

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 47.98
OVG 8 A 11595/96

Verkündet
am 13. April 2000
Gallin
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

Klägerin, Berufungsbeklagten,
Anschlußberufungsklägerin
und Revisionsklägerin,

g e g e n

die Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH,
vertreten durch die Geschäftsführer,
Wilhelm-Theodor-Römheld-Straße 34, 55130 Mainz,

Beklagte, Berufungsklägerin,
Anschlußberufungsbeklagte
und Revisionsbeklagte,

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 2. März 2000
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts
Dr. Franßen und die Richter am Bundesverwaltungs-
gericht Dr. Bardenhewer, Gödel, Kley
und Herbert

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des
Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom
18. November 1998 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Die Parteien streiten darüber, ob die Klägerin nach dem rheinland-pfälzischen Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz (LAbfWAG) verpflichtet ist, Werkstatttrückstände, die sie in Rheinland-Pfalz einsammelt, der Zentralen Stelle für Sonderabfälle anzudienen.

Die Klägerin betreibt in K. ein Zwischenlager, in das die in Rheinland-Pfalz eingesammelten Abfälle befördert werden sollen. Der Oberstadtdirektor der Stadt K. erteilte im Jahr 1993 zu den von der Klägerin vorgelegten Sammelentsorgungsnachweisen sowohl Entsorgungs- als auch Verwertungsbestätigungen für:

- (1) mineralöhlhaltige Werkstatttrückstände (alte Ölfilter, Lappen, Kleingebinde etc.), Abfall- bzw. Reststoffschlüssel 54209, Jahresmenge 400 m³;
- (2) Ethylenglykole (Alt-Kühl- bzw. Frostschutzmittel aus Kraftfahrzeugen), Abfall- bzw. Reststoffschlüssel 55303, Jahresmenge 20 m³;
- (3) Glykolether (Alt-Bremsflüssigkeit aus Kraftfahrzeugen), Abfall- bzw. Reststoffschlüssel 55356, Jahresmenge 20 m³;
- (4) Kaltreiniger (frei von halogenisierten organischen Lösemitteln), Abfall- bzw. Reststoffschlüssel 55357, Jahresmenge 20 m³.

Die Beklagte, die in § 1 der Landesverordnung über die Andienung von Sonderabfällen vom 2. Dezember 1993 (GVBl S. 617) Andienungsverordnung - zur Zentralen Stelle für Sonderabfälle bestimmt worden war,

wies mit Bescheiden vom 23. Juni 1994 die genannten Stoffe der Klägerin zur Entsorgung zu, und zwar befristet für die mineralöhlhaltigen Werkstattrückstände bis zum 31. Dezember 1994 und im übrigen bis zum 30. Juni 1995.

Mit ihrer nach erfolglosem Widerspruch erhobenen Klage hat die Klägerin die Feststellung beantragt, daß die Zuweisungsbescheide unwirksam seien; hilfsweise hat sie beantragt festzustellen, daß eine Andienungspflicht für die genannten Stoffe nicht bestehe. Die von ihr eingesammelten Stoffe seien nicht andienungspflichtige Reststoffe und Altöle. Selbst wenn es sich um Sonderabfälle handelte, bestehe keine Andienungspflicht, da das Land nicht die Gesetzgebungskompetenz habe, zur Überwachung der Abfallentsorgung Andienungspflichten zu statuieren. Das Verwaltungsgericht hat dem Hauptantrag der Klägerin stattgegeben.

Auf die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 18. November 1998 die Klage in vollem Umfang abgewiesen; die Anschlußberufung der Klägerin blieb ohne Erfolg. Zur Begründung hat das Berufungsgericht ausgeführt: Das Verwaltungsgericht habe dem Hauptantrag zu Unrecht stattgegeben, da die Zuweisungsbescheide nicht unwirksam gewesen seien. Auch der mit der Anschlußberufung weiterverfolgte Hilfsantrag der Klägerin auf Feststellung, daß eine Andienungspflicht für die genannten Stoffe unzulässig sei, habe keinen Erfolg. Die Werkstattrückstände seien als besonders überwachungsbedürftige Abfälle selbst dann nach § 8 Abs. 4 des LABfWAG vom 2. April 1998 (GVBl S. 97) - LABfWAG 1998 der Zentralen Stelle anzudienen, wenn sie insgesamt als Abfälle zur Verwertung angesehen werden müßten. Dies ergebe sich aus § 8 Abs. 2 Nr. 3 LABfWAG 1998. Die Vorschrift knüpfe an das Bestehen einer Andienungspflicht vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz KrW-/AbfG) vom 27. September 1994 (BGBl I S. 2705) an; eine solche Andienungsregelung sei in Rheinland-Pfalz durch das Gesetz vom 14. Juli 1993 (GVBl 396) eingeführt worden. Der Landesgesetzgeber sei an dem Erlaß einer derartigen Regelung durch das Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz - AbfG) vom 27. August 1986 (BGBl I S. 1410) nicht gehindert gewesen. Die damit kompetenzgemäß durch Landesrecht eingeführte Andienungspflicht habe sich auch auf die hier in Rede stehenden Rückstände bezogen, da diese den objektiven Abfallbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. AbfG erfüllt hätten und es sich demgemäß nicht um Reststoffe im Sinne von § 2 Abs. 3 AbfG gehandelt habe. Von der Andienungspflicht seien auch die Kaltreiniger als Altöle nicht nach § 5 a Abs. 2 Satz 1 AbfG ausgenommen. Selbst wenn für diese Partien eine Verwertung beabsichtigt sei, würden sie durch die Verbringung in das Zwischenlager der Klägerin noch nicht der Verwertung zugeführt. In dem Zwischenlager finde weder eine Aufarbeitung noch eine energetische Verwertung statt.

