

I. Abfallwirtschaftsrecht

A. Einleitung

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

Der umweltschützende Aspekt basiert auf der Einsicht, dass die Entstehung und Bewirtschaftung von Abfall eine **Gefahr für den Menschen und seine Lebensgrundlagen** darstellen kann. Rund 64,19 Millionen Tonnen pro Jahr sind es allein in Österreich,² die einer ordnungsgemäßen Behandlung zugeführt werden müssen; um die 2,5 Milliarden in allen 28 EU-Staaten zusammen.³ Um den damit verbundenen Problemen nicht nur reaktiv zu begegnen (also bereits entstandene Abfälle zu behandeln), ist es entscheidend, durch gezielte Vermeidungsmaßnahmen schon das Abfallaufkommen zu begrenzen. 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 – insb aufgrund der Knappheit natürlicher Ressourcen – als Ware und **Handelsgut** wahrgenommen, wodurch das marktwirtschaftliche Interesse steigt.⁴ Statt der mit dem Abfallaufkommen verbundenen Lasten steht hier der mögliche Nutzen durch eine ertragsbringende Verwertung des Abfalls im Vordergrund. Das Abfallwirtschaftsrecht versucht auch diesen Aspekt zu regulieren 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, der Abfallbesitzer also nicht nach Belieben über „seinen“ Abfall verfügen kann. **3**

Ökologische und ökonomische Gesichtspunkte stehen nun freilich nicht immer in Einklang miteinander: Während die Rückführung einer Sache in den **4**

1 Allgemein zum ambivalenten Verhältnis zwischen Umwelt- und Wirtschaftsrecht vgl Schwarzer, ÖZW 2016, 46.

2 Bezogen auf das Jahr 2017; vgl BMNT, Die Bestandsaufnahme der Abfallwirtschaft in Österreich – Statusbericht 2019, 8.

3 2016 belief sich das Abfallaufkommen aller Wirtschaftszweige und Haushalte in der EU-28 auf 2538 Millionen Tonnen; vgl https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Waste_statistics#Total_waste_generation (abgefragt am 16. 8. 2019).

4 Vgl dazu schon Davy in FS Rill 383.

Wirtschaftskreislauf von der einen Seite begrüßt wird, orten andere darin ein unerwünschtes Ergebnis für den Umweltschutz. IdS hat das Abfallwirtschaftsrecht jeweils auch einen **Ausgleich zwischen den Interessen** der Wirtschaft und den Postulaten des Umweltschutzes herbeizuführen. Deutlich kommt dies etwa im Programmansatz der Europäischen Abfallrahmenrichtlinie (Art 1 ARRL; dazu Rz 21) zum Ausdruck, wo zum einen die mit dem Abfallaufkommen verknüpften Gefahren, zum anderen aber auch die mit seiner Verwertung verbundenen Chancen hervorgehoben werden. Dies vor Augen, steht für den Unionsgesetzgeber die Hinwendung zu einer ressourcenschonenden und wettbewerbsfähigen „**Kreislaufwirtschaft**“ im Fokus, die den gesamten Lebenszyklus eines Produkts betrachtet.⁵ Das Abfallwirtschaftsrecht bildet wenngleich bloß einen, so doch einen zentralen Baustein der zahlreichen (zB aus Produktgestaltungs-, Kennzeichnungs- und Konsumentenschutzregelungen bestehenden) Kreislaufwirtschaftsmaßnahmen – durch welche unter anderem ein funktionierender Markt für Sekundärrohstoffe geschaffen werden soll. Im Detail setzt die Erreichung der Kreislaufwirtschaftsziele dabei eine kohärente Abstimmung zwischen Produkt-, Abfall- und Chemikalienrecht voraus.⁶

- 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**) – als „Herzstück“ des österreichischen Abfallwirtschaftsrechts – seit seinem Inkrafttreten am 2. 11. 2002 bereits 22 Mal novelliert.
- 6 Die vorliegende Arbeit soll einen Überblick über die derzeit geltenden abfallwirtschaftsrechtlichen Bestimmungen des Bundes und der Länder⁷ bieten. Da

5 Vgl ErwGr 1 der RL (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. 5. 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABl L 2018/150, 109.

