

I. Abfallwirtschaftsrecht

A. Einleitung

Im Mittelpunkt des Abfallwirtschaftsrechts steht das Verhältnis zwischen Mensch und Abfall, welches wiederum aus einer wirtschaftsrechtlichen und aus einer umweltrechtlichen Warte betrachtet werden kann. **1**

Der umweltschützende Aspekt resultiert aus der Einsicht, dass Abfall eine **Gefahr für den Menschen und seine Lebensgrundlagen** darstellen kann. Rund 49 Millionen Tonnen pro Jahr sind es allein in Österreich,¹ die einer ordnungsgemäßen Behandlung zugeführt werden müssen; um die 2,5 Mrd in allen 28 EU- Staaten zusammen.² Um den damit verbundenen Problemen nicht nur reaktiv zu begegnen (also entstandene Abfälle zu behandeln), ist es entscheidend, bereits das Abfallaufkommen durch Vermeidungsmaßnahmen zu verringern. Der Gesetzgeber bedient sich zur Erreichung dieser umweltschutzrechtlichen Ziele vorwiegend der klassischen ordnungsrechtlichen Instrumente, wie insb der Vorschreibung bestimmter Verhaltensweisen (mit anderen Worten: abfallrechtliche Pflichten) unter Androhung von Strafe und Vollstreckung. **2**

Darüber hinaus wird Abfall in zunehmendem Maß auch als Ware und **Handelsgut** wahrgenommen.³ Statt der mit dem Abfallaufkommen verbundenen Lasten steht mehr und mehr der mögliche Nutzen im Vordergrund. Als Folge daraus steigt auch das marktwirtschaftliche Interesse am Abfallaufkommen. Das Abfallwirtschaftsrecht versucht auch diesen Aspekt einer Regulierung zuzuführen und greift dabei teilweise in die wirtschaftliche Freiheit der Unternehmer ein. Beispielhaft sei nur auf den – in den Landes-AWG normierten – Andienungszwang hingewiesen, nach dem Abfälle an eine bestimmte Person (in der Regel an eine Gemeinde oder einen Gemeindeverband) übergeben werden müssen. **3**

Ökologische und ökonomische Gesichtspunkte stehen nun freilich nicht immer in Einklang miteinander. Während die eine Seite fordert, eine Sache (wieder) in den Wirtschaftskreislauf zu integrieren, kann der andere Aspekt dem entgegenstehen. In diesem Sinn hat das Abfallwirtschaftsrecht auch einen Ausgleich zwischen den Interessen der Wirtschaft und den Postulaten des Umweltschutzes herbeizuführen. **4**

1 Bezogen auf das Jahr 2012; vgl *BMLFUW*, Statusbericht 1.

2 2012 belief sich das Abfallaufkommen aller Wirtschaftszweige und Haushalte in der EU-28 auf 2,515 Mrd Tonnen; vgl http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics/de (14. 4. 2016).

3 Vgl dazu schon *Davy* in FS Rill 383.

- 5 Ungeachtet dieser Herausforderungen ist das Abfallwirtschaftsrecht insgesamt eine vergleichsweise junge Materie und ständigen Veränderungen unterworfen. So wurde das derzeit in Geltung stehende Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (**AWG 2002**)⁴ – als „Herzstück“ des österreichischen Abfallwirtschaftsrechts – seit seinem Inkrafttreten am 2. 11. 2002 bereits 16-mal novelliert. Die vorliegende Arbeit soll einen Überblick über die derzeit geltenden abfallwirtschaftsrechtlichen Bestimmungen des Bundes und der Länder⁵ bieten. Aufgrund der völker- und unionsrechtlichen Vorgaben und deren Einfluss auf das nationale Recht werden auch diese Themen in Grundzügen angesprochen. Das Augenmerk wird jedoch auf die Begriffsbestimmungen, die wesentlichen Pflichten des Abfallbesitzers und der Gemeinden, die Folgen einer Pflichtverletzung in Gestalt von Verwaltungsstrafen und Behandlungsaufträgen sowie auf die Abgrenzung zwischen dem Abfallwirtschaftsrecht und anderen Rechtsbereichen, wie insb der Gewerbeordnung (GewO 1994),⁶ gelegt.

