

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 08.12.2011 – C-1/11

Generalanwalt Yves Bot

ECLI:EU:C:2011:821

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

Aus den vorstehend genannten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Verwaltungsgericht Mainz vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten: Art. 18 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen in der durch die Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er nur auf diejenigen Bestimmungen verweist, die eine vertrauliche Behandlung der Informationen nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1013/2006 in der durch die Richtlinie 2009/31 geänderten Fassung gegenüber am Verbringungsverfahren nicht beteiligten Dritten anordnen. Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1013/2006 in der durch die Richtlinie 2009/31 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen den Zugang des Empfängers der Abfälle zu Informationen über den Erzeuger der Abfälle nach Nr. 6 des in Anhang VII dieser Verordnung enthaltenen Dokuments begrenzt. Die Prüfung der zweiten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 18 Abs. 1 und 4 der Verordnung Nr. 1013/2006 in der durch die Richtlinie 2009/31 geänderten Fassung berühren könnte. „In the majority of cases ‚confidentiality‘, pursuant to Article 18(4) is interpreted as compliant with data protection law requirements throughout data management by [Competent Authorities]. Ireland is the only Member State which interprets the legislation in a way that ‚persons who arrange the shipment‘ (box 1) may omit the information on consignee and recovery facility by referring to the exporter. Box 2 and 7 in this case will be filled with ‚Confidential - please refer to box 1‘.“

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS YVES BOT vom 8. Dezember 2011 (Rechtssache C-1/11 Interseeroh Scrap and Metal Trading GmbH gegen Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM) (Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Mainz [Deutschland]) „Umweltschutz — Verbringung von Abfällen — Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 — Informationen, die bei der Verbringung von Abfällen der grünen Liste mitzuführen sind — Vertrauliche Behandlung — Reichweite“

1 Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (

2 Das Verwaltungsgericht Mainz (Deutschland) hat dem Gerichtshof vier Fragen vorgelegt, die im Wesentlichen die Frage betreffen, ob die in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung vorgesehene Informationspflicht durch das Recht auf Wahrung von Geschäftsgeheimnissen eingeschränkt werden kann.

3 Der vorliegende Fall gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, die Reichweite des Verweises in Art. 18 Abs. 4 der Verordnung auf Bestimmungen über die vertrauliche Behandlung von Informationen zu untersuchen und sich mit der Frage zu beschäftigen, ob das Unionsrecht ein Recht auf Wahrung von Geschäftsgeheimnissen kennt, bevor er dieses Recht gegebenenfalls den Informationsanforderungen aus den umweltrechtlichen Vorschriften gegenüberstellt.

4 In meinen Schlussanträgen begründe ich, warum ich meine, dass erstens die Bestimmungen, auf die Art. 18 Abs. 4 der Verordnung verweist, nicht auf die Beziehung zwischen den am Verbringungsverfahren Beteiligten anwendbar sind, zweitens, dass Art. 18 Abs. 1 dieser Verordnung einer Regelung eines

Mitgliedstaats entgegensteht, die unter Berufung auf das Recht auf Wahrung von Geschäftsgeheimnissen den Zugang des Empfängers der Abfälle zu den Informationen über den Abfallerzeuger gemäß Nr. 6 des in Anhang VII dieser Verordnung enthaltenen Dokuments begrenzt, und schließlich, dass die oben genannten Bestimmungen dem Primärrecht entsprechen. I – Rechtlicher Rahmen A – Unionsrecht

5 Mit der Verordnung, die auf der Grundlage von Art. 175 Abs. 1 EG verabschiedet wurde, soll ein harmonisiertes System von Verfahren geschaffen werden, mit denen der Umlauf von Abfällen begrenzt werden kann, um die Umwelt zu schonen.

6 Damit wurde die Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 (

7 Mit dieser neuen Regelung sollen insbesondere die Änderungen der Abfalllisten des am 22. März 1989 in Basel unterzeichneten und für die Gemeinschaft mit dem Beschluss 93/98/EWG des Rates vom 1. Februar 1993 (

8 Dazu schafft die Verordnung Verfahren und Kontrollmechanismen zur Verbringung von Abfällen nach Kriterien wie der Art der verbrachten Abfälle, dem Herkunftsstaat und dem Zielort der Abfälle, je nachdem, ob es um Beseitigung oder Verwertung geht.

9 Im Einzelnen werden die Abfälle nach ihrer Gefährlichkeit und somit entsprechend dem auf sie jeweils anwendbaren Kontrollverfahren in drei Kategorien aufgeteilt. So erstellt Anhang III der Verordnung eine grüne Liste, die Abfälle enthält, deren Verbringung nur ein geringes Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellt. Diese Abfälle unterliegen grundsätzlich nur den allgemeinen Informationspflichten. Die „gelbe Liste“ in Anhang IV dieser Verordnung zählt die Abfälle auf, die dem strengeren Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung unterliegen, da sie ein Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellen. Anhang V der Verordnung enthält schließlich eine unbenannte Liste der gefährlichsten Abfälle, deren Ausfuhr verboten ist.