Die in der Andienungsverordnung erfolgte Bestimmung der Beklagten zur Zentralen Stelle sei wirksam. Gegen

die Übertragung der Aufgaben auf eine privatrechtliche Gesellschaft mit einer Mehrheitsbeteiligung des Landes bestünden weder im Hinblick auf den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG noch hinsichtlich der Grundsätze der Beleihung Bedenken. Die Verpflichtung zur Andienung von Abfällen verstoße auch nicht gegen Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. Ebenso stehe das Europarecht der Andienungspflicht nicht entgegen. Das EG-Recht betreffe nur die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen, nicht aber - wie hier - rein innerstaatliche Sachverhalte ohne Gemeinschaftsbezug. Die Klägerin habe nicht dargetan, daß sie eine Verbringung der eingesammelten Stoffe in einen anderen Mitgliedstaat beabsichtige.

Mit der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision hat die Klägerin die Feststellung beantragt, daß eine Andienungspflicht für das Einsammeln und Befördern von festen fett- und ölverschmutzten Betriebsmitteln, Ethylenglykolen, Glykolether und Kaltreinigern in Rheinland-Pfalz, um diese ihrer Anlage in Köln zuzuführen, nicht besteht. Zur Begründung trägt sie vor: Die Andienungspflicht für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Beseitigung sei mit § 13 Abs. 4 Satz 1 KrW-/AbfG unvereinbar. Sie sei „zur Sicherstellung der umweltverträglichen Beseitigung“ neben den Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und der Nachweisverordnung vom 10. September 1996 (BGBl I S. 1382) nicht erforderlich. Ein Bestandsschutz der Andienungspflichten für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung sei aufgrund des § 13 Abs. 4 Satz 4 KrW-/AbfG nicht eingetreten. Vor der Verkündung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes hätten wegen der Sperrwirkung des Abfallgesetzes des Bundes keine Andienungspflichten bestimmt werden können. Selbst wenn man aber eine solche Sperrwirkung verneine, laufe § 13 Abs. 4 Satz 4 KrW-/AbfG wegen eines unbehebaren Regelungswiderspruchs leer.

Einer Andienungspflicht stehe zudem entgegen, daß es sich bei den Werkstattstückständen nicht um Abfälle im Sinne des § 1 Abs. 1 AbfG gehandelt habe. Vielmehr sei eine Reststoffverwertung vorgenommen worden. Für die Kaltreiniger bestehe nach wie vor gemäß § 64 KrW-/AbfG das Altölprivileg des § 5 a Abs. 2 Satz 1 AbfG. Da in dem Zwischenlager in Köln die Altöle zum Zweck der Zusammenstellung größerer Transporteinheiten zusammengeführt würden, um sie einer Aufarbeitung oder energetischen Verwertung zuzuführen, seien die Voraussetzungen des § 5 a Abs. 2 Satz 1 AbfG erfüllt.

Die rheinland-pfälzische Andienungsregelung sei außerdem mit Art. 12 und 14 GG nicht vereinbar. Auch trage die Andienungsregelung nicht dem Kohärenzgebot des Art. 13 der Verordnung Nr. 259/93/EWG zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft vom 1. Februar 1993 (ABl EG Nr. L 30, S. 1; mit späteren Änderungen) - EG-AbfVerbrVO - Rechnung.

Darüber hinaus erhebt die Klägerin Verfahrensrügen. So habe das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz nicht aufgeklärt, welche Entsorgungsmaßnahmen sich an die Zwischenlagerung anschließen und welchen An-

lagen die Kaltreiniger zugeführt würden.

Die Beklagte beantragt, die Revision zurückzuweisen. Sie verteidigt im wesentlichen das angefochtene Urteil und weist ergänzend darauf hin, daß das bundesrechtliche Nachweisverfahren nicht geeignet sei, den gesetzlich geregelten Vorrang einer (hochwertigen) Verwertung zu gewährleisten. Landesrechtliche Andienungspflichten seien darüber hinaus ein Instrument zur Vorbeugung vor - möglicherweise gesetzwidrigen - Verlagerungstendenzen in der abfallwirtschaftlichen Grauzone zwischen Verwertung und Beseitigung.

II.

Die Revision der Klägerin ist nicht begründet. Das Berufungsurteil verletzt weder Bundesrecht noch europäisches Recht.

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat ohne Verstoß gegen revisibles Recht die Verpflichtung der Klägerin bejaht, die Stoffe, die sie in Rheinland-Pfalz einsammeln und in ihr Zwischenlager nach K. befördern will, der Zentralen Stelle für Sonderabfälle anzudienen. Die der Klägerin angesonnene Pflicht zur Andienung verstößt weder gegen § 13 Abs. 4 Satz 1 KrW-/AbfG, soweit sie nach Maßgabe des § 8 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 LAbfWAG 1998 auf Abfälle zur Beseitigung bezogen ist (1), noch gegen § 13 Abs. 4 Satz 4 KrW-/AbfG, soweit sie gemäß § 8 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 3 LAbfWAG 1998 Abfälle zur Verwertung betrifft (2). Die von der Klägerin behauptete Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 12 und Art. 14 GG liegt ebensowenig vor (3) wie ein zur Unanwendbarkeit des einschlägigen deutschen Bundes- oder Landesrechts führender Verstoß gegen europäisches Recht (4). Schließlich ist die Beklagte durch die Andienungsverordnung wirksam zur Zentralen Stelle für Sonderabfälle bestimmt worden; entgegen der Auffassung der Revision fehlt es deshalb nicht an einer Stelle, der die Abfälle anzudienen sind (5).

