

Der Europäische Gerichtshof auf Abwegen: Altlasten werden zu entsorgungspflichtigen Abfällen erklärt!

Der Europäische Gerichtshof auf Abwegen: Altlasten werden zu entsorgungspflichtigen Abfällen erklärt!

Nikolaus Steiner

1. Vorbemerkung

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in einem heftig umstrittenen Urteil [1] am 07. 09. 2004 entschieden, dass nicht nur Kraftstoff, der unabsichtlich ausgelaufen ist und eine Verunreinigung des Erdreichs und des Grundwassers verursacht hat, sondern dass auch das kontaminierte Erdreich Abfall im Sinne der europäischen Abfallrahmenrichtlinie [2] (AbfRRL) ist. Dies soll sogar dann gelten, wenn das verunreinigte Erdreich noch nicht ausgehoben, also noch fest mit dem Untergrund verbunden ist. Diese Situation ist beispielsweise bei allen Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen i.S.d. Bundesbodenschutz-Gesetzes (BBodSchG) gegeben, gerade auch bei solchen Flächen, die nicht dekontaminiert sondern gesichert werden sollen. Angesichts der – möglicherweise auch strafrechtlichen – Konsequenzen dieses Urteils ist es nicht verwunderlich, dass die Reaktionen hierauf einerseits sehr drastisch und andererseits äußerst kontrovers sind. Einige Autoren befürchten, dass deutschen Unternehmen nunmehr Altlastenbeseitigungskosten in zweistelliger Milliardenhöhe drohen [3]. Andere sehen die Notwendigkeit, dass Deutschland sein Abfallrecht überarbeitet und an das europäische Recht anpasst [4]. Andere wiederum halten eine Änderung des deutschen Abfall- und Bodenschutzrechts nicht für erforderlich [5] oder raten sogar dringend von einer 1:1-Übernahme der einzelnen Sätze und Rechtsfolgen des EuGH-Urteils ab, andernfalls führe dies zu einem abfallrechtlichen Absurdistan [6]. Da eine Auslegung des europäischen Rechts durch den EuGH erhebliche Bedeutung für die Anwendung des nationalen Rechts haben kann, bedarf das Urteil einer eingehenden Betrachtung.

2. Abfall- und bodenschutzrechtliche Problematik

Seit jeher gilt im deutschen Umweltrecht die sog. Schaufel-Theorie. Hiernach kann aus kontaminiertem

Boden erst dann Abfall werden, wenn der Boden ausgehoben worden ist, mit anderen Worten wenn er auf der Schaufel liegt. Hintergrund dieser Aussage ist die Legaldefinition von Abfall im deutschen Abfallrecht. Seit Inkrafttreten des ersten Abfallgesetzes im Jahre 1972 werden Abfälle als bewegliche Sachen definiert, deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. § 3 des im Jahre 1996 in Kraft getretenen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) erklärt demnach konsequenterweise nur die „beweglichen Sachen“ zu Abfällen. Die Folge dieser Begriffsdefinition ist, dass ausgelaufene Kraftstoffe so lange Abfälle sind, so lange sie noch nicht mit dem Boden fest verbunden sind [7]. Ist aber eine feste Verbindung zwischen Kraftstoffen und Erdreich entstanden, so hat der Kraftstoff die Beweglichkeit und damit auch die Abfalleigenschaft verloren. Ab diesem Zeitpunkt teilt der ausgelaufene Kraftstoff das rechtliche Schicksal des Bodens. Der Kraftstoff ist nun gemäß § 93 BGB wesentlicher Bestandteil des Grundstücks. Er ist zu einer unbeweglichen Sache geworden und unterliegt ebenso wie das Grundstück nicht den Regelungen des Abfallrechts, sondern den Bestimmungen des Bodenschutzrechtes. Sofern die Voraussetzungen des § 2 Abs. 3 oder Abs. 5 BBodSchG vorliegen, handelt es sich bei dem kontaminierten Grundstück um eine schädliche Bodenveränderung oder

um eine Altlast. Wird der kontaminierte Boden dann im Zuge einer Sanierung dekontaminiert, so wird er mit dem Aushub beweglich und unterliegt ab diesem Zeitpunkt wieder dem Abfallregime. Auf diese Weise greifen Abfall- und Bodenschutzrecht lückenlos ineinander.