10 Art. 3 Abs. 2 der Verordnung bestimmt, dass die Verbringung zur Verwertung (

11 Art. 18 der Verordnung lautet: „(1) Die beabsichtigte Verbringung von Abfällen im Sinne des Artikels 3 Absätze 2 und 4 unterliegt folgenden Verfahrensvorschriften: a) Damit die Verbringung solcher Abfälle besser verfolgt werden kann, hat die der Gerichtsbarkeit des Versandstaats unterliegende Person, die die Verbringung veranlasst, sicherzustellen, dass das in Anhang VII enthaltene Dokument mitgeführt wird. b) Das in Anhang VII enthaltene Dokument ist von der Person, die die Verbringung veranlasst, vor Durchführung derselben und von der Verwertungsanlage oder dem Labor und dem Empfänger bei der Übergabe der betreffenden Abfälle zu unterzeichnen. ... (3) Die Mitgliedstaaten können zum Zwecke der Kontrolle, Durchsetzung, Planung und statistischen Erhebung nach nationalem Recht die in Absatz 1 genannten Informationen über Verbringungen anfordern, die von diesem Artikel erfasst werden. (4) Die in Absatz 1 genannten Informationen sind vertraulich zu behandeln, sofern dies nach Gemeinschafts- und nationalem Recht erforderlich ist.“

12 Anhang VII der Verordnung, auf den Art. 18 verweist, zählt die für die Verbringungen von Abfällen mitzuführenden Informationen auf und sieht u. a. – unter Nr. 6 – vor, dass Name, Anschrift, Kontaktperson, Telefon- und Faxnummer sowie E-Mail-Adresse des Abfallerzeugers (Ersterzeuger, Neuerzeuger oder Einsammler) angegeben werden müssen. B – Nationales Recht

13 Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verlangt die vertrauliche Behandlung von unter das Geschäftsgeheimnis fallenden Informationen in Anwendung von Art. 12 über die freie Berufsausübung und Art. 14 über das Eigentumsrecht. Nach der Rechtsprechung handelt es sich bei den Bezugsquellen eines Unternehmens um Geschäftsgeheimnisse, die dem Schutz der Grundrechte unterfallen.

14 Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung der Verordnung Nr. 1013/2006 und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung

gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (II – Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

15 Im Ausgangsverfahren stehen sich die Interseroh Scrap and Metal Trading GmbH (im Folgenden: Interseroh), ein auf den Handel mit Stahl- und Metallschrott spezialisiertes Unternehmen, und die Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM) gegenüber, die vom Land Rheinland-Pfalz mit der Überwachung der Sonderabfallströme beauftragt ist.

16 Als Streckenhändlerin kauft Interseroh Abfälle nach der grünen Liste von einem Erzeuger oder einem Einsammler und verkauft sie später an Stahlwerke, Gießereien oder Metallhütten weiter, wobei die Ware unmittelbar vom Erzeuger oder Einsammler an den Empfänger geliefert wird.

17 Diese Handelspraxis äußert sich im Abschluss von zwei verschiedenen Verträgen zwischen dem Streckenhändler und dem Erzeuger der Abfälle einerseits sowie diesem Händler und dem Empfänger andererseits.

18 In Anwendung der Bestimmungen des Art. 18 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung muss Interseroh auf dem in Anhang VII der Verordnung enthaltenen Dokument verschiedene Informationen zur Identifizierung des Erzeugers der Abfälle vermerken.

19 Interseroh meint, dass diese Verpflichtung zur Offenlegung ihrer Bezugsquellen führe, die zum Geschäftsgeheimnis gehörten, was ihrer Ansicht nach zur Folge hat, dass die Kunden den Erzeuger unmittelbar kontaktieren könnten und sie vom Markt für die Verwertung von Abfällen ausgeschlossen werde.

20 Daher hat das Unternehmen beschlossen, sich in Nr. 6 des in Anhang VII der Verordnung enthaltenen Dokuments selbst als Erzeuger oder Einsammler einzutragen bzw. dieses Feld nicht auszufüllen, und zur Begründung ausgeführt, dass sich der wahre Erzeuger oder Einsammler auf jeden Fall aus den beim Transport mitzuführenden Liefer- und Wiegescheinen ergebe.

21 Nach einer Kontrolle am 7. Mai 2009 und der Verhängung eines Bußgelds durch die SAM hat Interseroh beim Verwaltungsgericht Mainz Klage mit dem Antrag auf Feststellung erhoben, dass sie als Streckenhändlerin nicht verpflichtet ist, ihrem Kunden gegenüber den Erzeuger der Abfälle anzugeben.

22 Das Verwaltungsgericht Mainz hat beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen: 1. Gilt Art. 18 Abs. 4 der Verordnung auch für am Verbringungsverfahren Beteiligte? 2. Falls nein: Wird Art. 18 Abs. 1 der genannten Verordnung durch Primärrecht der Gemeinschaft zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen eingeschränkt? 3. Falls Frage 1 bejaht wird: Wird durch Art. 18 Abs. 4 der genannten Verordnung die Verpflichtung der die Verbringung veranlassenden Personen nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung, durch das in Anhang VII dieser Verordnung enthaltene Dokument auch dem Empfänger der Abfälle gegenüber den Abfallerzeuger oder -einsammler anzugeben, zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen eingeschränkt? 4. Falls Frage 3 bejaht wird: Hängt der Grad der Einschränkung von einer Güterabwägung im Einzelfall (betroffene Geschäftsinteressen einerseits, Umweltschutz andererseits) ab? III – Rechtliche Würdigung A – Vorbemerkungen