6 Vgl ua die Mitteilung der Kommission vom 2. 12. 2015 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft, COM(2015) 614 final; report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Circular Economy Action Plan, SWD(2019) 90 final; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung des Pakets zur Kreislaufwirtschaft: Optionen zur Regelung der Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht, SWD(2018) 20 final. Vgl dazu *Kremser*, Jahrbuch Umweltrecht.

7 Die Abfallwirtschaftsgesetze der Länder wurden in der folgenden Fassung berücksichtigt: Nö Abfallwirtschaftsgesetz 1992, LGBl 8240–0 idF LGBl 2017/42; Sbg Abfallwirtschaftsgesetz 1998, LGBl 1999/35 idF LGBl 2018/14; Vbg Landes-Abfallwirtschaftsgesetz, LGBl 2006/1 idF LGBl 2019/3; Oö Abfallwirtschaftsgesetz 2009, LGBl 2009/71 idF LGBl 2013/90; Stmk Abfallwirtschaftsgesetz 2004, LGBl 2004/65 idF LGBl 2016/149; Tir Abfallwirtschaftsgesetz, LGBl 2008/3 idF LGBl 2018/144; Bgl

das Abfallwirtschaftsrecht in zunehmendem Ausmaß durch völker- und unionsrechtliche Vorgaben geprägt wird, werden auch diese Themen – in Grundzügen – angesprochen. Das Hauptaugenmerk liegt jedoch auf den Begriffsbestimmungen, den wesentlichen Pflichten des Abfallbesitzers und der Gemeinden, den Folgen einer Pflichtverletzung in Gestalt von Verwaltungsstrafen und Behandlungsaufträgen sowie auf der Abgrenzung zwischen dem Abfallwirtschaftsrecht und anderen Rechtsbereichen, wie insb der Gewerbeordnung (GewO 1994).

B. Entwicklung des Abfallwirtschaftsrechts

Obgleich das Abfallwirtschaftsrecht in seiner heutigen Gestalt ein Phänomen **7** der Neuzeit ist, lassen sich seine **historischen Wurzeln**⁸ bis in die Antike zurückverfolgen. So betrieben schon die Hochkulturen des Altertums – teilweise bereits mehrere tausend Jahre vor Christi Geburt – eine Abfallentsorgung mittels Kanalisationsanlagen und vorbestimmten Ablagerungsstätten für den gesammelten häuslichen und gewerblichen Müll. Im Vordergrund standen dabei zwar hygienisch-gesundheitliche Aspekte, doch wurden über die bloße Beseitigung hinaus auch andere Zwecke verfolgt, wie zB die Kompostierung organischer Abfallstoffe zur weiteren Verwertung in der Landwirtschaft.

Zunehmend kritischer wurde die abfallwirtschaftliche Situation sodann im **Mittelalter**: Das alte, bereits erworbene Wissen ging verloren, die Bevölkerung wuchs ständig an und die Platzverhältnisse in und um die von Befestigungsgürteln umgebenen Städte wurden immer spärlicher. Hinzu kam, dass lange Zeit die Bereitschaft der Menschen fehlte, für etwas zu bezahlen oder für etwas aufzukommen, dessen man sich eigentlich entledigen will (ein Problem, das auch heute noch nicht gänzlich gelöst ist).⁹ Erst die prekären hygienischen Verhältnisse¹⁰ und die Einsicht, dass Krankheiten durch Bakterien übertragen werden, machten den Menschen wieder bewusst, dass Abfälle ordnungsgemäß (umweltgerecht) behandelt werden müssen.¹¹ So wurden in der **zweiten Hälft-** **8**

Abfallwirtschaftsgesetz 1993, LGBl 1994/10 idF LGBl 2019/7; Wr Abfallwirtschaftsgesetz, LGBl 1994/13 idF LGBl 2018/71; Ktn Abfallwirtschaftsordnung 2004, LGBl 2004/17 idF LGBl 2018/71.