Ein vergleichbares Bodenschutzrecht gibt es bislang auf europäischer Ebene noch nicht. Darüber hinaus fehlt in der Definition des Abfalls in der europäischen Abfallrahmenrichtlinie das Merkmal der Beweglichkeit. Anders als nach deutschem Recht erklärt Art. 1 AbfRRL „alle Stoffe und Gegenstände“ zu Abfällen, deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Dennoch ging die Rechtsprechung [8] und auch Teile der Literatur [9] bisher davon aus, dass auch europarechtlich nur bewegliche Sachen gemeint sind und dass insoweit der deutsche Abfallbegriff im Einklang mit den europäischen Vorgaben steht. Diese Ansicht muss nun wohl revidiert werden. Der EuGH knüpft an den weiten europäischen Abfallbegriff an und erklärt nicht nur die ausgelaufenen Kraftstoffe, sondern auch das kontaminierte, nicht ausgehobene Erdreich zu Abfall.

3. Der Sachverhalt und das Urteil des EuGH

Anlass für das Urteil des EuGH war ein in der Altlastenpraxis typischer Fall einer Untergrundverunreinigung





infolge eines jahrelangen Tankstellenbetriebes. Der Fall spielte in den 80er und 90er Jahren in Brüssel. Zu diesem Zeitpunkt kannte das belgische Umweltrecht noch kein Bodenschutzrecht.

Texaco hatte in der Landeshauptstadt Brüssel ein Grundstück angepachtet und dort eine Tankstelle errichtet, die seit 1988 an einen Tankstellenpächter verpachtet wurde. Nachdem in den Keller eines Nachbargebäudes ein Gemisch aus Kraftstoffen und Wasser eingesickert war, wurde das Tankstellengelände einer technischen Überprüfung unterzogen, die ergab, dass die Leitungen zum Dieseltank und zum Benzintank sowie dieser selbst undicht waren. Bei der anschließenden Überprüfung der Lagerbestände wurde festgestellt, dass etwa 800 l Benzin ausgelaufen sein mussten. Texaco begann zunächst damit, Sanierungsmaßnahmen in Form einer Dekontamination durchzuführen. Nachdem der Mineralölkonzern zu dem Schluss gekommen war, dass der Tankstellenbetrieb aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr aufrecht erhalten werden konnte, kündigte er den Bewirtschaftungsvertrag, legte die Tankstelle still und beendete die Sanierungsmaßnahmen mit der Folge, dass Restkontaminationen im Untergrund verblieben.

Das Ministère public und die Region Brüssel-Hauptstadt erstatteten Anzeige gegen drei Texaco-Manager wegen illegaler Abfallbeseitigung und machten außerdem zivilrechtliche Regressansprüche gegen das Unternehmen geltend. Im ersten Rechtszug wurden die Angeklagten freigesprochen und die Zivilklage abgewiesen. Das vom Ministerium und der Region Brüssel-Hauptstadt angerufene Berufungsgericht legte daraufhin dem EuGH die Frage vor, ob verunreinigtes Erdreich, das noch nicht ausgehoben worden ist, als Abfall angesehen werden kann. Nach Ansicht des Beru-

fungengerichts sei dies zweifelhaft, solange das betreffende Erdreich noch nicht ausgehoben und behandelt worden ist. Die am Verfahren beteiligte EU-Kommission verneinte die Abfalleigenschaft des nicht ausgehobenen Bodens.

Anders der EuGH, nach dessen Ansicht das infolge des unbeabsichtigten Auslaufens von Kraftstoffen kontaminierte Erdreich ebenfalls als Abfall im Sinne der AbfRRL einzustufen ist. Zur Begründung führt der EuGH an, dass in einem solchen Fall die ausgelaufenen Kraftstoffe nur dann vom kontaminierten Boden getrennt und anschließend verwertet oder beseitigt werden können, wenn auch der belastete Boden einer Dekontamination unterzogen wird. Nur eine solche Auslegung des europäischen Abfallbegriffs stelle sicher, dass die mit der Abfallrahmenrichtlinie verfolgten Ziele des Umweltschutzes und des Verbotes der Ablagerung von Abfällen beachtet werden. Der EuGH betont ausdrücklich, dass die Einstufung des mit Kraftstoffen verunreinigten Erdreichs sich nicht aus der Anwendung von nationalen Regelungen über den Schutz oder die Sanierung von Böden ergeben könne.

Die Argumentation des EuGH ist wenig überzeugend und wird daher in der Literatur nahezu einhellig abgelehnt [10]. Zu Recht wird kritisiert, dass die Erstreckung des europäischen Abfallbegriffs auf das Erdreich rechtsdogmatisch nicht zu begründen ist, da Art. 1 AbfRRL Abfälle abschließend als Stoffe oder Gegenstände definiert. Stoffe sind chemische Elemente und Verbindungen. Das Erdreich ist aber mehr als die Summe von chemischen Verbindungen. Auch der Begriff Gegenstand bezeichnet seinem Wortsinn nach eher bewegliche Dinge [11] und passt so gar nicht für das Umweltmedium Boden. In keiner Weise überzeugend ist auch die Argumentation des Gerichts,

einer illegalen Ablagerung von Abfällen auf Böden könne in Ermangelung von speziellen, den Boden schützenden Vorschriften nur mit einem weiten Abfallbegriff begegnet werden. Der EuGH scheint die am 30. 04. 2004 in Kraft getretene EU-Umwelthaftungsrichtlinie [12] vollkommen zu ignorieren, die sich ausdrücklich mit dem Umgang kontaminierter Böden befasst und differenzierte Pflichten zur Sanierung von kontaminierten Böden enthält.

