

---

## ***Gutachterliche Stellungnahme***

Fédération Européenne des Activités du Déchet (FEAD)  
Bruxelles, Belgium

zur Nachhaltigkeit der Abfallverbrennung in Form der energetischen Verwertung ("waste to energy") nach der Verordnung 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen

PricewaterhouseCoopers Legal  
Aktiengesellschaft  
Rechtsanwaltsgesellschaft

Alsterufer 1  
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 6378-0  
Fax: +49 69 9585-9

Datum: 11. September 2020

Auftrag: 0.0947078.001



| <b>Inhaltsverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| A. Prüfungsgegenstand und Sachverhalt .....  | 1            |
| I. Sachverhalt.....  | 1            |
| II. Prüfauftrag .....  | 4            |
| B. Zusammenfassung .....   | 5            |
| I. Ergebnis der grammatikalischen Auslegung.....   | 6            |
| II. Ergebnis der historischen Auslegung.....   | 7            |
| III. Ergebnis der systematischen Auslegung.....  | 7            |
| IV. Ergebnis der teleologischen Auslegung .....  | 9            |
| C. Würdigung.....  | 10           |
| I. Grammatikalische Auslegung .....  | 10           |
| 1. Abfallverbrennung als der Kreislaufwirtschaft widersprechende wirtschaftliche Tätigkeit.....  | 11           |
| 2. Unklarer und undifferenzierter Begriff der Abfallverbrennung .....  | 11           |
| 3. Differenzierung zwischen Verbrennung zur Verwertung und Verbrennung zur Beseitigung nach der Syntax des Art. 13 Abs. 1 lit. j).....                       | 12           |
| 4. Differenzierung zwischen Verbrennung zur Verwertung und Verbrennung zur Beseitigung durch Bezugnahme auf Abfallhierarchie in Art. 13 Abs. 1 lit. j) ..... | 14           |
| 5. Einordnung der Abfallverbrennung insgesamt als Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft nach Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) .....                             | 15           |
| 6. Keine Bewertung der Abfallverbrennung selbst .....  | 16           |
| 7. Zwischenergebnis der grammatikalischen Auslegung.....   | 17           |
| II. Historische Auslegung.....   | 18           |
| 1. Keine Ausführungen der Kommission zu den Regelungen über die Abfallverbrennung .....  | 19           |
| 2. Veränderung von „Vermeidung“ der Abfallverbrennung zur „Verringerung“ der Abfallverbrennung in Art. 13 Abs. 1 lit. j) .....                               | 20           |
| 3. Verweis auf die Grundsätze der Abfallhierarchie .....   | 22           |
| a) Aufnahme eines Bezuges auf die Abfallhierarchie in Art. 13 .....  | 22           |

## Inhaltsverzeichnis

## Seite

|   |    |
|---|----|
| b) Keine Aufnahme eines Bezuges auf die Abfallhierarchie in Art. 17.....  | 23 |
| 4. Ergänzung der Ausnahme für die Verbrennung nicht recycelbarer gefährlicher Abfälle in Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) .....   | 25 |
| 5. Zwischenergebnis zur historischen Auslegung .....  | 26 |
| III. Systematische Auslegung .....  | 27 |
| 1. Auslegung im Zusammenhang der TaxonomieVO .....  | 28 |
| a) Wesentlicher Beitrag zur Verwirklichung eines Umweltziels .....  | 28 |
| aa) Beitrag zur Verwirklichung des Übergangs zur Kreislaufwirtschaft .....  | 28 |
| (1) Recycling und stoffliche Verwertung nicht aller Abfälle möglich/thermische Verwertung von Sekundärabfällen .....  | 29 |
| (2) Sinnvolle Nutzung nicht recyclebarer/stofflich verwertbarer Abfälle durch Energiegewinnung – Schonung fossiler Energieträger.....   | 31 |
| (3) Schadstoffausschleusung .....   | 32 |
| (4) Ressourcenschonung durch stoffliche Rückgewinnung von Metallen aus Verbrennungsrückständen.....   | 33 |
| (5) Ressourcenschonung durch Gewinnung von Baustoffen aus der Abfallverbrennung .....   | 34 |
| bb) Beitrag zu anderen Umweltzielen .....   | 36 |
| (1) Klimaschutz .....   | 36 |
| (2) Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.....  | 38 |
| b) Keine erhebliche Beeinträchtigung der Umweltziele, Art. 17 .....   | 40 |
| aa) Erhebliche Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft, Art. 17 Abs. 1 lit. d)40   |    |
| (1) Erhebliche Ineffizienz bei der Material- und Ressourcennutzung ..   | 41 |
| (2) Deutliche Zunahme der Verbrennung .....   | 43 |
| (3) Ausnahme für die Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen .....   | 45 |
| bb) Erhebliche Beeinträchtigung sonstiger Umweltziele .....   | 46 |
| (1) Klimaschutz .....   | 46 |
| (2) Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.....  | 46 |
| (3) Anpassung an den Klimawandel, nachhaltige Nutzung und den Schutz der Wasser- und Meeresressourcen sowie Schutz und die Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme ..... | 47 |
| c) Einhaltung des Mindestschutzes gemäß Art. 18 .....   | 47 |
| d) Erfüllung der technischen Bewertungskriterien gemäß Art. 3 lit. d) .....   | 47 |
| e) Zwischenergebnis zur systematischen Auslegung im Zusammenhang der Regelungen der TaxonomieVO.....  | 48 |



| <b>Inhaltsverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| 2. Auslegung im Zusammenhang mit den abfallrechtlichen Regelungen der EU.....                | 48           |
| a) Auslegung im Hinblick auf die Abfallhierarchie gemäß Art. 4 AbfallRRL.....                | 49           |
| aa) Inhalt und Bedeutung der Abfallhierarchie nach Art. 4 AbfallRRL.....                     | 49           |
| bb) Bedeutung der Abfallhierarchie im Rahmen der TaxonomieVO .....                           | 52           |
| b) Auslegung im Hinblick auf die Entsorgungsautarkie gemäß Art. 16<br>AbfallRRL.....         | 54           |
| 3. Zwischenergebnis zur systematischen Auslegung.....  | 56           |
| IV. Teleologische Auslegung .....  | 57           |
| 1. Ziele der TaxonomieVO.....  | 58           |
| 2. Bewertung der thermischen Abfallverwertung in Bezug auf die Ziele der<br>TaxonomieVO..... | 60           |

## **Anlage**

Allgemeine Mandatsbedingungen in der Fassung vom 01. Juli 2018

## **A. Prüfungsgegenstand und Sachverhalt**

### **I. Sachverhalt**

Am 12. Juli 2020 trat die Verordnung 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088 in Kraft (nachfolgend: Taxonomie-Verordnung – TaxonomieVO).

Ziel der Verordnung ist es, die Aspekte Umwelt, Soziales und Governance (Environment Social Governance – ESG) in den Mittelpunkt des Finanzsystems zu stellen, um den Übergang der EU-Wirtschaft zu einer umweltfreundlicheren und widerstandsfähigeren Kreislaufwirtschaft zu unterstützen und um Investitionen in Anbetracht der Treibhausgasemissionen, Ressourcenverknappung und Arbeitsbedingungen nachhaltiger zu gestalten. So sollen ESG-Aspekte durchgängig in allen Bereichen in den Investitions- und Beratungsprozess integriert werden. Insbesondere sollen alle Finanzmarktteilnehmer, die von Dritten beauftragt sind, in ihrem Namen Investitionsentscheidungen zu treffen, ESG-Aspekte in ihre internen Prozesse integrieren und ihre Auftraggeber davon in Kenntnis setzen. Um den Wirtschaftsteilnehmern und Investoren bei ihren Investitionsentscheidungen Klarheit darüber zu verschaffen, welche Tätigkeiten als nachhaltig angesehen werden, stellt die Verordnung einheitliche Kriterien auf für die Feststellung, ob eine Wirtschaftstätigkeit ökologisch nachhaltig ist, vgl. Art. 1 Abs. 1 TaxonomieVO. Ferner wird ein Verfahren festgelegt, bei dem eine Multi-Stakeholder-Plattform eingesetzt wird, um auf der Grundlage einer Reihe technischer Bewertungskriterien ein einheitliches EU-Klassifizierungssystem zu schaffen, anhand dessen festgestellt wird, welche Wirtschaftstätigkeiten als nachhaltig gelten.<sup>1</sup>

Ökologisch nachhaltig ist eine Investition nach Art. 2 Nr. 1 TaxonomieVO, wenn sie sich auf eine oder mehrere Wirtschaftstätigkeiten bezieht, die gemäß dieser

---

<sup>1</sup> Vgl. EU-Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen, vom 24.5.2018, COM(2018) 353 final, S. 1.

Verordnung als ökologisch nachhaltig gelten; gemäß Art. 3 TaxonomieVO<sup>2</sup> gilt eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig, wenn sie

- a) gemäß den Artikeln 10 bis 16 einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung eines oder mehrerer der Umweltziele des Artikels 9 leistet;
- b) nicht zu einer in Artikel 17 bestimmten erheblichen Beeinträchtigung eines oder mehrerer der Umweltziele des Artikels 9 führt;
- c) unter Einhaltung des in Artikel 18 festgelegten Mindestschutzes ausgeübt wird;
- d) technischen Bewertungskriterien entspricht, die die Kommission gemäß Artikel 10 Absatz 3, Artikel 11 Absatz 3, Artikel 12 Absatz 2, Artikel 13 Absatz 2, Artikel 14 Absatz 2 und Artikel 15 Absatz 2 festgelegt hat.

Anhand dieser Kriterien bestimmen die Mitgliedstaaten und die Union, ob eine Wirtschaftstätigkeit als eine ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeit für die Zwecke aller Maßnahmen einzustufen ist, mit denen für Finanzmarktteilnehmer oder Emittenten Anforderungen an Finanzprodukte oder Unternehmensanleihen festgelegt werden, die als „ökologisch nachhaltig“ bereitgestellt werden, Art. 4.

Die Umweltziele nach Art. 9 sind

- a) Klimaschutz;
- b) Anpassung an den Klimawandel;
- c) die nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen;
- d) der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft;
- e) Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung;
- f) der Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme.

---

<sup>2</sup> Alle Art. ohne Kennzeichnung sind solche der TaxonomieVO.

In den Artikeln 10 bis 15 wird im Einzelnen für jedes der in Art. 9 genannten Umweltziele festgelegt, welche Anforderungen Wirtschaftstätigkeiten erfüllen müssen, um einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des jeweiligen Umweltziels zu leisten. Nach Art. 16 leisten darüber hinaus unter bestimmten Voraussetzungen auch Wirtschaftstätigkeiten einen Beitrag zur Erreichung der Umweltziele, die es unmittelbar anderen Tätigkeiten ermöglichen einen wesentlichen Beitrag zu einem oder mehreren dieser Ziele leisten.

Art. 17 legt fest, wann eine Wirtschaftstätigkeit eine wesentliche Beeinträchtigung der in Art. 9 genannten Umweltziele darstellt.

Als eines der Umweltziele nennt die TaxonomieVO unter Art. 9 lit. d) auch den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft.

Die Kreislaufwirtschaft wird in Art. 2 Nr. 9 definiert als *„Wirtschaftssystem, bei dem der Wert von Produkten, Materialien und anderen Ressourcen in der Wirtschaft so lange wie möglich erhalten bleibt und ihre effiziente Nutzung in Produktion und Verbrauch verbessert wird, wodurch die Auswirkungen ihrer Nutzung auf die Umwelt reduziert und das Abfallaufkommen sowie die Freisetzung gefährlicher Stoffe in allen Phasen ihres Lebenszyklus minimiert werden, auch durch Anwendung der Abfallhierarchie“*. Die Abfallhierarchie ist gemäß Art. 2 Nr. 8 die in Art. 4 der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (im Folgenden: Abfallrahmenrichtlinie – AbfallRRL). Sie legt die folgende Prioritätenfolge fest, an denen sich Rechtsvorschriften und politische Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Abfallbewirtschaftung orientieren sollen: *„(1) Vermeidung; (2) Vorbereitung auf Wiederverwendung; (3) Recycling; (4) sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung; (5) Beseitigung“*.

Art. 13 Abs. 1 nennt eine Reihe von Aspekten, die eine Wirtschaftstätigkeit kennzeichnen, die einen wesentlichen Beitrag zu dem Umweltziel des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft leistet. Dazu gehört nach Art. 13 Abs. 1 lit. j), wenn die Wirtschaftstätigkeit *„die Abfallverbrennung möglichst verringert und die Abfallbeseitigung, einschließlich der Deponierung, vermeidet, gemäß den Grundsätzen der Abfallhierarchie“*.

Eine wesentliche Beeinträchtigung des Umweltziels der Kreislaufwirtschaft - einschließlich der Abfallvermeidung und des Recyclings - liegt Art. 17 Abs. 1 lit. d) zu Folge unter anderem vor, „*wenn die betreffende Tätigkeit zu einer deutlichen Zunahme bei der Erzeugung, Verbrennung oder Beseitigung von Abfällen – mit Ausnahme der Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen – führt*“.

Der Begriff der Abfallverbrennung wird in der TaxonomieVO indes nicht definiert. Dabei wird in der Abfallwirtschaft und insbesondere auch nach der AbfallRRL unterschieden zwischen der Verbrennung von Abfällen zum Zwecke ihrer Beseitigung – vgl. Art. 3 Nr. 19 AbfallRRL i.V.m. Anhang I, D 10 „Verbrennung an Land“ und D 11 „Verbrennung auf See“ – und der Verbrennung zum Zwecke der energetischen Verwertung – vgl. Art. 3 Nr. 15 AbfallRRL i.V.m. Anhang II, R 1 „Hauptverwendung als Brennstoff oder als anderes Mittel der Energieerzeugung“<sup>3</sup>. Dies spiegelt sich auch in der Abfallhierarchie gemäß Art. 4 AbfallRRL wider, insofern, als dass die Verbrennung zur energetischen Verwertung – sogenannte thermische Verwertung – eine Verwertungsmaßnahme der 4. Stufe der Hierarchie darstellt, wohingegen die Verbrennung zur Beseitigung dementsprechend eine Beseitigungsmaßnahme auf der 5. Stufe der Hierarchie ist.

## II. Prüfauftrag

Die thermische Abfallverwertung, d.h. die Abfallverbrennung zur Verwertung („waste to energy“) stellt einen wesentlichen Verwertungsweg für Abfälle dar und spielt eine wichtige Rolle im Rahmen der Abfallbewirtschaftung in der Europäischen Union.<sup>4</sup> Die nationalen Verbände der privaten Entsorgungswirtschaft als Mitglieder der Fédération Européenne des Activités du Déchet (nachfolgend: „FEAD“) vertreten eine Reihe von Unternehmen, die thermische Abfallverwertungsanlagen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union betreiben.

---

<sup>3</sup> Wobei die Verbrennung in Verbrennungsanlagen, deren Zweck in der Behandlung fester Siedlungsabfälle besteht, nur dann eine Verwertung darstellt, wenn diese über einen bestimmten Energieeffizienzgrad verfügen, der sich aus Fußnote 1 des Anhangs II ergibt.

<sup>4</sup> Umweltbundesamt, Energieerzeugung aus Abfällen – Stand und Potenziale in Deutschland bis 2030, UBA Texte 51/2018, S. 12.

