

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 30.05.2006 – C-486/04

Generalanwalt Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer

ECLI:EU:C:2006:348

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, 1. der Klage der Kommission in vollem Umfang stattzugeben; 2. festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 2 Absatz 1 und 4 Absätze 1 bis 3 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 verstoßen hat, dass sie a) eine in Massafra, Provinz Tarent, gelegene Verbrennungsanlage für Brennstoffe aus Abfall und Biomasse mit einer Kapazität von mehr als 100 t pro Tag, die unter Anhang I Nummer 10 der Richtlinie fällt, keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen hat, b) eine Regelung (Artikel 3 des Dekrets des Präsidenten des Ministerrats vom 3. September 1999 zur Änderung von Anhang A Buchstaben i und l des Dekrets des Präsidenten der Republik vom 12. April 1996) erlassen hat, die einige unter Anhang I der genannten Richtlinie fallende Vorhaben vom Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung ausnimmt und die ungeeigneten Kriterien für die Feststellung verwendet, ob ein Vorhaben im Sinne von Anhang II dieser Richtlinie von dieser Prüfung befreit werden kann; 3. der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

I — Einleitung

1 Mit dieser gemäß Artikel 226 EG erhobenen Klage begehrt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Feststellung, dass die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 2 Absatz 1 und 4 Absätze 1 bis 3 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 verstoßen hat.

2 Dem Mitgliedstaat wird vorgeworfen, zwei Verstöße begangen zu haben, indem er die Inbetriebnahme von Verwertungsanlagen genehmigt habe, ohne sie einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen. Einer von diesen — ein abstrakter Verstoß — hat seinen Ursprung in der nationalen Regelung, die in einem vereinfachten Verfahren zugelassene Anlagen zur Verwertung (valorización von Abfällen von dieser Prüfung befreit. Der andere — konkrete — Verstoß betrifft eine in Massafra, Provinz Tarent, gelegene Anlage zur Elektrizitätserzeugung durch Verbrennung von aus diesen Materialien und aus Biomasse gewonnenen Brennstoffen.

3 Bei der Entscheidung über diesen Rechtsstreit ist auch die Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 zu berücksichtigen.

II — Rechtlicher Rahmen

A — Gemeinschaftsrecht

1. Richtlinie 85/337

4 Diese Richtlinie will Umweltschädigungen durch die vorherige Beurteilung der Auswirkungen jeglicher Tätigkeit vermeiden (erste und sechste Begründungserwägung; Artikel 1 Absatz 1).

5 Unter Projekt werden verstanden die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen sowie sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen.

Projekt-träger ist eine Person, die die Genehmigung für ein privates Projekt beantragt, oder die Behörde, die ein Projekt betreiben will. Die Genehmigung ist schließlich die Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht erhält, die Arbeiten durchzuführen (Artikel 1 Absatz 2).

6 Artikel 2 Absatz 1 bestimmt:

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Diese Projekte sind in Artikel 4 definiert.

7 Artikel 4 schreibt vor:

(1) Projekte des Anhangs I werden vorbehaltlich des Artikels 2 Absatz 3 [] einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen.

(2) Bei Projekten des Anhangs II bestimmen die Mitgliedstaaten vorbehaltlich des Artikels 2 Absatz 3 anhand a) einer Einzelfalluntersuchung oder b) der von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien, ob das Projekt einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen werden muss. Die Mitgliedstaaten können entscheiden, beide unter den Buchstaben a) und b) genannten Verfahren anzuwenden.

(3) Bei der Einzelfalluntersuchung oder der Festlegung von Schwellenwerten bzw. Kriterien im Sinne des Absatzes 2 sind die relevanten Auswahlkriterien des Anhangs III zu berücksichtigen.

(4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die gemäß Absatz 2 getroffenen Entscheidungen der zuständigen Behörden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

8 Anhang I Nummer 9 der Richtlinie in ihrer ursprünglichen Fassung betraf Abfallbeseitigungsanlagen zur Verbrennung, zur chemischen Behandlung oder zur Erdlagerung von giftigem und gefährlichem Abfall, während Anhang II Nummer 11 Buchstabe c Anlagen für die Beseitigung von Industrie- und Hausmüll (soweit nicht durch Anhang I erfasst) betraf.

9 Gemäß der Richtlinie 97/11 betrifft Anhang I Nummer 9 nunmehr Abfallbeseitigungsanlagen zur Verbrennung, chemischen Behandlung gemäß der Definition in Anhang II A Nummer D9 der Richtlinie 75/442/EWG oder Deponierung gefährlicher Abfälle (d. h. unter die Richtlinie 91/689/EWG [] fallender Abfälle). Nummer 10 betrifft Abfallbeseitigungsanlagen zur Verbrennung oder chemischen Behandlung gemäß der Definition in Anhang II A Nummer D9 der Richtlinie 75/442/EWG ungefährlicher Abfälle mit einer Kapazität von mehr als 100 t pro Tag.

