



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 30. Januar 2020¹

Rechtssache C-654/18

**Interseroh Dienstleistungs GmbH
gegen
SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH**

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Stuttgart [Deutschland])

„Vorabentscheidungsersuchen – Umwelt – Abfälle – Verbringung von Abfällen innerhalb der Europäischen Union – Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 – Einstufung eines Gemischs aus Papierabfällen – Basler Übereinkommen – Für in der grünen Liste aufgeführte Abfälle geltendes Kontrollverfahren – Einstufung eines Störstoffe enthaltenden Gemischs aus Papierabfällen“

1. Mit diesem Vorabentscheidungsersuchen fragt das Verwaltungsgericht Stuttgart (Deutschland) nach Hinweisen zur Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen². Es möchte festgestellt wissen, ob ein vorwiegend aus Papierwaren bestehender Abfallstrom als sogenannter „grüner“ Abfall und daher dem in dieser Verordnung vorgesehenen flexiblen Kontrollverfahren unterliegend eingestuft werden sollte. Das vorlegende Gericht fragt ebenfalls, ob solcher Abfall noch als grün eingestuft werden kann, wenn er bis zu 10 % Störstoffe enthält.

Rechtlicher Rahmen

Das Basler Übereinkommen

2. Der Geltungsbereich des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung³ ist in dessen Art. 1 definiert. Nach Art. 1 Abs. 1 Buchst. a gelten für „gefährliche Abfälle“ die Vorschriften über die grenzüberschreitende Verbringung⁴. Art. 1 Abs. 2 legt fest, dass Abfälle, die einer in Anlage II enthaltenen Gruppe angehören, gleichfalls den Vorschriften über die grenzüberschreitende Verbringung unterliegen: Sie fallen für die Zwecke des Basler Übereinkommens in die weite Gruppe der „anderen Abfälle“⁵.

¹ Originalsprache: Englisch.

² Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 (ABl. 2006, L 190, S. 1). Diese Verordnung ist mehrfach geändert worden. Die jüngsten Änderungen erfolgten durch die Verordnung (EU) 2015/2002 der Kommission vom 10. November 2015 (ABl. 2015, L 294, S. 1).

³ Unterzeichnet in Basel am 22. März 1989, genehmigt von der Gemeinschaft durch Beschluss 93/98/EWG des Rates vom 1. Februar 1993 (ABl. 1993, L 39, S. 1) (im Folgenden: Basler Übereinkommen).

⁴ Anlage I führt die Gruppen der Abfälle auf, die grundsätzlich als gefährlich zu kontrollieren sind, während Anlage III die Eigenschaften auführt, die als „gefährlich“ gekennzeichnet werden. Zu ihnen gehören Explosiveigenschaften, Entzündbarkeit, akute Giftigkeit und infektiöse Stoffe.

⁵ Anlage II deckt die Gruppen von Abfällen ab, die besonderer Prüfung bedürfen. Sie enthält Haushaltsabfälle und Rückstände aus der Verbrennung von Haushaltsabfällen. Radioaktive Abfälle und Abfälle, die durch den üblichen Betrieb eines Schiffes entstehen, sind vom Geltungsbereich des Übereinkommens ausgenommen.

3. Nach Art. 2 Nr. 8 „bedeutet ‚umweltgerechte Behandlung gefährlicher Abfälle oder anderer Abfälle‘ alle praktisch durchführbaren Maßnahmen, die sicherstellen, dass gefährliche Abfälle oder andere Abfälle so behandelt werden, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor den nachteiligen Auswirkungen, die solche Abfälle haben können, gewährleistet ist“.

4. Das Basler Übereinkommen wurde zur Aufnahme der Anlage IX geändert, die am 6. November 1998 wirksam geworden ist. Der einleitende Absatz dieser Anlage legt fest, dass „die [darin] aufgeführten Abfälle ... nicht von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens erfasst [werden], es sei denn, sie enthalten in Anlage I genannte Stoffe in solchen Mengen, dass sie eine der in Anlage III festgelegten Eigenschaften aufweisen“. Abschnitt B3 des Übereinkommens erfasst „Abfälle aus vorwiegend organischen Bestandteilen, die Metalle oder anorganische Stoffe enthalten können“. Der Basel-Code B3020 betrifft „Abfälle aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren“⁶.

Der Beschluss der OECD

5. Die Mitgliedstaaten wurden durch den Rat ermächtigt, über die – damalige – Gemeinschaft für den Beschluss C(2001) 107 endg. des OECD-Rates zur Änderung des Beschlusses C(92) 39 endg. über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen (im Folgenden: OECD-Beschluss) abzustimmen⁷. Dieser Beschluss wurde für die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft nach Abschluss der erforderlichen Gemeinschaftsverfahren verbindlich.

6. Kapitel II Teil B legt für die auf die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen anzuwendenden Kontrollen ein Zweistufensystem fest. Nr. 2 Buchst. a stellt fest, dass das „grüne Kontrollverfahren“ für die in Anlage IX des Basler Übereinkommens aufgeführten Abfälle gilt (im Folgenden: in der grünen Liste aufgeführte Abfälle)⁸.

7. Nach Nr. 4 Buchst. a des Kapitels II Teil B bleibt einem Mitgliedstaat das Recht vorbehalten, „in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und den Vorschriften des Völkerrechts bestimmte Abfälle ausnahmsweise anders zu kontrollieren, um die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu schützen“. Nach Nr. 4 Buchst. b kann ein Mitgliedstaat in der grünen Liste aufgeführte Abfälle regeln, als unterlägen sie den strengeren Anforderungen des gelben Kontrollverfahrens⁹.

8. Nach Nr. 8 des Kapitels II Teil B ist „ein Abfallgemisch, für das kein individueller Eintrag existiert, folgendem Kontrollverfahren zu unterziehen:

- (i) Ein Gemisch aus zwei oder mehreren [in der grünen Liste aufgeführten Abfällen] ist, unter der Voraussetzung, dass die Zusammensetzung dieses Gemisches seine umweltgerechte Verwertung nicht gefährdet, dem grünen Kontrollverfahren zu unterziehen.
- (ii) Ein Gemisch aus einem [in der grünen Liste aufgeführten Abfall] und mehr als einer geringfügigen Menge an gelbem Abfall oder ein Gemisch aus zwei oder mehreren gelben Abfällen ist unter der Voraussetzung, dass die Zusammensetzung dieses Gemisches seine umweltgerechte Verwertung nicht gefährdet, dem gelben Kontrollverfahren zu unterziehen.“

⁶ Vgl. unten, Nr. 20.

⁷ Beschluss des Rates C(2001) 107 endg. zur Änderung des Beschlusses C(92) 39 endg. über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen. Eine Ergänzung dieses Beschlusses, C(2001) 107 ADD1, die das Notifizierungs- und Versandformular sowie Anleitungen zum Ausfüllen derselben enthält, wurde vom Rat am 28. Februar 2002 verabschiedet. Die Ergänzung wurde schließlich als Abschnitt C des Anhangs 8 in den Beschluss integriert, und die vollständige Version des Beschlusses wurde im Mai 2002 als Beschluss C(2001) 107 endg. vorgelegt. Eine weitere Änderung wurde später durch den Beschluss C(2004) 20 eingeführt: vgl. <https://www.oecd.org/environment/waste/30654501.pdf>.

⁸ Anhang 3 führt die Abfälle auf, die dem grünen Kontrollverfahren unterliegen. Diese Liste enthält die in Anlage IX des Basler Übereinkommens aufgeführten Abfälle.

⁹ Abfälle, die dem gelben Kontrollverfahren unterliegen, sind in Anlage II zum Basler Übereinkommen – „Abfälle, die besonderer Prüfung bedürfen“ – sowie in Anlage VIII – Abfälle, die für Zwecke dieses Übereinkommens gefährliche Eigenschaften besitzen – aufgeführt.

9. Teil C trägt die Überschrift „Grünes Kontrollverfahren“. Er lautet: „Auf die dem grünen Kontrollverfahren unterliegenden grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen werden alle normalerweise bei Handelsgeschäften bestehenden Kontrollen angewendet.“

Unabhängig davon, ob Abfälle in der Liste aufgeführt sind, die dem grünen Kontrollverfahren (Anhang 3) unterliegen, dürfen diese Abfälle nicht dem grünen Kontrollverfahren unterzogen werden, falls sie mit anderen Materialien in einem Ausmaß kontaminiert sind, dass a) sie unter Berücksichtigung der Kriterien von Anhang 6 dieses Beschlusses die mit den Abfällen verbundenen Risiken so weit erhöhen, dass sie geeignet sind, dem gelben Kontrollverfahren unterzogen zu werden, oder b) die umweltgerechte Verwertung der Abfälle verhindert wird“¹⁰.