Aus den Regelungen der TaxonomieVO geht nicht eindeutig hervor, welche Stellung die Abfallverbrennung zur Verwertung („waste to energy“) nach der TaxonomieVO hat, d.h. ob die thermische Verwertung von Abfällen als nachhaltige Wirtschaftstätigkeit gelten kann oder als nicht nachhaltige Wirtschaftstätigkeit zu werten ist. Daher hat FEAD um eine Klärung dieser Frage gebeten, um für die betroffenen Unternehmen der Entsorgungsbranche Rechtssicherheit zu schaffen.

Im Rahmen dieser gutachterlichen Stellungnahme wird eine rechtliche Analyse und Auslegung der TaxonomieVO im Hinblick auf die Frage vorgenommen, ob die Abfallverbrennung in Form der thermischen Verwertung von Abfällen zur Energiegewinnung (Hinweis: wird im Folgenden auf die thermische Abfallverwertung / die Abfallverbrennung zur Verwertung Bezug genommen, so ist darunter eine Abfallverbrennung zur Energiegewinnung („waste to energy“) zu verstehen, die das R1-Kriterium gemäß Anhang II der AbfallRRL erfüllt und daher als Verwertungsverfahren auf der 4. Stufe der Abfallhierarchie gilt) nach der Verordnung als nachhaltige Wirtschaftstätigkeit gewertet werden kann oder als nicht nachhaltig gilt. Dazu wird die Verordnung grammatikalisch, historisch, systematisch und teleologisch ausgelegt, wobei insbesondere auch der abfallrechtliche und politische europäische Rahmen, in dem die thermische Abfallverwertung stattfindet, berücksichtigt wird.

## **B. Zusammenfassung**

Die TaxonomieVO nennt den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft als ein Umweltziel. In diesem Zusammenhang nimmt die TaxonomieVO Bezug auf die Abfallverbrennung; eine Tätigkeit, die gemäß der Abfallhierarchie möglichst zu einer Verringerung der Abfallverbrennung und Vermeidung der Abfallbeseitigung führt, dient gemäß Art. 13 Abs. 1 lit. j) dem Umweltziel des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft und kann damit als nachhaltig im Sinne des Art. 3 gelten. Andererseits stellt eine Tätigkeit, die zu einer deutlichen Zunahme bei der Erzeugung, Verbrennung oder Beseitigung von Abfällen – mit Ausnahme der Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen – führt, gemäß Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) eine Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft und damit eine nicht nachhaltige Tätigkeit dar.

In der TaxonomieVO wird der Begriff der Abfallverbrennung nicht definiert. Die Verbrennung von Abfällen kann in rechtlicher Hinsicht jedoch sowohl als

Abfallverwertung gewertet werden, wenn sie der Energieerzeugung dient, als auch als Abfallbeseitigung, wenn sie zu keiner nennenswerten Energiegewinnung führt und in erster Linie der Verringerung des Abfallvolumens oder der Ausschleusung von Schadstoffen aus dem Stoffkreislauf dient. Die unterschiedliche Bedeutung der Abfallverbrennung legt nahe, dass diese auch im Hinblick auf die Kreislaufwirtschaft unterschiedliche Auswirkungen haben kann und insofern hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit unterschiedlich zu bewerten ist.

## I. Ergebnis der grammatikalischen Auslegung

Die grammatikalische Auslegung der Art. 13 und 17, d.h. die Auslegung allein nach dem Wortlaut, bringt diesbezüglich jedoch keine Klarheit. Der Begriff Abfallverbrennung wird undifferenziert verwendet, so dass zunächst davon auszugehen wäre, dass die Abfallverbrennung generell kritisch für den Übergang zur Kreislaufwirtschaft und u.U. nicht nachhaltig ist. Allerdings lässt die Forderung nach einer Verringerung der Abfallverbrennung einerseits und die weitergehende Forderung nach einer Vermeidung der Abfallbeseitigung andererseits sowie die ausdrückliche Bezugnahme auf die Abfallhierarchie gemäß Art. 4 AbfallRRL den Schluss zu, dass durchaus zwischen der Abfallverbrennung zum Zwecke der Verwertung und der Abfallverbrennung zum Zwecke der Beseitigung unterschieden werden kann und dass eine Abfallverbrennung, die nicht der Beseitigung dient, vom Verordnungsgeber als weniger nachteilig angesehen wird und u.U. auch als der Kreislaufwirtschaft dienlich angesehen werden kann. Schließlich nimmt die Verordnung dem Wortlaut nach auch nur mittelbar Bezug auf die Abfallverbrennung und verhält sich nicht zur Auswirkung der Abfallverbrennung selbst auf die Kreislaufwirtschaft. Die Verordnung regelt im Grunde nur die Nachhaltigkeit von Wirtschaftstätigkeiten, die die Abfallverbrennung verringern oder zu einer Zunahme der Abfallverbrennung führen. Im Ergebnis bringt die grammatikalische Auslegung keine Klarheit, da der Wortlaut sowohl Anhaltspunkte dafür bietet, dass die Abfallverbrennung allgemein als im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft stehend und damit als nicht nachhaltig einzustufen ist, als auch dafür, dass zwischen der Abfallverbrennung zur Beseitigung und der Abfallverbrennung zur Verwertung (in Form der Energiegewinnung) zu unterscheiden ist und letztere nicht per se als im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft stehend und nicht nachhaltig gewertet werden kann.

## II. Ergebnis der historischen Auslegung

Zu einem ähnlich unbefriedigendem Ergebnis führt die historische Auslegung, d.h. die Auslegung nach dem Willen des Gesetzgebers, der aus den Gesetzesmaterialien zu erschließen ist. Zwar sind im Gesetzgebungsprozess von den Verordnungsgebern Parlament und Rat Änderungen an den Regelungen zur Abfallverbrennung vorgenommen worden, die darauf hindeuten, dass bei der Beurteilung der Abfallverbrennung im Hinblick auf die Kreislaufwirtschaft zwischen Abfallverbrennung zur Beseitigung und Abfallverbrennung zur Verwertung zu differenzieren ist. Aus diesen Änderungen könnte auch geschlossen werden, dass gewisse Arten und/oder Formen der Abfallverbrennung – wie etwa die Verbrennung von Abfällen zur Verwertung – nach den Vorstellungen der Verordnungsgeber durchaus als im Einklang mit dem Umweltziel des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft und somit als ökologisch nachhaltig angesehen werden könnten. Allerdings finden sich zu den betreffenden Änderungen keine Begründungen und Erläuterungen in den Gesetzesmaterialien, so dass diese Vermutungen und Interpretationen nicht rechtssicher sind und daher nicht mit hinreichender Rechtssicherheit festgestellt werden kann, dass der Verordnungsgeber hinsichtlich der Abfallverbrennung zwischen verschiedenen Formen der Verbrennung differenzieren will und die thermische Verwertung von Abfällen ggfs. als nachhaltig gewertet werden kann.

## III. Ergebnis der systematischen Auslegung

Wesentlich ergiebiger ist dagegen die systematische Auslegung der Regelungen zur Abfallverbrennung. Dabei wird der Normgehalt aus dem Verhältnis der Norm zu den anderen Regelungen des Gesetzes und zu anderen einschlägigen Gesetzen abgeleitet. So sind die Regelungen der Art. 13 Abs. 1 lit. j) und 17 Abs. 1 lit. d) ii) zur Abfallverbrennung sowohl im Gesamtzusammenhang der TaxonomieVO zu sehen und ins Verhältnis zu den anderen Regelungen der Verordnung zu setzen als auch im Gesamtzusammenhang der abfallrechtlichen Vorschriften der EU und insbesondere im Zusammenhang mit der AbfallRRL und der Abfallhierarchie.

Die systematische Auslegung der Regelungen zur Abfallverbrennung im (Gesamt-)Zusammenhang der TaxonomieVO zeigt, dass die thermische Verwertung von

Abfällen zur Energiegewinnung tatsächlich einen Beitrag zur Erreichung des Umweltziels „Übergang zur Kreislaufwirtschaft“ nach Art. 9 lit. d) leisten kann, da sie die natürlichen Ressourcen schont. Im Rahmen der Abfallverbrennung können nämlich Metalle aus den Verbrennungsaschen zurückgewonnen werden, aus der Rauchgasreinigung kann Gips gewonnen werden und die Verbrennungsaschen selbst können als Ersatzbaustoff verwendet werden. Die systematische Auslegung zeigt ferner, dass die thermische Abfallverwertung zur Energiegewinnung auch einen Beitrag zur Erreichung der Umweltziele „Klimaschutz“ nach Art. 9 lit. a) und „Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ nach Art. 9 lit. e) leisten kann. Zum Klimaschutz kann sie durch einen im Verhältnis zur herkömmlichen Energieerzeugung verringerten CO<sub>2</sub>-Ausstoß beitragen, da die Verbrennung biogener Abfälle, die bis zu 50 % der verbrannten Siedlungsabfälle ausmacht, als klimaneutral gilt. Zur Verringerung der Umweltverschmutzung kann sie zum einen durch die Ausschleusung der in Abfällen enthaltenen Schadstoffe aus dem Stoffkreislauf und zum anderen durch einen im Vergleich zur herkömmlichen Energieerzeugung verringerten Ausstoß an Schwermetallen wie Arsen, Cadmium und Dioxinen beitragen.

Insbesondere ergibt sich aus der Abfallhierarchie nach der AbfallRRL, dass die Abfallverbrennung differenziert zu betrachten ist und die Abfallverbrennung zur Verwertung durchaus als nachhaltig gewertet werden kann. Die Abfallhierarchie ist der „Eckpfeiler der europäischen Abfallpolitik und -gesetzgebung“ und das übergeordnete Prinzip der Abfall- und Kreislaufwirtschaft. Soweit die Abfallverbrennung im Einklang mit der Abfallhierarchie steht, dient sie der Kreislaufwirtschaft und kann auch nicht die übrigen Umweltziele der TaxonomieVO beeinträchtigen, da eine Maßnahme, die der Hierarchie entspricht, die beste Umweltoption darstellt. Die thermische Behandlung kann auf unterschiedlichen Stufen der Hierarchie (Recycling – Verwertung – Beseitigung) stehen. Zudem fordern die AbfallRRL und die Hierarchie, dass jeweils diejenige Behandlungsoption für Abfälle gewählt wird, die dem Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit am besten dient, wobei die Wahl der Behandlungsoption außerdem unter den Vorbehalt der technischen Durchführbarkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit steht, so dass Abweichungen von der Hierarchie möglich und u.U. erforderlich sind. Es kann daher nicht pauschal und allgemeingültig festgestellt werden, dass die Abfallverbrennung nicht im Sinne der Kreislaufwirtschaft ist. Hinzu kommt, dass den Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der

sinnvollsten Behandlungsoption für Abfälle ein weites Ermessen zukommt. Dies würde durch die pauschale Einstufung der Abfallverbrennung als nicht im Sinne der Kreislaufwirtschaft und damit als nicht nachhaltig unterlaufen.

Bei der Bewertung der Abfallverbrennung im Rahmen der TaxonomieVO ist zudem die Regelung der sogenannten Entsorgungsautarkie gemäß Art. 16 AbfallRRL zu beachten. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein ausreichendes Netz von Anlagen zur Behandlung ihrer Siedlungsabfälle zu unterhalten, wobei der Richtliniengeber offensichtlich davon ausgeht, dass es sich dabei in erster Linie um Abfallverbrennungsanlagen handelt und gemischte Siedlungsabfälle nach den Vorstellungen des europäischen Gesetzgebers in der Regel thermisch behandelt werden. Es stünde im Widerspruch zu der gesetzlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ausreichende Kapazitäten zur Behandlung – d.h. auch zur Verbrennung – ihrer Beseitigungs- und gemischten Siedlungsabfälle zu schaffen und vorzuhalten, wenn die thermische Behandlung von (Siedlungs-)Abfällen nach der TaxonomieVO generell als der Kreislaufwirtschaft zuwiderlaufend und deshalb als nicht nachhaltig gelten würde. Denn dadurch würde den Mitgliedstaaten bzw. den Einrichtungen und Unternehmen, die diese Anlagen betreiben, um der Pflicht nach Art. 16 Abs. 1 Abfall-RRL nachzukommen, Probleme bei der Finanzierung der Anlagen bereitet und die Umsetzung der Autarkie würde im Ergebnis behindert.

Daher sind die Art. 13 und 17 der TaxonomieVO auch im Zusammenhang mit der Autarkie gemäß Art. 16 AbfallRRL dahingehend auszulegen, dass die Abfallverbrennung differenziert zu betrachten ist und die Verbrennung, insbesondere die Verbrennung zur Verwertung in Form der Energiegewinnung, durchaus als nachhaltig im Sinne des Art. 3 der TaxonomieVO gewertet werden kann.

#### IV. Ergebnis der teleologischen Auslegung

Die teleologische Auslegung, bei welcher der Gehalt einer Norm durch Rückschluss auf die mit ihr verfolgten Ziele bestimmt wird, steht in engem Zusammenhang mit der systematischen Auslegung, da in deren Rahmen dargelegt worden ist, inwiefern die thermische Abfallbehandlung den Zielen der TaxonomieVO entspricht. Insofern führt auch die teleologische Auslegung zu dem Ergebnis, dass die Abfallverbrennung zur Verwertung als nachhaltig gelten kann.

Somit ist nach Auslegung der Regelungen der TaxonomieVO zur Abfallverbrennung abschließend festzustellen, dass die Abfallverbrennung differenziert zu betrachten und zwischen der Verbrennung zur Beseitigung und der Verbrennung zur Verwertung zu unterscheiden ist und dass die thermische Verwertung, wenn sie den Vorgaben der Abfallhierarchie entspricht, tatsächlich nicht im Widerspruch zu den Umweltzielen der TaxonomieVO und insbesondere zur Kreislaufwirtschaft steht und als nachhaltig gemäß Art. 3 gewertet werden kann.

### **C. Würdigung**

Bei der Auslegung von Regelungen des Unionsrechts kommen grundsätzlich die aus den nationalen Rechtsordnungen vertrauten Methoden zur Anwendung, d.h. die Auslegung nach dem Wortlaut (grammatikalische Auslegung – dazu unter I.), die auf den Willen der Normgeber abstellende Auslegung (historische Auslegung – dazu unter II.), die Auslegung nach der Einbettung der einzelnen Vorschrift in den Gesamtzusammenhang (systematische Auslegung – dazu unter III.) sowie die Auslegung nach dem Sinn und Zweck der Norm (teleologische Auslegung – dazu unter IV.).<sup>5</sup>

#### **I. Grammatikalische Auslegung**

Der grammatikalischen Auslegung kommt im Unionsrecht eine nur untergeordnete Bedeutung zu, da die verschiedenen Sprachfassungen gleichrangig nebeneinander stehen und insbesondere Sekundärrechtsakte in den verschiedenen Sprachfassungen oft erheblich voneinander abweichen.<sup>6</sup>

Es stellt sich die Frage, ob sich aus dem Wortlaut entnehmen lässt, welche Stellung die Abfallverbrennung zur Verwertung („waste to energy“) im Rahmen der Taxonomie hat und ob sie als nachhaltig oder nicht nachhaltig zu werten ist.

---

<sup>5</sup> Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 19, Rn. 13 ff.

<sup>6</sup> Wegener, aaO., Rn. 13.