10 Aus Buchstabe c des Anhangs II Nummer 11 wurde Buchstabe b, und zwar mit folgendem Wortlaut: Abfallbeseitigungsanlagen (nicht durch Anhang I erfasste Projekte).

2. Richtlinie 75/442

11 Diese Richtlinie, die — wie sich aus ihrer zweiten, dritten, vierten, fünften und siebten Begründungserwägung ergibt — der Natur und der Lebensqualität gewidmet ist, fördert die Einschränkung der Abfallbildung, die Verwertung und die Umwandlung von Abfällen zwecks Gewinnung von Rohstoffen und Energie (Artikel 3).

12 Artikel 1 enthält in Buchstabe a den Begriff Abfälle und definiert in Buchstabe b der ursprünglichen Fassung den Begriff Beseitigung (gestión) als:

— Das Einsammeln, Sortieren, Befördern und Behandeln von Abfällen und deren Lagerung und Ablagerung auf dem Boden oder im Boden;

— die erforderlichen Umwandlungsvorgänge zu ihrer Wiederverwendung, Rückgewinnung oder Verwertung.

13 Die Richtlinie 91/156 änderte den Begriff der gestión in der Weise, dass er gemäß dem neuen Buchstaben d des Artikels 1 „das Einsammeln, die Beförderung, die Verwertung und die Beseitigung ...“ erfasst.

14 Die Buchstaben e und f dieses Artikels 1 beschreiben die beiden letztgenannten Vorgänge unter Bezugnahme auf die Anhänge II A (Beseitigungsverfahren) und II B (Verwertungsverfahren). Beide Richtlinien stellen in Artikel 4 klar, dass die menschliche Gesundheit nicht gefährdet werden darf und dass keine Verfahren oder Methoden verwendet werden dürfen, die die Umwelt schädigen können.

15 Nach den Artikeln 9 und 10 bedürfen die in den beiden Anhängen genannten Maßnahmen einer vorherigen Genehmigung; Artikel 11 befreit Unternehmen, die die Beseitigung ihrer eigenen Abfälle am Entstehungsort sicherstellen oder die — eigene oder fremde — Abfälle verwerten, von diesem Erfordernis. Die Befreiung setzt voraus, dass die Verwaltung jeweils allgemeine Vorschriften für jede Tätigkeit zur Festlegung der zulässigen Abfallarten und -mengen erlässt und dass die Bedingungen des Artikels 4 der Richtlinie eingehalten werden. Ferner müssen diese Unternehmen bei den zuständigen Behörden gemeldet sein.

B — Italienisches Recht

16 Die Richtlinie 85/377 wurde durch Artikel 6 des Gesetzes Nr. 349 vom 8. Juli 1988 und durch die hierzu ergangenen Durchführungsvorschriften in die italienische Rechtsordnung umgesetzt.

17 Einige Jahre später wurde der Regierung durch Artikel 40 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 146 vom 22. Februar 1994 aufgegeben, innerhalb von 60 Tagen nach seinem Inkrafttreten die Voraussetzungen, Kriterien und technischen Vorschriften für die Messung der Auswirkungen der in Anhang II der Richtlinie aufgeführten Tätigkeiten auf die Umwelt aufzustellen.

18 Das Dekret des Präsidenten der Republik vom 12. April 1996 kam diesem Auftrag nach und unterwarf in seinem Artikel 1 Absatz 3 die in Anhang A aufgeführten Projekte, zu denen Anlagen zur Verbrennung und Behandlung von Siedlungsabfällen mit einer Kapazität von mehr als 100 t pro Tag (Buchstabe i) gehören, der Umweltverträglichkeitsprüfung.

19 Artikel 3 des Dekrets des Präsidenten des Ministerrats vom 3. September 1999 nahm einige Änderungen am Anhang A vor; die Buchstaben i und l erhielten folgenden Wortlaut:

i) Anlagen zur Beseitigung und Verwertung gefährlicher Abfälle durch Vorgänge im Sinne von Anhang B und Anhang C, R1 bis R9, des Decreto legislativo Nr. 22 vom 5. Februar 1997[] mit Ausnahme der Verwertungsanlagen, die den vereinfachten Verfahren der Artikel 31 und 33 des Decreto legislativo Nr. 22 unterliegen.

...

l) Anlagen zur Beseitigung und Verwertung nicht gefährlicher Abfälle mit einer Kapazität von mehr als 100 t pro Tag durch Verbrennungs- oder Behandlungsvorgänge im Sinne von Anhang B, D2 und D8 bis D11, und Anhang C, R1 bis R9, des Decreto legislativo Nr. 22 mit Ausnahme der Verwertungsanlagen, die den vereinfachten Verfahren der Artikel 31 und 33 des Decreto legislativo Nr. 22 unterliegen.