Verordnung Nr. 1013/2006

10. Die folgenden Aussagen werden in den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1013/2006 getroffen:

- Wichtigster und vorrangiger Zweck und Gegenstand der Verordnung Nr. 1013/2006 ist der Umweltschutz; ihre Auswirkungen auf den internationalen Handel sind zweitrangig¹¹.
- Durch Verabschiedung einer Verordnung über die Verbringung von Abfällen hat der Rat Regeln zur Beschränkung und Kontrolle solcher Verbringungen erstellt, die u. a. darauf abzielen, das bestehende Gemeinschaftssystem für die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen mit den Vorschriften des Basler Übereinkommens in Einklang zu bringen¹².
- Der Inhalt des OECD-Beschlusses muss in das Gemeinschaftsrecht übernommen werden¹³.
- Die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen müssen so organisiert und geregelt werden, dass der Notwendigkeit, die Qualität der Umwelt und der menschlichen Gesundheit zu erhalten, zu schützen und zu verbessern, Rechnung getragen und eine unionsweit einheitlichere Anwendung der Verordnung gefördert wird¹⁴.
- Wenngleich die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen innerhalb eines Mitgliedstaats in dessen Zuständigkeitsbereich fällt, sollten die nationalen Regelungen für die Verbringung von Abfällen der erforderlichen Kohärenz mit den Gemeinschaftsregelungen Rechnung tragen, damit ein hohes Schutzniveau für Umwelt und menschliche Gesundheit sichergestellt ist¹⁵.
- Im Fall von Verbringungen von zur Beseitigung bestimmten Abfällen und von zur Verwertung bestimmten Abfällen, die nicht in den Anhängen III oder IIIA aufgeführt sind, ist es zweckmäßig, ein Höchstmaß an Überwachung und Kontrolle sicherzustellen, indem die vorherige schriftliche Zustimmung solcher Verbringungen vorgeschrieben wird. Ein entsprechendes Verfahren sollte seinerseits die vorherige Notifizierung einschließen, damit die zuständigen Behörden angemessen

10 Anhang 6 legt die Kriterien für eine Beurteilung in Einklang mit dem OECD-Risiko-Ansatz fest. Diese enthalten die Fragen, ob der Abfall in der Regel eine der in Anhang 2 zum OECD-Beschluss aufgeführten gefährlichen Eigenschaften aufweist, ob er in der Regel Verunreinigungen aufweist, in welchem physikalischen Zustand er sich befindet, wie schwierig sich Säuberungsmaßnahmen bei versehentlichem Auslaufen oder falschem Umgang gestalten und welchen wirtschaftlichen Wert der Abfall hat.

11 Vgl. den ersten Erwägungsgrund.

12 Vgl. den dritten Erwägungsgrund.

13 Vgl. den fünften Erwägungsgrund.

14 Vgl. den siebten Erwägungsgrund.

15 Vgl. den 13. Erwägungsgrund.

informiert sind und sie alle zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt notwendigen Maßnahmen treffen können. Außerdem sollte es den zuständigen Behörden ermöglichen, begründete Einwände gegen eine derartige Verbringung zu erheben¹⁶.

- Im Fall von Verbringungen von zur Verwertung bestimmten Abfällen, die in den Anhängen III, IIIA oder IIIB aufgeführt sind, ist es zweckmäßig, ein Mindestmaß an Überwachung und Kontrolle sicherzustellen, indem vorgeschrieben wird, dass bei solchen Verbringungen bestimmte Informationen mitzuführen sind¹⁷.
- Bei der Prüfung der in Anhang IIIA aufzunehmenden Abfallgemische sollten u. a. folgende Informationen berücksichtigt werden: die Eigenschaften der Abfälle, wie z. B. ihre möglichen gefährlichen Eigenschaften, ihr Kontaminierungspotenzial und ihre physikalische Beschaffenheit, sowie die Behandlungsaspekte, wie z. B. die technologische Fähigkeit zur Verwertung der Abfälle und die umweltspezifischen Vorteile, die sich aus der Verwertung ergeben, einschließlich der Frage, ob die umweltgerechte Behandlung der Abfälle beeinträchtigt werden könnte¹⁸.

11. Art. 1 Abs. 1 sieht vor, dass in der Verordnung Nr. 1013/2006 Verfahren und Kontrollregelungen für die Verbringung von Abfällen festgelegt werden, die von dem Ursprung, der Bestimmung, dem Transportweg, der Art der verbrachten Abfälle und der Behandlung der verbrachten Abfälle am Bestimmungsort abhängen. Nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. a gilt die Verordnung u. a. für die Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten.

12. Art. 2 enthält eine Reihe von Begriffsbestimmungen, von denen die folgenden einschlägig sind:

„Abfälle“ bedeutet alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I zur Richtlinie 2006/12/EG über Abfälle¹⁹ aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt oder entledigen will²⁰.

„Gefährliche Abfälle“ bedeutet Abfälle, die in der Richtlinie 91/689/EWG als solche definiert sind²¹.

„Abfallgemisch“ bedeutet Abfälle, die aus der absichtlichen oder unabsichtlichen Vermischung von zwei oder mehr unterschiedlichen Abfällen resultieren, wobei es für das Gemisch keinen Einzeleintrag in den Anhängen III, IIIB, IV und IVA gibt. Eine einzelne Verbringung von Abfällen, die zwei oder mehr voneinander getrennte Abfälle umfasst, ist kein Abfallgemisch²².

„Verwertung“ bezeichnet die Verwertung im Sinne des Art. 1 Abs. 1 Buchst. f der Richtlinie 2006/12²³.

¹⁶ Vgl. den 14. Erwägungsgrund.

¹⁷ Vgl. den 15. Erwägungsgrund.

¹⁸ Vgl. den 39. Erwägungsgrund.

¹⁹ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 (ABl. 2006, L 114, S. 9). Anhang I dieser Richtlinie führt 16 Abfallgruppen auf, die die folgenden einschließen: „Produkte, die vom Besitzer nicht oder nicht mehr verwendet werden (z. B. in der Landwirtschaft, den Haushaltungen, Büros, Verkaufsstellen, Werkstätten usw.)“ sowie – als letzte Gruppe – „Stoffe oder Produkte aller Art, die nicht einer der oben erwähnten Gruppen angehören“.

²⁰ Vgl. Art. 2 Nr. 1.

²¹ Vgl. Art. 2 Nr. 2. Die Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle (ABl. 1991, L 377, S. 20) legt fest, dass gefährliche Abfälle eine oder mehrere der unter dem Titel „Gefahrenrelevante Eigenschaften der Abfälle“ in Anhang III dieser Richtlinie aufgeführten Eigenschaften aufweisen. Die aufgeführten Eigenschaften enthalten explosive Stoffe, brandfördernde Stoffe, leicht entzündbare Stoffe, giftige, gesundheitsschädliche, ätzende, reizende, krebserzeugende, reproduktionstoxische, mutagene und ökotoxische Stoffe. Die Richtlinie 91/689 wurde später aufgehoben und durch die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. 2008, L 312, S. 3) ersetzt.

²² Vgl. Art. 2 Nr. 3.

²³ Vgl. Art. 2 Nr. 6. Art. 1 Abs. 1 Buchst. f der Richtlinie 2006/12 verweist auf Anhang IIB dieser Richtlinie. Darin werden bestimmte Verwertungsverfahren wie etwa die Verwertung/Rückgewinnung organischer Stoffe, die nicht als Lösemittel verwendet werden, und die Verwertung/Rückgewinnung von anderen anorganischen Stoffen aufgeführt.

„Umweltgerechte Behandlung“ bedeutet das Ergreifen aller praktisch durchführbaren Maßnahmen, die sicherstellen, dass Abfälle so behandelt werden, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor den nachteiligen Auswirkungen, die solche Abfälle haben können, sichergestellt ist²⁴.

„Basler Übereinkommen“ bedeutet das Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung²⁵.

„OECD-Beschluss“ bedeutet den Beschluss C(2001) 107 endg. des OECD-Rates zur Änderung des Beschlusses C(92) 39 endg. über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen²⁶.