B. Entwicklung des Abfallwirtschaftsrechts

- 6 Obgleich das Abfallwirtschaftsrecht in seiner heutigen Gestalt ein Phänomen der Neuzeit ist, lassen sich seine **historischen Wurzeln**⁷ bis in die Antike zurückverfolgen. Denn schon die Hochkulturen des Altertums haben – teilweise bereits mehrere tausend Jahre vor Christi Geburt – eine Abfallentsorgung mittels Kanalisationsanlagen und vorbestimmten Ablagerungsstätten für den gesammelten häuslichen und gewerblichen Müll betrieben. Im Vordergrund standen dabei zwar hygienisch-gesundheitliche Aspekte, doch wurden über die bloße Beseitigung hinaus auch bereits andere Zwecke verfolgt, wie zB die Kompostierung organischer Abfallstoffe zur weiteren Verwertung in der Landwirtschaft.
- 7 Hingegen wurde die abfallwirtschaftliche Situation im **Mittelalter** zunehmend kritischer: Das alte, bereits erworbene Wissen ging verloren, die Bevölkerung wuchs ständig und die Platzverhältnisse in und um die von Befestigungsgürteln umgebenen Städte wurden immer spärlicher. Dazu kam, dass lange Zeit die Bereitschaft der Menschen fehlte, für etwas zu bezahlen oder für etwas

4 BGBl I 2002/102, zuletzt geändert durch BGBl I 2015/163.

5 Die Abfallwirtschaftsgesetze der Länder wurden in der folgenden Fassung berücksichtigt: Nö Abfallwirtschaftsgesetz 1992, LGBl 8240–0 idF LGBl 8240–6; Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz 1998, LGBl 1999/35 idF LGBl 2013/45; Vbg Landes-Abfallwirtschaftsgesetz, LGBl 2006/1 idF LGBl 2013/44; Oö Abfallwirtschaftsgesetz 2009, LGBl 2009/71 idF LGBl 2013/90; Steiermärkisches Abfallwirtschaftsgesetz 2004, LGBl 2004/65 idF LGBl 2014/87; Tiroler Abfallwirtschaftsgesetz, LGBl 2008/3 idF LGBl 2013/130; Bgld Abfallwirtschaftsgesetz 1993, LGBl 1994/10 idF LGBl 2015/38; Wiener Abfallwirtschaftsgesetz, LGBl 1994/13 idF LGBl 2013/45.

6 BGBl 1994/194, zuletzt geändert durch BGBl I 2015/155.

7 Vgl dazu *Piska*, Grundlagen 15 ff.

aufzukommen, dessen man sich eigentlich entledigen will⁸ (ein Problem, das auch heute noch nicht gänzlich gelöst ist). Erst durch die wachsenden Probleme im Zusammenhang mit den prekären hygienischen Verhältnissen⁹ und die Einsicht, dass Krankheiten durch Bakterien übertragen werden, wurde den Menschen wieder bewusst, dass Abfälle ordnungsgemäß (umweltgerecht) behandelt werden müssen.¹⁰ In der **zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts** wurden zunächst in England und mit einer zeitlichen Verzögerung auch in Kontinentaleuropa neuerlich Entwässerungsanlagen angelegt – teilweise bereits verbunden mit einem Prozess zur (chemischen) Reinigung der Abwässer. Darüber hinaus führten einige Stadtverwaltungen eine systematische Straßenreinigung und Müllabfuhr ein, mitunter ergänzt durch die Einrichtung von Müllverbrennungsanlagen.

Die ersten abfallwirtschaftsrechtlichen Regelungen waren daher rein anthropozentrischer Natur und in erster Linie an der Gesundheits- und Hygieneversorgung bzw. Gefahrenabwehr orientiert. Im Wesentlichen stand dabei das „Aus-den-Augen-aus-dem-Sinn“-Prinzip im Mittelpunkt. So war auch die Abfallgesetzgebung in Österreich zunächst¹¹ darauf konzentriert, bloß eine organisierte Wegschaffung des Abfalls zu etablieren und zwar im Sinne eines „Einbahnsystems“; die Art und Weise der endgültigen Müllbeseitigung war hingegen nicht näher determiniert – eine Situation, die bis tief in das **20. Jahrhundert** hinein Bestand hatte und zur Schaffung zahlreicher „wilder“ Deponien führte. Erst Ende der Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts vollzog sich – vor dem Hintergrund des steigenden Abfallwachstums – ein Sinneswandel¹² dergestalt, dass die Umwelt selbst und deren Schutz in den Mittelpunkt gesetzlicher Regelungen rückten.¹³ **8**

Die Herausforderungen an die Organisation der Abfallbewirtschaftung sind seit dem Beginn des Industriezeitalters, als es zusätzliches (teilweise höchst gefährliches) Abfallmaterial zu behandeln galt, ständig gestiegen. Vor allem **9**

8 Noch gegen Ende des 19. Jahrhunderts kam es zu öffentlichen Anfeindungen gegen die Einrichtung einer modernen Abfallentsorgung, ua um 1880 gegen den Bürgermeister von Innsbruck, als die unzulängliche Fäkalienabfuhr dort nach zeitgemäßen hygienischen Erkenntnissen und Anforderungen neu gestaltet wurde; vgl *Piska*, Grundlagen 23.