1. Das Berufungsgericht hat unterstellt, daß ein Teil der von der Klägerin in Rheinland-Pfalz eingesammelten Rückstände nicht einer Verwertung, sondern - abhängig vom jeweiligen Verschmutzungsgrad - „einer Beseitigung nach Maßgabe des früheren Abfallrechts“ zugeführt werden solle. Derartige Abfälle zur Beseitigung müssen, soweit sie besonders überwachungsbedürftig sind, nach § 8 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 LAbfWAG 1998 der zentralen Stelle angedient werden. Diese Verpflichtung hat die Sicherstellung der umweltverträglichen Beseitigung zum Ziel und trägt damit den Anforderungen des § 13 Abs. 4 Satz 1 KrW-/AbfG Rechnung. Nach der Auslegung der landesrechtlichen Vorschrift durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz ist es Zweck der Andienungspflicht, die Sonderabfallströme über eine bloße Überwachung der von den

Abfallbesitzern gewählten Entsorgungsart hinaus in Richtung einer möglichst umweltverträglichen Beseitigung zu lenken.

§ 13 Abs. 4 Satz 1 KrW-/AbfG stellt mit den Worten „zur Sicherstellung der umweltverträglichen Beseitigung“ keine tatbestandliche Voraussetzung in dem Sinn auf, daß eine Andienungspflicht von den Ländern nur bestimmt werden darf, wenn eine umweltverträgliche Beseitigung sonst nicht gewährleistet wäre. Hiergegen spricht bereits der Wortlaut der Vorschrift sowie ein Vergleich mit der in Satz 2 des § 13 Abs. 4 KrW-/AbfG getroffenen Regelung. Diese macht eine Andienungspflicht für Abfälle zur Verwertung im Unterschied zum Satz 1 zusätzlich davon abhängig, daß eine ordnungsgemäße Verwertung anderweitig nicht gewährleistet werden kann. § 13 Abs. 4 Satz 1 KrW-/AbfG hat also allein zur Voraussetzung, daß die landesgesetzliche Regelung die Sicherstellung der umweltverträglichen Beseitigung bezweckt und nicht auf andere Ziele ausgerichtet ist; sie muß ferner zur Gewährleistung dieses Zwecks geeignet sein. Anhaltspunkte dafür, daß insoweit eine Fehleinschätzung des Landesgesetzgebers vorliegt, ergeben sich aus dem Berufungsurteil nicht.

2. § 8 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 3 LAbfWAG 1998, der eine Andienungspflicht für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung bestimmt, die vor Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes der Andienungspflicht unterlagen, ist mit § 13 Abs. 4 Satz 4 KrW-/AbfG vereinbar. Nach § 13 Abs. 4 Satz 4 KrW-/AbfG bleiben Andienungspflichten für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung unberührt, die die Länder bis zum Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes bestimmt haben.

a) Wie der Senat mit Urteil vom 29. Juli 1999 - BVerwG 7 CN 1.98 - ausgeführt hat, ist Voraussetzung für das Fortbestehen einer Andienungspflicht nach § 13 Abs. 4 Satz 4 KrW-/AbfG, daß der Landesgesetzgeber bis zur Verkündung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes eine Andienungspflicht für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung bestimmt und - soweit erforderlich - eine Anpassung der landesrechtlichen Regelungen an die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes vorgenommen hat.

Die Revision wendet in diesem Zusammenhang ein, eine solche Anpassung habe schon deshalb nicht vorgenommen werden können, weil die in diesem Sinne als „besonders überwachungsbedürftig“ anzusehenden Abfälle erstmals mit der auf § 41 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Nr. 1 KrW-/AbfG gestützten Verordnung zur Bestimmung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen (Bestimmungsverordnung besonders überwachungsbedürftige Abfälle - BestbÜAbfV) vom 10. September 1996 - BGBI 1 S. 1366 - bestimmt worden seien. Dieser Argumentation, mit der der Nachweis erbracht werden soll, daß der Gesetzgeber mit der Vorschrift des § 13 Abs. 4 Satz 4 KrW-/AbfG eine nicht anwendungsfähige und damit in der Sache unbrauchbare Regelung