## 1. Abfallverbrennung als der Kreislaufwirtschaft widersprechende wirtschaftliche Tätigkeit

Art. 13 Abs. 1 lit. j) stellt fest, dass eine Wirtschaftstätigkeit dem Umweltziel der Kreislaufwirtschaft dient, wenn sie „die Abfallverbrennung möglichst verringert und die Abfallbeseitigung, einschließlich der Deponierung, vermeidet, gemäß den Grundsätzen der Abfallhierarchie“. Nach Art. 17 Abs. 1 lit. d) stellt eine Tätigkeit eine wesentliche Beeinträchtigung des Umweltziels der Kreislaufwirtschaft einschließlich der Abfallvermeidung und des Recyclings dar, „wenn sie zu einer deutlichen Zunahme bei der Erzeugung, Verbrennung oder Beseitigung von Abfällen – mit Ausnahme der Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen – führt“.

Danach scheint die Abfallverbrennung im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft zu stehen. Es ist indes nicht klar, wie der Begriff der Abfallverbrennung im Sinne der Verordnung zu verstehen ist.

## 2. Unklarer und undifferenzierter Begriff der Abfallverbrennung

Der Begriff der Abfallverbrennung wird in der TaxonomieVO nicht definiert. Da der von der TaxonomieVO zugrunde gelegte Begriff der Verbrennung nicht eigens definiert wird, kann dieser entweder sämtliche Arten und Formen der Abfallverbrennung umfassen oder aber auch nur spezifische Arten – so kann man unterscheiden nach dem Zweck der Verbrennung, d.h. zwischen der Verbrennung zur Beseitigung und der Verbrennung zur (energetischen) Verwertung, vgl. Art. 3 Nr. 19 AbfallRRL i.V.m. Anhang I, D 10 und D 11 sowie Art. 3 Nr. 15 AbfallRRL i.V.m. Anhang II, R 1, oder man kann unterscheiden nach der Art der zu verbrennenden Abfälle, d.h. zwischen der Verbrennung von gefährlichen oder ungefährlichen Abfällen.

Es wird in Art. 13 und 17 nicht zwischen den verschiedenen Arten der Abfallverbrennung im Hinblick auf eine Beseitigung oder Verwertung differenziert. Auch in der englischen Sprachfassung wird in Art. 13 und 17 ganz generell von der Abfallverbrennung („incineration of waste“) gesprochen; gleiches gilt für die französische Sprachfassung („incinération des déchets“).

Demnach ist zunächst davon auszugehen, dass die Verbrennung ganz allgemein, ohne Unterscheidung zwischen Verbrennung zur Verwertung und Verbrennung zur Beseitigung, im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft steht. Die Verbrennung zur Verwertung wäre demnach nicht nachhaltig.

3. Differenzierung zwischen Verbrennung zur Verwertung und Verbrennung zur Beseitigung nach der Syntax des Art. 13 Abs. 1 lit. j)

Ein Indiz dafür, dass in der TaxonomieVO doch zwischen der Abfallverbrennung zur Beseitigung und der Abfallverbrennung zur Verwertung differenziert wird und letztere nicht grundsätzlich im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft steht, bietet die Formulierung des Art. 13 Abs. 1 lit. j), wonach eine Tätigkeit nachhaltig ist, welche die Abfallverbrennung „möglichst verringert“ und die Abfallbeseitigung, einschließlich der Deponierung, „vermeidet“.

Auffällig ist jedoch, dass sprachlich zwischen den beiden Halbsätzen unterschieden wird. Während die Abfallverbrennung „möglichst verringert“ werden soll, ist die Abfallbeseitigung einschließlich der Deponierung „zu vermeiden“. Es wird dem Wortlaut nach mithin zwischen der Abfallverbrennung, die nur zu verringern ist, und der Abfallbeseitigung, die zu vermeiden ist, unterschieden. Der Ordnungsgeber hat damit sprachlich zum Ausdruck gebracht, dass die Verbrennung nicht gleichbedeutend ist mit der Beseitigung.

Da die Abfallverbrennung aber „möglichst zu verringern“ ist, könnte dies zunächst dafür sprechen, dass auch die thermische Verwertung nicht als Beitrag zur Kreislaufwirtschaft gewertet werden kann.

Die Verwendung des Verbs „verringern“ in Bezug auf die Abfallverbrennung im Gegensatz zum „vermeiden“ in Bezug auf die Beseitigung könnte jedoch so verstanden werden, dass der Ordnungsgeber die Abfallverbrennung bis zu einem gewissen Maß für sinnvoll erachtet. Die sprachliche Ausgestaltung eröffnet einen Interpretationsspielraum dahingehend, dass die Abfallverbrennung, anders als die Abfallbeseitigung, nicht vollständig und in jedem Fall als im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft stehend gesehen wird – sonst wäre auch sie zu vermeiden –, sondern zumindest bis zu einem gewissen Grad oder aber in einer gewissen Form einen Beitrag zur

Kreislaufwirtschaft leisten kann und ihr damit ein gewisser ökologisch nachhaltiger Wert zuzusprechen sein kann. Jedenfalls werden die Beseitigung und die Verbrennung hinsichtlich ihres Beitrags zur Kreislaufwirtschaft offensichtlich unterschiedlich bewertet und die Verbrennung wird offensichtlich positiver beurteilt als die Beseitigung, da sie nur verringert und nicht vollständig vermieden werden soll.

Diese Interpretation wird auch durch die Verwendung des Adverbs „möglichst“ im Zusammenhang mit der Vermeidung der Abfallverbrennung gestützt. Als Synonym für „möglichst“ hätte auch die Wortwendung „wenn es geht“ bzw. „wenn es möglich ist“ eingesetzt werden können.<sup>7</sup> Hierin kommt ebenfalls zum Ausdruck, dass eine Abfallverbrennung nicht in jedem Fall zu verringern ist, sondern eben nur „wenn möglich“. Im Umkehrschluss kann dies auch dahingehend verstanden werden, dass eine Verbrennung nur dann erfolgen soll – bzw. dann erfolgen kann –, wenn dies sinnvoll ist, bspw. weil eine anderweitige Nutzung der Abfälle nicht (mehr) in Betracht kommt oder sich die Verbrennung zur Verwertung unter einer ökobilanziellen „Gesamtschau“ als vorteilhafter für Mensch und Umwelt erweist. Die Verwendung des Wortes „möglichst“ ist daher als Abmilderung der durch den Begriff „verringern“ hervorgegerufenen negativen Konnotation der Abfallverbrennung zu verstehen und eröffnet insoweit die Möglichkeit, die Abfallverbrennung zur thermischen Verwertung als Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft einzuordnen.

Da der Begriff der Abfallverbrennung nicht definiert wird, erscheint es vor diesem Hintergrund möglich, die vom Ordnungsgeber vorgenommene Unterscheidung dahingehend zu interpretieren, dass die Abfallverbrennung insoweit verringert werden soll, wie sie keinen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft leistet. Eine Abfallverbrennung, die einen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft leistet, könnte dagegen weiter durchgeführt werden.

Eine eindeutige und rechtssichere Aussage lässt sich indes nicht treffen. Dies gilt umso mehr, als dass sich die verschiedenen Sprachfassungen des Art. 13 Abs. 1 lit. j) der Verordnung unterscheiden – so findet sich in der englischen und französischen Fassung das Wort „möglichst“ in Bezug auf die Vermeidung der Abfallverbrennung nicht.

---

<sup>7</sup> <https://www.duden.de/rechtschreibung/moeglichst>; zuletzt aufgerufen am: 17.06.2020.

4. Differenzierung zwischen Verbrennung zur Verwertung und Verbrennung zur Beseitigung durch Bezugnahme auf Abfallhierarchie in Art. 13 Abs. 1 lit. j)

Ein weiterer Anknüpfungspunkt zur Beurteilung, ob nach dem Wortlaut der TaxonomieVO die Abfallverbrennung ganz allgemein als im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft stehend und damit als nicht nachhaltig betrachtet werden kann, oder ob dabei zwischen der Abfallverbrennung zur Beseitigung und der Abfallverbrennung zur Verwertung zu differenzieren ist, könnte der Hinweis auf die Abfallhierarchie in Art. 13 Abs. 1 lit. j) sein.

Die Feststellung, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft leistet, wenn sie die Abfallverbrennung möglichst verringert und die Abfallbeseitigung vermeidet, wird durch den Zusatz *„gemäß den Grundsätzen der Abfallhierarchie“* ergänzt. In den Begriffsbestimmungen nach Art. 2 Nr. 8 wird klargestellt, dass es sich dabei um die Abfallhierarchie gemäß Art. 4 AbfallRRL handelt.

Die Abfallhierarchie unterscheidet zwischen Verwertungsverfahren nach der 4. Stufe der Hierarchie und Beseitigungsverfahren nach der 5. Stufe der Hierarchie. Die Abfallverbrennung kann sowohl eine Abfallverwertung darstellen, vgl. Art. 3 Nr. 15 AbfallRRL i.V.m. Anhang II, R 1 „Hauptverwendung als Brennstoff oder als anderes Mittel der Energieerzeugung“, als auch eine Abfallbeseitigung, vgl. Art. 3 Nr. 19 AbfallRRL i.V.m. Anhang I, D 10 „Verbrennung an Land“ und D 11 „Verbrennung auf See“. Auch die Kommission hat festgestellt, dass die thermische Behandlung von Abfällen *„sehr unterschiedliche Formen der Abfallaufbereitung“* umfasst, *„die von der „Beseitigung“ über die „Rückgewinnung“ bis hin zum „Recycling“ reichen. So werden Verfahren wie die anaerobe Gärung, bei der Biogas und Gärrückstände anfallen, im EU-Abfallrecht als Recycling angesehen, während Abfallverbrennung mit nur begrenzter energetischer Verwertung als Beseitigung gilt.“*<sup>8</sup> Die Abfallverbrennung zur Verwertung steht damit in der Abfallhierarchie über der Abfallverbrennung, die mangels hinreichender Energieeffizienz der Verbrennungsanlage nur eine Beseitigung darstellt.

---

<sup>8</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (COM(2017) 34 final) vom 26.01.2017, S. 4.

Somit bietet der Bezug auf die Abfallhierarchie nach Art. 4 AbfallRRL in Art. 13 Abs. 1 lit. j) ein Indiz dafür, dass der Begriff der Abfallverbrennung bei der Beurteilung des Beitrags einer Tätigkeit zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft nicht pauschal und undifferenziert verstanden werden soll, sondern bei der Beurteilung zwischen der Verbrennung zur Beseitigung und der Verbrennung zur Verwertung unterschieden werden muss – und der Verbrennung zur Verwertung ggfs. eine positive Auswirkung auf die Kreislaufwirtschaft zuerkannt werden kann.

5. Einordnung der Abfallverbrennung insgesamt als Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft nach Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii)

Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) stellt klar, dass eine Tätigkeit die Kreislaufwirtschaft erheblich beeinträchtigt, wenn sie zu einer deutlichen Zunahme bei der *„(...) Verbrennung oder Beseitigung von Abfällen – mit Ausnahme der Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen – führt“*.

Hier wird dem Wortlaut nach die Verbrennung allgemein der Beseitigung allgemein gegenübergestellt („oder“), so dass die Verbrennung zur Verwertung vom Verbrennungsbegriff des Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) offenbar mit umfasst ist und demnach als Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft gelten kann.

Allerdings enthält auch Art. 17 Abs. 1 eine Einschränkung, ähnlich der Bezugnahme auf die Abfallhierarchie in Art. 13 Abs. 1 lit. j): Nach Art. 17 Abs. 1 gilt eine Wirtschaftstätigkeit *„unter Berücksichtigung des Lebenszyklus der durch eine Wirtschaftstätigkeit bereitgestellten Produkte und Dienstleistungen, darunter auch von Erkenntnissen aus vorhandenen Lebenszyklusanalysen“* als erheblich beeinträchtigend für die Kreislaufwirtschaft, wenn sie zu einer deutlichen Zunahme der Verbrennung von Abfällen führt.

So kann dem Wortlaut des Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) nach im Ergebnis ohne Prüfung des Lebenszyklus‘ nicht ohne Weiteres eine Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft durch die Abfallverbrennung angenommen werden. Welche Auswirkungen die Bezugnahme auf den Lebenszyklusgedanken auf die Wertung der Abfallverbrennung als Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft hat, ist im Rahmen der systematischen und teleologischen Auslegung zu klären (dazu näher unter III. und IV.).

## 6. Keine Bewertung der Abfallverbrennung selbst

Abschließend ist noch festzustellen, dass die Verordnung dem Wortlaut nach genau genommen im Grunde gar keine Aussage über die Nachhaltigkeit der Abfallverbrennung selbst trifft.

Sowohl Art. 13 Abs. 1 lit. j) als auch Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) beziehen sich dem Wortlaut nach nicht direkt und unmittelbar auf die Tätigkeit der Abfallverbrennung selbst. Sie stellen nicht fest, dass „die Abfallverbrennung“ keinen Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft leisten würde (Art. 13 Abs. 1 lit. j)) oder dass „die Abfallverbrennung“ als erheblich beeinträchtigend für die Kreislaufwirtschaft gilt (Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii)). Die Verordnung stellt nur auf Tätigkeiten ab, die die Abfallverbrennung verringern (Art. 13 Abs. 1 lit. j)) bzw. zu einer Zunahme der Abfallverbrennung (Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii)) führen. Sie bezieht sich damit genau genommen nur auf Wirtschaftstätigkeiten, die der Abfallverbrennung vorgelagert sind und trifft nur über die Nachhaltigkeit dieser (vorgelagerten) Tätigkeiten, nicht aber über die Nachhaltigkeit der Abfallverbrennung selbst eine Aussage.

Besonders deutlich zeigt dies der Wortlaut des Art. 17 Abs. 1: Danach ist bei der Beurteilung, ob eine Wirtschaftstätigkeit erheblich beeinträchtigend für eines der in Art. 9 genannten Umweltziele ist, der *„Lebenszyklus der durch eine Wirtschaftstätigkeit bereitgestellten Produkte und Dienstleistungen (...)“* zu berücksichtigen. Die Verordnung zielt demnach offenbar in erster Linie auf Wirtschaftstätigkeiten aus dem produzierenden Bereich und dem Dienstleistungsbereich. Dieser Eindruck wird auch durch die Ausführungen in Erwägungsgrund (28) der Verordnung gestärkt. Dort wird erläutert, dass *„eine Wirtschaftstätigkeit (...) auf verschiedene Weise wesentlich zum Umweltziel eines Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft beitragen (kann). Sie kann beispielsweise die Haltbarkeit, Reparaturfähigkeit, Nachrüstbarkeit oder Wiederverwendbarkeit von Produkten verbessern oder den Ressourcenverbrauch durch Produktgestaltung und Auswahl von Materialien, Umfunktionierung, Demontage und Abbau im Gebäude- und Bausektor verringern, insbesondere um die Verwendung von Baumaterialien zu verringern und deren Wiederverwendung zu fördern. Sie kann wesentlich zum Umweltziel des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft durch die Entwicklung von Geschäftsmodellen des Typs „Produkt als Dienstleistung“ und von kreislaufgerechten Wertschöpfungsketten, wobei das Ziel ist, Nutzen und*

*Wert von Produkten, Komponenten und Materialien so lange wie möglich auf dem höchsten Stand zu halten, beitragen.*“ Die Abfallverbrennung selbst stellt indes kein Produkt bereit, dessen Lebenszyklus berücksichtigt werden könnte und sie ist auch nicht als Dienstleistung zu werten. Sie ist nur schwer unter eine der vorstehend genannten Tätigkeiten zu subsumieren.