9 Beispielsweise die Choleraepidemien in Wien um das Jahr 1830.

10 Durch die mit diesem Bewusstsein vorangetriebenen Weiterentwicklungen und Verbesserungen im Umgang mit Abfall (Errichtung von Abwasserkanälen udgl) konnten im 19. Jahrhundert tatsächlich auch Cholera- und Typhuserkrankungen reduziert werden; vgl *Versteyl* in *Kunig/Paetow/Versteyl*, KrW-/AbfG² Einleitung Rz 1.

11 Zu den Ursprüngen der Abfallrechtsgesetzgebung in Österreich s *Madner*, Genehmigung 12 ff.

12 Vgl dazu auch *Davy* in FS Rill 392 ff, der den „Wertewandel“ hin zur „Abfallwirtschaft“, also zur Wahrnehmung des Abfalls als Handelsgut, in den 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts verortet.

13 Weiterführend *Piska*, Grundlagen 24 ff, 32 ff.

in den letzten Jahrzehnten nahmen sie aber neue Ausmaße an. Neben der erhöhten Gefährlichkeit der Abfälle ist vor allem die steigende Abfallmenge, die auf die Veränderung der Lebensgewohnheiten und die Anhebung des Lebensstandards zurückzuführen ist, ein Grund dafür, dass zeitgemäße abfallwirtschaftsrechtliche Regelungen getroffen werden müssen.¹⁴

C. Grundlagen

1. Allgemeines

- 10** Das österreichische Abfallwirtschaftsrecht ist nicht frei von **internationalen Einflüssen**, wobei völker- und unionsrechtliche Vorgaben zu unterscheiden sind. Während sich völkerrechtliche Verträge, Übereinkommen, Protokolle udgl an die Vertragsstaaten richten, die diese Verträge in nationales Recht umzusetzen haben,¹⁵ können sich aus unionsrechtlichen Vorgaben auch ohne Umsetzung in das innerstaatliche Recht unmittelbar Rechte und Pflichten ergeben (das trifft insb auf die grenzüberschreitende Abfallverbringung zu, die in einer eigenen – unmittelbar in den Mitgliedstaaten wirkenden – Verordnung geregelt wird).
- 11** Neben diesen äußeren Einflüssen sind innerhalb der österreichischen Rechtsordnung vordringlich die **verfassungsrechtlichen Grundlagen** zu beachten. Einfache Gesetze wie das AWG 2002 oder Verordnungen dürfen diesen Vorgaben nicht widersprechen.

2. Völkerrechtliche Grundlagen

- 12** Wie einleitend ausgeführt wurde, wird das Abfallwirtschaftsrecht teilweise auch durch völkerrechtliche Vorgaben determiniert. So bildet die Abfallwirtschaft einen jener Sektoren, für den die Österreichische Klimastrategie im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Reduktion von Treibhausgasemissionen nach dem **Kyoto-Protokoll** Reduktionsziele festlegt.¹⁶
- 13** Mit der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle befassen sich die Regelungen des **Basler Übereinkommens**,¹⁷ in dessen Rahmen ua Kon-

14 Vgl *Piska*, Grundlagen 24 f.

15 Nur in Ausnahmefällen wirken völkerrechtliche Übereinkommen unmittelbar, so dass sich Behörden, Gerichte und Bürger darauf berufen können. Siehe dazu auch die Glosse von *Schmid*, ZVG 2014, 692.

16 *Büchl-Krammerstätter/Hollaus/Schuster* in *Holoubek/Madner/Pauer*, Recht und Verwaltung Rz 1, die darauf hinweisen, dass sich die treibhauswirksamen Emissionen der kommunalen Abfallbehandlung in Wien stetig verringert haben und die Maßnahmen der Stadt Wien diesbezüglich nachhaltig Wirkung zeigen. Vgl auch die Regelungen des KlimaschutzG (BGBl I 2011/106), das eine koordinierte Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz ermöglichen soll. Auf die Abfallwirtschaft wird darin insb in § 3 Abs 2 sowie in den Anlagen 1 und 2 Bezug genommen.

17 BGBl 1993/229.

trollmaßnahmen sowie verfahrensrechtliche Vorgaben¹⁸ statuiert werden (in der täglichen Praxis sind freilich die der Umsetzung dieses Abkommens dienenden – unmittelbar anwendbaren – unionsrechtlichen Bestimmungen von größerer Bedeutung, s dazu sofort).