20 Die beiden letztgenannten Artikel, die die Merkmale der Materialien und Tätigkeiten beschreiben, auf die das vereinfachte Verfahren Anwendung findet, wurden durch Dekret des Umweltministers vom 5. Februar 1998 durchgeführt. Mit Urteil des Gerichtshofes vom 7. Oktober 2004, Kommission/Italien, wurde festgestellt, dass dieser Mitgliedstaat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 75/442 verstieß, dass er in dem genannten Dekret nicht die zulässigen Höchstmengen von Abfällen festgelegt hatte.

III — Vorheriges Verwaltungsverfahren

21 Am 22. August und am 12. November 2001 ersuchte die Kommission die italienischen Behörden um Informationen über die Einhaltung der Richtlinie 85/337 im Zusammenhang mit zwei in Massafra

geplanten Anlagen: die eine zur Vorauswahl fester Siedlungsabfälle und zur Produktion von Brennstoffen aus deren Resten, die andere zur Erzeugung elektrischer Energie aus diesen Brennstoffen und aus Biomasse im Wege der Verbrennung.

22 Nach einer Erörterung des ersten Ersuchens in einer am 24. und 25. Januar 2002 in Rom durchgeführten Sitzung und in zwei Schreiben der Vertreter der italienischen Regierung vom 30. Januar und vom 20. Februar 2002 gelangte die Generaldirektion Umwelt der Kommission zu der Auffassung, das Elektrizitätswerk mit einer Kapazität von mehr als 100 t pro Tag verarbeite keine gefährlichen Stoffe.

23 Den vorgelegten Erläuterungen zufolge wurde keine Prüfung der Umweltverträglichkeit der beiden Anlagen verlangt, da davon ausgegangen wurde, dass sie unter die Ausnahmegvorschrift des Anhangs A Buchstabe I des Dekrets des Präsidenten der Republik vom 12. April 1996 in der Fassung des Artikels 3 Absatz 1 des Dekrets des Präsidenten des Ministerrats vom 3. September 1999 fielen, und auf sie das vereinfachte Verfahren der Artikel 31 und 33 des Decreto legislativo vom 5. Februar 1997 angewandt wurde.

24 Die Kommission richtete am 18. Oktober 2002 und am 11. Juli 2003 zwei Aufforderungsschreiben an die Italienische Republik; da deren Erklärungen sie nicht überzeugten, übermittelte sie ihr am 16. Dezember 2003 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie ihr vorwarf, ihre Verpflichtungen aus Artikel 2 Absatz 1 und aus Artikel 4 Absätze 1 bis 3 der Richtlinie 85/337 nicht erfüllt zu haben, und ihr eine Frist von zwei Monaten setzte, um der Stellungnahme nachzukommen.

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof und Vorbringen der Parteien

25 Die Kommission hat am 25. November 2004 die vorliegende Klage erhoben, mit der sie beantragt, festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen die genannten Vorschriften verstoßen hat, dass sie

die Auswirkungen einer Tätigkeit gemäß Anhang I der Richtlinie 85/337 (die Verbrennungsanlage von Massafra) nicht geprüft hat;

eine Regelung (Anhang A Buchstaben i und 1 des Dekrets des Präsidenten der Republik vom 12. April 1996 in der Fassung des Artikels 3 Absatz 1 des Dekrets des Präsidenten des Ministerrats vom 3. September 1999) erlassen hat,

die einige unter Anhang I der Richtlinie 85/337 fallende Vorhaben (Abfallverwertungsanlagen mit einer Kapazität von mehr als 100 t pro Tag) von der Umweltverträglichkeitsprüfung ausnimmt, wenn sie dem vereinfachten Genehmigungsverfahren nach Artikel 11 der Richtlinie 75/442 unterliegen;

die zur Prüfung der Frage, ob ein unter Anhang II der Richtlinie 85/337 fallendes Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist, ein ungeeignetes Kriterium festlegt, das dazu führt, dass Vorhaben mit erheblicher Umweltauswirkung von der Umweltverträglichkeitsprüfung befreit sein können.

26 Die italienische Regierung reichte ihre Klagebeantwortung am 3. März 2005 ein, und die Parteien gaben am 18. April bzw. am 8. Juni 2005 ihre Erwiderung bzw. ihre Gegenerwiderung ab.

27 In der mündlichen Verhandlung vom 25. April 2006 haben die Vertreter der Kommission und der Italienischen Republik ihre Auffassungen vorgetragen.