23 Vor einer Antwort auf diese Fragen erscheint es mir hilfreich, die rechtlichen Hinweise des vorlegenden Gerichts und die Art der rechtlichen Probleme, zu denen es eine Erklärung wünscht, zu verdeutlichen. 1. Rechtliche Hinweise des vorlegenden Gerichts

24 Das nationale Gericht gibt an, dass die vertrauliche Behandlung von Informationen über den Erzeuger oder den Einsammler von Abfällen zwar nicht in den hier einschlägigen Bestimmungen des deutschen Rechts zur Verbringung von Abfällen vorgesehen sei, sich diese Vertraulichkeit jedoch aus Art. 12 in Verbindung mit Art. 14 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland ergebe, da grundsätzlich angenommen werde, dass die Bezugsquellen eines Unternehmens zu den Geschäftsgeheimnissen zählten, die vom Grundrechtsschutz umfasst seien. Ich gehe davon aus, dass diese rechtliche Darstellung durch das nationale Gericht der allgemeinen Auffassung entspricht. 2. Gegenstand und

Bedeutung der Fragen

25 Das vorlegende Gericht geht von der Annahme aus, dass Art. 18 Abs. 4 der Verordnung eine vertrauliche Behandlung der in Art. 18 Abs. 1 dieser Verordnung vorgesehenen Informationen nur unter der Bedingung erlaube, dass eine solche zugleich vom Unionsrecht und vom nationalen Recht gefordert werde. Es begründet diese Annahme mit dem Vergleich von Art. 18 Abs. 4 in der englischen und der französischen Fassung mit Art. 21 der Verordnung, der auf Angaben „nach nationalem oder Gemeinschaftsrecht“ verweise.

26 Ausgehend davon, dass das deutsche Recht eine vertrauliche Behandlung von Informationen über Bezugsquellen verlange, hält das vorlegende Gericht es für erforderlich, festzustellen, ob das Unionsrecht ebenfalls eine solche vertrauliche Behandlung verlange.

27 Es fragt daher nach der Reichweite des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen nach Art. 18 Abs. 4 der Verordnung und nach dem Inhalt und der möglichen Anwendung von Vorschriften des Primärrechts auf das Ausgangsverfahren.

28 Mit anderen Worten fragt sich das Verwaltungsgericht Mainz, ob Art. 18 Abs. 4 der Verordnung aus sich heraus die Pflicht einschränkt, dem Empfänger der Abfälle die in Art. 18 Abs. 1 dieser Verordnung enthaltenen Informationen zu übermitteln, und ob andernfalls eine solche Einschränkung aus dem Primärrecht und den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts folgt.

29 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es allein Sache des vorlegenden Gerichts, den Gegenstand der Fragen festzulegen, die es vorlegen will. Denn nur die mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichte, in deren Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, haben im jeweiligen Einzelfall sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass ihres Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen (

30 Meiner Meinung nach ergibt sich aus dem Vorlagebeschluss, dass die Fragen zwar formal auf eine Auslegung von Art. 18 Abs. 1 und 4 der Verordnung zielen, das Verwaltungsgericht Mainz aber, indem es mit seiner zweiten Frage nach der Auswirkung des Primärrechts auf die Reichweite der Pflichten aus Art. 18 Abs. 1 der Verordnung fragt, zwangsläufig Zweifel an der Gültigkeit dieser Bestimmung äußert, so dass der Gegenstand der Frage zwingend auf eine Bewertung der Gültigkeit hinausläuft.

31 Ich schlage dem Gerichtshof vor, im vorliegenden Verfahren zunächst die Fragen 1, 3 und 4 zu behandeln, die sich alle drei auf die Auslegung von Art. 18 Abs. 4 der Verordnung beziehen, und hierauf eine einheitliche Antwort zu geben. Anschließend werde ich die zweite Frage behandeln, die die Vereinbarkeit von Art. 18 Abs. 1 der Verordnung mit dem Recht auf Wahrung von Geschäftsgeheimnissen betrifft, was mittelbar eine Bewertung der Gültigkeit erfordert. Die Prüfung der Fragen in dieser Reihenfolge ist aus meiner Sicht dadurch begründet, dass die Bewertung der Gültigkeit einer Norm eine vorhergehende Auslegung erfordert. B – Zu den Fragen 1, 3 und 4

32 Das vorlegende Gericht wünscht mit seinen Fragen 1, 3 und 4 eine Stellungnahme des Gerichtshofs zur Tragweite von Art. 18 Abs. 4 der Verordnung, der die vertrauliche Behandlung der in Abs. 1 genannten Informationen vorsieht, „sofern dies nach Gemeinschafts- und nationalem Recht erforderlich ist“ (

33 Es behandelt Art. 18 Abs. 4 der Verordnung daher wie eine Bestimmung, die Pflichten schafft und deren Anwendungsbereich klargestellt werden muss, um zu bestimmen, ob dadurch nur Dritte oder auch an der Verbringung von Abfällen Beteiligte erfasst werden.