Schließlich ist auch der Bereich des Abfallwirtschaftsrechts von den internationalen Vorgaben betroffen, die eine Beteiligung der Öffentlichkeit zur Effektivierung des Umweltschutzes anstreben. In diesem Zusammenhang ist die **Aarhus-Konvention** (AK)¹⁹ von zentraler Bedeutung, die der Öffentlichkeit Informationsansprüche gewährt, umfangreiche Stellungnahmerechte einräumt und Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung ermöglicht. **14**

3. Unionsrechtliche Grundlagen

Die Europäische Union unternahm verhältnismäßig früh Bestrebungen zur Regulierung des Abfallaufkommens im Dienste des Umweltschutzes.²⁰ Grundlegend dafür war ua das erste **Aktionsprogramm für den Umweltschutz** aus dem Jahr 1973, mit dem erstmals der Rahmen politischer Zielvorstellungen in Umweltfragen strategisch abgesteckt wurde. In diesem Aktionsprogramm wurden bereits die Grundzüge für ein europäisches Abfallrecht – mit einer Tendenz zu einer umfassenden Abfallwirtschaft – formuliert. Weitere Aktionsprogramme sollten folgen und diese Vorgaben weiterentwickeln.²¹ Das derzeit aktuelle 7. Umweltaktionsprogramm legt den strategischen Rahmen für die europäische Umweltpolitik bis zum Jahr 2020 fest.²² Die rechtliche Grundlage für diese Aktionsprogramme findet sich in Art 192 Abs 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Als förmliche Rechtsakte geht von ihnen zwar grundsätzlich eine Bindungswirkung aus, allerdings beschränkt sich ihre tatsächliche Bedeutung auf eine verbindliche Rahmensetzung für spätere Rechtsakte (was auf ihre spezifische Konzeption als grobe Richtungsentscheidung zurückzuführen ist).²³ Die Aktionsprogram- **15**

18 Siehe dazu insb Art 6 des Übereinkommens.

19 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention – AK); abrufbar unter www.unece.org/env/pp/treatytext.html (3. 6. 2016); vgl dazu ua *Epiney*, Umweltrecht³ 261 ff.

20 Zur Entwicklung des Abfallwirtschaftsrechts auf Ebene der Europäischen Union vgl *Piska*, Grundlagen 32 ff.

21 Vgl den Überblick über die Vorgaben der Aktionsprogramme im Hinblick auf die Abfallwirtschaft *Piska*, Grundlagen 33 ff.

22 Das 7. Umweltaktionsprogramm wurde am 29. 11. 2012 von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und am 20. 11. 2013 von Rat sowie Parlament unterzeichnet.

23 *Calliess*, Art 192 AEUV, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU⁴ Rz 33 ff; vgl dazu auch den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Änderung der ARRL vom 2. 12. 2015, COM(2015) 595 final: „Sie stehen im Einklang mit den Zielen des Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa und des 7. Umweltaktionsprogramms, zu de-

me bilden somit einen Maßstab, an dem sich die Umweltpolitik der Europäischen Union und die ihrer Mitgliedstaaten in der Öffentlichkeit messen lassen muss. Darüber hinaus erlangen sie aber auch als Auslegungshilfe für verbindliche Rechtsakte praktische Bedeutung.²⁴

- 16** Für den Bereich der Abfallwirtschaft ist auf der Unionsebene weitergehend zwischen **primär- und sekundärrechtlichen Vorgaben** zu unterscheiden. Das Primärrecht bildet dabei die Grundlage der Europäischen Union und ihres Handelns. Es besteht aus den zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Verträgen, die für die Europäische Union eine verfassungsgleiche Funktion besitzen. Beim Sekundärrecht handelt es sich dagegen um die Gesamtheit aller rechtlich verbindlichen Regelungen, die auf der Grundlage des Primärrechts zustande gekommen sind – vor allem Richtlinien und Verordnungen. Sowohl die im Primärrecht verankerten Stützen des europäischen Abfallrechts als auch die sekundärrechtliche Ausformung waren seit dem ersten Umweltaktionsprogramm einer stetigen Veränderung unterworfen.²⁵
- 17** Nach heutigem Stand zählt zum **Primärrecht** insb der AEUV, der Folgendes vorsieht:
- Gemäß **Art 191 AEUV** verfolgt die Umweltpolitik der Union näher bezeichnete Ziele, konkret die Erhaltung und den Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität (1.), den Schutz der menschlichen Gesundheit (2.), die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen (3.) sowie die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insb zur Bekämpfung des Klimawandels (4.). Dabei wird – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten – insgesamt ein **hohes** (nicht allerdings das höchstmögliche) **Schutzniveau** angestrebt. Bei der Umsetzung der

nen die vollständige Umsetzung der Abfallhierarchie in allen Mitgliedstaaten, die Senkung des Pro-Kopf-Abfallaufkommens und des Abfallaufkommens in absoluten Werten, die Gewährleistung eines Recyclings von hoher Qualität sowie die Verwendung recycelter Abfälle als wichtige und zuverlässige Rohstoffquelle der Union gehören.“