28 Nach Auffassung der Klägerin fällt die Verbrennungsanlage von Massafra mit einer Kapazität von mehr als 100 t pro Tag unter Anhang I Nummer 10 der Richtlinie 85/337, während die andere Anlage unter Anhang II Nummer 11 dieser Richtlinie fällt. Voraussetzung für die Genehmigung der ersten Anlage sei daher eine Prüfung ihrer Umweltverträglichkeit gewesen, während die zweite zumindest einer Prüfung nach Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie hätte unterzogen werden müssen.

29 Der Rechtsstreit habe seinen Ursprung in der italienischen Regelung, die es erlaube, Verwertungsmaßnahmen von der Richtlinie auszunehmen, mit der Begründung, dass sie dem

besonderen Verfahren der Artikel 31 und 33 des Decreto legislativo vom 5. Februar 1997 unterlägen.

30 Die Richtlinie 85/337 gelte für Anlagen zur Behandlung von Abfällen, die — unabhängig davon, ob sie diese beseitigten oder verwerteten — die Umwelt erheblich beeinträchtigen könnten; die Richtlinie 75/442 habe sich in ihrer ursprünglichen Fassung mit dem Begriff Beseitigung sowohl auf die Beseitigung im eigentlichen Sinne als auch auf das Recycling bezogen; im Rahmen der Richtlinie 85/337 handele es sich um einen autonomen Begriff, der auch die Verwertung umfasse.

31 Die Kommission verweist auf die Richtlinie 75/442, die dem Schutz der Gesundheit und der Ökosysteme im Zusammenhang mit der Beseitigung oder Verwertung diene.

32 Die italienische Regierung weist die Vorwürfe zurück und beantragt, die Klage abzuweisen. Sie trägt vor, die Tätigkeiten der Beseitigung fielen nicht unter die Richtlinie 85/337, und wendet sich, gestützt auf die Richtlinie 75/442, gegen ihre Gleichstellung mit den Tätigkeiten der Verwertung. Zur Begründung verweist sie auf den technischen Charakter beider Richtlinien, insbesondere ihrer Anhänge, und auf die sprachliche Koordinierung der verschiedenen Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes.

33 Wenn die mit den Verwertungstätigkeiten verbundenen Emissionen die Grenzen der Gemeinschaftsregelung einhielten, bedürfe es keiner Messung ihrer Auswirkungen auf die Natur, da ihr Daseinszweck gerade darin bestehe, diese zu schützen.

34 Während die gemeinschaftliche Harmonisierung alle Verwertungstätigkeiten von einer Prüfung ihrer Auswirkungen befreie, nehme die italienische Regelung nur diejenigen aus, die im abgekürzten Verfahren genehmigt werden könnten, sei also restriktiver.

V — Prüfung der gerügten Vertragsverletzungen

35 Bei der Entscheidung über den mit dieser Klage aufgeworfenen Rechtsstreit sind die Wechselwirkungen zwischen der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung und der Abfallrichtlinie zu berücksichtigen. Es muss geprüft werden, ob die Richtlinie 85/337, wie Italien vorträgt, nicht für Verwertungsvorgänge gilt, so dass es den Mitgliedstaaten freisteht, diese von dieser vorherigen Prüfung auszunehmen.

36 Der Rechtsstreit betrifft die beiden genannten Richtlinien in ihrer neuen Fassung; allerdings kann in Anbetracht des Inhalts der Diskussionen ihr ursprünglicher Wortlaut nicht außer Acht gelassen werden, der den Weg zur Lösung weist und die maßgeblichen Leitlinien für die Auslegung vorgibt.

37 Die Untersuchung muss mit der Ermittlung des Zweckes der Richtlinie 85/337 beginnen, um ihren Anwendungsbereich bestimmen zu können.

A — Die Grundlage der Richtlinie 85/337: der Umweltschutz

38 Die Einheitliche Europäische Akte rückte den Umweltschutz in das Zentrum der Zuständigkeiten der Union, der diese inspiriert und prägt, dergestalt, dass er als wesentliches Vorhaben des Gemeinschaftssystems bezeichnet werden kann. Diese Schutzpflicht hat dazu geführt, dass Artikel 174 Absatz 2 Unterabsatz 1 EG Grundsätze anerkennt, die — wie die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung — in großen Bereichen des Gemeinschaftsrechts gelten.

39 Die Richtlinie 85/337 dient beiden Grundsätzen, wenn sie verlangt, dass Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können, geprüft werden müssen, bevor sie genehmigt werden, wobei zwei Schritte zu unterscheiden sind: Zunächst ist festzustellen, ob die geplanten Arbeiten erhebliche Auswirkungen haben; sodann werden diese Auswirkungen beurteilt.