getroffen habe, ist nicht zu folgen. Der Begriff der besonders überwachungsbedürftigen Abfälle im Sinne von § 41 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Nr. 1 KrW-/AbfG stimmt wörtlich überein mit der in § 2 Abs. 2 Satz 1 AbfG verwandten Definition; dementsprechend werden diese Abfälle in § 1 der Verordnung zur Bestimmung von Abfällen nach § 2 Abs. 2 des Abfallgesetzes (Abfallbestimmungs-Verordnung - AbfBestV -) vom 3. April 1990 - BGBI 1 S. 614 - „besonders überwachungsbedürftige Abfälle“ genannt. Aus diesem Grunde galt der in der Anlage zur Abfallbestimmungs-Verordnung enthaltene Abfallkatalog auch nach Inkrafttreten der auf § 41 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Nr. 1 KrW-/AbfG gestützten Bestimmungsverordnung besonders überwachungsbedürftige Abfälle zunächst übergangsweise bis zum 31. Dezember 1998 fort (§ 3 BestbÜAbfV) und wurde erst mit Wirkung vom 1. Januar 1999 durch die Anlagen 1 und 2 zur Bestimmungsverordnung besonders überwachungsbedürftige Abfälle ersetzt. Schon dieser Umstand schließt die behauptete Unanwendbarkeit des § 13 Abs. 4 Satz 4 KrW-/AbfG im Blick auf eine vermeintlich fehlende Bestimmung der besonders überwachungsbedürftigen Abfälle aus; der Erlass der Bestimmungsverordnung besonders überwachungsbedürftige Abfälle konnte vielmehr nur dazu führen, daß für die dort im Gegensatz zum früheren Rechtszustand nicht mehr genannten Abfälle eine landesrechtliche Andienungspflicht nicht mehr bestand. Dies trifft jedoch für die vier von der Klägerin im Lande Rheinland-Pfalz eingesammelten Abfallstoffe nicht zu. Allerdings ist durch die Anlagen 1 und 2 zur Bestimmungsverordnung besonders überwachungsbedürftige Abfälle entsprechend den Vorgaben des europäischen Rechts ein neuer Abfallschlüssel eingeführt worden, der eine dem bisherigen Abfallschlüssel 54209 genau entsprechende Abfallart (feste fett- und ölverschmutzte Betriebsmittel) nicht mehr enthält. Die Parteien haben jedoch in der mündlichen Verhandlung übereinstimmend bekundet, daß die von der Klägerin eingesammelten und unter diesen Abfallschlüssel fallenden mineralöhlhaltigen Werkstatttrückstände vollständig dem neuen Abfallschlüssel 150299D1 der Anlage 2 zur Bestimmungsverordnung besonders überwachungsbedürftige Abfälle (Aufsaug- und Filtermaterialien, Wischtücher und Schutzkleidung mit schädlichen Verunreinigungen) unterfallen.

Angesichts dessen ist im Blick auf die Vorschrift des § 13 Abs. 4 Satz 4 KrW-/AbfG allein von Bedeutung, ob der Landesgesetzgeber vor Verkündung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes wirksam Andienungspflichten für Abfälle zur Verwertung eingeführt und bis zum Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes seine einschlägigen Regelungen an die genannte bundesrechtliche Vorschrift angepaßt hatte. Beides ist zu bejahen.

Bereits mit Änderungsgesetz vom 14. Juli 1993 (GVBl S. 396) ist in § 8 a Abs. 2 Satz 1 LAbfWAG eine Andienungspflicht für Sonderabfälle, die behandelt, gelagert oder abgelagert werden sollen, aufgenommen worden; unter Sonderabfällen waren dabei gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 LAbfWAG in der Fassung vom 30. April 1991 (GVBl S. 251) die besonders überwachungsbedürftigen Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 AbfG zu verstehen, die nach § 3 Abs. 3 AbfG wegen ihrer Art oder Menge von der Entsorgungspflicht ausgeschlossen worden

waren. Hierunter fielen nach der vom Oberverwaltungsgericht vorgenommenen Auslegung der in Rede stehenden landesrechtlichen Vorschrift auch zur Verwertung bestimmte Abfälle. Dem steht Bundesrecht nicht entgegen. Das Abfallgesetz von 1986 kannte zwar nicht die Abfallkategorie „Abfälle zur Verwertung“. Darauf kann es jedoch schon deshalb nicht ankommen, weil - wie sich aus § 1 Abs. 2 und § 1 a Abs. 2 AbfG ohne weiteres ergibt - der Bundesgesetzgeber unter dem Begriff der Abfallentsorgung auch die Verwertung von Abfällen verstand.

Entgegen der Auffassung der Revision waren die Länder durch die Vorschriften des Abfallgesetzes auch nicht gehindert, Andienungspflichten für solche Abfälle vorzusehen, die nach § 3 Abs. 3 AbfG von der öffentlichen Entsorgung ausgeschlossen worden waren. Für die Organisation der damit erforderlichen „Sonderabfallentsorgung“ enthielt das Abfallgesetz des Bundes praktisch keine Vorschriften, und zwar auch nicht für solche Sonderabfälle, die der Entsorgungspflichtige (§ 3 Abs. 2 Satz 1 oder Abs. 4 Satz 1 AbfG) gemäß § 1 a Abs. 2 und § 3 Abs. 3 AbfG einer Verwertung zuzuführen hatte. Der Bundesgesetzgeber überließ es damit den Ländern, die Bewirtschaftung der Sonderabfälle, insbesondere durch Lenkung in bestimmte Beseitigungs- oder Verwertungsanlagen, selbst zu regeln (Urteil vom 29. Juli 1999 - BVerwG 7 CN 1.98 -). Diesem Zweck diente die Vorschrift des § 8 a Abs. 2 Satz 1 LAbfWAG 1993. Sie sollte nach der Auslegung durch das Berufungsgericht in erster Linie eine Steuerung der Abfallströme hin zu einer möglichst umweltverträglichen Entsorgung bewirken und strebt demgemäß - insbesondere bei mehreren zulässigen Entsorgungswegen - je nach Abfallart eine Optimierung der Sonderabfallbeseitigung und -verwertung nach Maßgabe des jeweils aktuellen Standes der Technik an. Mit dieser Zielsetzung geht die rheinland-pfälzische Andienungsregelung über eine Überprüfung und Überwachung der „Zulässigkeit“ eines Entsorgungsweges hinaus (vgl. z.B. § 8 Abs. 1 Satz 1 und § 9 Abs. 5 der Abfall- und Reststoffüberwachungs-Verordnung vom 3. April 1990 <BGBl I S. 648>). Die von der Revision aufgeworfene Frage, ob für eine Andienungspflicht, die der Überwachung der Abfallentsorgung dient, nach dem Abfallgesetz noch Raum war, stellt sich daher nicht (vgl. hierzu Beschluß vom 24. August 1994 - BVerwG 7 NB 5.93 - BVerwGE 96, 318 <323 ff.>).