13. Art. 3 stellt die einleitende Vorschrift des Titels II („Verbringung innerhalb der Gemeinschaft mit oder ohne Durchfuhr durch Drittstaaten“) dar. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a sieht vor, dass die Verbringung aller zur Beseitigung bestimmten Abfälle dem Verfahren der vorherigen Notifizierung nach Art. 4 – ich werfe ein: einem Verfahren, das sowohl zeitaufwändig als auch relativ teuer ist – unterliegen²⁷. Nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. b unterliegen auch bestimmte zur Verwertung bestimmte Abfälle diesem Verfahren. Diese schließen „nicht als Einzeleintrag in Anhang III, IIIB, IV oder IVA eingestufte Abfälle“ sowie „nicht als Einzeleintrag in Anhang III, III B, IV oder IVA eingestufte Abfallgemische, sofern sie nicht in Anhang IIIA aufgeführt sind“, ein²⁸. Art. 3 Abs. 2 legt fest, dass die allgemeinen Informationspflichten gemäß Art. 18 – ein weniger beschwerliches Verfahren – für zur Verwertung bestimmte Abfälle gelten, die in Anhang III oder IIIB aufgeführt sind, sowie für „nicht als Einzeleintrag in Anhang III eingestufte Gemische aus zwei oder mehr in Anhang III aufgeführten Abfällen, sofern die Zusammensetzung dieser Gemische ihre umweltgerechte Verwertung nicht erschwert und solche Gemische gemäß Artikel 58 in Anhang IIIA aufgeführt sind“²⁹. Bei allen von Art. 3 Abs. 2 erfassten Abfällen handelt es sich um „grüne“ Abfälle.

14. Art. 4 hat die Überschrift „Notifizierung“ und findet Anwendung, wenn der Notifizierende die Verbringung von Abfällen gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. a oder b beabsichtigt. Der Notifizierende muss bei und über die zuständige Behörde am Versandort eine vorherige schriftliche Notifizierung einreichen. Der Notifizierende muss, wie in der Verordnung vorgeschrieben, Notifizierungs- und Begleitdokumente beschaffen, einen Vertrag mit dem Empfänger abschließen, Sicherheitsleistungen oder eine entsprechende Versicherung hinterlegen und für die Zwecke des Art. 4 eine Notifizierung vornehmen (im Folgenden: Verfahren der vorherigen Notifizierung).

15. Art. 18 enthält die „allgemeinen Informationspflichten“ und legt fest, dass den in ihm festgelegten Verfahrensvorschriften u. a. die Abfälle im Sinne des Art. 3 Abs. 2 unterliegen. Die der Zuständigkeit des Versandstaats unterliegende Person, die die Verbringung veranlasst, hat sicherzustellen, dass das in Anhang VII der Verordnung enthaltene Dokument mitgeführt wird. Dieses Dokument ist von dieser Person und von der Verwertungsanlage oder dem Labor und dem Empfänger bei der Übergabe der betreffenden Abfälle zu unterzeichnen (im Folgenden: grünes Kontrollverfahren)³⁰.

²⁴ Vgl. Art. 2 Nr. 8.

²⁵ Vgl. Art. 2 Nr. 16.

²⁶ Vgl. Art. 2 Nr. 17.

²⁷ Vgl. unten, Nr. 14.

²⁸ Vgl. jeweils Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iii und iv sowie unten, Nrn. 18 bis 20.

²⁹ Art. 3 Abs. 2 gilt, sofern die verbrachte Abfallmenge mehr als 20 kg beträgt. Vgl. auch die Art. 18 und 58.

³⁰ Vgl. jeweils Art. 18 Abs. 1 Buchst. a und b. Das in Anhang VII der Verordnung enthaltene Formular trägt den Titel „Mitzuführende Informationen für die Verbringung der in Artikel 3 Absätze 2 und 4 genannten Abfälle“. Damit die Verbringung von in den Geltungsbereich des Art. 18 fallenden Abfällen besser verfolgt werden kann, ist es erforderlich, Versandinformationen, wie etwa die Angaben zu der Person, die die Verbringung veranlasst, und dem Importeur/Empfänger, den Transportunternehmen, wenn es sich bei der Person, die die Verbringung veranlasst, nicht um den Erzeuger oder Einsammler handelt, zu dem Erzeuger oder Einsammler, sowie die Identifizierung oder Einstufung des streitigen Abfallstroms aufzunehmen.

16. Art. 28 Abs. 1 sieht Folgendes vor: „Können die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort kein Einvernehmen über die Unterscheidung zwischen Abfällen und Nichtabfällen erzielen, so wird das betreffende Material als Abfälle behandelt. Das Recht des Bestimmungslandes, das verbrachte Material nach seinem Eintreffen gemäß seinen nationalen Rechtsvorschriften zu behandeln, bleibt hiervon unberührt, sofern diese Rechtsvorschriften mit dem [Unionsrecht] oder dem Völkerrecht vereinbar sind.“ Art. 28 Abs. 2 bestimmt: „Können die zuständigen Behörden am Versandort und am Bestimmungsort kein Einvernehmen darüber erzielen, ob notifizierte Abfälle als in Anhang III, IIIA, IIIB oder IV aufgeführte Abfälle einzustufen sind, so werden die betreffenden Abfälle als in Anhang IV aufgeführte Abfälle angesehen.“ In Anhang IV aufgeführte Abfälle unterliegen dem Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung nach Art. 4³¹.

17. Art. 58 sieht die Änderung der Anhänge der Verordnung Nr. 1013/2006 vor. Nach Art. 58 Abs. 1 ist die Kommission befugt, zur Änderung u. a. der Anhänge III und IIIA delegierte Rechtsakte zu erlassen, um den im Rahmen des Basler Übereinkommens und des OECD-Beschlusses vereinbarten Änderungen Rechnung zu tragen.

18. Anhang III führt bestimmte Gruppen von Abfällen auf, die dem grünen Kontrollverfahren nach Art. 18 unterliegen. Im Einleitungssatz des Anhangs III heißt es: „Unabhängig davon, ob Abfälle in dieser Liste aufgeführt sind oder nicht, dürfen diese Abfälle nicht den allgemeinen Informationspflichten nach Artikel 18 unterliegen, wenn aufgrund der Kontaminierung durch andere Materialien

- a) die Risiken im Zusammenhang mit den Abfällen so weit erhöht sind, dass unter Berücksichtigung der in Anhang III der [Richtlinie 91/689] genannten gefährlichen Eigenschaften die Anwendung des Verfahrens der schriftlichen Notifizierung und Zustimmung³² angemessen erscheint, oder
- b) die umweltgerechte Verwertung der Abfälle verhindert wird.“

Teil I der Liste sieht vor, dass in Anlage IX des Basler Übereinkommens aufgeführte Abfälle dem grünen Kontrollverfahren nach Art. 18 der Verordnung unterliegen³³.

19. Anhang IIIA trägt die Überschrift „Gemische aus zwei oder mehr in Anhang III aufgeführten Abfällen, die nicht als Einzeleintrag eingestuft sind (Artikel 3 Absatz 2)“. Der einleitende Satz (Nr. 1) hat den gleichen Wortlaut wie der des Anhangs III. Nr. 3 Buchst. g nennt „Gemische aus Abfällen, die im Eintrag B3020 des Basler Übereinkommens [sic] – beschränkt auf ungebleichtes Papier und Wellpapier und ungebleichte Pappe und Wellpappe, hauptsächlich aus gebleichter, nicht in der Masse gefärbter Holzcellulose bestehendes anderes Papier und daraus bestehende andere Pappe, hauptsächlich aus mechanischen Halbstoffen bestehendes Papier und daraus bestehende Pappe (beispielsweise Zeitungen, Zeitschriften und ähnliches Druckwerk) – eingestuft sind“.

20. Teil 1 des Anhangs V, Liste B, fügt die Anlage IX des Basler Übereinkommens in den Text der Verordnung Nr. 1013/2006 ein. Der Code B3020 lautet wie folgt:

„Abfälle aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren

Folgende Stoffe, sofern sie nicht mit gefährlichen Abfällen vermischt sind:

Abfälle und Ausschuss von Papier und Pappe:

- ungebleichtes Papier und Wellpapier und ungebleichte Pappe und Wellpappe,

³¹ Vgl. oben, Nr. 14.

³² Vgl. Art. 2 Abs. 2, angeführt oben in Nr. 12.

³³ Anhang V der Verordnung Nr. 1013/2006 enthält die Liste B.

- hauptsächlich aus gebleichter, nicht in der Masse gefärbter Holzcellulose bestehendes anderes Papier und daraus bestehende andere Pappe,
- hauptsächlich aus mechanischen Halbstoffen bestehendes Papier und daraus bestehende Pappe (beispielsweise Zeitungen, Zeitschriften und ähnliche Drucksachen),
- andere, einschließlich, aber nicht begrenzt auf:
 1. geklebte/laminierte Pappe (Karton),
 2. nicht sortierter Ausschuss“.