40 Anhang I der Richtlinie enthält Tätigkeiten, auf die sich Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie bezieht und die Kraft gesetzlicher Vermutung die Umwelt erheblich beeinträchtigen, so dass ihre Auswirkungen ausnahmslos zu prüfen sind.

41 Der Einfluss anderer Tätigkeiten ist dagegen nicht so klar zu erkennen, wodurch den Mitgliedstaaten die Aufgabe zufällt, zu entscheiden, ob sie sich an die Artikel 5 bis 10 halten müssen. So verhält es sich mit den in Anhang II aufgeführten Tätigkeiten; aus dieser Liste wählen die Mitgliedstaaten diejenigen Tätigkeiten aus, die einer Prüfung bedürfen, sei es in jedem Einzelfall, anhand geeigneter Kriterien oder Schwellenwerte oder aber mittels beider Methoden, entsprechend den in Anhang III enthaltenen Parametern (Artikel 4 Absätze 2 und 3); sie verfügen somit über eine gewisse Autonomie bei der Auswahl der Tätigkeiten des Anhangs II, bei denen eine Prüfung ihrer Bedeutung für die Umwelt angebracht ist, unter besonderer Berücksichtigung ihrer Größe, ihrer Art und ihres Standorts.

42 In jedem Fall findet diese Möglichkeit ihre Grenze in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 85/337, dem zufolge ihr grundlegendes Ziel darin besteht, dass Tätigkeiten mit erheblichen Auswirkungen stets einer Prüfung ihrer Umweltverträglichkeit unterliegen. Aus diesem Grund ist dann, wenn die Feststellung vorab anhand abstrakter Schwellenwerte und Kriterien erfolgt, in der Phase der Durchführung zu prüfen, ob ein Projekt aufgrund seiner Merkmale relevante Auswirkungen auf die Umwelt entfaltet. In diesem Fall gelangt daher die allgemeine Regel zur Anwendung: Nach der entsprechenden Prüfung ist zu ermitteln, ob erhebliche Auswirkungen bestehen.

43 Mit anderen Worten: Mit der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie 85/337 ist es nicht vereinbar, eine derartige Tätigkeit von der betreffenden Prüfung auszunehmen, so dass das Gemeinschaftsrecht, so groß der den nationalen Behörden eingeräumte Ermessensspielraum auch sein mag, jeder Tätigkeit ohne vorherige Prüfung oder — wenn diese stattfindet — ohne Messung der durch sie verursachten Schäden entgegensteht.

44 In dieser umfassenden Perspektive, wie sie in der Rechtsprechung entwickelt wurde, muss das vorliegende Problem geklärt werden, das, wie bereits ausgeführt, darin besteht, festzustellen, ob die Verwertung von Abfällen eine Prüfung ihrer Umweltverträglichkeit voraussetzt.

B — Die terminologische Entwicklung der Richtlinien 85/337 und 75/442

45 Die ursprüngliche Fassung der Richtlinie 85/337 verwendete in ihren Anhängen im Zusammenhang mit Abfällen auf Spanisch den Begriff *instalaciones de eliminación* (Beseitigungsanlagen), der nach der Reform von 1997 durch das Synonym *instalaciones para deshacerse* (Beseitigungsanlagen) ersetzt wurde.

46 Die ursprüngliche Fassung der Richtlinie 75/442 wiederum verwendete auf Spanisch den Begriff *gestión* (Bewirtschaftung) von Abfällen (Artikel 1 Buchstabe b), wozu das Einsammeln, Sortieren, Befördern und Behandeln, die Lagerung und Ablagerung von Abfällen sowie die erforderlichen Umwandlungsvorgänge zu ihrer Wiederverwendung, Rückgewinnung oder Verwertung gehörten. Dagegen verwendeten andere Fassungen wie die französische (*élimination*), die italienische (*smaltimento*), die englische (*disposal*) und die deutsche (Beseitigung) Äquivalente des spanischen Begriffes *eliminación*. Auf diese Besonderheit stützt der beklagte Mitgliedstaat seine Auffassung, die Richtlinie 85/337 verwende den Begriff *instalaciones de eliminación* (Beseitigungsanlagen) im engen Sinne, beziehe sich also ausschließlich auf diejenigen Anlagen, die zur Beseitigung von Abfällen bestimmt seien.

47 Ich kann dieser Auffassung nicht beipflichten. Zunächst einmal führt eine streng wörtliche Auslegung der fraglichen Vorschriften zum gegenteiligen Ergebnis. In der ersten Fassung der Richtlinie 75/442 umfasst die *gestión* (*élimination*, *smaltimento*, *disposal* oder Beseitigung) spezifische Beseitigungsmaßnahmen und andersartige Maßnahmen wie die Wiederverwendung (*reutilización*), Rückgewinnung (*recuperación*) oder Verwertung (*reciclaje*), in der Richtlinie 91/156 einige Jahre später als Verwertung (*valorización*) bezeichnet.