34 In gleicher Weise verknüpfen die belgische, die österreichische und die portugiesische Regierung diesen Abs. 4 mit Abs. 3 desselben Artikels und schlussfolgern, dass die Bestimmungen, auf die Abs. 4 verweise, nur diejenigen seien, die sich an Behörden richteten, die diese Informationen zum Zweck der Inspektion, der Kontrolle der Anwendung, der Planung und der Statistik verlangten. Der Verweis auf diese Bestimmungen könne daher nur Vorschriften zur vertraulichen Behandlung von Informationen

durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten betreffen.

35 Interseroh macht dagegen unter Verweis auf den Wortlaut von Art. 18 Abs. 4 der Verordnung, auf die Position der Vorschrift innerhalb des Artikels als eigener Absatz und auf seinen angeblichen Zweck, den Schutz von Geschäftsgeheimnissen, geltend, dass die Pflicht zur vertraulichen Behandlung der Informationen auch für die am Verbringungsverfahren Beteiligten gelte.

36 Die Europäische Kommission vertritt eine vermittelnde Position und meint, dass sich die Vertraulichkeitspflicht nicht nur auf die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, sondern auch auf die an der Verbringung der Abfälle beteiligten Unternehmen beziehe, jedoch nur hinsichtlich ihrer Beziehungen zu Dritten, da diese Unternehmen unter sich die Folgen einer unerlaubten Übermittlung von Informationen vertraglich fixieren könnten.

37 Bevor ich eine Antwort vorschlage, halte ich es für nützlich, vorab zwei Dinge in Bezug auf das Verständnis von Art. 18 Abs. 4 der Verordnung klarzustellen.

38 Zunächst muss festgehalten werden, dass diese Bestimmung für sich genommen keine Pflicht zur Vertraulichkeit begründet, deren Anwendungsbereich geklärt werden müsste.

39 Sie fand sich bereits, wenn auch etwas anders formuliert, da sie nur auf das nationale Recht verwies, in der Verordnung Nr. 259/93, deren Art. 11 Abs. 2 bestimmte, dass die den verbrachten Abfällen beizugebenden Angaben „nach Maßgabe der bestehenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vertraulich“ zu behandeln sind.

40 Art. 18 Abs. 4 der Verordnung als solcher begründet genauso wenig wie Art. 11 Abs. 2 der Verordnung Nr. 259/93, den er ersetzt hat, eine wie auch immer geartete Vertraulichkeitspflicht, sondern beschränkt sich darauf, hinsichtlich der vertraulichen Behandlung der nach Abs. 1 gesammelten Informationen auf die Anwendung des Unionsrechts und der geltenden einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften zu verweisen. Die vertrauliche Behandlung der Information ist somit als eine Ausnahme gestaltet, die vom Eingreifen einer besonderen Regelung abhängt.

41 Ich glaube zweitens nicht, dass aus der Verwendung der Konjunktion „und“ gefolgert werden kann, dass die vertrauliche Behandlung kumulativ vom Unionsrecht und dem nationalen Recht vorgesehen sein muss.

42 Zwar ist Art. 18 Abs. 4 der Verordnung mit Art. 21 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Notifizierungen vergleichbar, der bestimmt, dass die zuständigen Behörden am Versand- bzw. Bestimmungsort auf geeigneten Wegen wie dem Internet Informationen über die Notifizierungen von Verbringungen, denen sie zugestimmt haben, öffentlich zugänglich machen können, „sofern diese Angaben nach nationalem oder[(

43 Die Konjunktion „und“ kann jedoch aus sprachlicher Sicht sowohl eine kumulative als auch eine alternative Bedeutung haben und muss jeweils in dem Kontext gelesen werden, in dem sie verwendet wird (

44 Die Reichweite des Vorbehalts der Anwendung des nationalen und des Unionsrechts in diesem Artikel muss daher vorliegend näher geprüft werden.

45 Diese Prüfung muss unter Berücksichtigung der Tatsache erfolgen, dass das Recht auf Vertraulichkeit nicht als Grundsatz, sondern im Gegenteil als Ausnahme formuliert ist, die daher eng ausgelegt werden muss.

46 Diese Auslegungsregel entspricht auch der Rechtsprechung des Gerichtshofs, der in einem Urteil vom 26. Juni 2003, Kommission/Frankreich (

47 Die Frage der Reichweite von Art. 18 Abs. 4 der Verordnung unterteilt sich in zwei Unterfragen.

48 Erstens geht es um die Frage, ob die Bestimmungen, auf die Art. 18 Abs. 4 der Verordnung verweist, die Pflicht einschränken können, den Namen des Erzeugers der Abfälle unter Nr. 6 des in Anhang VII der Verordnung enthaltenen Dokuments zu nennen.