24 Stark, Abfallbegriff 23; Streinz, Europarecht⁹ Rz 1175.

25 Vgl dazu ua Piska, Grundlagen 39ff; ua wurde die Umweltrechtskompetenz der Europäischen Union fortlaufend verändert: Während diese im Vertrag über die europäische Wirtschaftsgemeinschaft aus dem Jahr 1957 ausdrücklich noch gar nicht erwähnt wurde (mit der Folge, dass Umweltrechtsakte weitgehend auf die Binnenmarktkompetenz gestützt werden mussten), erfolgte mit der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1986 erstmals die Aufnahme von umweltschutzspezifischen Vorschriften in das Primärrecht (die Vorschriften betrafen ua die Festlegung der Grundsätze und Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft und die Verankerung einer „Umweltquerschnittsklausel“). Im Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag von Amsterdam wurden diese Vorschriften 1992 und 1997 weiterentwickelt.

Zielvorgaben sind bestimmte Grundsätze zu beachten, namentlich die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung,²⁶ der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie das Verursacherprinzip. Diese Grundsätze können auch als Auslegungs- und Anwendungshilfe Bedeutung erlangen.²⁷

- **Art 11 AEUV** normiert als Querschnittsklausel,²⁸ dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insb zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Damit wird sichergestellt, dass die Umweltpolitik Bestandteil *aller* Unionspolitiken ist.
- Darüber hinaus enthält **Art 37 Grundrechtecharta** (GRC) den *Grundsatz* (nicht: Grundrecht²⁹), dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden müssen (weiterführend Rz 29).
- Auch im Abfallwirtschaftsrecht sind die **Grundfreiheiten**³⁰ des Binnenmarktes zu beachten:
 - a) Abfälle sind nach der Judikatur des EuGH als Waren iSd **Warenverkehrsfreiheit** zu qualifizieren, sodass die Art 28 bis 36 AEUV anwendbar sind.³¹ Neben den normierten Ausnahmegründen lässt der EuGH auch nicht genannte Ausnahmen von der Warenverkehrsfreiheit zu, soweit es sich um im Allgemeininteresse liegende „zwingende Erfordernisse“ iSd „Cassis-Formel“ handelt. Insbesondere stellt dabei der Umweltschutz, sofern er nicht in Wahrheit rein wirtschaftliche Gründe kaschiert, eine immanente Schranke der Warenverkehrsfreiheit dar.³²
 - b) Weiters handelt es sich bei der Abfallentsorgung um eine Dienstleistung iSd **Dienstleistungsfreiheit**.³³

26 Die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung entbehren einer stichhaltigen Unterscheidung; *Forster*, Stand der Technik 40f.

27 *Stark*, Abfallbegriff 23; nach der Rsp des EuGH bezieht sich Art 191 Abs 2 AEUV auf ein Tätigwerden der Union. Für sich allein kann er nicht vom Einzelnen herangezogen werden, um die Anwendung einer nationalen Regelung auszuschließen – dafür wäre vielmehr eine auf der Grundlage von Art 192 AEUV erlassene und anwendbare Unionsregelung erforderlich. Gleichzeitig kann Art 191 Abs 2 AEUV aber auch nicht von den im Umweltbereich zuständigen Behörden herangezogen werden, um bei Fehlen einer nationalen Rechtsgrundlage Maßnahmen vorzuschreiben; EuGH 4. 3. 2015, C-534/13, *Ministero dell' Ambiente* (Rz 39ff).

28 Ausführlich dazu *Streinz*, Europarecht⁹ Rz 1167 mwN.

29 Vgl zur Unterscheidung zwischen Grundsätzen und Grundrechten *Kingreen*, Art 52 GRCh, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁴ Rz 13ff.

30 Siehe dazu bspw bei *Hafner/Kumin/Weiß*, Recht der Europäischen Union 213ff.

31 Vgl dazu auch *Jaeger/Eilmansberger*, ZfV 2008, 9. VwGH 31. 3. 2016, 2013/07/0214.

32 Weiterführend *Streinz*, Europarecht⁹ Rz 336ff.

33 *Scheichl/Zauner/Berl*, AWG § 1 Rz 11.