8 Vgl dazu *Piska*, Grundlagen 15 ff.

9 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.

10 Bspw die Choleraepidemien in Wien um das Jahr 1830.

11 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/Pactow/Versteyl*, KrW-/AbfG² Einleitung Rz 1.

te des 19. Jahrhunderts 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.

- 9 Die ersten abfallwirtschaftsrechtlichen Regelungen waren insofern 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. Dementsprechend konzentrierte sich auch die Abfallgesetzgebung in Österreich zunächst¹² darauf, bloß eine organisierte Wegschaffung des Abfalls zu etablieren und zwar im Sinne eines „Einbahnsystems“, das die Art und Weise der endgültigen Müllbeseitigung nicht näher determinierte – eine Situation, die bis tief in das **20. Jahrhundert** hinein Bestand hatte und zur Schaffung zahlreicher „wilder“ Deponien führte. Im Übrigen war die Regulierungstiefe abfallwirtschaftsrechtlicher Bestimmungen lange Zeit als sehr niederschwellig anzusehen: So brauchte es etwa in Österreich zu Beginn des 20. Jahrhunderts für das Sammeln von Abfällen („Hadern- und Strazzensammler“) zwar einer polizeilichen Lizenz, die allerdings lediglich das „Wohlverhalten“ des Lizenzwerbers voraussetzte (nach dem Kundmachungspatent zur Gewerbeordnung war das Abfallsammeln von dieser ausgenommen); verboten war lediglich der „Hausierhandel“ bei der Abfallsammlung, was insb dann anzunehmen war, wenn ein Sammler den Abfall gegen Bargeld ablöste.¹³
- 10 Erst Ende der Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts vollzog sich – vor dem Hintergrund des steigenden Abfallaufkommens – ein **Sinneswandel**¹⁴ dergestalt, dass die Umwelt selbst und deren Schutz in den Mittelpunkt gesetzlicher Regelungen rückten.¹⁵
- 11 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 in den letzten Jahrzehnten nahmen sie aber neue, bisher nicht gekannte Ausmaße an. Neben der erhöhten Gefährlichkeit der Abfälle ist vor allem die steigende Abfallmenge, die auf die Veränderung der Lebensgewohnheiten und die Anhebung

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

13 *Pace*, Handbuch VI⁵ 1115 f; zur notwendigen Desinfektion tierischer Abfälle vgl *Pace*, Handbuch III³, 160, 324; gewerbliche Abwässer wurden zum einen nach dem Wasserrecht, zum anderen nach dem Gewerberecht behandelt: *Pace*, Handbuch V⁵ 1123 ff.

14 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.

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

des Lebensstandards zurückzuführen ist, ein Grund dafür, dass **zeitgemäße abfallwirtschaftsrechtliche Regelungen** getroffen werden müssen.¹⁶ Diesem Umstand Rechnung tragend, konzentrieren sich abfallwirtschaftsrechtliche Regelungen der neuesten Generation unter anderem auch auf die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung und den Kampf gegen Mikroplastik.

C. Grundlagen

1. Allgemeines

Das österreichische Abfallwirtschaftsrecht ist nicht zuletzt (auch) ein Produkt **12** 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,¹⁷ 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 – in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirkenden – Verordnung geregelt ist; vgl dazu unter Rz 497 ff).

Neben diesen äußeren Einflüssen sind innerhalb der österreichischen Rechtsordnung vordringlich die **13** **verfassungsrechtlichen Grundlagen** zu beachten. Denn einfache Gesetze wie das AWG 2002 oder Verordnungen dürfen diesen Vorgaben nicht widersprechen.

2. Völkerrechtliche Grundlagen

Wie einleitend ausgeführt, wird das Abfallwirtschaftsrecht teilweise auch **14** durch völkerrechtliche Vorgaben determiniert. So bildet die Abfallwirtschaft etwa einen jener Sektoren, für den die Österreichische Klimastrategie im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Reduktion von Treibhausgasemissionen nach dem **Kyoto-Protokoll** Reduktionsziele festgelegt hat.¹⁸

Mit der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle befassen sich **15** die Regelungen des **Basler Übereinkommens**,¹⁹ in dessen Rahmen ua Kon-

16 Vgl *Piska*, Grundlagen 24 f.

17 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.