49 Im Fall einer verneinenden Antwort hierauf stellt sich die zweite Frage, ob diese Bestimmungen es rechtfertigen können, dass die Information über den Erzeuger aus dem in Anhang VII der Verordnung enthaltenen Dokument nicht dem Empfänger der Abfälle übermittelt wird. 1. Zur Pflicht des Streckenhändlers, Nr. 6 des in Anhang VII der Verordnung enthaltenen Dokuments auszufüllen

50 Meines Erachtens ergibt sich aus der Bestimmung in Art. 18 der Verordnung eindeutig, dass Abs. 4 dieses Artikels keine Ausnahme von der Pflicht aus Abs. 1 dieses Artikels macht. Denn diese beiden Bestimmungen haben nicht die gleiche Zielsetzung, da die eine zur Information verpflichtet, während die andere die Modalitäten der Informationsbehandlung präzisiert. Mit anderen Worten ist Art. 18 Abs. 4 der Verordnung nur anwendbar, wenn zuvor gemäß Abs. 1 dieses Artikels die Angaben in dem in Anhang VII dieser Verordnung enthaltenen Dokument gemacht wurden.

51 Diese Auslegung ergibt sich unmittelbar aus dem Wortlaut von Art. 18 Abs. 1 und 4 der Verordnung.

52 Sie entspricht zudem dem Sinn und Zweck des von der Verordnung errichteten Systems, das keine Ausnahme von der Informationspflicht über den Erzeuger oder den Einsammler von Abfällen zulässt, wenn die Person, die die Verbringung veranlasst, ein Händler ist. In der Fn. 3 des Anhangs VII der Verordnung heißt es daher ausdrücklich, dass, wenn es sich bei der Person, die die Verbringung veranlasst, nicht um den Erzeuger oder den Einsammler handelt, auch Informationen zum Erzeuger oder Einsammler anzugeben sind. Diese Klarstellung wäre ohne Bedeutung, wenn Art. 18 Abs. 4 dieser Verordnung so ausgelegt werden müsste, dass der Zwischenhändler nicht die Kontaktdaten des Erzeugers oder Einsammlers angeben müsste. Unter ausdrücklicher Berücksichtigung des wirtschaftlichen Modells der Betätigung von Interseroh erlaubt die Verordnung demnach keine Ausnahme in diesem Einzelfall.

53 Aus den vorstehenden Erwägungen schließe ich daher, dass Art. 18 Abs. 4 der Verordnung keine Ausnahme gestattet von der in Art. 18 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung enthaltenen Pflicht der Person, die die Verbringung veranlasst, sicherzustellen, dass die Abfälle von dem in Anhang VII der Verordnung enthaltenen Dokument begleitet werden.

54 Ich meine daher, dass ein Händler, wie vorliegend Interseroh, sich insbesondere nicht unter Verweis darauf, dass die gleichen Informationen in anderen Dokumenten wie Liefer- oder Wiegescheinen enthalten seien, der Angabe von Name und Kontaktdaten des Erzeugers oder Einsammlers der Abfälle in Nr. 6 dieses Dokuments entziehen kann.

55 Es bleibt daher festzustellen, ob Art. 18 Abs. 4 der Verordnung die Anwendung von Bestimmungen vorbehält, die, ohne die Person, die die Verbringung veranlasst, von der Pflicht zur Ausfüllung der Nr. 6 dieses Dokuments zu befreien, insbesondere aus Gründen des Schutzes der Bezugsquellen die Übermittlung dieser Informationen an den Empfänger der Abfälle möglicherweise begrenzen. 2. Zur Pflicht, dem Empfänger der Abfälle die Identität des Erzeugers oder Einsammlers der Abfälle offenzulegen

56 Art. 18 Abs. 4 der Verordnung scheint mir weder nach der von der belgischen, der österreichischen und der portugiesischen Regierung vorgeschlagenen engen Auslegung noch nach der von Interseroh vertretenen weiten Auslegung ausgelegt werden zu können. Ich meine, dass der von der Kommission vorgeschlagene Mittelweg zu bevorzugen ist, und zwar aus folgenden Gründen.

57 Es stimmt, dass diese Norm in erster Linie auf Bestimmungen des Unionsrechts oder auf nationale Bestimmungen verweist, die es den Mitgliedstaaten erlauben, Ausnahmen vom Grundsatz des freien Zugangs zu umweltbezogenen Informationen im Sinne der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 (

58 Diese Auslegung wird unterstützt durch den 23. Erwägungsgrund der Verordnung, der klarstellt, dass die Mitgliedstaaten im Sinne des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt durch den Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (

59 Die Richtlinie 2003/4, die die Bestimmungen des Unionsrechts mit diesem Übereinkommen in Einklang bringen soll, bestimmt in Art. 4 Abs. 2 Buchst. d, dass die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte „auf Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, sofern diese durch einzelstaatliches oder gemeinschaftliches Recht geschützt sind, um berechnigte wirtschaftliche Interessen, einschließlich des öffentlichen Interesses an der Wahrung der Geheimhaltung von statistischen Daten und des Steuergeheimnisses, zu schützen“.

60 Aus dem Vergleich dieser unterschiedlichen Bestimmungen schließe ich wie die belgische, die österreichische und die portugiesische Regierung, dass Art. 18 Abs. 4 der Verordnung auf Bestimmungen verweist, die Ausnahmen vom Grundsatz des freien Zugangs zu umweltbezogenen Informationen machen, über die die betreffenden zuständigen Behörden verfügen.