Es ist mithin fraglich, ob auf Grundlage der Verordnung überhaupt eine Aussage zur Nachhaltigkeit der Tätigkeit der Abfallverbrennung selbst – sei es der Abfallverbrennung zur Beseitigung oder der Abfallverbrennung zur Verwertung – getroffen werden kann.

#### 7. Zwischenergebnis der grammatikalischen Auslegung

Die grammatikalische Auslegung der TaxonomieVO erweist sich als wenig ergiebig. Es zeigt sich, dass eine eindeutige Unterscheidung der verschiedenen Arten der Abfallverbrennung und eine differenzierte Bewertung im Hinblick auf die Nachhaltigkeit fehlt. Der Wortlaut bietet sowohl Anhaltspunkte dafür, dass die Abfallverbrennung allgemein als im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft stehend und damit als nicht nachhaltig einzustufen ist, als auch dafür, dass zwischen der Abfallverbrennung zur Beseitigung und der Abfallverbrennung zur Verwertung (in Form der Energiegewinnung) zu unterscheiden ist und letztere nicht per se als im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft stehend und nicht nachhaltig gewertet werden kann.

Nach dem Wortlaut könnte man aufgrund der fehlenden Definition und undifferenzierten Verwendung des Begriffes der Abfallverbrennung zunächst davon ausgehen, dass die Abfallverbrennung generell, unabhängig von ihrem Zweck – mit Ausnahme der Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen, vgl. Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) – im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft steht und damit gemäß Art. 3 lit a) und b) nicht als nachhaltige Tätigkeit zu werten wäre.

Gleichwohl lässt die Forderung nach einer Verringerung der Abfallverbrennung einerseits und die weitergehende Forderung nach einer Vermeidung der Abfallbeseitigung andererseits sowie die ausdrückliche Bezugnahme auf die Abfallhierarchie gemäß Art. 4 AbfallRRL den Schluss zu, dass durchaus zwischen der Abfallverbrennung zum Zwecke der Verwertung und der Abfallverbrennung zum Zwecke der Beseitigung

unterschieden werden kann und dass eine Abfallverbrennung, die nicht der Beseitigung dient, vom Ordnungsgeber als weniger nachteilig angesehen wird und u.U. auch als der Kreislaufwirtschaft dienlich angesehen werden kann.

Schließlich nimmt die Verordnung dem Wortlaut nach auch nur mittelbar Bezug auf die Abfallverbrennung und verhält sich nicht zur Auswirkung der Abfallverbrennung selbst auf die Kreislaufwirtschaft. Die Verordnung regelt im Grunde nur die Nachhaltigkeit von Wirtschaftstätigkeiten, die die Abfallverbrennung verringern oder zu einer Zunahme der Abfallverbrennung führen.

Nach alledem ergibt die grammatikalische Auslegung keine klare Antwort auf die Frage, ob die Abfallverbrennung zur Verwertung von Abfällen als nicht nachhaltig im Sinne der Verordnung einzustufen ist.

## II. Historische Auslegung

Ebenso wie der grammatikalischen Auslegung kommt auch der historischen, auf den Willen der Normgeber abstellenden Interpretation im Unionsrecht im Verhältnis zur Auslegung nationalen Rechts nur eine geringe Bedeutung zu. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass sich aufgrund des besonderen Kompromiss- und Verhandlungscharakters des europäischen Rechtssetzungsprozesses und der oft nicht sehr umfangreichen und detaillierten und zum Teil auch nicht frei zugänglichen Gesetzesmaterialien nur schwer ein einheitlicher historischer Wille des Gesetzgebers bestimmen lässt.<sup>9</sup> Tatsächlich werden Gesetzesvorschläge in der Regel nur bei Vorlage durch die Kommission von dieser eingangs kurz und allgemein begründet. Die im Laufe des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens eingebrachten Änderungsanträge werden ebenso wie Änderungen des Rates nur zu einem geringen Teil und dann auch nur in der Regel sehr knapp begründet, so dass die dahinterstehenden Intentionen und der damit verfolgte Zweck oft nicht klar werden.

So verhält es sich auch im Hinblick auf die Regelungen zur Abfallverbrennung in der TaxonomieVO. Es sind zwar Änderungen im Gesetzgebungsverfahren an den Regelungen mit Bezug zur Abfallverbrennung vorgenommen worden, jedoch ohne, dass

---

<sup>9</sup> Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 19, Rn. 14.

dazu Begründungen gegeben wurden. So wurde im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens im Bereich der Abfallverbrennung der Verweis auf die „*Vermeidung*“ der Abfallverbrennung als eine der Möglichkeiten, wie eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft leisten kann, durch eine „*Verringerung*“ der Abfallverbrennung ersetzt. Darüber hinaus wurde in Art. 13 ein Verweis auf die Grundsätze der Abfallhierarchie hinzugefügt und aus Art. 17 Abs. 1 lit. d) entfernt. Zudem wurde der Grundsatz der „*Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen*“ in Art. 17 Abs. 1 lit. d) um eine Ausnahme für die Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen ergänzt.

1. Keine Ausführungen der Kommission zu den Regelungen über die Abfallverbrennung

Die Regelungen der TaxonomieVO zur Abfallverbrennung in Art. 13 Abs. 1 lit. j) und Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) fanden sich in etwas anderer Form bereits im Vorschlag der EU-Kommission. Die Bestimmungen des Art. 13 Abs. 1 lit. j) waren sinngemäß in Art. 9 Abs. 1 lit i) geregelt. Danach leistet *„eine Wirtschaftstätigkeit (...) einen wesentlichen Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft und zu Abfallvermeidung und Recycling, wenn sie auf einem der folgenden Wege wesentlich zu diesem Umweltziel beiträgt:*

(...)

i) *Vermeidung von Abfallverbrennung und -beseitigung“.*

Die Regelung des Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) fand sich ursprünglich in Art. 12 lit. d). Dem zu Folge beeinträchtigt *„für die Zwecke des Artikels 3 Buchstabe b (...) eine Wirtschaftstätigkeit erheblich die Kreislaufwirtschaft sowie Abfallvermeidung und Recycling, wenn diese Tätigkeit zu einer erheblichen Ineffizienz bei der Materialnutzung in einer oder mehreren Phasen des Lebenszyklus von Produkten führt, unter anderem im Hinblick auf die Haltbarkeit, Reparaturfähigkeit, Nachrüstbarkeit, Wiederverwendbarkeit oder Recyclingfähigkeit der Produkte; oder wenn diese Tätigkeit zu einer deutlichen Zunahme der Erzeugung, Verbrennung oder Beseitigung von Abfall führt“.*

Die Kommission hat in der Begründung ihres Verordnungsvorschlages keinerlei Ausführungen zu den Regelungen über die Verbrennung von Abfällen in Art. 9 und 12 gemacht. Einen Anhaltspunkt dafür, dass die Kommission die Abfallverbrennung generell – mit Ausnahme der Verbrennung nicht recyclebarer gefährlicher Abfälle – als nicht mit der Entwicklung zu einer Kreislaufwirtschaft vereinbar hält, geben jedoch die Antworten der Kommission auf häufig gestellte Fragen über die Arbeit der Europäischen Kommission und der Technischen Expertengruppe für nachhaltige Finanzwirtschaft zur EU-Taxonomie & EU Green Bond Standard (Frequently Asked Questions about the work of the European Commission and the Technical Expert Group on Sustainable Finance on EU Taxonomy & EU Green Bond Standard)<sup>10</sup>. Darin führt die Kommission aus, dass die TaxonomieVO festlege, dass die Minimierung der Verbrennung eines der Mittel sei, um einen wesentlichen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft zu leisten und davon ausgehe, dass eine Tätigkeit, die zu einer erheblichen Zunahme der Abfallverbrennung führt, der Kreislaufwirtschaft "erheblichen Schaden" zufüge. Eine solche Tätigkeit könne daher nach der TaxonomieVO nicht als "ökologisch nachhaltig" eingestuft werden. Von diesem Grundsatz gelte allein für die Verbrennung nicht wiederverwertbarer gefährlicher Abfälle eine Ausnahme, die als Teil der politischen Vereinbarung zwischen den Mitgesetzgebern, eingeführt worden sei; diese Ausnahme gelte indes nicht für die Verbrennung von nicht wiederverwertbarem, nicht gefährlichem Abfall.<sup>11</sup>

## 2. Veränderung von „Vermeidung“ der Abfallverbrennung zur „Verringerung“ der Abfallverbrennung in Art. 13 Abs. 1 lit. j)

Die Entstehungsgeschichte des Art. 13 Abs. 1 lit. j) liefert allerdings starke Anhaltspunkte dafür, dass die Verordnungsgeber Europäisches Parlament und Rat die Abfallverbrennung wesentlich differenzierter betrachten als die EU-Kommission und dass Parlament und Rat die Abfallverbrennung nicht generell und pauschal als im

---

<sup>10</sup> Fundstelle: [https://ec.europa.eu/info/files/200610-sustainable-finance-teg-taxonomy-green-bond-standard-faq\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/200610-sustainable-finance-teg-taxonomy-green-bond-standard-faq_en).

<sup>11</sup> Frequently Asked Questions about the work of the European Commission and the Technical Expert Group on Sustainable Finance on EU Taxonomy & EU Green Bond Standard (FAQ EU Taxonomy & EU Green Bond Standard), S. 13; Fundstelle: [https://ec.europa.eu/info/files/200610-sustainable-finance-teg-taxonomy-green-bond-standard-faq\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/200610-sustainable-finance-teg-taxonomy-green-bond-standard-faq_en).

Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft stehend – und damit als nicht nachhaltig – sehen.

Während es im Entwurf der EU-Kommission noch hieß, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft einschließlich Abfallvermeidung, Wiederverwendung und Recycling leistet, wenn die Abfallverbrennung und Beseitigung vermieden wird<sup>12</sup>, ist diese Regelung durch den Rat erheblich abgeändert worden: dem Kompromisstext des Vorsitzes für ein Mandat für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament zu Folge leistet eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Übergang zu einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft einschließlich Abfallvermeidung und Recycling, wenn sie zu einer *„möglichst weitgehende(n) Verringerung der Abfallverbrennung und Vermeidung der Beseitigung von Abfällen (einschließlich Ablagerung von Abfällen auf Deponien) gemäß den Grundsätzen der in Artikel 4 der Richtlinie 2008/98/EG festgelegten Abfallhierarchie“* führt.<sup>13</sup> Nach den Vorstellungen des Rates muss eine Wirtschaftstätigkeit die Abfallverbrennung nicht komplett vermeiden, um einen wesentlichen Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft zu leisten, sondern dass es genügt, wenn die Abfallverbrennung durch die Wirtschaftstätigkeit verringert wird. Die Abfallbeseitigung muss dagegen nach wie vor vermieden werden, um der betreffenden Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft beimessen zu können. Dieser Kompromissvorschlag des Rates zu Art. 9 Abs. 1 lit. i) ist dann auch nahezu wortgleich als Art. 13 Abs. 1 lit. j) in die finale Fassung der Verordnung übernommen worden.

Der Ordnungsgeber hat sich mit der Änderung offenbar bewusst für eine Unterscheidung der Verbrennung und der Beseitigung entschieden. Dabei bringt er auch zum Ausdruck, dass die Abfallverbrennung u.U. nicht vermeidbar ist („möglichst“) und dass es somit nicht ausgeschlossen ist, dass sie einen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft leisten kann; anderenfalls würde die Differenzierung keinen Sinn ergeben.

---

<sup>12</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen vom 24.05.2018, COM(2018) 353 final, Art. 9 Abs. 1 lit. i).

<sup>13</sup> Kompromisstext des Vorsitzes für ein Mandat für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament vom 23.09.2019, ST 12360 2019 ADD 1, Art. 9 Abs. 1 lit. i).

Der Umstand, dass diese Unterscheidung nachträglich durch den Verordnungsgeber eingefügt worden ist, verleiht ihr besonderes Gewicht: der Verordnungsgeber hebt sich damit deutlich vom Vorschlag der Kommission ab, die mit bzw. in ihrem Verordnungsvorschlag eine kritischere Haltung gegenüber der Abfallverbrennung insgesamt einnimmt.

Insoweit könnte diese historische Entwicklung dafür sprechen, dass die Verbrennung nicht gänzlich bzw. nicht in jeder Form als nachteilig für den Übergang zur einer Kreislaufwirtschaft zu betrachten ist. Allerdings kann dies nicht mit abschließender (Rechts-)Sicherheit festgestellt werden, da die Erwägungsgründe der Verordnung und des Kompromisspapiers des Ratsvorsitzes für ein Mandat für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament dazu nichts hergeben und über die Motive und Beweggründe des Verordnungsgebers somit nur spekuliert werden kann.

### 3. Verweis auf die Grundsätze der Abfallhierarchie

#### a) Aufnahme eines Bezuges auf die Abfallhierarchie in Art. 13

In Art. 13 Abs. 1 lit. j) ist im Gesetzgebungsverfahren vom Verordnungsgeber die Feststellung ergänzt worden, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft leistet, wenn sie die Abfallverbrennung möglichst verringert und die Abfallbeseitigung, einschließlich der Deponierung, vermeidet, um den Zusatz „gemäß den Grundsätzen der Abfallhierarchie“. Dieser Zusatz war im ursprünglichen Entwurf der EU-Kommission nicht enthalten<sup>14</sup>. Sowohl der Rat als auch das Parlament haben diesen Zusatz in erster Lesung aufgenommen.<sup>15</sup>

Somit spricht einiges dafür, dass es dem Verordnungsgeber auch auf die mit dem Bezug auf die Abfallhierarchie einhergehenden Differenzierungen hinsichtlich der

---

<sup>14</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen vom 24.05.2018, COM(2018) 353 final, Art. 9 Abs. 1 lit. i).

<sup>15</sup> Kompromisstext des Vorsitzes für ein Mandat für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament vom 23.09.2019, ST 12360 2019 ADD 1, Art. 9 Abs. 1 lit. i); Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. März 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen (P8\_TA-PROV(2019)0325)), Abänderung 45.

Abfallverbrennung ankommt. Zudem könnte die Ergänzung des Verweises auf die Grundsätze der Abfallhierarchie als Ausdruck dessen gewertet werden, dass der Verordnungsgeber die Abfallhierarchie als einen zentralen Pfeiler der Kreislaufwirtschaft anerkennt und mit dem Verweis implizit die Wertung vermitteln will, dass Tätigkeiten, die im Einklang mit der Abfallhierarchie stehen, einen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft leisten.

Indes finden sich auch zu den Hintergründen dieser Ergänzung keine Erläuterungen in den Erwägungsgründen der Verordnung oder in der Entschließung des Europäischen Parlaments bzw. dem Kompromisstext des Rates für die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament, so dass auch zu den Hintergründen dieser Änderung nur Vermutungen angestellt werden können.

b) Keine Aufnahme eines Bezuges auf die Abfallhierarchie in Art. 17

Der Rat hatte in erster Lesung auch noch eine Ergänzung der Regelungen zur Beeinträchtigung der Umweltziele in Art. 17 – in erster Lesung noch Art. 12 – um einen Verweis auf die Grundsätze der Abfallhierarchie vorgesehen. Dem Kompromisstext des Rates zu Folge sollte eine Wirtschaftstätigkeit den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft erheblich beeinträchtigen, „wenn diese Tätigkeit (...) zu einer deutlichen Zunahme bei der Erzeugung, Verbrennung oder Beseitigung von Abfällen (einschließlich Ablagerung von Abfällen auf Deponien) in Abweichung von den Grundsätzen der in Artikel 4 der Richtlinie 2008/98/EG festgelegten Abfallhierarchie führt.“<sup>16</sup> Das Parlament indes hatte einen solchen Verweis in Art. 12 lit. d) (jetzt Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii)) nicht vorgesehen.<sup>17</sup> Im gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 16.04.2020, der in zweiter Lesung vom Europäischen Parlament ohne weitere Änderungen angenommen wurde, fand sich der Verweis dann auch nicht mehr.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Kompromisstext des Vorsitzes für ein Mandat für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament vom 23.09.2019, ST 12360 2019 ADD 1, Art. 12 lit. d).