18 *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. Das Kyoto-Protokoll wurde vom „Übereinkommen von Paris“ (BGBl I 2016/197) abgelöst.

19 BGBl 1993/229.

trollmaßnahmen sowie verfahrensrechtliche Vorgaben²⁰ statuiert werden (in der täglichen Praxis sind freilich die der Umsetzung dieses Abkommens dienenden – unmittelbar anwendbaren – unionsrechtlichen Bestimmungen von größerer Bedeutung, s dazu Rz 18 ff).

- 16** Von großer Bedeutung für den Alpenraum ist die **Alpenkonvention**²¹ – ein völkerrechtlicher Rahmenvertrag, der durch mehrere Durchführungsprotokolle ergänzt wird. Unter den für diese Protokolle vorgegebenen Themen²² findet sich auch der Bereich „Abfallwirtschaft“, zu dem geeignete Maßnahmen festgelegt werden sollen, um „unter besonderer Berücksichtigung der Abfallvermeidung eine den besonderen topographischen, geologischen und klimatischen Bedürfnissen des Alpenraumes angepaßte Abfallerfassung, -verwertung und -entsorgung sicherzustellen“. Zwar wurde noch kein entsprechendes Durchführungsprotokoll erlassen,²³ doch finden sich auch in anderen – sonstige Themen betreffenden – Durchführungsprotokollen Vorgaben mit abfallrechtlicher Relevanz, die unter Umständen von den österreichischen Behörden unmittelbar anwendbar sind.²⁴

Beispiel

Von Relevanz ist etwa Art 17 des Protokolls „Bodenschutz“,²⁵ wonach sich die Vertragsparteien zur Erhebung und Dokumentation ihrer Altlasten und Altlastenverdachtsflächen (Altlastenkataster), zur Untersuchung des Zustands dieser Flächen sowie zur Abschätzung des Gefährdungspotentials nach vergleichbaren Methoden verpflichtet haben. Die zitierte Bestimmung verhält die Vertragsstaaten überdies dazu, zur Vermeidung der Kontamination von Böden sowie zur umweltverträglichen Vorbehandlung, Behandlung und Ablagerung von Abfällen und Reststoffen Abfallkonzepte zu erstellen und umzusetzen.

- 17** Schließlich ist auch der Bereich des Abfallwirtschaftsrechts von den internationalen Vorgaben betroffen, die eine Beteiligung der Öffentlichkeit zur Effektuierung des Umweltschutzes anstreben. In diesem Zusammenhang ist vor allem die **Aarhus-Konvention** (AK)²⁶ von zentraler Bedeutung, die der Öff-

20 Siehe dazu insb Art 6 des Übereinkommens.

21 Übereinkommen zum Schutz der Alpen, BGBl 1995/477.

22 Vgl Art 2 Abs 2 und 3 der Alpenkonvention.

23 Zum Stand der Ausarbeitung und Ratifizierung <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/stand-der-ratifizierung/> (abgefragt am 19. 9. 2019).

24 Vgl dazu ua VwGH 8. 6. 2005, 2004/03/0116.

25 BGBl III 2002/235.

26 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 (abgefragt am 16. 8. 2019); vgl dazu ua *Epiney*, Umweltrecht³ 261 ff.

fentlichkeit Informationsansprüche gewährt, umfangreiche Stellungnahme-rechte einräumt und Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung ermöglicht.