61 Nach dem Bericht der Kommission vom 12. April 2011 (

62 Ich meine trotzdem, dass der Verweis in diesem Artikel notwendigerweise weiter reichen muss. Denn Abs. 4 dieses Artikels ist allgemein formuliert und unabhängig und getrennt von Abs. 3 desselben Artikels über die Übermittlung von Informationen an die Behörden der Mitgliedstaaten. Diese zweifache Erwägung, die sich zum einen auf die Formulierung von Abs. 4 und zum anderen auf seine Stellung innerhalb des Art. 18 der Verordnung stützt, erscheint mir jede übertrieben einschränkende Auslegung zu verhindern.

63 Ich denke daher, dass die Bestimmungen, auf die Art. 18 Abs. 4 der Verordnung verweist, auf alle Personen anwendbar sein können, die möglicherweise über Informationen nach Art. 18 Abs. 1 verfügen, also nicht nur auf die Versand- oder Empfangsbehörden, sondern auch auf sämtliche natürliche oder juristische Personen, die an der Verbringung von Abfällen beteiligt sind.

64 Art. 18 Abs. 4 der Verordnung ist jedoch meines Erachtens auf die an der Verbringung beteiligten Personen nur in ihrer Beziehung zu Dritten, nicht dagegen in ihrer Beziehung untereinander anwendbar, so dass diese Bestimmung einem Händler nicht gestattet, dem Empfänger der Abfälle Informationen vorzuenthalten. Dafür sprechen zwei Erwägungen.

65 Die erste ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Verordnung, die mehrere Bestimmungen enthält, die aus meiner Sicht dem Händler die Vorenthaltung von Informationen über die Identität des Erzeugers gegenüber dem Empfänger verbieten.

66 Die Verordnung sieht die Verwendung eines einzigen Dokuments vor, dessen Inhalt in Anhang VII festgelegt wird, und enthält keine alternative Bestimmung, die die Verwendung von zwei verschiedenen Formularen gestatten würde, eines für die Kontrollbehörde und ein anderes für den Empfänger (

67 Art. 18 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung bestimmt zudem, dass das in Anhang VII enthaltene Dokument von der Verwertungsanlage oder dem Labor und dem Empfänger bei der Übergabe der Abfälle zu unterzeichnen ist, während Art. 20 Abs. 2 der Verordnung bestimmt, dass die gemäß Art. 18 Abs. 1 übermittelten Informationen mindestens drei Jahre lang ab dem Zeitpunkt des Beginns der Verbringung insbesondere vom Empfänger und von der Anlage, die die Abfälle erhält, aufzubewahren sind. Als Unterzeichner und Verwahrer des Dokuments würde der Empfänger nur eine unvollständige Version erhalten.

68 Die zweite Erwägung betrifft die praktische Wirksamkeit der Verordnung.

69 Zum einen macht die Verordnung die Mitgliedstaaten für die Anwendung der Kontrollmaßnahmen bezüglich der Verbringung von Abfällen verantwortlich und präzisiert, dass diese Maßnahmen auch unangekündigte Kontrollen umfassen, die nicht nur am Herkunftsort beim Erzeuger, Besitzer oder Notifizierenden oder während der Verbringung, sondern auch am Zielort mit dem Empfänger oder der Anlage erfolgen können. Diese Kontrollen umfassen neben der physischen Untersuchung der Abfälle die Kontrolle der Dokumente und die Überprüfung der Identität der Beteiligten.

70 Aus diesen Bestimmungen folgt, dass die Behörden des Empfangsstaats in der Lage sein müssen, am Ankunftsort der Abfälle Kontrollen durchführen zu können. Die Wirksamkeit dieser Kontrollen setzt voraus, dass diese Behörden beim Empfänger Zugang zu einem einzigen Dokument erhalten, in dem alle Felder vollständig ausgefüllt wurden.

71 Darüber hinaus erlegt die Verordnung wie in allen umweltrechtlichen Vorschriften dem Erzeuger der Abfälle eine besondere Verantwortung auf, weshalb dessen Identifizierung wesentlich ist.

72 Art. 49 Abs. 1 der Verordnung bestimmt, dass der Erzeuger die erforderlichen Maßnahmen trifft, um sicherzustellen, dass alle verbrachten Abfälle während der gesamten Verbringung und während ihrer Verwertung und Beseitigung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und in umweltgerechter Weise behandelt werden. Die Haftung des Erzeugers endet somit erst, wenn alle diese Schritte abgeschlossen wurden.

73 Entgegen dem Vortrag von Interseroh wird die Haftung des Veranlassers der Verbringung der Abfälle nicht durch die des Erzeugers ausgeschlossen. Auch wenn die Pflicht zur Rücknahme im Fall einer illegalen Verbringung in erster Linie den Veranlasser der Verbringung trifft (

74 Wenn eine illegale Verbringung entdeckt wird, die nicht vom Empfänger veranlasst wurde, und der Veranlasser der Verbringung nicht haftbar gemacht werden kann, z. B., weil dieser insolvent ist oder aufgelöst wurde, müssen die zuständigen Behörden sich daher an den Empfänger oder an die Verwertungsanlage halten können, um die Identität des Erzeugers zu erfahren, damit sie ihn gegebenenfalls in Haftung nehmen oder ihm die Kosten für die Rückfuhr auferlegen können.