Für die Fortgeltung der Andienungsregelung in § 8 a Abs. 2 Satz 1 LAbfWAG 1993 bedurfte es keiner landesgesetzlichen Regelung, um die Vorschrift an die durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz geschaffene Rechtslage anzupassen. Wie bereits bemerkt, beschränkte im Unterschied zum Niedersächsischen Abfallgesetz (vgl. Urteil vom 29. Juli 1999 - BVerwG 7 CN 1.98 -) § 8 a Abs. 2 Satz 1 LAbfWAG 1993 i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 LAbfWAG 1991 die Andienungspflicht auf besonders überwachungsbedürftige Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 AbfG. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz hat - wie bereits erwähnt - bei der Definition der besonders überwachungsbedürftigen Abfälle in § 41 Abs. 3 Nr. 1 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 wörtlich die Merkmale des § 2 Abs. 2 AbfG übernommen, auf den die rheinland-pfälzische Regelung verwiesen hat. Soweit § 8 Abs. 1 Satz 1 LAbfWAG 1991 die Sonderabfalleigenschaft zusätzlich von dem Ausschluß der Entsorgung dieser

Abfälle nach § 3 Abs. 3 AbfG abhängig macht, schränkt dies den Kreis der anzudienenden Abfälle ein, begründet aber keinen Anpassungsbedarf. Entsprechendes gilt für den im Vergleich zum geltenden Recht engeren Abfallbegriff des Abfallgesetzes, der Reststoffe (vgl. § 2 Abs. 3 AbfG) nicht erfaßte. Die Notwendigkeit einer Anpassungsregelung läßt sich auch nicht, wie die Revision meint, damit begründen, daß der Landesgesetzgeber im Hinblick auf die unterschiedliche Konzeption des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes die „abfallwirtschaftliche Sinnhaftigkeit“ der Andienungspflicht hätte überprüfen und bestätigen müssen. Für eine solche Prüfung mag nach § 13 Abs. 4 KrW-/AbfG möglicherweise Anlaß bestanden haben; sie ist aber nicht Voraussetzung der Bestandsschutzregelung des Satzes 4 dieser Vorschrift.

b) Der Einwand der Revision, daß es sich bei den von der Klägerin eingesammelten Werkstattrückständen um Abfälle handele, die nach altem Recht als Reststoffe im Sinne von § 2 Abs. 3 AbfG anzusehen gewesen seien und für die daher die Andienungspflichten nicht gälten, greift nicht durch. Eine Freistellung von abfallrechtlichen Vorschriften und von den Andienungspflichten bestand nur, wenn die Rückstände als Reststoffe verwertet werden sollten (vgl. § 2 Abs. 3 AbfG). Daran fehlt es hier. Die Klägerin verwertete keine Reststoffe. Nach ihrem Vorbringen entschied sie selbst erst nach der Übernahme der Stoffe, teilweise erst nach der Verbringung der Stoffe in ihr Zwischenlager, ob diese verwertet oder beseitigt werden sollten. Hieraus folgt, daß die Klägerin nicht von dem Reststoffherzeuger in eine Reststoffverwertung eingebunden worden ist, sondern ihr die Stoffe zur (abfallrechtlichen) Entsorgung übergeben wurden. An dem Verlust der Reststoffeigenschaft änderte sich nichts, wenn sich für die Klägerin als neue Stoffbesitzerin die Möglichkeit der Verwertung ergab (z.B. durch das Einsammeln der für eine Verwertung vorausgesetzten Stoffmenge bei mehreren Betrieben). Ihre Tätigkeit blieb Abfallverwertung. Dem entspricht übrigens, daß sie nach ihrem eigenen Vorbringen in dem Zwischenlager in K. auch Abfälle gelagert hatte, also die von ihr als Reststoffe angesehenen Rückstände in eine Einrichtung verbrachte, die gemäß § 4 Abs. 1 AbfG als Abfallentsorgungsanlage anzusehen war.

c) Auch die Kaltreiniger, die nach den Feststellungen des Berufungsgerichts Altöle sind, unterliegen der Andienungspflicht. Das durch § 64 KrW-/AbfG aufrechterhaltene „Altölprivileg“ gemäß § 5 a Abs. 2 Satz 1 AbfG, nach dem bis auf bestimmte Überwachungsvorschriften die abfallrechtlichen Regelungen und als Folge davon die landesrechtlichen Andienungspflichten nicht eingreifen, kommt nicht zur Anwendung. Denn die Kaltreiniger werden nicht, wie es § 5 a Abs. 2 Satz 1 AbfG voraussetzt, der Verwertung in hierfür genehmigten Anlagen im Sinne des § 4 BImSchG zugeführt. In dem (Altöl-)Zwischenlager der Klägerin findet nach den Feststellungen des Berufungsgerichts keine Aufarbeitung oder energetische Verwertung der eingesammelten Rückstände statt. Vielmehr soll sich ein Weitertransport der eingesammelten Rückstände anschließen, und zwar entweder zum Zweck der Verwertung oder der Beseitigung. Die Verbringung in das Zwischenlager stellt deshalb noch keine Zuführung zur Verwertung dar. Zwar wäre eine Zuführung zur Verwertung zu bejahen, wenn bereits bei dem Einsammeln der Kaltreiniger und nicht erst in dem Zwischenlager eine Entscheidung