3. Unionsrechtliche Grundlagen

Die EU unternahm verhältnismäßig früh Bestrebungen zur Regulierung des Abfallaufkommens im Dienste des Umweltschutzes.²⁷ Grundlegend dafür war ua das erste **Aktionsprogramm für den Umweltschutz** aus dem Jahr 1973, das den Rahmen politischer Zielvorstellungen in Umweltfragen strategisch absteckte. Dieses Aktionsprogramm formulierte bereits die Grundzüge für ein europäisches Abfallrecht – mit einer Tendenz zu einer umfassenden Abfallwirtschaft. Weitere Aktionsprogramme sollten darauf folgen und diese Vorgaben fortentwickeln.²⁸ Derzeit legt das 7. Umweltaktionsprogramm den strategischen Rahmen für die europäische Umwelt- und damit auch Abfallpolitik bis zum Jahr 2020 fest.²⁹ Als förmliche Rechtsakte – die rechtliche Grundlage findet sich in Art 192 Abs 3 AEUV – geht von diesen Aktionsprogrammen 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).³⁰ Die Aktionsprogramme bilden somit einen Maßstab, an dem sich die Umweltpolitik der EU und die ihrer Mitgliedstaaten in der Öffentlichkeit messen lassen muss. Darüber hinaus erlangen sie aber auch als Auslegungshilfe für verbindliche Rechtsakte praktische Bedeutung.³¹

Für den Bereich der Abfallwirtschaft ist auf der Unionsebene weitergehend zwischen **primär- und sekundärrechtlichen Vorgaben** zu unterscheiden. Das Primärrecht bildet dabei die Grundlage der EU und ihres Handelns. Es besteht aus den zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Verträgen, die für die EU eine verfassungsgleiche Funktion besitzen. Beim Sekundärrecht handelt es sich dagegen um die Gesamtheit aller rechtlich verbindlichen Regelungen, die auf dem

27 Zur Entwicklung des Abfallwirtschaftsrechts auf Ebene der EU vgl *Piska*, Grundlagen 32 ff

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

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

30 Vgl *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁵ Art 192 AEUV 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 denen 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.“

31 *Stark*, Abfallbegriff 23; *Streinz*, Europarecht¹⁰ Rz 1221.

Boden 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.³²

20 Nach heutigem Stand zählt zum **Primärrecht** insb der AEUV, welcher Folgendes vorsieht:

- Gem **Art 191 AEUV** verfolgt die Umweltpolitik der EU 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 Zielvorgaben sind bestimmte Grundsätze zu beachten, namentlich die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung,³³ der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie das Verursacherprinzip. Diese Grundsätze können auch als Auslegungs- und Anwendungshilfe Bedeutung erlangen,³⁴ wobei aber zu beachten ist, dass nationale Regelungen in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, nicht anhand des Primärrechts, sondern anhand der relevanten Harmonisierungsmaßnahme zu beurteilen sind.³⁵

32 Vgl dazu ua *Piska*, Grundlagen 39 ff; ua wurde die Umweltrechtskompetenz der EU 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 Binnenmarktcompetenz 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 im Vertrag von Amsterdam wurden diese Vorschriften 1992 und 1997 weiterentwickelt.

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

34 *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 39 ff).

35 VwGH 31. 3. 2016, 2013/07/0214.

- Art 11 AEUV normiert als Querschnittsklausel,³⁶ dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insb zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen. Damit wird sichergestellt, dass die Umweltpolitik Bestandteil aller Unionspolitiken ist.
- Darüber hinaus enthält Art 37 GRC den Grundsatz (nicht: Grundrecht³⁷), dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politiken der EU einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden müssen (weiterführend Rz 33).
- Auch im Abfallwirtschaftsrecht sind die **Grundfreiheiten**³⁸ des Binnenmarktes zu beachten:
 - So sind Abfälle nach der Judikatur des EuGH als Waren iSd **Warenverkehrsfreiheit** zu qualifizieren, womit die Art 28 bis 36 AEUV anwendbar sind.³⁹ Neben den dort 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. Insb stellt dabei der Umweltschutz, sofern er nicht in Wahrheit rein wirtschaftliche Gründe kaschiert, eine immanente Schranke der Warenverkehrsfreiheit dar.⁴⁰
 - Weiters handelt es sich bei der Abfallentsorgung um eine Dienstleistung iSd **Dienstleistungsfreiheit**.⁴¹
- 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 („opting up“).⁴² Da diese Schutzverstärkungsmöglichkeit – welche es den Mitgliedstaaten erlaubt, eine Vorreiterrolle im Umweltschutz einzunehmen – die Sperrwirkung von Unionsrechtsakten durchbricht, müssen die abweichenden Maß-

36 Ausführlich zur Umweltpolitik s *Streinz*, Europarecht¹⁰ Rz 1211 ff.

37 Vgl zur Unterscheidung zwischen Grundsätzen und Grundrechten *Kingreen in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁵ Art 52 GRC Rz 13 ff.