75 Aus diesen Gründen muss — einerseits Art. 18 Abs. 4 der Verordnung dahin ausgelegt werden, dass er nur auf diejenigen Bestimmungen verweist, die eine vertrauliche Behandlung der Informationen nach Art. 18 Abs. 1 dieser Verordnung gegenüber am Verbringungsverfahren nicht beteiligten Dritten anordnen, und — andererseits Art. 18 Abs. 1 der Verordnung dahin ausgelegt werden, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen den Zugang des Empfängers der Abfälle zu Informationen über den Erzeuger der Abfälle nach Nr. 6 des in Anhang VII dieser Verordnung enthaltenen Dokuments begrenzt. C – Zur zweiten Frage

76 Mit seiner zweiten Frage, die die Auswirkung des Primärrechts betrifft, möchte das vorlegende Gericht mittelbar wissen, ob die Pflicht nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung mit den Anforderungen an den Schutz von Geschäftsgeheimnissen, die sich daraus und aus den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts ergeben, vereinbar ist.

77 Daher ist zu prüfen, ob die Einhaltung der Grundrechte der unter Nr. 75 dieser Schlussanträge dargelegten Auslegung der Verordnung entgegensteht.

78 Dies führt zu der Frage, ob Geschäftsgeheimnisse durch das Unionsrecht geschützt werden und, gegebenenfalls, wie weit dieser Schutz reicht.

79 Das Recht auf Wahrung von Geschäftsgeheimnissen ist im Unionsrecht als Grundsatz verankert.

80 Dieses Recht steht in der Grundrechtecharta der Europäischen Union, wo es Teil des Rechts auf eine gute Verwaltung ist. Nach Art. 41 Abs. 2 dieser Charta umfasst das Recht auf eine gute Verwaltung insbesondere „das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses“. Dieses

Recht findet sich auch in Art. 339 AEUV, nach dem die Mitglieder der Gemeinschaftsorgane verpflichtet sind, Auskünfte, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, „und insbesondere ... Auskünfte über Unternehmen sowie deren Geschäftsbeziehungen oder Kostenelemente“ nicht preiszugeben.

81 In seiner Rechtsprechung hat sich der Gerichtshof mehrfach auf das Recht auf Wahrung von Geschäftsgeheimnissen bezogen und es zu einem allgemeinen Grundsatz erhoben.

82 In seinem Urteil vom 24. Juni 1986, AKZO Chemie und AKZO Chemie UK/Kommission (

83 Da der Schutz von Geschäftsgeheimnissen unmittelbar zu einem allgemeinen Grundsatz erhoben wurde, scheint es mir nicht erforderlich, zu untersuchen, ob es als Teil des Eigentumsrechts oder des Rechts auf freie Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit geschützt werden muss.

84 Auf jeden Fall gilt dieser Grundsatz nicht uneingeschränkt und muss im Hinblick auf seine gesellschaftliche Bedeutung gesehen werden. Daher können Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet sind, die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

85 So musste der Gerichtshof z. B. in seinem vorerwähnten Urteil Varec das Recht von Wirtschaftsteilnehmern auf den Schutz ihrer vertraulichen Informationen und ihrer Geschäftsgeheimnisse gegen das Recht auf Zugang zu Informationen über die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge abwägen (

86 Bei der Durchführung dieser Abwägung ist aus meiner Sicht zu berücksichtigen, dass die Umweltpolitik der Union nach Art. 191 Abs. 2 AEUV auf ein hohes Schutzniveau abzielt. Diese Politik beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip. Des Weiteren müssen gemäß Art. 11 AEUV „die Erfordernisse des Umweltschutzes ... bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung Berücksichtigung finden“.

87 Die bestimmenden Elemente für die Abwägung des Umweltschutzes mit dem Recht auf Geschäftsgeheimnisse müssen aus meiner Sicht zum einen der Beitrag sein, den die betreffende Information zum Umweltschutz leistet, und zum anderen der Grad der Schwere des Eingriffs in die Geschäftsgeheimnisse durch die Veröffentlichung der Informationen.

88 Die Pflicht des Händlers zur Enthüllung der Identität des Erzeugers dient dem Umweltschutz als Ziel von öffentlichem Interesse.

89 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 8. September 2009, Kommission/Parlament und Rat (

90 Wenn das in der Verordnung für gefährliche Abfälle vorgesehene Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung das typische Instrument der Umweltpolitik darstellt (da Abfälle als solche generell als umweltschädigend einzustufen sind[(

91 Unabhängig davon, wie gefährlich sie sind, dürfen Abfälle nicht wie normale Ware behandelt werden. Sie verkehren nur „unter Aufsicht frei“ (

92 Die Pflicht zur Angabe der Kontaktdaten auf dem Dokument, das der Empfänger der Abfälle erhält, erscheint zur Erreichung dieser Zielsetzung notwendig.

93 Sie stellt eine doppelte Garantie der Wirksamkeit für die Kontrollbehörden und der Sicherheit für den für die Verwertung der Abfälle verantwortlichen Empfänger dar.