<sup>17</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. März 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen (P8\_TA-PROV(2019)0325), Abänderungen 48 und 101.

<sup>18</sup> Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 16.04.2020, 5639/2/20 REV 2, Art. 12 Abs. 1 lit. d) ii).

Der letztliche Verzicht auf den Verweis auf die Abfallhierarchie in Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) könnte dahingehend zu verstehen sein, dass nach Auffassung der Verordnungsgeber die deutliche Zunahme bei der Erzeugung, Verbrennung oder Beseitigung von Abfällen – mit Ausnahme der Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen – stets, also ohne Rücksicht darauf, ob ihre Durchführung der Abfallhierarchie entspricht oder nicht, als erhebliche Beeinträchtigung des Umweltziels der Kreislaufwirtschaft anzusehen ist. Legt man diese Interpretation zugrunde und legt man den Begriff der Verbrennung dahingehend aus, dass dieser auch die thermische Abfallverwertung umfasst, würde das bedeuten, dass auch die thermische Verwertung unabhängig von ihrem Stellenwert in der Abfallhierarchie stets als Beeinträchtigung des Umweltziels der Kreislaufwirtschaft einzuordnen wäre.

Allerdings findet sich weder für die vom Rat vorgesehene Einfügung noch für den letztlichen Verzicht auf den Verweis auf die Abfallhierarchie in Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) eine Begründung in den Erwägungsgründen der Verordnung, dem Kompromissvorschlag des Rates oder der Entschließung des Parlaments. Somit kann auch über die diesbezüglichen Hintergründe und Erwägungen nur spekuliert werden.

Eine Interpretation des Verzichts auf einen Verweis auf die Abfallhierarchie in Art. 17 dahingehend, dass auch die thermische Verwertung unabhängig von ihrem Stellenwert in der Abfallhierarchie stets als Beeinträchtigung des Umweltziels der Kreislaufwirtschaft einzuordnen wäre, erscheint jedoch mit Blick auf Art. 13 Abs. 1 lit. j) zweifelhaft, denn es würde zu einem Wertungswiderspruch innerhalb der Verordnung führen:

Während Art. 17 im Ergebnis negativ abgrenzt, was als Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft zu werten ist, bestimmt Art. 13 positiv, worin ein Beitrag zum Übergang zur Kreislaufwirtschaft gesehen werden kann. Die Beachtung der Grundsätze der Abfallhierarchie kann aber nicht einerseits nach dem Willen des Verordnungsgebers, ausgedrückt durch die Aufnahme des Verweises in den Verordnungstext, positiv zum Übergang zur Kreislaufwirtschaft beitragen und gleichzeitig im Hinblick darauf, was als nachteilig zur Zielerreichung anzusehen ist, gänzlich unbeachtet bleiben. Im Hinblick auf Tätigkeiten, die Effekte in Bezug auf die Kreislaufwirtschaft aufweisen, würde dies dazu führen, dass eine Tätigkeit, soweit sie die Grundsätze der Abfallhierarchie beachtet, als wesentlicher Beitrag zur Kreislaufwirtschaft zu werten ist und

dieselbe Tätigkeit gleichzeitig ungeachtet der Abfallhierarchie eine erhebliche Beeinträchtigung des Umweltziels darstellen könnte.

Das Zusammenspiel aus Verweis in Art. 13 und Verzicht auf den Verweis in Art. 17 deutet auch darauf hin, dass der Verordnungsgeber von einer gewissen Wechselwirkung zwischen Art. 13 und Art. 17 auszugehen scheint. Einer gleichzeitigen Erwähnung der Grundsätze der Abfallhierarchie bedarf es gerade deshalb nicht, weil bei der Bestimmung dessen, was nach Art. 17 beeinträchtigend wirkt, auch zu berücksichtigen ist, was nach Art. 13 förderlich ist.

Auf Grundlage der historischen Entwicklung des Verordnungstextes ist daher davon auszugehen, dass Abfallbehandlungsarten, sofern sie mit den Grundsätzen der Abfallhierarchie im Einklang stehen, jedenfalls nicht ohne Weiteres nach Art. 17 als beeinträchtigend gewertet werden können.

#### 4. Ergänzung der Ausnahme für die Verbrennung nicht recycelbarer gefährlicher Abfälle in Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii)

Die Ausnahme für nicht recycelbare gefährliche Abfälle in Art. 17 war ebenfalls nicht im Vorschlag der Kommission enthalten<sup>19</sup> und wurde erst im Laufe des Gesetzgebungsprozesses von den Verordnungsgebern ergänzt<sup>20</sup>. Hierin zeigt sich wiederum eine Tendenz der Verordnungsgeber, die Verbrennung nicht in jeglicher Hinsicht als beeinträchtigend anzusehen.

Dass nur für eine ganz spezifische Art der Abfälle eine Ausnahme zugelassen wurde, könnte indes so zu verstehen sein, dass alle übrigen genannten Abfallbehandlungsmaßnahmen und sämtliche sonstigen Abfallarten einheitlich zu beurteilen sind, der thermischen Verwertung als Unterfall der Verbrennung also keine privilegierte Stellung eingeräumt werden kann. Diese Auffassung vertritt die EU-Kommission<sup>21</sup>, jedoch äußert die Kommission diese Auffassung nicht in den Gesetzesmaterialien ,

---

<sup>19</sup> Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen vom 24.05.2018, COM(2018) 353 final, Art. 12 lit. d).

<sup>20</sup> FAQ EU Taxonomy & EU Green Bond Standard), S. 13; Fundstelle: [https://ec.europa.eu/info/files/200610-sustainable-finance-teg-taxonomy-green-bond-standard-faq\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/200610-sustainable-finance-teg-taxonomy-green-bond-standard-faq_en).

<sup>21</sup> Ebd.

sondern nur in einer Sammlung häufig gestellter Fragen über die Arbeit der Europäischen Kommission und der Technischen Expertengruppe für nachhaltige Finanzwirtschaft zur EU-Taxonomie & EU Green Bond Standard. Zudem führt die Kommission Belege dafür an, dass dies tatsächlich das Verständnis bzw. der Wille der Verordnungsgeber wäre. Tatsächlich finden sich in Bezug auf diese Regelung in den Gesetzesmaterialien keine Erläuterungen und keine Hinweise der Verordnungsgeber selbst, die den Schluss nahelegen würden, dass die Verordnungsgeber damit implizit die Verbrennung aller anderen Abfälle und insbesondere auch die Abfallverbrennung zur Verwertung als nicht nachhaltig hätten einordnen wollen.

#### 5. Zwischenergebnis zur historischen Auslegung

Aufgrund fehlender Erläuterungen und Begründungen in den Gesetzesmaterialien zu den an den Regelungen zur Abfallverbrennung vorgenommenen Änderungen erweist sich auch die historische Analyse als wenig ergiebig für die Klärung der Frage, ob die thermische Verwertung von Abfällen zum Zwecke der Energiegewinnung im Rahmen der Art. 13 Abs. 1 lit j) und 17 Abs. 1 lit. d) ii) als im Widerspruch zum Umweltziel des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft steht und damit als nicht nachhaltig im Sinne des Art. 3 zu werten ist.

Die im Gesetzgebungsprozess von den Verordnungsgebern Parlament und Rat vorgenommenen Änderungen deuten allerdings darauf hin, dass den Verordnungsgebern daran gelegen ist, im Hinblick auf die Abfallverbrennung einen differenzierteren Maßstab anzulegen, als die Kommission dies in ihrem Verordnungsvorschlag getan hat. Daraus könnte geschlossen werden, dass gewisse Arten und/oder Formen der Abfallverbrennung – wie etwa die Verbrennung von Abfällen zur Verwertung – nach den Vorstellungen der Verordnungsgeber durchaus als im Einklang mit dem Umweltziel des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft und somit als ökologisch nachhaltig angesehen werden könnten. Rechtssicher feststellen lässt sich dies aus dem genannten Grund jedoch nicht.

### III. Systematische Auslegung

Die systematische Auslegung erschließt den Inhalt einer Norm durch Ableitung der Normfunktion aus dem Zusammenhang mit anderen Normen und der Gesamtstruktur.<sup>22</sup> Dem EuGH zu Folge sind *„die Bedeutung und Tragweite von Begriffen, die das Recht der Union nicht definiert, insbesondere unter Berücksichtigung des Zusammenhangs, in dem sie verwendet werden, und der Ziele der Regelung, zu der sie gehören, zu bestimmen“*<sup>23</sup>. Dabei ist *„jede Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in ihrem Zusammenhang zu sehen und im Lichte des gesamten Gemeinschaftsrechts, seiner Ziele und seines Entwicklungsstandes zur Zeit der Anwendung der betreffenden Vorschrift auszulegen“*.<sup>24</sup> Bei der Auslegung von Normen des Primärrechts kommt es damit auf den systematischen Zusammenhang aller Primärrechtsnormen an, bei der Auslegung von Normen des Sekundärrechts auf die Regelungen des jeweiligen Sekundär-Rechtsaktes, aber auch auf das übrige thematisch einschlägige Sekundärrecht sowie auf den Zusammenhang mit den primärrechtlichen Vorgaben.<sup>25</sup>

Dem zu Folge sind die Regelungen der Art. 13 Abs. 1 lit. j) und 17 Abs. 1 lit. d) ii) zur Kreislaufwirtschaft und insbesondere zur Abfallverbrennung zum einen im Gesamtzusammenhang der TaxonomieVO zu sehen und ins Verhältnis zu den anderen Regelungen der Verordnung zu setzen. Zum anderen sind die Regelungen der TaxonomieVO zur Kreislaufwirtschaft und zur Abfallverbrennung auch im Gesamtzusammenhang der abfallrechtlichen Vorschriften der EU zu sehen und in Bezug dazu zu setzen. Dies ergibt sich auch aus der Verordnung selbst; in Erwägungsgrund (27) heisst es, dass *„das Umweltziel des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft (...) entsprechend den einschlägigen Rechtsvorschriften der Union im Bereich Kreislaufwirtschaft, Abfall und Chemikalien ausgelegt werden (sollte)“*. Dabei würden einzelne Richtlinien, Verordnungen und auch Mitteilungen der Kommission ausdrücklich benannt, wie etwa die Verordnungen (EG) 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) und die AbfallRRL sowie die Mitteilung der Kommission „Den

---

<sup>22</sup> Pieper, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Werkstand: 49. EL November 2019, B.I. Rechtsquellen, Rn. 24.

<sup>23</sup> EuGH, Urteil vom 18.10.2011 – C-34/10 „Oliver Brüstle ./ Greenpeace e.V.“, Rn. 31.

<sup>24</sup> EuGH, Urteil vom 06.10.1982 – 283/81 „C. I. L. F. I. T.“, Rn. 20.

<sup>25</sup> Pieper, aaO.; Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 19, Rn. 15.

Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“ vom 2. Dezember 2015.

#### 1. Auslegung im Zusammenhang der TaxonomieVO

Bei der Betrachtung der Regelungen zur Abfallverbrennung im Gesamtgefüge der TaxonomieVO ist zu untersuchen, in welchem Verhältnis die Abfallverbrennung zu den anderen Regelungen der Verordnung steht und es ist zu klären, wie sie im Lichte der allgemeinen Kriterien einer nachhaltigen Wirtschaftstätigkeit zu beurteilen ist.

Art. 3 der TaxonomieVO enthält die Kriterien für ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten. Eine Wirtschaftstätigkeit gilt demnach als ökologisch nachhaltig, wenn sie einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung mind. eines der Umweltziele des Art. 9 leistet, nicht zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Umweltziele führt, unter Einhaltung des in Art. 18 festgelegten Mindestschutzes ausgeübt wird und technischen Bewertungskriterien entspricht.

##### a) Wesentlicher Beitrag zur Verwirklichung eines Umweltziels

Eine Wirtschaftstätigkeit kann nur dann als ökologisch nachhaltig bewertet werden, wenn sie einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung eines oder mehrerer der in Art. 9 der TaxonomieVO genannten Umweltziele leistet.

##### aa) Beitrag zur Verwirklichung des Übergangs zur Kreislaufwirtschaft

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Abfallverbrennung zur Verwertung in Form der Energieerzeugung nach objektiven Gesichtspunkten nicht (doch) auch einen Beitrag zur Verwirklichung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft nach Art. 9 lit. d) leisten kann.

Die Kreislaufwirtschaft wird in Art. 2 Abs. 9 definiert als „*Wirtschaftssystem, bei dem der Wert von Ressourcen in der Wirtschaft so lange wie möglich erhalten bleibt und ihre effiziente Nutzung in Produktion und Verbrauch verbessert wird, wodurch die Auswirkungen ihrer Nutzung auf die Umwelt reduziert und das Abfallaufkommen*

*sowie die Freisetzung gefährlicher Stoffe in allen Phasen ihres Lebenszyklus minimiert werden, auch durch Anwendung der Abfallhierarchie“.*

Gemäß Art. 13 Abs. 1 lit. a) leistet eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, *„wenn sie die natürlichen Ressourcen, einschließlich beschaffter biobasierter und anderer Rohstoffe nachhaltiger Herkunft, in der Produktion, effizienter nutzt, unter anderem durch*

*i) einen reduzierten Einsatz von Primärrohstoffen oder eine Steigerung der Verwendung von Nebenprodukten und Sekundärrohstoffen; oder*

*ii) Ressourcen- und Energieeffizienzmaßnahmen“.*

Dazu zählt gemäß Erwägungsgrund (28) der Verordnung beispielsweise, wenn sie die Haltbarkeit, Reparaturfähigkeit, Nachrüstbarkeit oder Wiederverwendbarkeit von Produkten verbessert oder den Ressourcenverbrauch durch Produktgestaltung und Auswahl von Materialien, Umfunktionierung, Demontage und Abbau im Gebäude- und Bausektor verringert, insbesondere um die Verwendung von Baumaterialien zu verringern und deren Wiederverwendung zu fördern. Ebenso trägt eine Wirtschaftstätigkeit zum Umweltziel des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft bei, in deren Zuge Geschäftsmodelle des Typs „Produkt als Dienstleistung“ und kreislaufgerechte Wertschöpfungsketten entwickelt werden, die dazu beitragen, Nutzen und Wert von Produkten, Komponenten und Materialien so lange wie möglich auf dem höchsten Stand zu halten.

Der thermischen Verwertung von Abfällen kann also ein Beitrag zur Kreislaufwirtschaft zugestanden werden, wenn sie dazu führt, dass Ressourcen so lange wie möglich erhalten bleiben, indem der Einsatz von Primärrohstoffen reduziert wird.