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

21. Die Interseroh Dienstleistungs GmbH (im Folgenden: Interseroh) sammelt deutschlandweit von privaten Endverbrauchern gebrauchte Verkaufsverpackungen (Leichtverpackungen), die sie sodann der Verwertung zuführt. Sie verbringt das vorbereitete Altpapier grenzüberschreitend zur Verwertung in eine Papierfabrik in Hoogezand (Niederlande). Aus dem Altpapier werden neues Papier und neue Pappe hergestellt. Die niederländische Abnehmerin, die ESKA Graphic Board BV (im Folgenden: ESKA), gibt vor, dass das Altpapier die folgenden Eigenschaften aufweisen muss. Es muss zu mindestens 90 % aus gebrauchten, restentleerten, systemverträglichen Artikeln aus Papier, Pappe oder Karton (PPK) und Verbünden auf PPK-Basis mit Ausnahme von Flüssigkeitskartons inklusive Nebenbestandteilen wie Etiketten usw. zusammengesetzt sein. Ebenso darf der Abfallstrom nicht mehr als 10 % Störstoffe enthalten (im Folgenden: streitiges Abfallgemisch)³⁴.

22. Am 20. Mai 2015 entschied der Raad van State (Staatsrat, Niederlande) in einem Verfahren unter Beteiligung der ESKA, dass ein Altpapiergemisch ungeachtet vorhandener Störstoffe dem Basel-Code B3020 zuzuordnen sei. Demnach stellt ein solches Gemisch in der grünen Liste aufgeführten Abfall dar und ist der Liste der Abfälle, die dem grünen Kontrollverfahren nach Art. 18 der Verordnung Nr. 1013/2006 unterliegen, zuzuordnen. Er entschied dies auf der Grundlage der niederländischen Sprachfassung des Basel-Codes B3020.

23. Interseroh hatte zuvor auf der Grundlage gehandelt, dass die grenzüberschreitende Verbringung solcher Abfälle dem beschwerlicheren Verfahren nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1013/2006 unterliegt. Sie ist jedoch aufgrund des Urteils des Raad van State (Staatsrat, Niederlande) vom 20. Mai 2015 der Ansicht, es gelte das grüne Kontrollverfahren nach Art. 18 dieser Verordnung, da die von ihr zur Verwertung in die Niederlande verbrachten Abfälle unter den Basel-Code B3020 als in der grünen Liste aufgeführte Abfälle einzuordnen seien.

24. Die zuständige nationale Behörde im Land Baden-Württemberg in Deutschland, die SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH (im Folgenden: SBW), bestreitet diese Ansicht. Sie stützt sich auf die deutsche Sprachfassung des Basel-Codes B3020.

³⁴ Diese Störstoffe werden wie folgt präzisiert: keine metallischen und mineralischen Störstoffe mit einem Stückgewicht von über 100 g; Flüssigkeitskartons weniger als 4 %; Kunststoffartikel weniger als 3 %; Metalle weniger als 0,5 %; sonstige Störstoffe (Glas, Metall, Kunststoffe [z. B. Folien, Becher, Tüten], Fremdmaterialien [z. B. Gummi, Steine, Holz, Textilien]) weniger als 3,5 %.

25. Am 1. Juni 2016 erhob Interseroh vor dem vorlegenden Gericht Klage auf die Feststellung, dass sie berechtigt ist, das streitige Abfallgemisch gemäß dem grünen Kontrollverfahren nach Art. 18 der Verordnung Nr. 1013/2006 in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu verbringen. Daher möchte das vorlegende Gericht geklärt wissen, ob die streitigen Abfälle für die Zwecke dieser Verordnung als in der grünen Liste aufgeführte Abfälle einzuordnen sind, und hat dem Gerichtshof die folgenden Fragen vorgelegt:

1. Ist Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1013/2006,

wonach die Verbringung folgender zur Verwertung bestimmter Abfälle den allgemeinen Informationspflichten gemäß Art. 18 unterliegt, sofern die verbrachte Abfallmenge mehr als 20 kg beträgt:

- a) im Anhang III oder IIIB aufgeführte Abfälle;
- b) nicht als Einzeleintrag in Anhang III eingestufte Gemische aus zwei oder mehr in Anhang III aufgeführten Abfällen, sofern die Zusammensetzung dieser Gemische ihre umweltgerechte Verwertung nicht erschwert und solche Gemische gemäß Art. 58 in Anhang IIIA aufgeführt sind,

dahin gehend auszulegen, dass Gemische aus Abfällen aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren, die – so zusammengesetzt sind, dass die Abfallanteile jeweils für sich betrachtet – den ersten drei Gedankenstrichen des Eintrags B3020 der Anlage IX des Basler Übereinkommens unterfallen, und zusätzlich einen Anteil von bis zu 10 % Störstoffen aufweisen, dem Basel-Code B3020 unterfallen und damit den allgemeinen Informationspflichten gemäß Art. 18 und nicht der Notifizierungspflicht gemäß Art. 4 unterliegen?

Falls Frage 1 zu verneinen ist:

2. Ist Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1013/2006,

wonach die Verbringung folgender zur Verwertung bestimmter Abfälle den allgemeinen Informationspflichten gemäß Art. 18 unterliegt, sofern die verbrachte Abfallmenge mehr als 20 kg beträgt:

- a) im Anhang III oder IIIB aufgeführte Abfälle;
- b) nicht als Einzeleintrag in Anhang III eingestufte Gemische aus zwei oder mehr in Anhang III aufgeführten Abfällen, sofern die Zusammensetzung dieser Gemische ihre umweltgerechte Verwertung nicht erschwert und solche Gemische gemäß Art. 58 in Anhang IIIA aufgeführt sind,

dahin gehend auszulegen, dass Gemische aus Abfällen aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren, die – so zusammengesetzt sind, dass die Abfallanteile jeweils für sich betrachtet – den ersten drei Gedankenstrichen des Eintrags B3020 der Anlage IX des Basler Übereinkommens unterfallen, und zusätzlich einen Anteil von bis zu 10 % Störstoffen aufweisen, nicht Nr. 3 Buchst. g Anhang IIIA zuzuordnen sind und damit nicht den allgemeinen Informationspflichten gemäß Art. 18, sondern der Notifizierungspflicht gemäß Art. 4 unterliegen?

26. Schriftliche Erklärungen haben Interseroh, SBW, die niederländische und die polnische Regierung sowie die Europäische Kommission eingereicht. Interseroh, SBW und die Kommission haben an der mündlichen Verhandlung vom 18. September 2019 teilgenommen und mündlich verhandelt.

Beurteilung

Vorbemerkungen

27. Es ist unbestritten, dass das Altpapier, das Interseroh aus Deutschland in die Niederlande verbringt, aus einem Abfallgemisch besteht und daher in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 fällt³⁵. Wie das vorlegende Gericht angibt, bestehen mindestens 90 % dieses Gemischs aus dem, was sich allgemein als Abfälle aus Papier, Pappe und Papierwaren beschreiben lässt. Die Abfälle enthalten ebenso höchstens 10 % Störstoffe³⁶. Es besteht auch Einigkeit darüber, dass das streitige Abfallgemisch für die Zwecke dieser Verordnung zur Verwertung bestimmt ist.

28. Die Vorlageentscheidung enthält keine Hinweise darauf, dass das Abfallgemisch gefährliche Abfälle im Sinne der einschlägigen Vorschriften des Unionsrechts enthält³⁷.

29. Mit den beiden Fragen möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob diese Abfälle für die Zwecke der Verordnung Nr. 1013/2006 als in der grünen Liste aufgeführte Abfälle eingeordnet werden können. Welche Vorschriften dieser Verordnung gelten für das streitige Abfallgemisch? Unterliegen diese Abfälle dem beschwerlicheren und teureren Verfahren der vorherigen Notifizierung nach Art. 4, oder findet das weniger beschwerliche grüne Kontrollverfahren nach Art. 18 der Verordnung Nr. 1013/2006 Anwendung?

30. Ich werde daher die Fragen des vorlegenden Gerichts zusammen behandeln.

Verordnung Nr. 1013/2006

31. Das vorrangige Ziel der Verordnung Nr. 1013/2006 besteht im Schutz der Umwelt. Der in Art. 3 der Verordnung Nr. 1013/2006 vorgesehene allgemeine Verfahrensrahmen besteht darin, dass Verbringungen von Abfällen normalerweise dem Verfahren der vorherigen Notifizierung unterliegen³⁸. Somit besteht das standardmäßige oder normale Kontrollverfahren darin, dass Art. 4 Anwendung findet, um eine bestmögliche Überwachung und Kontrolle zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit sicherzustellen.