4. Konsequenzen für die deutsche Altlastenpraxis, Resümee

Angesichts der insoweit klaren und unmissverständlichen Urteilsformel bleibt jedoch nichts anderes übrig, als zu konstatieren, dass der europäische Abfallbegriff weiter ist als der auf bewegliche Sachen fokussierte Abfallbegriff des KrW-/AbfG. Für Deutschland und einige andere EU-Staaten wäre die Problematik einfach zu lösen, wenn der Abfallbegriff der AbfRRL um das Wort „beweglich“ ergänzt würde. Entsprechende Initiativen hat das Bundesumweltministerium bereits gestartet. Da die AbfRRL derzeit ohnehin novelliert wird, scheint die Gelegenheit hierfür günstig zu sein. Gleichwohl ist es wenig realistisch anzunehmen, dass die EU mit ihren schwerfälligen Institutionen bereit und in der Lage ist, einen seit Inkrafttreten der AbfRRL im Jahre 1975 unverändert gebliebenen Begriff nur deshalb zu ändern, weil der weite Abfallbegriff für einige Mitgliedsstaaten Probleme bei der Verzahnung von Bodenschutz- und Abfallrecht aufwirft.

Ob und welche Folgen das EuGH-Urteil für die deutsche Altlastenpraxis hat, hängt zunächst davon ab, ob dem Urteil für deutsche Gerichte und Verwaltungsbehörden eine Bindungswirkung zukommt. In sog. Vorabentscheidungsverfahren wird grundsätzlich nur das vorlegende Gericht gebunden. Gemäß Art. 10 des EG-Vertrages (EGV) [13] sind die Mitgliedsstaaten aber zur Gemeinschaftstreue verpflichtet sind, was auch für die staatlichen Organe gilt. Daher wird angenommen, dass die Auslegungsurteile des EuGH eine allgemeine Bindungswirkung entfalten. Da das EU-Recht Vorrang vor der Anwendung entgegenstehender nationaler Vorschriften hat, ist es deutschen Gerichten und Behörden künftig verwehrt, die Abfalleigenschaften eines kontaminierten, nicht ausgehobenen Bodens unter Hinweis auf die Begriffsdefinition in § 3 Abs. 1 KrW-/AbfG zu verneinen.

Der Europäische Gerichtshof auf Abwegen: Altlasten werden zu entsorgungspflichtigen Abfällen erklärt!



Mit diesem Befund ist aber noch nicht entschieden, ob das deutsche Abfall- und Bodenschutzrecht novelliert werden muss. Eine Anpassung wäre dann entbehrlich, wenn im Hinblick auf kontaminierte Böden die Vorgaben der AbfRRL auch durch das deutsche Bodenschutzrecht erfüllt würden. Gemäß Art. 249 Abs. 3 EGV sind die EU-Richtlinien nämlich nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Bei der Wahl der gesetzgeberischen Mittel sind die staatlichen Stellen demgegenüber frei. Insoweit stellen sich folgende Fragen: Stellt das deutsche Bodenschutzrecht sicher, dass die Vorgaben des Art. 4 AbfRRL erfüllt sind, so dass bei der Altlastenbearbeitung weder die menschliche Gesundheit gefährdet noch die Umwelt geschädigt wird? Müssen kontaminierte Böden entsprechend den abfallrechtlichen Vorgaben des Art. 8 AbfRRL entsorgt, d. h. ordnungsgemäß verwertet oder beseitigt werden? Müssen Altlasten, die gesichert anstatt dekontaminiert werden oder auf denen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit Schadstoffbelastungen im Untergrund verbleiben, einem abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren im Sinne der Art. 9 und 10 AbfRRL unterzogen werden? Macht sich derjenige wegen illegaler Abfallbeseitigung gemäß § 326 Strafgesetzbuch (StGB) strafbar, der Besitzer einer nicht genehmigten Altlast ist?