über die Verwertung getroffen wird und wenn feststeht, daß die Verwertung alsbald in einer nach § 4 BImSchG für die Altölverwertung genehmigten Anlage erfolgt. Unter dieser Voraussetzung kann sich das Befördern in das Zwischenlager und im Anschluß daran zu der Verwertungsanlage als einheitlicher Vorgang des Zuführens zur Verwertung darstellen. Hierfür hat die Klägerin, die keine näheren Angaben über den Entsorgungsweg im Anschluß an die Beförderung in das Zwischenlager gemacht hat, aber nichts dargelegt. Da es sich um Vorgänge handelt, die zum Betrieb der Klägerin gehören, und da die Erheblichkeit eines entsprechenden Vorbringens für die anwaltlich vertretene Klägerin offenkundig war, bestand für das Berufungsgericht keine Pflicht zu einer weiteren Sachaufklärung (§ 86 Abs. 1 VwGO).

3. Die Andienungspflichten gemäß § 8 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 und 3 LAbfWAG 1998 verstoßen nicht gegen Grundrechte der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG (vgl. Beschluß vom 29. Juli 1999 - BVerwG 7 CN 2.98 -). Der mit der Andienungspflicht verbundene Eingriff in die Freiheit der Gewerbeausübung der Klägerin (Art. 12 Abs. 1 GG) ist durch hinreichende sachliche Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt. Die Andienungsregelung verfolgt in erster Linie das Ziel, die Sonderabfälle in Richtung einer möglichst umweltverträglichen Entsorgung zu lenken. Mit dem Ziel einer Optimierung der Sonderabfallentsorgung nach Maßgabe des jeweils aktuellen Standes der Technik (z.B. hochwertige Verwertung gemäß § 5 Abs. 2 Satz 3 KrW-/AbfG, Vorrang der besser umweltverträglichen Verwertungsart gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG oder Beseitigung in einer der am nächsten gelegenen geeigneten Entsorgungsanlage nach Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 75/442/EWG) geht die Andienungsregelung über die Vorschriften der §§ 40, 43 und 46 KrW-/AbfG sowie der Nachweisverordnung (vgl. z.B. § 3 Abs. 1, § 5 Abs. 2 NachwV) hinaus, die sich (lediglich) mit der Zulässigkeit der vorgesehenen Entsorgung befassen. Diese Vorschriften stellen deshalb kein gleichwirksames Mittel dar. Die Andienungsregelung ist auch verhältnismäßig. Die Andienungspflichten sind auf besonders überwachungsbedürftige Abfälle, also Abfälle mit einem hohen Gefahrenpotential, beschränkt. Die Auswirkungen auf den Andienungspflichtigen werden dadurch gemindert, daß unter den Voraussetzungen des § 8 Abs. 5 Satz 2 LAbfWAG 1998 die Zentrale Stelle bei der Zuweisungsentscheidung die Vorschläge des Andienungspflichtigen zu berücksichtigen hat.

Die Andienungspflichten stellen keinen Eingriff in das Grundrecht der Klägerin aus Art. 14 Abs. 1 GG dar. Da sie die Modalitäten der künftigen gewerblichen Betätigungen betreffen, sind damit verbundene Eingriffe dem Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG zuzuordnen (vgl. BVerfGE 84, 133 <157>). Entsprechendes gilt, soweit die Verfügung über den in das Eigentum der Klägerin übergegangenen Abfall eingeschränkt wird. Auch insoweit ist Art. 12 Abs. 1 GG das sachnähere Grundrecht.

4. Die der Klägerin angesonnene Andienungspflicht begründet keinen Verstoß gegen die Vorschriften der EG-Abfallverbringungsverordnung. Da die Klägerin nicht behauptet hat, daß sie die in Rheinland-Pfalz eingesam-