32. Allerdings trifft Art. 3 Abs. 2 besondere Vorkehrungen für in der grünen Liste aufgeführte Abfälle, die zur Verwertung bestimmt sind. In Anhang III aufgeführte Abfälle oder nicht als Einzeleintrag eingestufte Gemische aus zwei oder mehr – in diesem Anhang – aufgeführten Abfällen – wie in Anhang IIIA definiert – unterliegen dem grünen Kontrollverfahren, sofern ihre Zusammensetzung ihre umweltgerechte Verwertung nicht erschwert. Somit ist für solche Abfälle ein niedrigeres Überwachungs- und Kontrollniveau angemessen und sollte demgemäß das Verfahren nach Art. 18 der Verordnung Anwendung finden³⁹.

33. Sollte das streitige Abfallgemisch für die Zwecke der Verordnung Nr. 1013/2006 als in der grünen Liste aufgeführte Abfälle eingestuft werden?

35 Vgl. Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 1013/2006.

36 Vgl. oben, Nr. 21.

37 Vgl. oben, Nr. 12.

38 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1013/2006.

39 Vgl. den 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006.

34. Diese Frage besteht aus drei Teilen. Erstens, fällt das streitige Abfallgemisch unter Anhang III dieser Verordnung? Zweitens, sollte dies nicht der Fall sein, ist es von deren Anhang IIIA erfasst? Drittens, angesichts des Umstands, dass in Wahrheit kein Abfallstrom vollständig frei von Störstoffen ist, welcher Umfang der Kontaminierung von Abfällen, die sich andernfalls als in der grünen Liste aufgeführte Abfälle einstufen ließen, sollte dazu führen, dass sich diese Abfälle nicht länger für die Behandlung nach Art. 18 qualifizieren, sondern stattdessen die vorherige Notifizierung nach Art. 4 erfordern?

Anhang III der Verordnung Nr. 1013/2006

35. Interseroh ist der Auffassung, das streitige Abfallgemisch falle unter die allgemeine Überschrift des Basel-Codes B3020, da es Abfälle aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren enthalte. Es ist jedoch unbestritten, dass die Abfälle, die Interseroh von Deutschland in die Niederlande verbrachte, aus einem Gemisch von Abfällen aus Papier – sowie bis zu 10 % aus Störstoffen – bestand. Im Licht der Feststellungen des vorlegenden Gerichts, dass diese Abfälle ein von den ersten drei Gedankenstrichen des Basel-Codes B3020 erfasstes Abfallgemisch enthalten, kann ich dem Vorbringen von Interseroh nicht zustimmen.

36. Gemäß der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 3 erfasst ein Abfallgemisch Abfälle, die aus der absichtlichen oder unabsichtlichen Vermischung von zwei oder mehr unterschiedlichen Abfällen resultieren, wobei es für das Gemisch *keinen Einzeleintrag* u. a. in Anhang III *gibt*. Art. 3 Abs. 2 legt fest, dass ein Abfallgemisch, das nicht *als Einzeleintrag* in diesem Anhang III eingestuft ist, aus zwei oder mehr in Anhang III aufgeführten Abfällen bestehen und als Gemisch in Anhang IIIA aufgeführt sein muss, um sich als in der grünen Liste aufgeführt zu qualifizieren.

37. Teil I des Anhangs III legt fest, dass die in Anlage IX des Basler Übereinkommens aufgeführten Abfälle dem grünen Kontrollverfahren unterliegen. Anlage IX dieses Übereinkommens ist in Anhang V der Verordnung Nr. 1013/2006 aufgeführt. Dementsprechend wurde der Code B3020 des Basler Übereinkommens betreffend Abfälle aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren in diese Verordnung übernommen. Die ersten drei Gedankenstriche des Basel-Codes B3020 erfassen Abfälle und Ausschuss von Papier und Pappe von jeweils: „ungebleichte[m] Papier und Wellpapier und ungebleichte[r] Pappe und Wellpappe“, „hauptsächlich aus gebleichter, nicht in der Masse gefärbter Holzcellulose bestehende[m] andere[n] Papier und daraus bestehende[r] andere[r] Pappe“ sowie „hauptsächlich aus mechanischen Halbstoffen bestehende[m] Papier und daraus bestehende[r] Pappe (beispielsweise Zeitungen, Zeitschriften und ähnliche Drucksachen)“.

38. Die ersten drei Gedankenstriche des Basel-Codes B3020 erfassen somit besondere Gruppen von Papierabfällen. Damit der streitige Abfallstrom unter Anhang III fällt, wäre der Nachweis erforderlich, dass er unter einen konkreten Gedankenstrich des Basel-Codes B3020 fällt. Dies ergibt sich aus der Auslegung des Wortlauts des Anhangs III in Verbindung mit dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b, der bestimmt, dass die Abfallverbringungen, die sich für das grüne Kontrollverfahren qualifizieren, „*nicht als Einzeleintrag* in Anhang III *eingestufte* Gemische aus zwei oder mehr in Anhang III aufgeführten Abfällen, sofern ... solche Gemische ... in Anhang IIIA aufgeführt sind“⁴⁰, einschließen. Es ist somit eindeutig, dass Anhang III Abfallgemische *nicht* erfasst, da sie nicht den aufgeführten Gruppen entsprechen⁴¹.

⁴⁰ Hervorhebung nur hier.

⁴¹ Vgl. Urteil vom 5. Juli 2018, Mast-Jägermeister/EUIPO (C-217/17 P, EU:C:2018:534, Rn. 48).

39. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob das streitige Abfallgemisch unter den vierten Gedankenstrich des Basel-Codes B3020 fällt. Dieser Gedankenstrich ist weniger genau gefasst als die ersten drei Gedankenstriche und erfasst „andere“, einschließlich, aber nicht begrenzt auf geklebte/laminierte Pappe (Karton)⁴² und nicht sortierten Ausschuss. Es lässt sich nicht bestreiten, dass das Wort „andere“ eine potenziell weitergefasste Gruppe nahelegt.

40. Jedoch spricht eine Reihe von Argumenten dagegen, „andere“ so weit auszulegen, dass das streitige Abfallgemisch in diese Gruppe fallen würde. Ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und die menschliche Gesundheit gehört zu den Zielen der Verordnung Nr. 1013/2006⁴³. Wäre das Wort „andere“ dahin auszulegen, dass es „zusätzliche“ oder „weitere“ Abfallgruppen bedeutete, würde dies die Ziele und das System dieser Verordnung ins Gegenteil verkehren.

41. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Wiedergabe des vierten Gedankenstrichs des Basel-Codes B3020 in Anhang V der Verordnung Nr. 1013/2006 Unterschiede zwischen den verschiedenen Sprachfassungen aufweist⁴⁴. Trifft dies für den Text einer Unionsvorschrift zu, so ist nach ständiger Rechtsprechung die fragliche Vorschrift nach der allgemeinen Systematik und dem Zweck der Regelung, zu der sie gehört, auszulegen⁴⁵.

42. Der Begriff „Abfall“ wird in der Richtlinie 2006/12 bestimmt, und diese Begriffsbestimmung wird auch in der Verordnung Nr. 1013/2006 verwendet⁴⁶. Abfall ist nicht mit „Ausschuss“ gleichzusetzen, der seine übliche Bedeutung erhalten und gemäß den Zielen der Verordnung Nr. 1013/2006 ausgelegt werden sollte. Im Kontext des Anhangs III und der Feststellung, was sich als in der grünen Liste aufgeführter Abfall qualifiziert, bedeutet das Wort „Ausschuss“ einen „Bruchteil oder Rest“ oder „losgelöste Teile“, die z. B. bei der Produktion von Abfällen aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren des Basel-Codes B3020 anfallen könnten. Diese Auslegung stimmt mit den im 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006 zum Ausdruck gebrachten Zielen überein, wenn sie gestattet, dass solche Abfälle dem einfacheren grünen Kontrollverfahren nach Art. 18 unterliegen⁴⁷.