Noch relativ einfach kann die erste Frage beantwortet werden, da das deutsche Bodenschutzrecht gerade darauf abzielt, Gefahren für den Einzelnen und die Allgemeinheit abzuwehren. Mit Mühe lässt sich zur 2. Frage gerade noch vertreten, dass sowohl die Dekontamination einer Altlast als auch deren Sicherung eine Entsorgungsmaßnahme im Sinne von Art. 8 AbfRRL darstellt. Die Grenzen der juristischen Interpretati-

onsfähigkeit sind aber bei Frage drei erreicht, wenn argumentiert wird, die EU-rechtlich erforderliche Genehmigungspflicht sei im deutschen Umweltrecht stets verankert [14]. Zwar mag es zutreffen, dass in zahlreichen Fällen einer Altlastenbearbeitung eine umweltrechtliche Zulassung nach dem Wasserrecht, dem Baurecht oder dem Immissionsschutzrecht vorgeschrieben ist. Für den typischen Fall der Sicherung einer Altlast schreibt das deutsche Umweltrecht aber gerade keine Genehmigung vor. Bei diesen Fallkonstellationen weicht das deutsche Bodenschutzrecht von den Vorgaben der EU-Abfallrahmenrichtlinie ab.

Um der Genehmigungspflicht zu genügen, ist es daher erforderlich, dass in den Altlastenfällen, in denen das verunreinigte Erdreich an Ort und Stelle verbleibt, sei es, weil eine Sicherungsmaßnahme oder eine Schutz- und Beschränkungsmaßnahme durchgeführt wird, sei es, weil die natürlichen Schadstoffminderungspotentiale (natural attenuation) genutzt werden, entweder die Behörde eine legalisierende Anordnung erlässt oder die Behörde mit dem Pflichtigen einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Inhalt schließt, dass die Schadstoffe unter bestimmten, in der Verfügung oder im Vertrag genannten Voraussetzungen im Untergrund verbleiben dürfen. Eine legalisierende Anordnung oder ein entsprechender öffentlich-rechtlicher Vertrag würde dem Verbleib von Bodenkontaminationen auch die strafrechtliche Relevanz nehmen, da in diesen Fällen das Tatbestandsmerkmal der „unbefugten“ Ablagerung von Abfällen entfällt.

Fußnoten

- 1 EuGH, Urteil vom 07.09.2004 – C-1/03 -, NVwZ 2004, S. 1341 ff.
- 2 Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15.07.1975 über Abfälle in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 08.03.1991 geänderten Fassung
- 3 Rechtsanwalt Peter Kothe, zitiert im Handelsblatt vom 20.10.2004
- 4 Kaminsky/Schmelting, zitiert in der FAZ vom 29.09.2004
- 5 Frenz, Anmerkung zum EuGH Urteil vom 7.9.2004, DVBl. 2004, S. 1542 – 1544; Riese/Karsten, Ist kontaminierter Boden Abfall?, in: ZUR 2005, S. 75 (79); Leitzke/Schmitt, Das Ende des Bundes-Bodenschutzgesetzes?, in: UPR 2005, S. 16 (19)
- 6 Versteyl, Altlast=Abfall – Vom Ende des „beweglichen Abfallbegriffs?, in: NVwZ 2004, S. 1297/1298
- 7 Frenz, a.a.O.
- 8 BVerwG, NVwZ 1999, S. 1111; a.A.: BayVGh, NVwZ 1989, S. 682
- 9 Fluck, Kreislaufwirtschaft-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar, Loseblatt, § 3 KrW-/AbfG Rn. 90; Versteyl, EuZW 2000, S. 585/586; a.A.: Kersting, DVBl. 1992, S. 343/348
- 10 Riese/Karsten, ZUR 2005, S. 75 (76 f.); Leitzke/Schmitt, UPR 2005, S. 16 f.; Jochum, Neues zum europäischen Bodenschutz- und Abfallrecht, NVwZ 2005, S. 140 ff.; Versteyl, a.a.O.; Oexle, Anmerkungen zu EuGH Urteil C-1/03, EuZW 2004, S. 627 ff.; Petersen/Lorenz, Das „van de Walle“-Urteil des EuGH - Sanierung von Altlasten nach Abfallrecht?, Vortragsmanuskript, S. 2 ff.
- 11 Riese/Karsten, a.a.O.
- 12 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.04.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, Abl. Nr. L 143 vom 30.04.2004, S. 56
- 13 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrages von Nizza vom 26.02.2001 (BGBl. II S. 1666)
- 14 so wohl: Petersen/Lorenz, a.a.O. S. 11

Anschrift des Autors:

Rechtsanwalt Nikolaus Steiner
 Anwaltskanzlei Steiner
 Huysenallee 87, 45128 Essen
 Tel.: (02 01) 8 21 63-0
 Fax: (02 01) 8 21 63-63
 E-Mail: steiner@verwaltungsrecht.de
 Internet: www.verwaltungsrecht.de