94 Die Wirksamkeit der Kontrollen der Abfälle während ihres Transports oder bei ihrer Ankunft am Zielort setzt nämlich voraus, dass die Behörden des Transit- oder des Empfangsstaats durch die Einsichtnahme

in das Begleitdokument der Abfälle sofort Kenntnis von der Identität des Erzeugers haben, ohne dass sie sich an diejenigen wenden müssen, der die Verbringung veranlasst und der sich nach Art. 18 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung im Versendestaat befindet. Wie die belgische Regierung meint, stellt dieses Informationselement ein Kriterium zur Einschätzung der Notwendigkeit einer physischen Kontrolle dar, die notwendigerweise lang und kostenintensiv ist, da sie das Festhalten der Ware erfordert. Wäre es erforderlich, sich an den Händler zu wenden, um die Identität des Erzeugers zu erfahren, würde somit das Kontrollverfahren verlangsamt, was ernsthafte Nachteile für verschiedene Wirtschaftszweige wie den Seeverkehr zur Folge hätte, für die der Grundsatz des „just in time“ gilt und die bedarfssynchron arbeiten.

95 Hervorzuheben ist, dass die Abfälle aus der grünen Liste zwar als wenig gefährlich für die menschliche Gesundheit und die Umwelt eingestuft werden, die Informationspflicht nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung aber zum Ziel hat, den Risiken der Umgehung des Verfahrens der vorangehenden schriftlichen Notifizierung und Zustimmung für gefährliche Abfälle vorzubeugen. Folglich ist es wichtig, dass die Behörden der Mitgliedstaaten den Weg der Abfälle von ihrer Erzeugung bis zu ihrer endgültigen Verwertung ständig überwachen können, um überprüfen zu können, ob diese wirklich zur grünen Liste gehören und, wenn dies der Fall ist, ob sie nicht mit anderen Materialien vermischt wurden, so dass ihre umweltschonende Verwertung unmöglich wird.

96 Hinsichtlich der Sicherheit der Behandlung betont die österreichische Regierung zu Recht, dass der Empfänger und die Kontrollbehörden sich durch Kenntnis von Art und Zusammensetzung der Abfälle vergewissern können, dass die Abfälle ökologisch korrekt verwertet werden können. Die Angabe des Erzeugers der Abfälle kann als solche ein wichtiges Indiz dafür sein, wenn beispielsweise feststeht, dass der Erzeuger in der Regel gefährliche Abfälle erzeugt. Außerdem können die Verwertungsanlage oder die Kontrollbehörden im Empfangsstaat zusätzliche Informationen von ihm verlangen, wenn sie die Angaben für unzureichend erachten.

97 Die Kenntnis von der Identität des Erzeugers stellt also eine notwendige Information für den Empfänger der Abfälle dar, die ihm nicht deshalb vorenthalten werden darf, weil zur Organisation der Verbringung auf einen Abfallhändler zurückgegriffen wird.

98 Die Verletzung des Rechts auf den Schutz der vom Geschäftsgeheimnis erfassten Daten, die daraus folgen kann, erscheint mir begrenzt.

99 Ich teile die Einschätzung der Kommission, dass die an der Verbringung Beteiligten in ihrer Beziehung untereinander unter bestimmten Vorbehalten vertragliche Vorkehrungen vorsehen können, um den Nachteilen zu begegnen, die aus der Verwendung der Informationen über die Identität des Erzeugers durch den Empfänger zu anderen als den von der Verordnung vorgesehenen Zwecken folgen können.

100 Ich frage mich außerdem, ob und wie schwer der Schaden wiegt, den ein Händler durch die Veröffentlichung der Identität des Erzeugers erleiden soll. Anhand der Angaben zum Sachverhalt, die im Rahmen des schriftlichen Verfahrens und während der Sitzung gemacht wurden, lässt sich dies nicht genau beurteilen.

101 Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass das mit der Verordnung geschaffene Informationssystem für Abfälle der grünen Liste verhältnismäßig ist.

102 Die Prüfung der zweiten Frage hat folglich nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 18 Abs. 1 und 4 der Verordnung in der vorgeschlagenen Auslegung berühren könnte. IV – Ergebnis

103 Aus den vorstehend genannten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Verwaltungsgericht Mainz vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten: 1. Art. 18 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen in der durch die Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er nur auf diejenigen Bestimmungen verweist, die eine vertrauliche Behandlung der Informationen nach Art. 18 Abs. 1 der

Verordnung Nr. 1013/2006 in der durch die Richtlinie 2009/31 geänderten Fassung gegenüber am Verbringungsverfahren nicht beteiligten Dritten anordnen. 2. Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1013/2006 in der durch die Richtlinie 2009/31 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen den Zugang des Empfängers der Abfälle zu Informationen über den Erzeuger der Abfälle nach Nr. 6 des in Anhang VII dieser Verordnung enthaltenen Dokuments begrenzt. 3. Die Prüfung der zweiten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 18 Abs. 1 und 4 der Verordnung Nr. 1013/2006 in der durch die Richtlinie 2009/31 geänderten Fassung berühren könnte. „In the majority of cases ‚confidentiality‘, pursuant to Article 18(4) is interpreted as compliant with data protection law requirements throughout data management by [Competent Authorities]. Ireland is the only Member State which interprets the legislation in a way that ‚persons who arrange the shipment‘ (box 1) may omit the information on consignee and recovery facility by referring to the exporter. Box 2 and 7 in this case will be filled with ‚Confidential - please refer to box 1‘.“

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 08.12.2011 – C-1/11, ECLI:EU:C:2011:821

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/2011-12-08/c-1-11>