43. Die Systematik dieser Verordnung deutet darauf hin, dass nicht als Einzeleintrag in Anhang III eingestufte Abfallgemische *nur dann* als in der grünen Liste aufgeführte Abfälle einzustufen sind, wenn sie unter die abschließende Liste in Anhang IIIA mit dem Titel „Gemische aus zwei oder mehr in Anhang III aufgeführten Abfällen, die nicht als Einzeleintrag eingestuft sind (Artikel 3 Absatz 2)“ fallen. Anhang IIIA wäre gegenstandslos, wenn der vierte Gedankenstrich des Basel-Codes B3020 solche Abfallströme regelte.

42 Die Leitlinien der Kommission stellen fest, dass Getränkekartons wie TetraPak als Pappe (Karton) eingestuft werden können: vgl. „Frequently asked questions (FAQs) on Regulation (EC) [No] 1013/2006 on shipments of waste“, S. 19.

43 Vgl. den ersten und den 13. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006.

44 In seiner Vorlageentscheidung führt das vorlegende Gericht aus: „Denn nach dem Wortlaut der deutschsprachigen Fassung erfass[t] Nr. 2 des vierten Gedankenstrichs ‚nicht sortierten Ausschuss‘ und nicht – wie [der Raad van State] aufgrund der niederländischsprachigen Fassung angenommen ha[t] – ‚nicht sortierte Abfälle‘, (ongesorteerd afval). Der Begriff ‚Ausschuss‘ [ist] nicht den Begriffen ‚Abfall‘ oder ‚Gemisch‘ gleichzusetzen. Auch in der französischen Fassung [wird] zwischen ‚mélange de déchets‘ und ‚rebut non triés‘ differenziert, ebenso in der englischen Fassung zwischen ‚mixture of wastes‘ und ‚unsorted scrap‘. Die Begriffe ‚Ausschuss‘ und ‚Abfall‘ [sind] daher nicht gleichzusetzen. Da in der niederländischen Fassung der Überschrift des Basel-Codes B3020 nicht der Begriff ‚Abfall‘ verwendet [wird], sondern diese ‚papier, karton en papierproducten‘ laute[t], erfass[t] der Begriff ‚afval‘ unter Ziff. 2 des vierten Gedankenstrichs in der niederländischen Fassung nicht den gesamten Eintrag, sondern nur das, was nicht unter die ersten drei Gedankenstriche [fällt].“ Vgl. oben, Nrn. 22 und 24 sowie unten, Fn. 47.

45 Vgl. Urteil vom 3. April 2008, Endendijk (C-187/07, EU:C:2008:197, Rn. 22 bis 24).

46 Vgl. Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1013/2006.

47 Die niederländische Regierung schlägt in ihren schriftlichen Erklärungen vor, die niederländischsprachige Fassung der Anlage IX der Basler Übereinkunft könne dahin ausgelegt werden, dass der vierte Gedankenstrich eher für unsortierten Abfall als für Ausschuss als eine besondere Abfallform gelte.

44. Die Entstehungsgeschichte zeigt, dass die Anhänge der Verordnung Nr. 1013/2006 geändert wurden, um dem wissenschaftlichen und technischen Fortschritt Rechnung zu tragen. Einige Vorschriften einschließlich der Anhänge III und IIIA wurden infolge von Änderungen angepasst, die im Rahmen der Basler Übereinkunft und des OECD-Beschlusses vereinbart worden waren⁴⁸. Mit der Verordnung (EU) Nr. 664/2011⁴⁹ verlieh die Kommission u. a. dem Ersuchen des Vereinigten Königreichs Wirkung, die Aufnahme von Gemischen aus im Basel-Code B3020 eingestuftten Abfällen in Anhang IIIA der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 zu erwägen⁵⁰. Im Anschluss an die von der Kommission in der Verordnung Nr. 1013/2006 eingeführten Änderungen wurden Gemische, die aus in besondere Gruppen eines bestimmten Basel-Codes fallenden Abfällen bestehen, ausdrücklich vorgesehen.

45. Diese Rechtsänderungen legen nahe, dass die Systematik der Verordnung Nr. 1013/2006 dazu bestimmt ist, sicherzustellen, dass Anhang III Abfallgemische, die in zwei oder mehrere Gruppen eines besonderen Basel-Codes fallen, *nicht* erfasst. Ich füge der guten Ordnung halber hinzu, dass der Einleitungssatz des Anhangs III darauf hindeutet, dass der Gesetzgeber berücksichtigt hat, dass Abfälle in seinem Geltungsbereich, die dem grünen Kontrollverfahren unterliegen, auch eine gewisse Kontaminierung enthalten können. Diese Frage werde ich weiter unten prüfen⁵¹.

46. Abschließend bringt Interseroh außerdem vor, das Wort „andere“ müsse weit ausgelegt werden, da sich der Code B3020 des Basler Übereinkommens auf Position 47.07 der Nomenklatur des Harmonisierten Systems „HS“ stütze, die auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr für die Zwecke des internationalen Zollrechts Anwendung finde⁵². Im Kontext dieses Systems werde „andere“ weit ausgelegt.

47. Dieses Vorbringen geht grundlegend fehl. Es trägt nicht dem Umstand Rechnung, dass die Ziele der Verordnung Nr. 1013/2006 und die der Nomenklatur des HS nicht übereinstimmen. Der erste Erwägungsgrund erklärt eindeutig, dass der vorrangige Zweck der Verordnung Nr. 1013/2006 der Umweltschutz ist und dass ihre Auswirkungen auf den internationalen Handel nur zweitrangig sind. Daraus folgt, dass die Nomenklatur des HS für die Auslegung des vierten Gedankenstrichs des Basel-Codes B3020 für die Zwecke der Verordnung Nr. 1013/2006 schlichtweg bedeutungslos ist.

48. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass das streitige Abfallgemisch nicht unter Anhang III der Verordnung Nr. 1013/2006 fällt.

Anhang IIIA der Verordnung Nr. 1013/2006

49. Fällt das streitige Abfallgemisch unter Anhang IIIA der Verordnung Nr. 1013/2006?

48 Vgl. Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 219/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 zur Anpassung einiger Rechtsakte, für die das Verfahren des Artikels 251 des Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates in Bezug auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle (ABl. 2009, L 87, S. 109). Vgl. Nr. 3.9 im Anhang dieser Verordnung unter der Überschrift „Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen“ und der Unterüberschrift „Änderung der Anhänge“.

49 Verordnung (EU) Nr. 664/2011 der Kommission vom 11. Juli 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen zwecks Aufnahme bestimmter Abfallgemische in Anhang IIIA der genannten Verordnung (ABl. 2011, L 182, S. 2).

50 Vgl. den zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 664/2011; vgl. auch Art. 1.

51 Vgl. unten, Nrn. 57 ff.

52 Die Nomenklatur des Harmonisierten Systems für die Einstufung von Waren erlaubt den teilnehmenden Staaten, Handelswaren für Zollzwecke auf einer gemeinsamen Grundlage einzustufen. Vgl. die Nomenklatur im Anhang des im Juni 1983 angenommenen und im Januar 1988 in Kraft getretenen Internationalen Übereinkommens über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren. Die letzte Fassung wurde durch die Empfehlung des Rates für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens vom 27. Juni 2014 geändert und ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Vgl. HS Convention: World Customs, veröffentlicht unter http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx, und HSN: World Customs Organisation, veröffentlicht unter <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>.

50. Meiner Ansicht nach sollte diese Frage verneint werden, und zwar aus den folgenden Gründen.

51. Ich verstehe Nr. 3 Buchst. g des Anhangs IIIA dahin, dass sie Abfallgemische aus Materialien erfasst, die unter die ersten drei Gedankenstriche des Basel-Codes B3020 fallen. Anders ausgedrückt, erfasst Nr. 3 Buchst. g des Anhangs IIIA Abfallgemische aus Materialien, die unter einen der ersten drei Gedankenstriche des Basel-Codes B3020 fallen würden – und daher von Anhang III erfasst würden –, wenn sie keine kombinierte Form wären – also wenn sie kein *Gemisch* wären. Dieses Verständnis steht in Einklang mit der Überschrift des Anhangs IIIA („Gemische aus zwei oder mehr in Anhang III aufgeführten Abfällen, die nicht als Einzeleintrag eingestuft sind (Artikel 3 Absatz 2)“. Sie steht auch in Einklang mit der Systematik der Regelung, die auf der Prämisse beruht, dass das Basler Übereinkommen und der OECD-Beschluss die wesentlichen Pfeiler der Verordnung Nr. 1013/2006 bilden⁵³. Diese internationalen Rechtsinstrumente spiegeln den Umstand wider, dass in der grünen Liste aufgeführte Abfälle – von denen Abfälle aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren eine Gruppe darstellen – dem grünen Kontrollverfahren unterliegen sollten, und nicht dem Verfahren der vorherigen Notifizierung, das nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1013/2006 normalerweise Anwendung findet. Werden andere Abfälle, die *nicht* unter den Basel-Code B3020 eingestuft werden – hier Abfälle, die bis zu 10 % Störstoffe aufweisen⁵⁴ –, mit Abfällen gemischt, die unter diesen Basel-Code fallen, dann würde der daraus resultierende Abfallstrom grundsätzlich nicht unter Nr. 3 Buchst. g des Anhangs IIIA fallen⁵⁵.