melten Abfälle in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union verbringen will, ist die in Rede stehende landesrechtliche Andienungsregelung nur daraufhin zu überprüfen, ob sie gegen die Vorschrift des § 13 Abs. 2 EG-AbfVerbrVO verstößt. Nach dieser Vorschrift soll die nationale Regelung für die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen im innerstaatlichen Bereich der erforderlichen Kohärenz zu der in der EG-Abfallverbringungsverordnung geregelten gemeinschaftsrechtlichen Verbringung von Abfällen Rechnung tragen. Dieser Anforderung wird das auf die innerstaatliche Verbringung von Abfällen bezogene Recht des Landes Rheinland-Pfalz gerecht. Insbesondere berücksichtigt es, daß die Mitgliedstaaten bei einer grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen zur Beseitigung gemäß Art. 4 Abs. 3 Buchst. a EG-AbfVerbrVO einschneidendere Maßnahmen ergreifen dürfen, als dies gemäß Art. 7 Abs. 4 Buchst. a EG-AbfVerbrVO bei Abfällen zur Verwertung der Fall ist. Dementsprechend wird im Recht des Landes Rheinland-Pfalz der Unterschied zwischen Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung bei den Zuweisungskriterien dadurch gewahrt, daß der Grundsatz der Entsorgungsautarkie - in Übereinstimmung mit den genannten Bestimmungen - nur für Abfälle zur Beseitigung gilt. Dies ergibt sich daraus, daß Absatz 1 des Abschnittes 2.2 des Abfallwirtschaftsplans (vgl. Landesverordnung vom 22. August 1995 <GVBl S. 336>), der die Entsorgungsautarkie als Ziel für das Plangebiet (Land Rheinland-Pfalz) nennt, auf Art. 5 der Richtlinie 75/442/EWG Bezug nimmt, der allein für Abfälle zur Beseitigung zur Anwendung kommt. Soweit nach Abschnitt 2.2 Abs. 3 dritter Spiegelstrich des Abfallwirtschaftsplans die Sonderabfälle einer Abfallentsorgungsanlage in Rheinland-Pfalz zugewiesen werden „sollen“, wenn gleichermaßen geeignete Abfallentsorgungsanlagen innerhalb und außerhalb des Landes zur Aufnahme bereitstehen, verstößt dies nicht gegen das Kohärenzgebot. Es handelt sich lediglich um ein Hilfskriterium für den Ausnahmefall, daß mehrere nach dem Stand der Technik gleichermaßen geeignete Anlagen zur Verfügung stehen und die anderen vorrangigen Maßstäbe - insbesondere Vorschläge des Andienungspflichtigen - fehlen oder keine Zuweisungsentscheidung ermöglichen.

Das Kohärenzgebot ist auch gewahrt, soweit es das Prinzip der Nähe als Maßstab für die Zuweisungsentscheidung betrifft. Zwar findet dieses Kriterium auch Anwendung bei der Auswahl einer Anlage zur Verwertung von Abfällen. Art. 7 Abs. 4 Buchst. a EG-AbfVerbrVO schließt demgegenüber bei Abfällen zur Verwertung Einwendungen aus, die auf das Prinzip der Nähe gestützt sind. Entscheidend ist aber, daß die Nähe der Anlage nicht allein den Ausschlag gibt, sondern nur eines unter mehreren zu berücksichtigenden Kriterien ist (vgl. § 8 Abs. 5 Satz 2 LAbfWAG 1998) und dadurch in ihrer Bedeutung relativiert wird. Das Kohärenzgebot verpflichtet zudem lediglich dazu, Mindestkriterien zu wahren, wie sich aus dem fünften Erwägungsgrund der Verordnung ergibt (vgl. EuGH, Urteil vom 25. Juni 1997 - Rs. C-304/94, C-330/94, C-342/94 und C-224/95, Slg. 1997 I - 3561, Rn. 45 f.). Eine Verpflichtung, die Verordnungsregelungen analog in das innerstaatliche Recht zu übernehmen, besteht nicht (vgl. auch Art. 13 Abs. 4 EG-AbfVerbrVO). Die rheinland-pfälzische Andienungsregelung trägt diesen Mindestkriterien offensichtlich Rechnung. Einer Vorlage an den Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 234 Abs. 3 EGV bedurfte es deshalb nicht.

Ein Verstoß gegen europäisches Recht ergibt sich auch nicht daraus, daß die von der Klägerin in Rheinland-Pfalz eingesammelten mineralölhaltigen Werkstatttrückstände seit dem 1. Januar 1999 (vgl. § 3 BestbÜAbfV) als „Aufsaug- und Filtermaterialien, Wischtücher und Schutzkleidung mit schädlichen Verunreinigungen“ dem Abfallschlüssel 150299D1 unterfallen, der nur in der Anlage 2 der Bestimmungsverordnung besonders überwachungsbedürftige Abfälle, nicht aber in dem mit der Entscheidung des Rates 94/904/EG vom 22. Dezember 1994 eingeführten Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle (ABl EG Nr. L 356, S. 14) aufgeführt ist. Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 91/689/EWG räumt den Mitgliedstaaten die Befugnis ein, durch eine nationale Regelung den Begriff der gefährlichen Abfälle auf solche Abfälle zu erstrecken, die nach Auffassung des Mitgliedstaates eine der in Anhang III zur Richtlinie aufgezählten Eigenschaften aufweisen; diese Abfälle werden der Kommission mitgeteilt und nach dem Verfahren des Art. 18 der Richtlinie 75/442/EWG im Hinblick auf eine Anpassung des Verzeichnisses überprüft. Nach der Erklärung der Beteiligten ist eine Mitteilung erfolgt, die Überprüfung aber noch nicht abgeschlossen. Die Erweiterungsbefugnis der Mitgliedstaaten ist als eigenständige Möglichkeit neben dem im ersten Trennstrich genannten Verzeichnis aufgeführt, dessen Anpassung die Überprüfung durch die Kommission dient. Damit ist nach Wortlaut und Systematik des Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 91/689/EWG eine solche Erweiterung nicht von einer Zustimmung der Kommission und, soweit es den Fortbestand einer vorgenommenen Erweiterung betrifft, auch nicht von einer entsprechenden Anpassung des Verzeichnisses abhängig.