48 Die durch diese Richtlinie 91/156 geänderte Richtlinie 75/442 erfasst unter dem Begriff *gestión* (gestion auf Französisch; gestione auf Italienisch; management auf Englisch; Bewirtschaftung auf

Deutsch) das Einsammeln, die Beförderung, die valorización und die eliminación (valorisation und élimination; ricupero und smaltimento; recovery und disposal; Verwertung und Beseitigung) und grenzt die beiden letztgenannten Vorgänge durch Verweisung auf die in den Anhängen II B bzw. II A genannten Tätigkeiten ab.

49 Daher ist der von der italienischen Regierung mit ihrer sprachlichen Verknüpfung der ursprünglichen Fassungen beider Richtlinien vertretenen Auffassung nicht zu folgen, da diese Verknüpfung zu einem Ergebnis führt, das dem angestrebten Ergebnis zuwiderläuft, da die Beseitigung (gestión in der spanischen Übersetzung) im Sinne der Richtlinie 75/442 auch Tätigkeiten der Verwertung (valorización) umfasst.

50 Es könnte geltend gemacht werden, dass — seit im Rahmen der 1991 erfolgten Reform der Abfallrichtlinie zwischen Beseitigung und Verwertung unterschieden wurde — die Umweltverträglichkeitsrichtlinie nach ihrer Änderung im Jahr 1997 nur das Substantiv Beseitigung beibehielt, ein Indiz dafür, dass der Gesetzgeber die Verwertung nicht in ihren Anwendungsbereich habe einbeziehen wollen.

51 Indessen glaube ich, dass ein solches Verständnis — abgesehen davon, dass es die Entwicklung der Richtlinie 85/337, deren Bedeutungsumfang ich bereits dargelegt habe, beeinträchtigen würde — der Richtlinie 75/442 in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof ihren eigentlichen Sinn nehmen würde.

C — Verwertung gegen Beseitigung

52 Dieses Begriffspaar steht im Zentrum der Gemeinschaftsgesetzgebung auf diesem Gebiet. Jede Tätigkeit, die Abfälle betrifft, muss unter die Begriffe Beseitigung oder Verwertung eingestuft werden, die in den Anhängen II A und II B definiert sind, wobei es üblich ist, dass ein und dieselbe Tätigkeit sachnotwendig beiden Listen zuzuordnen ist, auch wenn sie rechtlich gesehen nicht gleichzeitig beide Qualifikationen erhalten kann. Es bedarf einer spezifischen Prüfung beider Alternativen im Licht der Ziele der Richtlinie, um die richtige Wahl zu treffen.

53 Die Verwertung soll bewirken, dass die Abfälle eine sinnvolle Aufgabe erfüllen und andere Materialien ersetzen, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen, wodurch natürliche Rohstoffquellen erhalten werden können. Die Beseitigung erinnert an den Vorgang des sich von einer Sache Trennens, sich ihrer Entledigens — in geordneter Form —, um sie nicht mehr zu benutzen.

54 Der Zweck, nicht das Mittel, ist ausschlaggebend, so dass ein vereinfachendes Schema wie das von der italienischen Regierung vorgeschlagene, dem zufolge Verwertungstätigkeiten, die grundsätzlich weniger schädlich für die Umwelt sind, von der Richtlinie 85/337 nicht erfasst werden, zurückzuweisen ist. Allein die Lektüre der zitierten Anhänge zeigt, dass dieser Vorschlag falsch ist, da z. B. Techniken wie die Rückgewinnung/Regenerierung von Lösemitteln als Verwertung eingestuft werden, obwohl sie potenziell umweltschädlicher sind als andere Techniken, die — wie bestimmte biologische Verfahren oder Ablagerungen in oder auf dem Boden — als Beseitigung eingestuft werden.

55 Die Richtlinie 75/442 und ihre Änderung von 1991 haben ihre Grundlage im Umweltschutz, da sie die Verwertung fördern, die vorteilhafter als die Beseitigung ist, allerdings nicht wegen ihrer Harmlosigkeit, sondern weil die natürlichen Rohstoffquellen durch die Wiederverwendung besser geschützt werden.

56 Die Verwertung ist somit, auch wenn sie für die Natur womöglich vorteilhafter ist als die Beseitigung, nicht ungefährlich, so dass sie ebenfalls Vorsichtsmaßnahmen wie die in der Richtlinie 85/337 enthaltenen erfordert.