- Schließlich sind die einzelnen Mitgliedstaaten gem Art 193 AEUV bei auf Art 192 AEUV gestützten Rechtsakten (im Bereich des Abfallwirtschaftsrechts ist das insb die Abfallrahmenrichtlinie) nicht daran gehindert, **verstärkte Schutzmaßnahmen** beizubehalten oder zu ergreifen.³⁴ Diese müssen allerdings der Kommission notifiziert werden.³⁵

Hinweis

Abfallwirtschaftliche Regelungen verfolgen zweifelsohne (auch) einen wirtschaftlichen Zweck, weshalb es durchaus möglich scheint, die einschlägigen Rechtsakte auf die **Binnenmarktkompetenz** der Europäischen Union zu stützen. Aus Sicht der Union steht aber offenbar der umweltrechtliche Gesichtspunkt im Vordergrund. Sekundärrechtsakte basieren damit insb auf der Umweltrechtskompetenz.³⁶

- 18** Auf der Ebene des **Sekundärrechts** bildet insb die **Abfallrahmen-RL**³⁷ (ARRL) das Fundament des Abfallwirtschaftsrechts der Europäischen Union (die Vorgaben dieser Richtlinie waren von den Mitgliedstaaten bis spätestens 12. 12. 2010 umzusetzen). Darüber hinaus sind aber noch zahlreiche andere Sekundärrechtsakte für diesen Bereich relevant, wie etwa die – auf das Basler Übereinkommen zurückgehende – unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltende **Abfallverbringungs-VO**.³⁸ Im Hinblick auf das Anlagenrecht sind zudem die **Deponie-RL**,³⁹ die **Umweltverträglichkeitsprüfungs-RL**⁴⁰ (UVP-RL) sowie die **Industrieemissions-RL**⁴¹ (IERL) zu erwähnen. Und schließlich dürfen auch andere, nicht speziell auf das Abfallwirtschaftsrecht abzielende Regelungen nicht außer Acht gelassen werden – wie etwa die **Energieeffizienz-RL**⁴²

34 Ausführlich dazu *Calliess*, Art 193 AEUV, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁴ Rz 5 ff. Siehe auch *Sander* in *Piska/Lindner*, Jahrbuch Abfallwirtschaftsrecht 46 f.

35 Bei der Notifizierungspflicht handelt es sich bloß um eine Anzeigepflicht, eine Überprüfung durch die Kommission oder eine Genehmigung ist nicht vorgesehen. Ein Verstoß gegen die Meldeverpflichtung führt nicht zur Ungültigkeit oder Rechtswidrigkeit der nationalen Schutzmaßnahme; EuGH 21. 7. 2011, C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl ua*.

36 Vgl ua ErwGr 8 ARRL; auch *Kneihs* in *Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 1248; ebenso sieht *Piska*, Grundlagen 32, das Abfallwirtschaftsrecht als einen Teil des europäischen Umweltrechts.

37 2008/98/EG; vgl zu den wesentlichen Neuerungen durch diese Richtlinie ua *Berger/Lindner* in *N. Raschauer/Wessely*, Handbuch Umweltrecht² 734 ff.

38 1013/2006; im Detail dazu s bei *Landkammer*, Abfallverbringung.

39 1999/31/EG.

40 2011/92/EU.

41 2010/75/EU.

42 2012/27/EU; weiterführend *Schwarzer* in *Piska/Lindner*, Jahrbuch Abfallwirtschaftsrecht 91.

sowie die (teilweise)⁴³ Umsetzung der Aarhus-Konvention in Gestalt der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL⁴⁴ und der Umweltinformations-RL⁴⁵.

Im Hinblick auf die unionsrechtlichen Vorgaben ist zu beachten, dass die unionsrechtlich vorgezeichneten Begriffe autonom und unionsweit einheitlich **richtlinienkonform** auszulegen sind. Diese Interpretation hat unter Bedachtnahme auf die Judikatur des EuGH zu erfolgen, dem gem Art 267 AEUV das letztinstanzliche Auslegungsmonopol in Bezug auf Unionsrecht zukommt.⁴⁶ Ist eine richtlinienkonforme Interpretation des nationalen Begriffs nicht möglich, wird dieser verdrängt.⁴⁷ 19

4. Verfassungsrechtliche Grundlagen

a) Kompetenzrechtliche Einordnung

Die kompetenzrechtlichen Grundlagen für das Abfallwirtschaftsrecht⁴⁸ wurden mit der B-VG-Novelle 1988⁴⁹ geschaffen. Seither regelt Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG den Bereich der „**Abfallwirtschaft**“ in geteilter Weise, konkret in der Form, dass eine Bundeszuständigkeit „hinsichtlich gefährlicher Abfälle, 20

43 Die Literatur geht wohl zutreffend davon aus, dass die Vorgaben im Hinblick auf Art 9 Abs 3 AK weder von der Europäischen Union noch von Österreich ordnungsgemäß umgesetzt wurden. Nach der Judikatur entfaltet diese Bestimmung jedoch keine unmittelbare Wirkung; EuGH 8. 3. 2011, C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*; VwGH 27. 4. 2012, 2009/02/0239; s allerdings auch den Vorlagebeschluss des VwGH vom 26. 11. 2015, EU 2015/0008 (Ra 2015/07/0055).