(1) Recycling und stoffliche Verwertung nicht aller Abfälle möglich/thermische Verwertung von Sekundärabfällen

Soweit Abfälle verbrannt werden, die wiederverwendet, recycelt oder stofflich verwertet, d.h. noch einer weiteren stofflichen Nutzung hätten zugeführt werden können,

widerspricht die thermische Verwertung dem Ziel, Ressourcen so lange wie möglich zu erhalten.<sup>26</sup>

Jedoch sind nicht alle Abfälle recyclebar und/oder sinnvoll stofflich zu verwerten. Dies kann zum einen am Produktdesign, d.h. am Aufbau der zu Abfall gewordenen Produkte und der Komplexität der verwendeten Materialien, insbesondere bei Verpackungen, liegen<sup>27</sup>, so dass ein Recycling technisch nicht möglich ist. Ebenso kann ein Recycling oder eine stoffliche Verwertung (technisch) aufgrund zu großer Verschmutzung der Abfälle – z.B. durch schadhafte Anhaftungen, etwa bei nicht restentleerten Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter – oder durch Vermischung mit anderen Abfällen im Rahmen der Erfassung/Sammlung aufgrund mangelhafter Sammelsysteme<sup>28</sup> technisch nicht möglich oder sinnvoll sein, z.B. weil zu viele Ressourcen und Energie für die Reinigung aufgewendet werden müssten. So hat auch die EU-Kommission in ihrer Mitteilung zu einer Kunststoffstrategie betont, dass die Qualität der Abfälle ausschlaggebend für das Recycling ist und dass insbesondere ein stärkeres und besseres Recycling von Kunststoffen dadurch behindert wird, dass die Menge und die Qualität der getrennt gesammelten und sortierten Abfälle oft nicht ausreichen.<sup>29</sup> Auch in ihrer Mitteilung zum Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft hat die Kommission anerkannt, dass sich nicht alle Abfälle zum Recycling eignen und im Wege der thermischen Behandlung entsorgt werden müssen.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Vgl. <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/verbrennung/index.html>; zuletzt aufgerufen am: 15.06.2020.

<sup>27</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft – für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa“ (COM(2020) 98 final) vom 11.03.2020, Ziff. 2.1, S. 3 und Ziff. 3.3, S. 10; Seelig/Stein/Zeller/Faulstich, Möglichkeiten und Grenzen des Recycling, Raumforschung und Raumordnung (RuR) 2015, S. 61; Fraunhofer Institut, Fraunhofer Institut, Fraunhofer UMSICHT, Zur Rolle der thermischen Abfallbehandlung in der Circular Economy, August 2017, S. 17.

<sup>28</sup> Seelig/Stein/Zeller/Faulstich, RuR 2015, S. 63 f.

<sup>29</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft“ (COM(2018) 28 final) vom 16.01.2018, Ziff. 4.1, S. 12.

<sup>30</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (COM(2017) 34 final) vom 26.01.2017, S. 6 ff.

Zu beachten ist auch, dass große Mengen der Abfälle, die verbrannt werden, nicht direkt einer energetischen Nutzung zugeführt werden. Zu einem Großteil handelt es sich um Abfälle, die zuvor zum Teil mehrere Aufbereitungsschritte (z.B. MBA, LVP-Sortierung etc.) durchlaufen haben, in denen die Abfallfraktionen durch vorwiegend mechanische Prozesse aufgetrennt und daraus neue Stoffströme erzeugt werden, die im Anschluss unterschiedliche Behandlungs- und Verwertungswege durchlaufen;<sup>31</sup> so werden insbesondere Sortierreste einer Verbrennung zugeführt. Erst wenn keine anderweitige Verwendung technisch und wirtschaftlich sinnvoll möglich ist, werden diese sogenannten Sekundärabfälle (Abfälle aus der Abfallaufbereitung, vgl. Abfallgruppe 19 12 „Abfälle aus der mechanischen Behandlung von Abfällen (z.B. Sortieren, Zerkleinern, Verdichten, Pelletieren) a. n. g.“ des Europäischen Abfallverzeichnis<sup>32</sup>) der Verbrennung zugeführt.

(2) Sinnvolle Nutzung nicht recyclebarer/stofflich verwertbarer Abfälle durch Energiegewinnung – Schonung fossiler Energieträger

Die thermische Verwertung ermöglicht, dass Abfälle, die nicht (sinnvoll) wiederverwendet, recycelt oder stofflich verwertet werden können, auch noch einer weiteren sinnvollen Nutzung, nämlich der Energieerzeugung, zugeführt werden. Dazu zählen die Abfallverbrennung und –mitverbrennung mit einem hohen Grad an energetischer Verwertung sowie die Wiederaufbereitung von Abfällen zu Stoffen, die als feste, flüssige oder gasförmige Brennstoffe verwendet werden.<sup>33</sup> Für den Anteil der Energie, der aus der thermischen Abfallverwertung gewonnen werden kann, wird die Nutzung fossiler Brennstoffe zur Energieherstellung vermieden.<sup>34</sup> Damit trägt die Energienutzung aus Abfallbehandlungsprozessen zum Ersatz fossiler Brennstoffe bei.

---

<sup>31</sup> Vgl. Umweltbundesamt, UBA Texte 51/2018, Energieerzeugung aus Abfällen – Stand und Potenziale in Deutschland bis 2030 (im Folgenden: UBA Texte 51/2018), S. 76.

<sup>32</sup> Anhang zur Entscheidung der Kommission vom 3. Mai 2000 zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a) der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle, ABL. L 226 vom 6.9.2000, S. 3.

<sup>33</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (COM(2017) 34 final) vom 26.01.2017, S. 5.

<sup>34</sup> Umweltbundesamt, UBA Texte 51/2018, S. 10; Energy Brainpool GmbH & Co.KG, Beitrag thermischer Abfallbehandlungsanlagen zur Energiewende, 9.2.2017, S. 8.

Wenn Abfälle nicht vermieden oder wiederverwertet werden können, ist die Rückgewinnung ihres Energiegehalts vorzuziehen, sowohl in ökologischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Die energetische Verwertung von Abfällen kann daher Synergien mit der Energie- und Klimapolitik der EU schaffen, sofern sie von den Prinzipien der EU-Abfallhierarchie geleitet wird. Die Europäische Kommission selbst hat festgestellt, dass die energetische Verwertung von Abfällen zum Übergang zur Kreislaufwirtschaft beitragen kann, sofern die Abfallhierarchie als Leitprinzip zugrunde gelegt wird und ein höheres Maß an Vermeidung, Wiederverwertung und Recycling nicht verhindert wird.<sup>35</sup>

Die Verbrennung von Abfällen, die nicht sinnvoll recycelt werden können, zur Verwertung steht im Einklang mit dieser Maßgabe und kann daher einen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft leisten. Das Umweltbundesamt hält es sogar für denkbar, dass die Lücke in der Wärmeversorgung, die durch die Abschaltung vieler thermischer Kraftwerke in der Zukunft entsteht, durch energetische Abfallverwertungsanlagen geschlossen werden kann.<sup>36</sup>

### (3) Schadstoffausschleusung

Die thermische Abfallbehandlung trägt auch dazu bei, die Freisetzung von schädlichen Stoffen zu minimieren. Stoffe, die am Ende des Produktlebenszyklus bedingt durch ihren Verwendungszweck innerhalb eines Produkts und einer spezifischen Produkteigenschaft eine Schadstoffquelle darstellen oder darstellen können, müssen auch in einer Kreislaufwirtschaft einer Behandlung unterzogen und aus dem Stoffkreislauf ausgeschleust werden. Die thermische Abfallbehandlung stellt eine entsprechende Schadstoffsенke dar.<sup>37</sup> Sie reduziert damit die Auswirkungen auf die Umwelt und minimiert die Freisetzung gefährlicher Stoffe im Sinne der Definition der Kreislaufwirtschaft nach Art. 2 Abs. 9.

---

<sup>35</sup> Europäische Kommission (Joint Research Centre (JRC)), Science for police report “Towards a better exploitation of the technical potential of waste-to-energy” 2016, S. 17.

<sup>36</sup> Umweltbundesamt, UBA Texte 51/2018, S. 10.

<sup>37</sup> Fraunhofer Institut, Fraunhofer UMSICHT, Zur Rolle der thermischen Abfallbehandlung in der Circular Economy, August 2017, S. 2, 9.

Die Abfallverbrennung kann damit auch durch die Ausschleusung von Schadstoffen einen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft leisten.

(4) Ressourcenschonung durch stoffliche Rückgewinnung von Metallen aus Verbrennungsrückständen

Darüber hinaus ermöglicht die Abfallverbrennung auch die stoffliche Rückgewinnung von Metallen, die im Rahmen der getrennten Erfassung und Sammlung von Abfällen nicht erfasst werden (können). Diese finden sich in den bei der Verbrennung zurückbleibenden Rost- und Kesselaschen bzw. Verbrennungsschlacken.

Untersuchungen in der Schweiz haben gezeigt, dass schätzungsweise mehr als 50 % aller Metalle, die Schweizer Haushalte durchlaufen, trotz sorgfältiger separater Sammlung in den Restmüll gelangen, der einer Verbrennung zugeführt wird. Der Grund dafür ist, dass die meisten Metalle, die in Konsumgütern zu finden sind, von geringer Größe sind und in der Regel im Verbund mit anderen Materialien wie Kunststoffe, Keramiken oder Textilien auftreten. Im Rahmen der getrennten Sammlung können in der Regel nur Metallstücke von über 100 mm Größe und solche, die im Wesentlichen frei von Verbundmaterial sind, erfolgreich zurückgewonnen werden. Kleinere Elektro- und Elektronikabfälle, wie z.B. Batterien und kleine Unterhaltungsgeräte, werden typischerweise auch oft über den Hausmüll entsorgt und nicht der getrennten Sammlung zugeführt.<sup>38</sup>

Den Untersuchungen in der Schweiz zu Folge finden sich in einer Tonne Verbrennungsasche aus einer Anlage zur thermischen Verwertung von Haushaltsabfällen ca. 31 Kg Eisen, 16 Kg Aluminium, 2 Kg Kupfer sowie in geringeren Mengen auch Zinn, Blei, Silber und Gold.<sup>39</sup> Das entspricht ca. 5 Massen-% der Verbrennungsasche. Auch für Deutschland wird (Stand 2016) ein ähnlicher Metallanteil von 6 Masse-%

---

<sup>38</sup> Bunge, Recovery of Metals from Waste Incineration Bottom Ash, in: Holm, O.; Thomé-Kozmiensky, E. (eds.), Removal, Treatment and Utilisation of Waste Incineration Bottom Ash, 2018, S. 63, 75.

<sup>39</sup> Morf, L. et al: Precious metals and rare earth elements in municipal solid waste – Sources and fate in a Swiss incineration plant. In: Waste Management 3(2013) pp. 634-44, zitiert nach: ISWA, Report Bottom ash from WtE plants – Metal recovery and utilization, Copenhagen 2015, S. 11; Fundstelle: <https://www.iswa.org/home/news/news-detail/browse/29/article/bottom-ash-report-now-online/109/>.

angenommen.<sup>40</sup> Diese können aus den Aschen bzw. Schlacken aussortiert und anschließend recycelt werden. Im Jahr 2013 sind in Deutschland ca. 5,35 Mio. Tonnen Rostasche aus der Abfallverbrennung angefallen;<sup>41</sup> das ergibt bei einem Anteil von 5 Masse-% rechnerisch einen Anteil von ca. 267.000 Tonnen Metalle, die aus der Verrennung zurückgewonnen werden können.

Die thermische Abfallbehandlung ermöglicht insofern erst das Recycling bestimmter Stoffströme, die nicht durch die getrennte Sammlung erfasst werden. Dabei können wertvolle Metalle in erheblichem Umfang zurückgewonnen werden. Somit leistet die thermische Abfallbehandlung einen aktiven Beitrag zur Kreislaufwirtschaft.

(5) Ressourcenschonung durch Gewinnung von Baustoffen aus der Abfallverbrennung

Zudem ermöglicht es die Abfallverbrennung, den Ressourcenverbrauch im Hinblick auf die Verwendung von Baumaterialien zu verringern. Denn aus der thermischen Abfallbehandlung können mineralische Stoffe gewonnen werden, die als Baustoffe Verwendung finden.

Dies betrifft zum einen den Baustoff Gips. Das bei der Abfallverbrennung entstehende Rauchgas enthält neben festen Partikeln (Staub) im Wesentlichen Chlorwasserstoff und Schwefeldioxid. Im Zuge eines chemischen Prozesses bei der Abgasreinigung wird in Rauchgasentschwefelungsanlagen (REA) der Abfallverbrennungsanlagen aus dem Schwefeldioxid durch Zugabe von Kalkkomponenten Gips gewonnen, sogenannter REA-Gips.<sup>42</sup> Allein in der Bundesrepublik Deutschland werden derzeit ca. 60 % der Gips-Nachfrage durch REA-Gips gedeckt. Ca. 40 % der Nachfrage in Deutschland werden durch die Gewinnung aus Naturgipsvorkommen befriedigt. Dabei spielt bislang die Gewinnung von REA-Gips aus der Kohle-Verstromung eine wesentliche Rolle. Die Versorgung der Gipsindustrie mit REA-Gips wird aufgrund des nicht nur

---

<sup>40</sup> Quicker, in: Kurth/Oexle/Faulstich (eds.), Praxishandbuch der Kreislauf- und Rohstoffwirtschaft, 2018, S. 664.

<sup>41</sup> Quicker, ebd.

<sup>42</sup> Quicker, aaO., S. 677, 682 ff.

in Deutschland, sondern EU-weit angestrebten Ausstiegs aus der Kohleverstromung<sup>43</sup> mittel- und langfristig jedoch sehr stark zurückgehen. In der Folge müssten zur Befriedigung der Nachfrage natürlicher Gipsvorkommen wieder stärker ausgebeutet und so die natürlichen Ressourcen stärker belastet werden.<sup>44</sup> Somit kann der REA-Gips-Gewinnung aus den Abfallverbrennungsanlagen eine wichtige Bedeutung bei der Schonung natürlicher Ressourcen zukommen. Darüber hinaus können aus der Abgasreinigung der Abfallverbrennungsanlagen auch Salzsäure und Zink gewonnen werden.<sup>45</sup>

Zum anderen werden auch die bei der Abfallverbrennung entstehenden bzw. zurückbleibenden Rost- und Kesselaschen bzw. Schlacken als Baustoff verwendet und tragen so zur Schonung natürlicher Ressourcen bei. So dienen einer Studie des dänischen Instituts Ramboll im Auftrag der International Solid Waste Association (ISWA) zu Folge z.B. in Dänemark, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden Rost- und Kesselaschen bzw. Schlacke aus der Abfallverbrennung als Untergrundmaterial im Straßenbau und ersetzen dabei Sand und Kies; ferner kommen sie als Baumaterialien für Autobahndämme und Lärmschutzwände zum Einsatz oder werden Betonprodukten mit niedriger Zugfestigkeit beigefügt, wodurch die energieintensive Produktion von reinem Beton in erheblichem Maße reduziert werden kann.<sup>46</sup> Von den Rost- und Kesselaschen können ca. 70 Masse-% derart verwertet werden, nur ca. 6 bis 7 % müssen als Schlamm deponiert werden.<sup>47</sup>

Der zitierten Studie nach fallen in Europa aus der thermischen Verwertung von annähernd 70 mio. Tonnen Abfällen in ca. 450 Abfallverbrennungsanlagen pro Jahr ca. 16 mio. Tonnen Rost- und Kesselaschen bzw. Schlacke an.<sup>48</sup> Bei einer möglichen

---

<sup>43</sup> Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“ (COM(2019)640 final) vom 11.12.2019, Ziff. 2.1.2, S. 7.