Der Aufnahme der Abfälle „Aufsaug- und Filtermaterialien, Wischtücher und Schutzkleidung mit schädlichen Verunreinigungen“ in die Anlage 2 der BestbÜAbfV steht ferner nicht entgegen, daß diese Abfälle in dem mit der Entscheidung der Kommission 94/3/EG vom 20. Dezember 1993 eingeführten Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle (ABl EG Nr. L 5, S. 15) - Europäischer Abfallkatalog - nicht genannt sind und in diesem Katalog auch kein korrespondierender Abfallschlüssel enthalten ist. Der Katalog führt mit dem Abfallschlüssel 150201 „Aufsaug- und Filtermaterialien, Wischtücher und Schutzkleidung“ ohne den Zusatz „schädliche Verunreinigungen“ auf. Der nationale Verordnungsgeber hat damit aus einer im Europäischen Abfallkatalog enthaltenen Stoffgruppe eine Teilmenge als besonders überwachungsbedürftig bestimmt, die mit anderen schädlichen Stoffen verunreinigt ist. Da der Europäische Abfallkatalog keinen abschließenden Charakter hat (vgl. Nr. 3 der Einleitung zum Europäischen Abfallkatalog; EuGH a.a.O. Rn. 6 f.), begegnet dieses Verfahren aus der Sicht des europäischen Rechts keinen Bedenken.

5. Entgegen der Auffassung der Revision kann eine Andienungspflicht auch nicht mit der Begründung in Abrede gestellt werden, daß die in § 1 der Andienungsverordnung getroffene Bestimmung der Beklagten zur Zentralen Stelle für Sonderanfälle, der die Abfälle anzudienen sind, nichtig wäre. Die Einwände der Revision

zielen auf eine mangelnde Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung (§ 8 b Abs. 1 LAbfWAG 1993; jetzt § 9 Abs. 1 LAbfWAG 1998), die sich daraus ergeben soll, daß gesetzliche Vorgaben zum Schutz der betriebsrelevanten Informationen fehlen, und auf deren Unvereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 4 GG. Die Einwände greifen nicht durch. Die Beklagte ist als Beliehene bereits nach § 30 VwVfG verpflichtet, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Andienungspflichtigen nicht unbefugt zu offenbaren (§ 1 Abs. 1 und § 2 LVwVfG). Die sich aus § 30 VwVfG ergebenden Grenzen sind auch bei der Erteilung von Auskünften und der Gewährung von Einsicht an Gesellschafter gemäß § 51 a GmbHG zu beachten (vgl. § 51 a Abs. 2 GmbHG; auch Baumbach/Hueck, GmbH-Gesetz, 16. Aufl., 1996, § 51 a Rn. 20 ff. zur „immanenten Schranke funktionsgerechter Ausübung“ des Informationsrechts).

Auch verstößt § 8 b Abs. 1 LAbfWAG 1993 nicht gegen Art. 33 Abs. 4 GG. Nach dieser Bestimmung ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf einen privatrechtlichen Träger ist danach nur zulässig, wenn das in Art. 33 Abs. 4 GG vorgegebene Regel-Ausnahme-Verhältnis gewahrt bleibt (vgl. auch Urteil vom 27. Oktober 1978 - BVerwG 1 C 15.75 - BVerwGE 57, 55 <59 f.>). Der Ausnahmecharakter ergibt sich hier daraus, daß die (hoheitliche) Zuweisung von Gewerbeabfällen in einem Bereich erfolgt, der nach der Konzeption des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes gerade durch die Entsorgungsverantwortung der privaten Abfallerzeuger und -besitzer geprägt ist; sie ist deshalb in diesem Bereich eher ein „Fremdkörper“. Insoweit ist es nicht sachfremd, sondern trägt der privaten Entsorgungsverantwortung Rechnung, wenn der Sachverstand der privaten Abfallerzeuger und der privaten Entsorgungsunternehmen durch die Einbeziehung als Gesellschafter der Beklagten genutzt und auch versucht wird, auf diese Weise eine Akzeptanz der Andienungspflichten zu fördern.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Franßen

Dr. Bardenhewer

Gödel

Kley

Herbert

Sachgebiet:
Abfallrecht

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 12 Abs. 1, Art. 33 Abs. 4
KrW-/AbfG § 13 Abs. 4, § 41 Abs. 1 und 3 Nr. 1
BestbÜAbfV Anlage 2
AbfG § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 3, § 5 a Abs. 2
Verordnung (EWG) Nr. 259/93 Art. 4 Abs. 3, Art. 7 Abs. 4, Art. 13 Abs. 2
Richtlinie 91/689/EWG Art. 1 Abs. 4
LAbfWAG Rheinland/Pfalz § 8 Abs. 2, 4 und 5, § 9 Abs. 1

Stichworte:

Andienungspflicht; Abfall zur Beseitigung und zur Verwertung; besonders überwachungsbedürftiger Abfall; gefährlicher Abfall nach EG-Recht; Europäischer Abfallkatalog, Reststoffverwertung; Altölprivileg; EG-Kohärenzgebot.

Urteil des 7. Senats vom 13. April 2000 - BVerwG 7 C 47.98

Leitsätze:

1. Die Verpflichtung zur Andienung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen zur Beseitigung und zur Verwertung nach § 8 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 und 3 des rheinland-pfälzischen Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetzes ist mit § 13 Abs. 4 Sätze 1 und 4 KrW-/AbfG vereinbar.
2. Zum Kohärenzgebot nach Art. 13 Abs. 2 der EG-Abfallverbringungsverordnung.

Urteil des 7. Senats vom 13. April 2000 - BVerwG 7 C 47.98

- | | | | |
|-----|-------------|----------------|----------------------------|
| I. | VG Mainz | vom 21.12.1995 | - Az.: VG 2 K 2139/94.Mz - |
| II. | OVG Koblenz | vom 18.11.1998 | - Az.: OVG 8 A 11595/96 - |