38 Siehe dazu bspw bei *Hafner/Kumin/Weiß*, Recht der Europäischen Union² 213 ff.

39 Vgl dazu auch *Jaeger/Eilmansberger*, ZfV 2008, 9.

40 Weiterführend *Streinz*, Europarecht¹⁰ Rz 919 ff.

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

42 *Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁵ Art 193 AEUV Rz 1 ff. Dabei wird nicht verkannt, dass auch Art 114 Abs 4 bis 6 AEUV eine entsprechende Schutzverstärkung ermöglicht, die Abweichungsmöglichkeit nach Art 193 AEUV ist jedoch großzügiger gestaltet; vgl *Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁵ Art 193 AEUV Rz 7; vgl zur Abgrenzung zwischen der Harmonisierungskompetenz nach Art 114 AEUV und der Umweltkompetenz auch *Leidenmühler*, Allgemeines europäisches Umweltrecht (Umweltprimärrecht), in *Hauer/Mayrhofer* (Hrsg), Umweltrecht² (2015) 44 (60 f).

nahmen einerseits der Kommission notifiziert werden⁴³ und andererseits einen optimierenden Inhalt aufweisen. Um als Maßnahme iSd Art 192 AEUV zu gelten, muss die mitgliedstaatliche Regelung dieselbe Zielrichtung wie die unionsrechtlichen Vorgaben verfolgen, diese in systematisch vergleichbarer Weise weiterführen und eine Verbesserung im Hinblick auf die Ziele und Prinzipien, die der Umweltpolitik der Union nach Art 191 AEUV zugrunde liegen, bewirken; außerdem dürfen die verstärkten Schutzmaßnahmen nicht unverhältnismäßig oder diskriminierend sein.⁴⁴ Ob diese Voraussetzungen vorliegen, wird im Rahmen einer einzelfallbezogenen Beurteilung ermittelt.⁴⁵

Hinweis

Abfallwirtschaftliche Regelungen verfolgen zweifelsohne (auch) einen wirtschaftlichen Zweck, weshalb es durchaus möglich scheint, die einschlägigen Rechtsakte auf die **Binnenmarktkompetenz** der EU zu stützen. Aus Sicht der Union steht aber offenbar der umweltrechtliche Gesichtspunkt im Vordergrund. Sekundärrechtsakte basieren damit insb auf der Umweltrechtskompetenz.⁴⁶

- 21** Auf der Ebene des **Sekundärrechts** bildet insb die (in erster Linie auf die Umweltrechtskompetenz der EU gestützte)⁴⁷ **Abfallrahmen-RL**⁴⁸ (ARRL) das Fundament des Abfallwirtschaftsrechts der EU. Die Vorgaben dieser RL – welche von den Mitgliedstaaten in ihrer Stammfassung bis 12. 12. 2010 umzusetzen waren – regeln den Bereich allerdings in einer geringeren Detailtiefe als andere Sekundärrechtsakte und überlassen den Mitgliedsstaaten somit einen

43 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.*

44 *Streinz*, Europarecht¹⁰ Rz 1219.

45 Vgl *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁵ Art 193 AEUV Rz 5 ff, 15.

46 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.

47 Vgl die Präambel der ARRL: „gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insb auf Artikel 175 Absatz 1“; zum Verhältnis zwischen Umwelt- und Binnenmarktkompetenz vgl ua *Hattenberger* in *Holoubek/Potacs*, Öffentliches Wirtschaftsrecht³ 1299.

48 RL 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl L 2008/312, 3; vgl zu den wesentlichen Neuerungen durch diese RL ua *Berger/Lindner* in *N. Raschauer/Wessely*, Handbuch Umweltrecht² 734 ff.