57 Nichts rechtfertigt die Auffassung des beklagten Mitgliedstaats, die zu Ergebnissen führt, die mit dieser Richtlinie nicht vereinbar sind, da eine Kategorie von möglicherweise schädlichen Tätigkeiten von ihrem Anwendungsbereich ausgenommen wird, ohne ihre Relevanz im Einzelfall zu prüfen, und die unzutreffend damit begründet wird, dass diese in der Regel die Lebensqualität nicht beeinträchtigen.

D — Die Verbrennungsanlage von Massafra

58 Diese Anlage mit einer Kapazität von mehr als 100 t pro Tag erzeugt elektrische Energie aus der Verbrennung von Biomasse und von aus Abfall gewonnenen Brennstoffen; sie fällt unter Anhang I Nummer 10 der Richtlinie 85/337 in der geänderten Fassung von 1997, weswegen sie gemäß Artikel 4 Absatz 1 einer Messung ihrer Auswirkungen hätte unterzogen werden müssen.

59 Unter diesen Umständen halte ich den ersten von der Kommission gerügten Verstoß für unbestreitbar, da die italienischen Behörden die Errichtung und den Betrieb einer Anlage genehmigt haben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedurfte.

E — Die dem vereinfachten Verfahren unterliegenden Verwertungsanlagen

60 Die Reform der Richtlinie 75/442 im Jahr 1991 führte in Artikel 11 ein besonderes Verfahren ein und befreite Anlagen- oder Unternehmen, die Abfälle verwerten, von der Genehmigungspflicht, vorausgesetzt, dass 1. für jede Art von Tätigkeit allgemeine Vorschriften zur Festlegung der Abfallarten und -mengen sowie der Bedingungen, unter denen die Befreiung erfolgen kann, erlassen werden, und 2. die Voraussetzungen des Artikels 4 der Richtlinie erfüllt sind, d. h., dass die menschliche Gesundheit nicht gefährdet und die Umwelt nicht geschädigt wird.

61 Die Befreiung kann nur erfolgen, wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind, auch wenn für die vorliegende Klage nur die zweite von Bedeutung ist.

62 Die Kommission rügt, dass die Italienische Republik dadurch, dass sie Verwertungsanlagen, die dem vereinfachten Verfahren unterliegen, von der Prüfung ihrer Auswirkungen oder der Umweltverträglichkeitsprüfung befreie, gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 85/337 verstoße.

63 Dieses in den Artikeln 31 und 33 des Decreto legislativo Nr. 22 vom 5. Februar 1997 geregelte vereinfachte Verfahren sollte Artikel 11 der Richtlinie 75/442 in die italienische Rechtsordnung umsetzen. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass es für Anlagen gedacht ist, die die natürlichen Rohstoffquellen nicht beeinträchtigen und die insbesondere — gemäß Artikel 4 — Wasser, Luft, Boden sowie die Tier- und Pflanzenwelt nicht gefährden, keine Geräusch- oder Geruchsbelästigungen verursachen sowie die Umgebung und das Landschaftsbild nicht beeinträchtigen.

64 Bei einer ersten Betrachtung, ohne eingehendere Überlegungen, könnte angenommen werden, dass insoweit dem beklagten Mitgliedstaat Recht zu geben ist.

65 Mit Abfällen verbundene Tätigkeiten müssen genehmigt werden, und ihre Auswirkungen müssen, wie vorgeschrieben, ermittelt werden, wobei gegebenenfalls das entsprechende Gutachten erstellt wird (Artikel 8 und 9 der Richtlinie 75/442 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 85/337, jeweils in ihrer geänderten Fassung). Ausnahmsweise sind jedoch bestimmte, vorab allgemein festgelegte Verwertungstätigkeiten, die die — ebenfalls vorab abstrakt festgelegten — Schwellenwerte einhalten und zugleich die festgelegten Voraussetzungen erfüllen, von dieser vorherigen Prüfung befreit, sofern sie nicht die Umwelt beeinträchtigen.

66 Es könnte nutzlos erscheinen, eine Tätigkeit, deren Unschädlichkeit bereits bekannt ist, einer Prüfung zu unterwerfen, da sie anderenfalls nicht unter das vereinfachte Verfahren fallen würde.

67 Dabei würde jedoch übersehen, dass auf diesem Gebiet verschiedene Arten von Genehmigungen eine Rolle spielen: zum einen die Betriebsgenehmigungen, auf die sich die Artikel 9 und 10 der Richtlinie 75/442 sowie Artikel 2 Absatz 1 a. E. der Richtlinie 85/337 beziehen; zum anderen die im ersten Teil des Artikels 2 Absatz 1 angesprochene und in Artikel 1 Absatz 2 beschriebene Genehmigung für die Durchführung des Projekts. Das vereinfachte Verfahren macht die erstgenannten Genehmigungen überflüssig, nicht aber die letztgenannte.