44 2003/35/EG.

45 2003/4/EG.

46 VwGH 27. 11. 2008, 2006/07/0011; 18. 11. 2010, 2008/07/0004.

47 VwGH 26. 3. 2009, 2006/07/0165, zum Abfallbegriff.

48 Vgl dazu *Hauer* in *Hauer/Mayrhofer*, Umweltrecht² 338 ff; *Holley* in *Pürgy*, Recht der Länder Rz 8 ff; *Kneihs* in *Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 1246 ff; *Lienbacher* in *Potacs/Rondo-Brovetto*, Abfallwirtschaft in Kärnten 7 ff; *Madner*, Genehmigung 20 ff; *Madner/Niederhuber* in *Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 945 ff; *Merli*, ÖZW 1991, 102; *Sander*, § 37 AWG, in *Altenburger/N. Raschauer*, Umweltrecht Rz 1 ff; *Scheichl/Zauner/Berl*, AWG § 1 Rz 1 ff; *Weber* in FS Koja 479.

49 BGBl 1988/685; davor wurde das Abfallwirtschaftsrecht als Annexmaterie verstanden. Aufgrund der neuen Kompetenzlage ist dieser Annexcharakter auch in Bezug auf nicht gefährliche Abfälle in jenen Bereichen beseitigt, in denen der Bund seine Bedarfskompetenz nicht in Anspruch genommen hat. Die dem Land verbleibenden Kompetenzen basieren nunmehr auf Art 15 B-VG; VfSlg 13.019/1992; 17.527/2005; missverständlich ErläutRV 607 BlgNR 17. GP 9; vgl *Holley* in *Pürgy*, Recht der Länder Rz 10; *Kneihs* in *Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 1246; *Madner/Niederhuber* in *Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 948; *Merli*, ÖZW 1991, 102 (104f); *Sander*, § 37 AWG, in *Altenburger/N. Raschauer*, Umweltrecht Rz 3; *Scheichl/Zauner/Berl*, AWG § 1 Rz 2.

hinsichtlich anderer Abfälle [jedoch] nur soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist“ besteht.⁵⁰

21 In diesem Sinn

- fallen **gefährliche Abfälle** in die **ausschließliche Bundeszuständigkeit**,
- für **nicht gefährliche Abfälle** besteht dagegen bloß eine **Bedarfskompetenz** des Bundes.

22 Die rechtmäßige Inanspruchnahme dieser Bedarfskompetenz setzt nach der Rsp des VfGH voraus, dass der Bundesgesetzgeber für seine Regelung **objektive**, mithin sachlich nachvollziehbare **Gründe** anführen kann, welche die Annahme eines Bedürfnisses nach Erlassung einheitlicher Vorschriften rechtfertigen.⁵¹ Im Ergebnis wird ihm damit freilich ein relativ großzügiger Gestaltungsspielraum eingeräumt.⁵²

23 Diesen Gestaltungsspielraum hat der Bund mit der Erlassung des **AWG 2002** genützt und die Bedarfskompetenz hinsichtlich nicht gefährlicher Abfälle in wesentlich größerem Umfang in Anspruch genommen, als er dies im Vorgängergesetz, dem **AWG 1990**, getan hat.⁵³

24 Den **Landesgesetzgebern** verbleibt im Rahmen des Art 15 B-VG folglich nur mehr ein sehr eingeschränkter Regelungsbereich, der sich im Wesentlichen auf die Themen kommunale Abfallwirtschaft, Abfallverbände, Abfallgebühren und auf bestimmte Aspekte der abfallwirtschaftlichen Planung erstreckt.⁵⁴ Die Landesregelungen dürfen sich ausschließlich auf nicht gefährlichen Abfall⁵⁵

50 Die Befürchtung, diese Kompetenzgrundlage würde zu einer Zersplitterung des Abfallwirtschaftsrechts führen, war und ist wohl unbegründet; vgl dazu *Kneihs in Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 1246 (FN 2) mwN.

51 Dies wird insb dann der Fall sein, wenn derartige Gründe für eine gleiche rechtliche Behandlung gefährlicher und nicht gefährlicher Abfälle sprechen; vgl VfSlg 13.019/1992; 15.637/1999; der Gesetzgeber ging bei Erlassung des AWG 2002 davon aus, dass eine Notwendigkeit zur Inanspruchnahme der Bedarfskompetenz „[i]m Hinblick auf ein bundesweit einheitliches Schutzniveau der Umwelt, gleicher Bedingungen hinsichtlich der Erwerbsausübung und des Wettbewerbs und im Hinblick auf den Warenverkehr in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet Österreich“ gegeben sei; ErläutRV 984 BlgNR 21. GP 83; vgl auch VwGH 14. 5. 1997, 96/07/0132 zu einheitlichen Aufzeichnungspflichten.