52. Dies liegt daran, dass der Wortlaut des Einleitungssatzes Nr. 1 des Anhangs IIIA denjenigen der Einleitung des Anhangs III widerspiegelt. Er legt fest, dass ein Abfallgemisch, obwohl es in der darin festgelegten Liste aufgeführt ist, nicht dem grünen Kontrollverfahren unterliegen darf, *wenn es durch andere Materialien kontaminiert ist*. Der Umfang der Kontaminierung ist nicht genau definiert. Es sind zwei alternative Kriterien festgelegt, die, wenn sie erfüllt sind, den Abfallstrom von der Behandlung nach dem grünen Kontrollverfahren ausschließen. Erstens ist es erforderlich, dass die zuständigen Behörden feststellen, ob aufgrund der Kontaminierung durch Störstoffe die Risiken im Zusammenhang mit den Abfällen dermaßen erhöht sind, dass die Anwendung des Verfahrens der vorherigen Notifizierung für gefährliche Abfälle unter Berücksichtigung der in Anhang III der ehemaligen Richtlinie 91/689 genannten Eigenschaften angemessen erscheint. Zweitens kann das grüne Kontrollverfahren nach Art. 18 in den Fällen keine Anwendung finden, in denen der Umfang der Kontaminierung dergestalt ist, dass eine umweltgerechte Verwertung der Abfälle verhindert wird⁵⁶.

53. Das Vorhandensein dieser beiden alternativen Kriterien zeigt, dass sich der Unionsgesetzgeber bewusst war, dass es technisch schwierig – wenn nicht unmöglich – ist, sicherzustellen, dass ein Abfallstrom vollständig rein ist. Die Anwendung der beiden Kriterien soll die Situation behandeln, in der in der grünen Liste aufgeführte Abfälle durch andere Materialien kontaminiert sind.

54. Das hier streitige Abfallgemisch stellt genau eine solche zusammengesetzte Abfallform dar⁵⁷. Stehen die 10 % Störstoffe, die Teil dieses Abfallgemischs sind, einer Verbringung nach dem Verfahren des Art. 18 entgegen?

53 Vgl. den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen, KOM(2003) 379 endgültig, S. 5.

54 Vgl. oben, Nr. 21.

55 Vgl. Urteil vom 21. Juni 2007, *Omni Metal Service* (C-259/05, EU:C:2007:363, Rn. 35).

56 Vgl. Anhang IIIA Nr. 1 Buchst. a und b – vgl. unten, Nr. 68.

57 Vgl. oben, Nr. 28.

55. Meiner Ansicht nach gestattet Nr. 3 Buchst. g des Anhangs IIIA nur dann, dass ein Abfallgemisch wie das streitige in den Genuss des grünen Kontrollverfahrens kommt, wenn nachgewiesen werden kann, dass ein im Einleitungssatz Nr. 1 Buchst. a genanntes Risiko *nicht* vorhanden ist (d. h. ein Risiko, weil die fraglichen Abfälle gefährliche Eigenschaften aufweisen) und dass das Vorhandensein von Störstoffen eine umweltgerechte Verwertung der Abfälle nicht – wie im Einleitungssatz Nr. 1 Buchst. b angegeben – verhindert.

56. Welcher Umfang bzw. Anteil der Kontaminierung eines Gemischs aus in der grünen Liste aufgeführten Abfällen steht also der Anwendung des Verfahrens nach Art. 18 entgegen?

Kontaminierung und Gemische aus in der grünen Liste aufgeführten Abfällen

57. Interseroh ist der Auffassung, das streitige Abfallgemisch müsse in den Genuss des grünen Kontrollverfahrens kommen. SBW, die Niederlande und Polen widersprechen dem. Die Kommission trägt vor, da die Verordnung Nr. 1013/2006 keine konkreten Schwellenwerte für den Umfang der Störstoffe festlege, die in Abfällen, die in der grünen Liste aufgeführt seien, toleriert werden könnten, sei es Sache der nationalen Behörden, dies im Einzelfall zu entscheiden.

58. Das in dem jeweiligen Einleitungssatz zu den beiden Anhängen III und IIIA festgelegte Prüfungskriterium besteht in der Feststellung, ob „*aufgrund* der Kontaminierung [der Abfälle] durch andere Materialien a) die Risiken im Zusammenhang mit den Abfällen so weit erhöht sind, dass ... die Anwendung des [Verfahrens der vorherigen Notifizierung] angemessen erscheint“, oder b) „die umweltgerechte Verwertung der Abfälle verhindert wird“.

59. Ob eine dieser Bedingungen erfüllt ist, stellt eine Tatsachenfrage dar. Einige oder alle der folgenden Faktoren werden maßgeblich sein: i) die Art der Störstoffe, ii) die Eigenschaften der Abfälle, die die Störstoffe enthalten, und ob sie gefährlich sind, iii) die Menge der Störstoffe und iv) die verfügbare Technologie⁵⁸.

60. Auch die im Mitgliedstaat des Bestimmungsorts zur umweltgerechten Verwertung solcher Abfälle zur Verfügung stehenden Einrichtungen können in der Union von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren.

61. Das vorlegende Gericht hat die hier streitigen Störstoffe in seiner Vorlageentscheidung beschrieben. Es gibt eindeutig an, dass die Störstoffe maximal 10 % der Abfallgemische ausmachen. Die Vorlageentscheidung enthält jedoch keine tatsächlichen Feststellungen darüber, ob diese Abfälle in den Niederlanden, dem Mitgliedstaat des Bestimmungsorts, umweltgerecht verwertet werden können.

62. In ihren schriftlichen Erklärungen weist die niederländische Regierung hilfreich darauf hin, dass das streitige Abfallgemisch zusätzlich zu den in der grünen Liste aufgeführten Abfällen ein Gemisch aus Heftklammern, Büroklammern aus Metall oder Plastik, Klebeband, Umschlagfenstern aus Plastik und Metallteilen von Ordnern enthalte. Auch seien Speisereste – z. B. in Pizzaschachteln aus Karton – vorhanden. In den Niederlanden werde in der Praxis ein Störstoffanteil von 2 % akzeptiert. Über diesen Schwellenwert hinaus eigneten sich Papierabfälle nicht zur Zellstoffbehandlung und sei eine zusätzliche Vorbehandlung erforderlich. In solchen Fällen sei eine vorherige Prüfung der Verwertungsmethode durch die zuständigen Behörden erforderlich, um festzustellen, ob das Verfahren der vorherigen Notifizierung in Anspruch zu nehmen sei.

⁵⁸ Vgl. den 39. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006.

63. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Bestimmungen des Unionsrechts nach Möglichkeit im Licht des Völkerrechts auszulegen, insbesondere wenn mit ihnen speziell ein von der Union geschlossener völkerrechtlicher Vertrag durchgeführt werden soll⁵⁹. Die Überschrift des Basel-Codes B3 – zu dem der Basel-Code B3020 gehört – lautet: „Abfälle aus vorwiegend organischen Bestandteilen, die Metalle oder anorganische Stoffe enthalten können“. Diese Worte in Verbindung mit dem jeweiligen Einleitungssatz der Anhänge III und IIIA der Verordnung Nr. 1013/2006 legen meines Erachtens nahe, dass der Gesetzgeber der Auffassung war, dass sich Abfälle selbst dann für das grüne Kontrollverfahren nach Art. 18 eignen könnten, wenn Störstoffe vorhanden sind.

64. In jedem Einzelfall wird gleichwohl die Feststellung erforderlich sein, ob der Anteil der Störstoffe in einem Gemisch aus Abfällen, die in der grünen Liste aufgeführt sind, die umweltgerechte Verwertung der fraglichen Abfälle verhindert. Dies stellt grundsätzlich eine Tatsachenfrage dar, deren Klärung den nationalen zuständigen Behörden – und möglicherweise im Falle eines Rechtsstreits den nationalen Gerichten – und nicht diesem Gerichtshof zukommt⁶⁰. Aber wie sollen diese zuständigen Behörden wissen, welcher maximale Anteil an Störstoffen damit tatsächlich gemeint ist?

65. Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass die Rechtsvorschriften zu dieser Frage schweigen.

66. Das OECD-Handbuch mit Leitlinien für die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung verwertbarer Abfälle („OECD Guidance Manual for the control of transboundary movements of recoverable wastes“)⁶¹ führt aus, dass ein „Gemisch aus grünen Abfällen und mehr als einer *De-minimis*-Menge an gelben Abfällen[⁶²] dem gelben Kontrollverfahren unterliegt. Die Auslegung der Wendung ‚einer *De-minimis*-Menge‘ ist mangels international akzeptierter Kriterien gemäß nationalen Bestimmungen und Verfahren zu bestimmen“.

67. Der lateinische Ausdruck *de minimis* bedeutet wörtlich etwa „um Kleinigkeiten“. Er erscheint in rechtlichem Zusammenhang in der Redewendung *de minimis non curat lex* – „Das Recht kümmert sich nicht um Kleinigkeiten“. Etwas, das *de minimis* ist, ist so unbedeutend, dass es ignoriert werden kann.

68. Meiner Ansicht nach kann das Vorhandensein eines Störstoffanteils von 10 % nicht einfach als geringfügig oder unbedeutend eingestuft werden. Ich glaube nicht, dass angenommen werden kann, das Vorhandensein dieses Störstoffanteils verursache keine Schwierigkeiten bei der umweltgerechten Verwertung des streitigen Abfallgemischs⁶³. Es steht Interseroh jedoch frei, die erforderlichen wissenschaftlichen Nachweise beizubringen, um SBW zu überzeugen, dass das Abfallgemisch, das sie verbringen möchte, nicht mit den Buchst. a oder b der Nr. 1 des Anhangs IIIA der Verordnung Nr. 1013/2006 in Konflikt steht.

69. Welches ist folglich der angemessene Anteil?

59 Vgl. Urteil vom 8. September 2015, Philips Lighting Poland und Philips Lighting/Rat (C-511/13 P, EU:C:2015:553, Rn. 60).

60 Vgl. Urteil vom 6. September 2018, Alpenrind u. a. (C-527/16, EU:C:2018:669, Rn. 68).

61 Veröffentlicht unter <https://www.oecd.org/env/waste/guidance-manual-control-transboundary-movements-recoverable-wastes.pdf>.

62 Vgl. oben, Nr. 7 und Fn. 9.

63 Vgl. den dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006. Vgl. ebenso die Darstellung der Erörterung im Rat am 2. März 2004 2003/0139 COD zum Punkt „Anforderungen für den Umgang mit Mischungen ungefährlicher (sogenannter ‚grüner‘) Abfälle[.] Es besteht das Risiko, dass die Vermischung verschiedener Arten ungefährlicher, ‚grüner‘ Abfälle deren umweltverträgliche Verwertung beeinträchtigen könnte. Die Mehrheit der Delegationen war der Ansicht, dass, wie von der Kommission vorgeschlagen, eine vorsorgeorientierte Vorgehensweise es rechtfertigen könnte, diese Abfallmenge als gefährliche Abfälle der ‚gelben Liste‘ zu behandeln. Nach Auffassung anderer sollten Abfallgemenge nur die diesbezügliche Bestimmung des OECD-Beschlusses erfüllen, wonach eine Mischung aus zwei oder mehr Arten von (‚grünen‘) Abfällen den Überwachungsverfahren für ‚grüne Abfälle‘ unterliegt, sofern die Zusammensetzung der Mischung ihre umweltverträgliche Verwertung nicht beeinträchtigt“.

70. Zu den Zielen der Verordnung Nr. 1013/2006 gehört die Förderung einer unionsweit einheitlichen Anwendung der Bestimmungen und der Kohärenz⁶⁴. Daher scheint mir, der angemessene Störstoffanteil, der toleriert werden kann, sollte nicht lediglich im Rahmen eines Einzelfallansatzes festgelegt werden.

71. Die Kommission ist nach Art. 58 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1013/2006 befugt, delegierte Rechtsvorschriften zu erlassen. Dabei wird die Kommission durch einen Ausschuss unterstützt, der zu Angelegenheiten des technischen Fortschritts beraten kann, was bei der Bestimmung des tolerablen Störstoffanteils wichtig und auch hilfreich wäre.

72. Die Kommission hat in der Tat in ihren Leitlinien zu häufig gestellten Fragen zur Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen („Frequently asked questions on Regulation (EC) [No] 1013/2006 on shipments of waste“) anerkannt, dass die Festlegung eines tolerablen Kontaminierungsumfangs einen Gegenstand darstellt, dessen Prüfung fällig – und vielleicht überfällig – ist:

„Einige Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass im Geist eines harmonisierten Ansatzes das Grundprinzip für in der grünen Liste aufgeführte Abfälle in der geringen Kontaminierung liegen sollte, und zwar unabhängig von dem nachfolgenden Verwertungsvorgang oder davon, ob dieser Vorgang in einem Mitgliedstaat der Union mit der besten verfügbaren Technologie oder in einem nicht der OECD angehörigen Staat mit niedrigen Umweltstandards stattfindet, da das Konzept der Einstufung in die grüne Liste ihrer Meinung nach ungemein unterminiert würde, wenn der endgültige Bestimmungsort und die Verwertungsart entscheidende Faktoren darstellten. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass [die Verordnung Nr. 1013/2006] kein Verfahren für die Bewertung dieser Kriterien vorschreibt und diesbezüglich keine verbindlichen Rechtsvorschriften oder Gemeinschaftsleitlinien bestehen.“⁶⁵

73. Zur Festlegung angemessener Bestimmungen darüber, welcher Kontaminierungsanteil toleriert werden könnte, wäre es erforderlich, sowohl die Ansichten von interessierten Beteiligten und Industrieexperten als auch die Informationen über den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt sowie die Auffassung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Das ist keine Aufgabe dieses Gerichtshofs, um deren Erfüllung er sich im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens zu bemühen hätte.

74. Sofern und solange keine angemessene Gesetzgebungsinitiative besteht, ist Art. 28 der Verordnung Nr. 1013/2006 anwendbar, wenn die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats des Versandorts und des Mitgliedstaats des Bestimmungsorts kein Einvernehmen über die Einstufung einer bestimmten Abfalllieferung – und damit über die Frage, ob das flexiblere grüne Kontrollverfahren nach Art. 18 genutzt werden kann – erzielen können. Folglich werden diese Abfälle als in Anhang IV aufgeführt angesehen und unterliegen daher dem – beschwerlicheren – Verfahren der vorherigen Notifizierung und Zustimmung nach Art. 4.

⁶⁴ Vgl. den siebten und den 13. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006.

⁶⁵ Die Leitlinie der Kommission ist in „Frequently asked questions (FAQ) on Regulation (EC) [No] 1013/2006 on shipments of waste“, S. 33, festgelegt. Der vollständige Text ist unter ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/faq.pdf verfügbar.

Ergebnis

75. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Verwaltungsgericht Stuttgart (Deutschland) gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

- Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, der auf den in ihrem Anhang V aufgeführten Basel-Code B3020 verweist, gilt nicht für in Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung definierte Abfallgemische.
- Nr. 3 Buchst. g des Anhangs IIIA der Verordnung Nr. 1013/2006 gilt nicht für Abfallgemische, die einen Störstoffanteil von maximal 10 % aufweisen, wenn diese Gemische die alternativen Ausschlusskriterien der Buchst. a und b des Einleitungssatzes Nr. 1 ihres Anhangs IIIA erfüllen.
- Abfallgemische, die einen Störstoffanteil von maximal 10 % aufweisen, fallen nur in den Geltungsbereich des in Art. 18 der Verordnung Nr. 1013/2006 festgelegten Verfahrens, wenn der Verbringer die erforderlichen Nachweise erbringt, um die zuständigen nationalen Behörden zu überzeugen, dass die alternativen Ausschlusskriterien der Buchst. a und b des Einleitungssatzes Nr. 1 ihres Anhangs IIIA nicht erfüllt sind.
- Art. 28 der Verordnung Nr. 1013/2006 findet Anwendung, wenn die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats des Versandorts und des Mitgliedstaats des Bestimmungsorts kein Einvernehmen über die Einstufung einer bestimmten Abfalllieferung erzielen können. Unter solchen Umständen werden die fraglichen Abfälle als in Anhang IV aufgeführt angesehen und unterliegen dem Verfahren der vorherigen Notifizierung und Zustimmung nach Art. 4.