68 Nach Artikel 2 der Richtlinie 85/337 müssen vor Erteilung der Genehmigung für die Durchführung eines Projekts, bei dem mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, seine

Auswirkungen geprüft und die entsprechende Genehmigung eingeholt werden. Im Rahmen des besonderen Verfahrens ist die Betriebsgenehmigung nicht erforderlich, da die Irrelevanz dieser Auswirkungen feststeht; dies gilt jedoch nicht für die Genehmigung zur Durchführung des Projekts, wenn eine Messung seiner Auswirkungen erforderlich ist, weil seine Art, seine Größe oder sein Standort dies erfordern (unmittelbar, wenn es unter Anhang I fällt, oder nach einer Prüfung seiner Folgen, wenn es unter Anhang II fällt).

69 Mit anderen Worten: Eine Anlage, in der eine umweltfreundliche Tätigkeit durchgeführt wird, ist nicht von der Prüfung befreit, ob sie aufgrund ihrer Größe und ihres Standorts negative Auswirkungen auf die Umwelt haben kann. Auch wenn die Unschädlichkeit des Inhalts bekannt ist, muss in jedem Einzelfall auch diejenige des Behälters festgestellt werden. Niemand würde darüber streiten, ob es angebracht ist, eine Umweltverträglichkeitsprüfung für die Einrichtung einer Kläranlage in einem Naturschutzpark durchzuführen.

70 In Nummer 42 dieser Schlussanträge habe ich darauf hingewiesen, dass dann, wenn die Schwellenwerte und die Kriterien, die eine Prüfungspflicht auslösen, vorab festgelegt werden, in der Phase der Anwendung dieser Parameter geprüft werden muss, ob die Merkmale eines konkreten Projekts erhebliche Auswirkungen haben.

71 In jedem Fall begeht der Mitgliedstaat — auch wenn die in den Nummern 64 bis 66 dieser Schlussanträge beschriebene summarische Betrachtung als zutreffend angesehen wird — möglicherweise einen Fehler, wenn er falsche Parameter verwendet oder die Vorschriften des Artikels 11 der Richtlinie 75/442 umgeht und Vorgänge, deren Auswirkungen auf die Umwelt ihm nicht bekannt sind, als unschädlich einstuft. Dies trifft im vorliegenden Fall zu, da die Italienische Republik, wie in dem zitierten Urteil in der Rechtssache C-103/02 (Kommission/Italien) festgestellt, dadurch gegen diese Vorschrift verstoßen hat, dass sie in dem zur Durchführung der Artikel 31 und 33 des Decreto legislativo Nr. 22 vom 5. Februar 1997 ergangenen Dekret vom 5. Februar 1998 nicht die zulässigen maximalen Abfallmengen für die Anwendung des vereinfachten Verfahrens festgelegt hat und damit eine der Sicherheitsmaßregeln, die die Inanspruchnahme dieses Verfahrens ermöglichen, nicht eingehalten hat.

72 Im Ergebnis ist festzustellen, dass es in Italien Verwertungsanlagen im Sinne der Anhänge I und II der Richtlinie 85/337 gibt, die ohne Umweltverträglichkeitsprüfung und damit unter Verstoß gegen die Artikel 2 Absatz 1 und 4 Absätze 1 bis 3 der Richtlinie genehmigt wurden, so dass auch der zweite mit der Klage gerügte Verstoß nachgewiesen ist.

VI — Kosten

73 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen, wenn dies — wie im vorliegenden Fall geschehen — beantragt wird; da der Klage der Kommission stattzugeben ist, sind der Beklagten somit die Kosten aufzuerlegen.

VII — Ergebnis

74 Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. der Klage der Kommission in vollem Umfang stattzugeben;
2. festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 2 Absatz 1 und 4 Absätze 1 bis 3 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 verstoßen hat, dass sie
 - a) eine in Massafra, Provinz Tarent, gelegene Verbrennungsanlage für Brennstoffe aus Abfall und Biomasse mit einer Kapazität von mehr als 100 t pro Tag, die unter Anhang I Nummer 10 der Richtlinie fällt, keiner Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen hat,

b) eine Regelung (Artikel 3 des Dekrets des Präsidenten des Ministerrats vom 3. September 1999 zur Änderung von Anhang A Buchstaben i und l des Dekrets des Präsidenten der Republik vom 12. April 1996) erlassen hat, die einige unter Anhang I der genannten Richtlinie fallende Vorhaben vom Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung ausnimmt und die ungeeignete Kriterien für die Feststellung verwendet, ob ein Vorhaben im Sinne von Anhang II dieser Richtlinie von dieser Prüfung befreit werden kann;

3. der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 30.05.2006 – C-486/04, ECLI:EU:C:2006:348

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2006-05-30/c-486-04>