 2 A 118/02)

Diese Entscheidung beschäftigt sich mit der Verbrennung von gebrauchten Inkontinenzartikeln im Müllheizwerk Bremen.

Nach Auffassung der Verwaltungsrichter stellte besagter Verbrennungsvorgang eine Abfallverwertung dar. Dabei gingen sie davon aus, dass die maßgebliche Voraussetzung für das Vorliegen eines Verwertungs Vorganges eine positive Energiebilanz im Sinne eines nutzbaren Energieüberschusses bei der Verbrennung der Abfälle in der Anlage sei, welche hier nachweislich vorläge. So wurde aufgrund von nachgewiesenen Wärmelieferungsverträgen gefolgert, dass die streitgegenständliche Verbrennung der Substitution von Primärenergiequellen dient und sich somit als Hauptzweck der Verwertungsmaßnahme darstellt.

3.4 Stellungnahme

Bedauerlicherweise geht das Verwaltungsgericht Lüneburg von einem unzutreffenden maßgeblichen Kriterium für das Vorliegen einer Verwertungsmaßnahme aus, obwohl der Europäische Gerichtshof dieses in seinen Urteilen ausdrücklich benennt. Nicht allein der nutzbare Energieüberschuss bei der Verbrennung ist maßgebliches Abgrenzungskriterium, sondern der Hauptzweck der Verwertungsmaßnahme. Letzteren prüften die Richter dann auch nur oberflächlich, so dass sich das Urteil insoweit

als unergiebig erweist. Das Gericht hat insbesondere nicht dargestellt, ob die Anlage überhaupt vollständig mit Primärenergie anstelle von Sekundärenergie betrieben werden kann und würde.

Demgegenüber nimmt das Verwaltungsgericht Stuttgart und das Oberverwaltungsgericht zu dieser Thematik ausdrücklich Stellung. Beide Gerichte sprechen sich für eine anlagenbezogene enge Auslegung des Substitutionsgrundsatzes aus. Sie folgern aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes, dass für die Beurteilung einer Verwertungsmaßnahme auf die vollständige Austauschbarkeit des Ersatzbrennstoffes abzustellen ist und nehmen damit grundsätzlich den Müllheizkraftwerken die Möglichkeit, Abfälle zu verwerten. Denn kaum eines dieser Kraftwerke würde tatsächlich auf Dauer auch mit Primärenergiequellen („Kohle auf dem Müllrost“) betrieben werden.

Diese von den Gerichten gezogene Schlussfolgerung kann allerdings der europäischen Rechtsprechung nicht entnommen werden. Der Gerichtshof bezeichnet zwar den Zweck der Maßnahme als entscheidendes Kriterium für eine Abfallverwertungsmaßnahme. In seinen Urteilen stellt er aber - entgegen der Ansicht des Generalanwaltes - nicht auf den Anlagenzweck alleine und ausschließlich ab. Vielmehr beurteilte er die jeweilige Streitfrage einzelfall- und stoffbezogen. Demnach ist der vom Europäischen Gerichtshof aufgestellte Substitutionsgrundsatz dahingehend zu lesen, dass die fragliche Anlage die technische Option aufweist, zumindest über einen maßgeblichen Zeitraum mit Primärenergiequellen betrieben zu werden, um z.B. Energielieferverpflichtungen gegenüber Dritten weiterhin nachzukommen. Dass die Rostfeuerung einer Müllverbrennungsanlage selbstverständlich für solche Zwecke nicht eingerichtet wurde, war dem Gerichtshof bekannt und kann somit nicht als Argument dafür dienen, die von ihm ausdrücklich eingeräumte Option von Anfang an nicht zum Zuge kommen zu lassen. Auch ist es nach den Vorgaben des Gerichtshofes nicht angezeigt, den Einsatz von Primärenergiequellen unter wirtschaftlichen Aspekten sowie unter dem Gesichtspunkt der Langfristigkeit zu betrachten.

Im Hinblick auf die Verwertungskriterien nach § 4 Abs. 4 S. 3 und § 6 Abs. 2 S. 1 KrW-/AbfG setzt jedoch zumindest das OVG Saarlouis die europarechtlichen Entscheidungen folgerichtig um. Während das VG Stuttgart die Heizwertklausel als zusätzliches Verwertungskriterium (Zulassungsvoraussetzung) zu den europäischen Bedingungen ansieht, hält das OVG Saarlouis die nationalen Verwertungskriterien für schlichtweg unanwendbar. Letztere Auffassung entspricht der des Europäischen Gerichtshofes. Nach ihm dürfen andere Kriterien wie der Heizwert der Abfälle, der Schadstoffgehalt der verbrannten Abfälle oder die Frage der Vermischung der Abfälle nicht herangezogen werden, wenn die Verwendung von Abfällen als Brennstoff die

von ihm aufgestellten Voraussetzungen erfüllt. Da insbesondere die Kriterien nach § 6 Abs. 2 S. 1 KrW-AbfG faktisch immer als Abgrenzungskriterium für die Frage, ob eine energetische Wertung vorliegt, herangezogen werden, dürfen sie auch unter der Bezeichnung „Zulassungsvoraussetzung für eine Verwertung“ keine Berücksichtigung mehr finden.

4. Fazit

Der Europäische Gerichtshof konnte das bestehende Spannungsverhältnis zwischen der angestrebten Förderung der grenzüberschreitenden Verwertung und der Sicherstellung der ortsbezogenen kommunalen Hausmüllentsorgung nicht lösen. In seinen Urteilen bot er einen Kompromiss an, indem er ausdrücklich auch Müllverbrennungsanlagen die Möglichkeit der Abfallverwertung durch Verbrennung zugesteht. Die nationalen Gerichte scheinen jedoch dahin zu tendieren, die Ausführungen zu der Hauptzweckklausel des Europäischen Gerichtshofes zur Absicherung der Entsorgungsautarkie bei der Hausmüllverbrennung einseitig zu Lasten der Müllheizkraftwerke auslegen zu wollen. Die weitere Rechtsentwicklung bleibt jedoch abzuwarten, zumal bei den bisherigen Urteilen Zweifel bestehen, ob den Gerichten überhaupt aufgrund des beschränkten Vortrages der Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit offen stand, die vom Gerichtshof eingeräumten Optionen wahrzunehmen.

Dr. Markus W. Pauly/Annette Bergmann LL.M.
Köhler & Klett Rechtsanwälte Köln/Berlin/Brüssel

Telefon: 0221 / 4207 - 0

Telefax: 0221 / 4207 - 255

E-Mail: info@koehler-klett.de

www.koehler-klett.de