<sup>44</sup> Vgl. Umweltbundesamt, Ökobilanzielle Betrachtung des Recyclings von Gipskartonplatten, UBA-Texte 33/2017 (im Folgenden: Umweltbundesamt, UBA-Texte 33/2017), S. 22, 28.

<sup>45</sup> Quicker, in: Kurth/Oexle/Faulstich (eds.), Praxishandbuch der Kreislauf- und Rohstoffwirtschaft, 2018, S. 681, 684.

<sup>46</sup> ISWA, Report Bottom ash from WtE plants – Metal recovery and utilization, Copenhagen 2015, S. 21 ff.; Fundstelle: <https://www.iswa.org/home/news/news-detail/browse/29/article/bottom-ash-report-now-online/109/>; Quicker, aaO., S. 663, 670 ff.

<sup>47</sup> Quicker, aaO., S. 672.

<sup>48</sup> ISWA, Report Bottom ash from WtE plants – Metal recovery and utilization, Copenhagen 2015, S. 24.

Verwertungs- bzw. Verwendungsquote von 70 Masse-% können damit Ersatzbaustoffe in ganz erheblichem Umfang gewonnen und natürliche Baustoffe in entsprechend erheblichem Umfang substituiert werden. Die Abfallverbrennung kann mithin durch die Bereitstellung von Baustoffen einen erheblichen Beitrag zur Schonung der natürlichen Ressourcen im Bausektor und somit auch insofern einen Beitrag zum Übergang zur Kreislaufwirtschaft leisten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die thermische Abfallverwertung – soweit sie die Behandlung von Abfällen betrifft, die sich nicht zum Recycling eignen – in verschiedener Hinsicht einen Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft im Sinne des Art. 9 lit. d) leisten kann.

#### bb) Beitrag zu anderen Umweltzielen

Es ist fraglich, ob die Abfallverbrennung zur Verwertung auch zu anderen Umweltzielen des Art. 9 einen Beitrag leisten kann. In Betracht kommen insbesondere die Umweltziele Klimaschutz, Art. 9 lit. a), und Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Art. 9 lit. e).

##### (1) Klimaschutz

Eine Wirtschaftstätigkeit trägt gemäß Art. 10 Abs. 1 zum Umweltziel des Klimaschutzes bei, wenn sie durch bestimmte, in Art. 10 Abs. 1 lit. a) bis i) genannte Maßnahmen bzw. Tätigkeiten dazu beiträgt, die Treibhausgasemissionen zu stabilisieren, indem diese vermieden oder verringert werden, oder indem die Speicherung von Treibhausgasen verstärkt wird.

Art. 10 Abs. 1 lit a) nennt unter anderem die Erzeugung, Übertragung, Speicherung, Verteilung oder Nutzung erneuerbarer Energien gemäß der Richtlinie (EU) 2018/2001 vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbare EnergienRL). Gemäß Art. 2 Nr. 1 Erneuerbare EnergienRL 2018/2001 ist „*Energie aus erneuerbaren Quellen*“ oder „*erneuerbare Energie*“ *Energie aus erneuerbaren, nichtfossilen Energiequellen, das heißt(...), und Energie aus Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas*“. Gemäß Art. 2 Nr. 24 Erneuerbare EnergienRL 2018/2001 zählt zur Biomasse auch der „*biologisch*

*abbaubare(n) Teil von Abfällen, darunter auch Industrie- und Haushaltsabfälle biologischen Ursprungs“.*

Im Rahmen der Abfallverbrennung wird zumindest zu einem großen Teil Energie aus Biomasse und somit erneuerbare Energie im Sinne des Art. 2 Nr. 1 EnergienRL 2018/2001 gewonnen, da die einer Verbrennung zugeführten Abfälle in der Regel einen erheblichen biogenen Anteil aufweisen. Der biogene Anteil im Abfall schwankt je nach Abfallart deutlich und kann bei speziellen Fraktionen wie z.B. Holz nahezu 100 % betragen. Der für die Abfallverbrennung besonders relevante Siedlungsabfall enthält noch zu mehr als der Hälfte Bestandteile biogenen Ursprungs.<sup>49</sup>

Biomasse wird im Rahmen der Verbrennung zur Energiegewinnung per Definition als CO<sub>2</sub>-neutral betrachtet, da bei der thermischen Nutzung nur die Menge an Treibhausgasen freigesetzt wird, die die Biomasse während ihres Wachstums der Atmosphäre entzogen hat. Dementsprechend wird auch der biogene Anteil im Abfall im Rahmen der Abfallverbrennung als CO<sub>2</sub>-neutral bewertet.<sup>50</sup> Damit trägt die Energienutzung aus Abfallbehandlungsprozessen zu erheblichen CO<sub>2</sub>-Emissionseinsparungen bei. Untersuchungen im Auftrag des deutschen Umweltbundesamtes zu Folge hat der Einsatz von Abfällen zur Bereitstellung von Nutzenergie allein in Deutschland im Jahr 2015 zu einer Einsparung von etwa 15 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> geführt.<sup>51</sup>

Somit leistet die thermische Verwertung von Abfällen zur Energieerzeugung, indem sie durch den hohen biogenen Anteil die bei der Energieerzeugung entstehenden Treibhausgasemissionen in erheblichem Umfang verringert, einen Beitrag zum Klimaschutz im Sinne des Art. 9 lit. b). So hat auch die von der EU-Kommission

---

<sup>49</sup> Umweltbundesamt, UBA Texte 51/2018, S. 81 und UBA Texte 33/2011, S. 66.

<sup>50</sup> Umweltbundesamt, UBA Texte 51/2018, S. 81 und „Abfallverbrennung ist kein Gegner der Abfallvermeidung“, Juli 2008, S. 3; Fundstelle: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/abfallverbrennung-ist-kein-gegner-abfallvermeidung>; Energy Brainpool GmbH & Co.KG, Beitrag thermischer Abfallbehandlungsanlagen zur Energiewende, 09.02.2017, S. 22, 25, 42.

<sup>51</sup> Umweltbundesamt, UBA Texte 33/2011, Kurzzusammenfassung und UBA Texte 51/2018, S. 10.

eingesetzte High-level Expert Group on Sustainable Finance (nachfolgend: „HLEG“)<sup>52</sup> festgestellt, dass die Abfallverbrennung zur Verwertung grundsätzlich einen Beitrag zum Klimaschutz leisten kann, wenn der Nachweis erheblicher Treibhausgas-Emissionseinsparungen durch Verbrennung einer Mischung aus organischen oder biogenen Materialien wie Lebensmittelreste, Holz und Papier einerseits sowie kohlenstoffintensiven festen Abfälle aus fossilen Brennstoffen, wie Gummi und Kunststoffe, andererseits zur Erzeugung von Wärme und/oder Elektrizität, geführt werden kann und die Verbrennung von wiederverwertbaren Materialien vermieden wird.<sup>53</sup>

## (2) Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung

Gemäß Art. 14 Abs. 1 lit. a) leistet eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, wenn sie durch Vermeidung oder, sofern nicht durchführbar, Verringerung von Emissionen, mit Ausnahme von Treibhausgasen, in Luft, Wasser oder Boden wesentlich zum Schutz vor Umweltverschmutzung beiträgt. Wann dies der Fall ist, soll anhand der „einschlägigen Rechtsvorschriften der Union“ ermittelt werden, u.a. einschließlich der Richtlinien 2004/107/EG vom 15.12.2004 über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft (ABl. L 23 vom 26.1.2005, S. 3) und 2008/50/EG vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1).<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Die HLEG ist im Dezember 2016 von der Kommission eingesetzt worden, um eine Reihe von politischen Empfehlungen zu erarbeiten, die darauf abzielen, den Fluss von öffentlichem und privatem Kapital in nachhaltige Investitionen zu erleichtern und mögliche Risiken für das EU-Finanzsystem aufgrund seiner Exponierung gegenüber kohlenstoffintensiven Anlagen zu minimieren. Sie setzt sich aus 20 hochrangigen Experten aus der Zivilgesellschaft, dem Finanzsektor, der Wissenschaft und Beobachtern aus europäischen und internationalen Institutionen zusammen; Fundstelle: [https://ec.europa.eu/info/files/commission-decision-creation-high-level-expert-group-sustainable-finance-context-capital-markets-union-press-release\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/commission-decision-creation-high-level-expert-group-sustainable-finance-context-capital-markets-union-press-release_en).

<sup>53</sup> HLEG, Final report: Financing a sustainable European Economy, Januar 2018, Annex 3, S. 4 (Tabelle, Zeile „solid waste management, waste-to-energy plants (e.g. incineration, gasification, pyrolysis and plasma)“; Fundstelle: [https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-high-level-expert-group\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-high-level-expert-group_en).

<sup>54</sup> Erwägungsgrund (29) TaxonomieVO.

Eine Wirtschaftstätigkeit leistet nach Art. 14 Abs. 1 lit. d) im Übrigen auch einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, wenn sie durch die Beseitigung von Abfällen und sonstigen Schadstoffen zum Schutz vor Umweltverschmutzung beiträgt.

Wie bereits unter Ziff. C. III. 1. a) aa) (3) ausgeführt worden ist, dient die thermische Abfallbehandlung auch der Ausschleusung von Schadstoffen aus dem Stoff- und Wirtschaftskreislauf. Damit verhindert die thermische Abfallbehandlung, dass Schadstoffe, die in Abfällen enthalten sein und sich im Zuge des Recyclings oder einer stofflichen Verwertung in Produkten oder am Ort der stofflichen Verwertung anreichern können, aus diesen Produkten oder aus den stofflich verwerteten Abfällen in die Umwelt emittieren.

Zudem werden bei der Strom- und Wärmeproduktion in Abfallverbrennungsanlagen dem deutschen Umweltbundesamt zu Folge weniger Luftschadstoffe freigesetzt, als bei der Strom- und Wärmeproduktion in konventionellen (Heiz-)Kraftwerken. So würde sich beispielsweise für eine Abfallverbrennungsanlage bei den krebserzeugenden Stoffen Arsen, Cadmium, Nickel, Benzo(a)pyren, Benzol, PCB und Dioxine/Furane eine Gutschrift von etwa 3 Tonnen Arsenäquivalenten pro Jahr im Vergleich zu einem konventionellen Kraftwerk ergeben.<sup>55</sup> Auch nach Auffassung der Kommission kann die thermische Abfallverwertung einen Beitrag zur Erreichung des Umweltziels „Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ leisten. In ihrer Mitteilung zum „Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ hat die Kommission ausdrücklich festgestellt, dass *„die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen in Form von Abfall oder die Förderung von Abfall verbrennenden KWK- und Fernwärmeeinrichtungen einen aktiven Beitrag zum Umweltschutz leisten kann, sofern die Abfallhierarchie nicht umgangen wird.“*<sup>56</sup>

Die thermische Abfallbehandlung kann somit der Vermeidung oder Verringerung von Emissionen in Luft, Wasser oder Boden und damit dem Schutz vor

---

<sup>55</sup> Umweltbundesamt, Hintergrundpapier „Stellenwert der Abfallverbrennung in Deutschland“, 2008, S. 4; Fundstelle: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/stellenwert-abfallverbrennung-in-deutschland>.

<sup>56</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (COM(2017) 34 final) vom 26.01.2017, S. 6.

Umweltverschmutzungen dienen. Insofern kann sowohl die thermische Abfallbeseitigung als auch die thermische Abfallverwertung vor Umweltverschmutzung schützen und im Sinne des Art. 14 Abs. 1 lit. a) und d) einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung leisten.

b) Keine erhebliche Beeinträchtigung der Umweltziele, Art. 17

Eine Wirtschaftstätigkeit gilt gemäß Art. 3 lit. b) indes nur dann als ökologisch nachhaltig, wenn sie zusätzlich zu ihrem eigenen Beitrag zur Erreichung eines Umweltziels auch keine in Artikel 17 bestimmten erheblichen Beeinträchtigung eines oder mehrerer anderer Umweltziele der TaxonomieVO hervorruft.

Bei der Bewertung einer Wirtschaftstätigkeit als erheblich beeinträchtigend sind gemäß Art. 17 Abs. 2 sowohl die Umweltauswirkungen der Tätigkeit selbst als auch die Umweltauswirkungen der durch diese Tätigkeit hervorgerufenen Produkte und Dienstleistungen während ihres gesamten Lebenszyklus zu berücksichtigen.

aa) Erhebliche Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft, Art. 17 Abs. 1 lit. d)

Eine erhebliche Beeinträchtigung für die Kreislaufwirtschaft ist gemäß Art. 17 Abs. 1 lit. d) anzunehmen, wenn die Tätigkeit zu Ineffizienz bei der Materialnutzung oder der unmittelbaren oder mittelbaren Nutzung natürlicher Ressourcen wie nicht erneuerbaren Energiequellen, Rohstoffen, Wasser und Boden in einer oder mehreren Phasen des Lebenszyklus von Produkten führt, Art. 17 Abs. 1 lit. d) i), wenn sie einer deutlichen Zunahme bei der Erzeugung, Verbrennung oder Beseitigung von Abfällen – mit Ausnahme der Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen – führt, Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii), oder wenn die langfristige Abfallbeseitigung eine erhebliche und langfristige Beeinträchtigung der Umwelt verursachen kann, Art. 17 Abs. 1 lit. d) iii).

Eine Beeinträchtigung nach Art. 17 Abs. 1 lit. d) iii) ist im vorliegenden Fall irrelevant, da die Beurteilung der thermischen Abfallverwertung im Sinne des Art. 3 Nr. 15 AbfallRRL i.V.m. Anhang II, R 1 „Hauptverwendung als Brennstoff oder als anderes Mittel der Energieerzeugung“ Gegenstand der Untersuchung ist und die Abfallverbrennung zum Zwecke der Beseitigung außer Acht bleibt.

(1) Erhebliche Ineffizienz bei der Material- und Ressourcennutzung

Die thermische Verwertung von Abfall könnte zur Ineffizienz bei der Materialnutzung beitragen, da auch Ressourcen der Verbrennung zugeführt werden, die noch anderweitig nutzbar, z.B. recycelbar, wären. Beispielsweise werden in Deutschland 40 % des Sperrmülls verbrannt, teilweise ohne zu prüfen, ob er wiederverwendet oder recycelt werden könnte.<sup>57</sup> Wie hoch der Anteil noch recyclingfähiger Materialien, die der thermischen Verwertung zugeführt werden, in der EU insgesamt ist, lässt sich mangels entsprechender Daten allerdings nicht feststellen.