52 So auch *Madner/Niederhuber in Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 946.

53 Vgl VwGH 29. 1. 2004, 2003/07/0101.

54 Siehe zum verbleibenden Kompetenzbereich der Länder *Holley in Pürgy*, Recht der Länder Rz 9; *Madner/Niederhuber in Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 950; *Scheichl/Zauner/Berl*, AWG § 1 Rz 3; vgl zu den typischen Regelunggehalten der Landes-AWG ua *Kneihs in Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 1280 ff.

55 Landesrechtliche Vorschriften hinsichtlich gefährlicher Abfälle sind auch dann unzulässig, wenn bundesrechtliche Regelungen fehlen; vgl *Scheichl/Zauner/Berl*, AWG § 1 Rz 1.

und innerhalb dieser Restmenge nur auf solche Gegenstände beziehen, hinsichtlich derer der Bundesgesetzgeber nicht von seiner Bedarfskompetenz (rechtmäßig) Gebrauch gemacht hat.⁵⁶ Weiterhin bestehende Vorschriften der Länder, die nunmehr bundesgesetzlich geregelt sind, wie etwa hinsichtlich Behandlungsanlagen und abfallpolizeilicher Aufträge, sind seit dem Inkrafttreten des AWG 2002 – nach Ansicht der Rsp – unanwendbar.⁵⁷ Es obliegt hierbei bisweilen dem Interpreten herauszuarbeiten, inwieweit die landesrechtliche Vorschrift von der Inanspruchnahme der Bedarfskompetenz „verdrängt“ wird.⁵⁸

Während die inhaltliche Tragweite des Begriffs „Abfallwirtschaft“ dem **25** Kompetenztatbestand seinen äußeren Rahmen verleiht,⁵⁹ wird er durch das Merkmal der „**Gefährlichkeit**“ in seinem Inneren geteilt – nur in Bezug auf gefährliche Abfälle besteht eine ausschließliche Bundeskompetenz. Diese Zuständigkeitsverteilung hat zur Folge, dass die Schädlichkeit von Abfallstoffen untersucht und gefragt werden muss, ob sich im Schädlichkeitsgrad bereits eine „Gefährlichkeit“ manifestiert.⁶⁰ Dabei ist zu beachten, dass das Abfallaufkommen bisweilen an sich schon eine gewisse Gefährlichkeit begründet. „Gefährlicher“ Abfall ist also nur dann anzunehmen, wenn die Grundgefährlichkeit „erhöht“ ist.⁶¹ Nach dem Willen des Verfassungsgesetz-

56 Die Kompetenz der Länder fällt nicht schon dadurch weg, dass das Bedürfnis nach einheitlichen Vorschriften tatsächlich besteht, sondern erst dann und insoweit, als der Bund von seiner Bedarfskompetenz rechtmäßig Gebrauch gemacht hat; vgl VwGH 25. 4. 2002, 98/07/0097; vgl auch VfSlg 13.019/1992; 15.637/1999.

57 VwGH 29. 1. 2004, 2003/07/0101; die besseren Gründe sprechen allerdings für eine Derogationswirkung; vgl *Lienbacher in Potacs/Rondo-Brovetto*, Abfallwirtschaft in Kärnten 12f; *Madner/Niederhuber in Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 946; *Kneihs in Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 1248; *Sander*, § 37 AWG, in *Altenburger/N. Raschauer*, Umweltrecht Rz 3; *Scheichl/Zauner/Berl*, AWG § 1 Rz 6.

58 Vgl VfSlg 15.637/1999, wo es der Gerichtshof für ausreichend erachtete, dass das Land den Geltungsbereich des Landes-AWG allgemein in der Form einschränkte, dass dieses nicht zur Anwendung gelangt „soweit einheitliche bundesrechtliche Vorschriften bestehen.“

59 Vgl ErläutRV 607 BlgNR 17. GP 8: „Vorauszuschicken ist, daß der Begriff der Abfallwirtschaft in einem umfassenden Sinne als die Summe aller Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung, Verwertung und schadlosen Behandlung sowie Beseitigung von Abfällen (aller Art) zu verstehen ist.“; s zum Begriff „Abfallwirtschaft“ auch *Kneihs in Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 1246f; *Madner/Niederhuber in Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 946f; dazu auch *Merli*, ÖZW 1991, 102 (103f).

60 *Piska*, Grundlagen 192f und 211ff.

61 *Kneihs in Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 1247 spricht davon, dass eine „begründete Besorgnis“ bestehen muss, die (gefährlichen) Abfälle könnten – wenn sie nicht schon zu vermeiden sind – auf Grund ihrer spezifischen Eigenschaften ohne entsprechende fachgerechte Behandlung die Umwelt ernsthaft schädigen.