Es ist indes nicht davon auszugehen, dass die thermische Verwertung die Abfallvermeidung und das Recycling aktiv verhindert. Maßnahmen zur Abfallvermeidung und zum Recycling finden insb. im Stadium der Produktgestaltung und des Konsums statt und damit auf der Ebene der Hersteller und Konsumenten und nicht der Entsorger.<sup>58</sup> Insbesondere dem Produktdesign kommt eine zentrale Bedeutung für die spätere Behandlung als Abfall zu. Die Kommission hat festgestellt, dass *„eine Kreislaufwirtschaft (...) zu Beginn des Lebenszyklus eines Produktes an(setzt)“* und sich *„sowohl die Gestaltungsphase als auch die sich anschließenden Produktionsprozesse (...) sich während des gesamten Lebenszyklus eines Produktes auf Beschaffung, Ressourcennutzung und Abfallerzeugung aus(wirken).“*<sup>59</sup> Dementsprechend weist die Kommission der Produktgestaltung und den Produktionsprozessen eine besondere Bedeutung für die Kreislaufwirtschaft zu.<sup>60</sup>

Ebenso sieht die Kommission das Verhalten der Verbraucher als wesentlich für die Umsetzung einer Kreislaufwirtschaft an. Die Konsumententscheidungen der

---

<sup>57</sup> <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/verbrennung/index.html>; zuletzt aufgerufen am 11.06.2020.

<sup>58</sup> Vgl. Umweltbundesamt, „Abfallverbrennung ist kein Gegner der Abfallvermeidung“, Juli 2008, S. 3 ff.; Fundstelle: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/abfallverbrennung-ist-kein-gegner-abfallvermeidung>.

<sup>59</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (COM(2017) 34 final) vom 26.01.2017, S. 4.

<sup>60</sup> Europäische Kommission, aaO., S. 4 ff., 8.

Verbraucher können die Kreislaufwirtschaft fördern oder behindern, wobei diese allerdings oft in engem Zusammenhang mit der Produktgestaltung stehen.<sup>61</sup>

Im Rahmen der Abfallbewirtschaftung selbst kommen der Kommission zu Folge der Abfallsammlung und Abfalltrennung zentrale Bedeutung zu, um Abfälle hochwertig recyceln zu können. So ist die Verbrennung an sich recyclingfähiger Abfälle auch auf eine unzureichende Mülltrennung seitens der Konsumenten zurückzuführen<sup>62</sup>. Abfallsammlung und Abfalltrennung müssen daher verbessert werden, wobei wiederum die Systeme für erweiterte Herstellerverantwortung eine besondere Rolle spielen.<sup>63</sup>

Es kann mangels fundierter Datenbasis nicht mit Rechtssicherheit gesagt werden, ob durch die thermische Verwertung eine Ineffizienz bei der Materialnutzung eintritt und ob diese als erheblich anzusehen ist. Insoweit ist eher davon auszugehen, dass aufgrund des Konsum- und Herstellerverhaltens eine Verbrennung erfolgt und notwendig ist und weniger, dass eine Vermeidung der Verbrennung einen Einfluss auf das Konsum-/Herstellerverhalten nehmen könnte.

Im Hinblick auf Ineffizienz bei der unmittelbaren oder mittelbaren Nutzung natürlicher Ressourcen ist zuvor bereits festgestellt worden, dass die thermische Abfallverwertung auf verschiedene Arten zur Ressourcenschonung beitragen kann. So trägt die Energienutzung aus Abfallbehandlungsprozessen zur Schonung fossiler Brennstoffe bei (siehe Punkt C. III. a) aa) (2)), ermöglicht die stoffliche Rückgewinnung von Metallen aus Verbrennungsrückständen, die im Rahmen der getrennten Erfassung und Sammlung von Abfällen nicht erfasst werden (siehe Punkt C. III. a) aa) (4)) und schont natürlicher Ressourcen im Hinblick auf die Gewinnung und Verwendung von Baumaterialien (siehe Punkt C. III. a) aa) (5)).

Für die Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft nach Art. 17 Abs. 1 lit d) ii) folgt daraus, dass eine Zunahme der Abfallverbrennung zur Verwertung nicht die gleiche (negative) Auswirkung auf das Umweltziel der Kreislaufwirtschaft haben kann, wie die

---

<sup>61</sup> Europäische Kommission, aaO., S. 8.

<sup>62</sup> Vgl. <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/verbrennung/index.html>; unter: „Was wird verbrannt?“; zuletzt aufgerufen am: 17.06.2020.

<sup>63</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (COM(2017) 34 final) vom 26.01.2017, S. 10.

Zunahme bei der Erzeugung oder der Beseitigung von Abfällen. Eine Gleichsetzung der Abfallverbrennung mit der Beseitigung ist daher allenfalls für die Arten der Abfallverbrennung nachvollziehbar, die gemäß Art. 3 Nr. 19 AbfallRRL i.V.m. Anhang I, D 10 und D 11 als Beseitigung einzustufen sind, wozu die thermische Verwertung zur Energiegewinnung gerade nicht gehört. Die Regelung des Art. 17 Abs. 1 lit d) kann daher nur so verstanden werden, dass der Begriff der Verbrennung nur diejenige Verbrennung umfasst, die als Beseitigung einzustufen ist.

Nach alledem ist festzustellen, dass die Abfallverbrennung allgemein und insbesondere die thermische Verwertung von Abfällen nicht zwangsläufig und allgemein zu Ineffizienz bei der Materialnutzung oder der unmittelbaren oder mittelbaren Nutzung natürlicher Ressourcen führt.

## (2) Deutliche Zunahme der Verbrennung

Im Hinblick auf die Frage, ob und inwiefern die thermische Verwertung von Abfällen zum Zwecke der Energiegewinnung als Wirtschaftstätigkeit zu einer Beeinträchtigung der Kreislaufwirtschaft im Sinne des Art. 17 Abs. 1 lit. d) führt, stößt man auch im Rahmen der systematischen Auslegung auf das bereits im Rahmen der grammatikalischen Auslegung aufgeworfene Problem, dass die Regelungen der TaxonomieVO zur Abfallverbrennung dem Wortlaut nach die Abfallverbrennung selbst als Wirtschaftstätigkeit gar nicht in den Blick nehmen – die TaxonomieVO bezieht sich allem Anschein nach nur auf Wirtschaftstätigkeiten, die zu einer Abfallverbrennung führen, dieser also vorgelagert sind (siehe Ziff. C. I. 6.).

So müsste man bei der Prüfung der Nachhaltigkeit der Abfallverbrennung zur Verwertung unter Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) die Frage beantworten, ob die Abfallverbrennung zur Verwertung zu einer deutlichen Zunahme bei der Verbrennung oder Beseitigung von Abfällen – mit Ausnahme der Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen – führt.

In Bezug auf eine Zunahme der Beseitigung ist diese Frage eindeutig und leicht zu beantworten: die Abfallverbrennung zur Verwertung kann gar nicht zu einer Zunahme der Beseitigung führen, da es sich ja um eine Verwertung und eben nicht um eine Beseitigung handelt.

In Bezug auf die Zunahme der Abfallverbrennung ist die Frage, damit sie einen Sinn ergibt, dahin umzudeuten, ob die Anerkennung der thermischen Verwertung als ökologisch nachhaltig zu einer Zunahme der Abfallverbrennung zur Verwertung führen könnte.

Dies kann aus denselben Gründen bezweifelt werden, aus denen eine Ineffizienz bei der Material- und Ressourcennutzung zu verneinen ist. Ob Abfälle thermisch verwertet werden anstatt recycelt zu werden, hängt in erster Linie davon ab, ob die Produkte und Produktionsprozesse so gestaltet sind, dass die Produkte, wenn sie zu Abfällen werden, überhaupt in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht wiederverwendet oder recycelt werden können. Ferner hängt es vom Verhalten der Konsumenten und Abfallerzeuger (Nachfrage nach recyclebaren Gütern, Abfalltrennung) sowie von der Ausgestaltung und den Vorgaben für die Abfallerfassung und -Sammlung (sortenreine Getrenntsammlung) ab.<sup>64</sup>

Soweit sich die thermische Abfallbehandlung nach den Vorgaben der Abfallhierarchie richtet, keine Überkapazitäten geschaffen werden und die Infrastrukturen für getrennte Abfallsammlung und getrenntes Recycling verbessert werden, sieht auch die Europäische Kommission keine zwangsläufigen negativen Auswirkungen der thermischen Abfallverwertung auf die Kreislaufwirtschaft.<sup>65</sup> Angesichts verstärkter Anstrengungen und Vorgaben für getrennte Abfallsammlung und Recycling rechnet die Kommission sogar mit einem Rückgang der für die thermische Behandlung insbesondere in Frage kommenden Mischabfälle,<sup>66</sup> sodass in der Folge auch die Abfallverbrennung zurückgehen könnte.

Auch das deutsche Umweltbundesamt geht nicht davon aus, dass die Abfallverbrennung – trotz der wichtigen Rolle, welche die thermische Abfallverwertung für die Energieversorgung in Deutschland und den Klimaschutz durch CO<sub>2</sub>-Einsparungen

---

<sup>64</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (COM(2017) 34 final) vom 26.01.2017, S. 4 ff., 8, 10.

<sup>65</sup> Europäische Kommission, aaO., S. 6; Mitteilung „Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“ (COM(2015) 614 final) vom 02.12.2015, S. 11 f.

<sup>66</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (COM(2017) 34 final) vom 26.01.2017, S. 6.

hat<sup>67</sup> – zunehmen wird. Einer Prognose für das Jahr 2030 zu Folge wird das Abfallaufkommen für die energetische Verwertung im Jahr 2030 mit dem des Jahres 2015 vergleichbar sein – allerdings bei einem steigendem Gesamtabfallaufkommen. Dies impliziere einen Rückgang der energetisch verwerteten Abfallmengen, was in einer weitergehenden Getrennthaltung von Abfällen infolge höherer Recyclingquoten begründet liege.<sup>68</sup>

Nach alledem kann nicht davon ausgegangen werden, dass die thermische Verwertung von Abfällen zum Zwecke der Energiegewinnung bzw. ihre Anerkennung als ökologisch nachhaltige Tätigkeit zu einer deutlichen Zunahme bei der Erzeugung, Verbrennung oder Beseitigung von Abfällen – mit Ausnahme der Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen – führt. Die thermische Verwertung von Abfällen zur Energiegewinnung beeinträchtigt demnach nicht die Kreislaufwirtschaft einschließlich Abfallvermeidung und Recycling im Sinne von Art. 17 Abs. 1 lit. d).

### (3) Ausnahme für die Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen

In systematischer Hinsicht ist außerdem zu beachten, dass Art. 17 Abs. 1 lit. d) ii) eine Ausnahme für die Verbrennung nicht recycelbarer gefährlicher Abfälle enthält. Da lediglich für diesen Spezialfall eine Ausnahme normiert wurde, könnte sich hierin die Intention des Verordnungsgebers widerspiegeln, sämtliche sonstigen Arten der Verbrennung einheitlich als Beeinträchtigung des Umweltziels beurteilen zu wollen.

Die Unterscheidung erfolgt indes anhand der Art des Abfalls (gefährliche Abfälle) und nicht etwa anhand der Art der Verwertung. Dies lässt den Rückschluss zu, dass nur hinsichtlich der Verbrennung sämtlicher sonstiger Abfallarten, nicht jedoch hinsichtlich anderer Verbrennungsarten keine Unterscheidung vorgenommen werden soll.

Ein Grund für die Ausnahme könnte außerdem sein, dass für gefährliche Abfälle die Verbrennung grundsätzlich, also unabhängig von sonstigen Umweltaspekten, die

---

<sup>67</sup> Umweltbundesamt, UBA Texte 33/2011, Kurzzusammenfassung und UBA Texte 51/2018, S. 10; siehe Ziff. C. III. 1. a) bb) (1).

<sup>68</sup> Umweltbundesamt, UBA Texte 51/2018, S. 10.

geeignetste Behandlung darstellt,<sup>69</sup> da solche Abfälle i.d.R. weder recycelbar noch wiederverwendbar sind. Hinsichtlich gefährlicher Abfälle besteht ein besonderes Interesse an einer Beseitigung durch Verbrennung – selbst ohne Nutzung der dabei entstehenden Energie, da es in erster Linie darauf ankommt, die enthaltenen Giftstoffe dem Wirtschaftskreislauf zu entziehen und die Umwelt zu schützen.

bb) Erhebliche Beeinträchtigung sonstiger Umweltziele

Schließlich dürfte die thermische Abfallverwertung auch nicht die anderen Umweltziele nach Art. 9 erheblich beeinträchtigen.

(1) Klimaschutz

Eine Wirtschaftstätigkeit beeinträchtigt gemäß Art. 17 Abs. 1 lit. a) wesentlich den Klimaschutz, wenn diese Tätigkeit zu erheblichen Treibhausgasemissionen führt.

Da die thermische Abfallverwertung nach allgemeiner Auffassung zu einer Reduzierung der Emission von Treibhausgasen führt, kann eine Beeinträchtigung im Sinne des Art. 17 Abs. 1 lit. a) ausgeschlossen werden.<sup>70</sup>

(2) Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung

Eine Tätigkeit beeinträchtigt das Umweltziel „Vermeidung und Verhinderung der Umweltverschmutzung“ wesentlich, wenn sie – im Vergleich zur Lage vor Beginn der Tätigkeit – zu einem erheblichen Anstieg der Schadstoffemissionen in Luft, Wasser oder Boden führt.

---

<sup>69</sup> Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (COM(2017) 34 final) vom 26.01.2017, S.5.

<sup>70</sup> Siehe Ziff. C. III. 1. a) bb) (1); Umweltbundesamt, UBA Texte 51/2018, S. 10, 81; UBA Texte 33/2011, Kurzzusammenfassung und S. 66; „Abfallverbrennung ist kein Gegner der Abfallvermeidung“, Juli 2008, S. 3; Fundstelle: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/abfallverbrennung-ist-kein-gegner-abfallvermeidung>.

Auch eine wesentliche Beeinträchtigung dieses Umweltziels kann ausgeschlossen werden, da die thermische Abfallverwertung gerade zum Umweltschutz beiträgt, vgl. Ziff. C. III. 1. a) bb) (2).

(3) Anpassung an den Klimawandel, nachhaltige Nutzung und den Schutz der Wasser- und Meeresressourcen sowie Schutz und die Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme

Auch im Hinblick auf diese Umweltziele ist nicht ersichtlich, dass und inwiefern die thermische Abfallverwertung zu einer Beeinträchtigung führen würde.

c) Einhaltung des Mindestschutzes gemäß Art. 18

Schließlich muss eine Wirtschaftstätigkeit, um als ökologisch nachhaltig zu gelten, gemäß Art. 3 c) unter Einhaltung des in Artikel 18 festgelegten Mindestschutzes ausgeübt werden.

Dabei handelt es sich nach Art. 18 Abs. 1 um Verfahren, *„die von einem eine Wirtschaftstätigkeit ausübenden Unternehmen durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, einschließlich der Grundprinzipien und Rechte aus den acht Kernübereinkommen, die in der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit festgelegt sind, und aus der Internationalen Charta der Menschenrechte, befolgt werden.“*

Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass im Rahmen der thermischen Verwertung von Abfällen gegen diese Vorgabe verstoßen würde.

d) Erfüllung der technischen Bewertungskriterien gemäß Art. 3 lit. d)

Schließlich müsste die thermische Verwertung von Abfällen gemäß Art. 3 lit. d) noch den von der Kommission gemäß Artikel 10 Absatz 3, Artikel 11 Absatz 3, Artikel 12 Absatz 2, Artikel 13 Absatz 2, Artikel 14 Absatz 2 und Artikel 15 Absatz 2 festgelegten

technischen Bewertungskriterien entsprechen. Diese müssen indes erst noch festgelegt werden, so dass dieses Tatbestandsmerkmal außer Acht bleiben kann.

e) Zwischenergebnis zur systematischen Auslegung im Zusammenhang der Regelungen der TaxonomieVO

Die systematische Auslegung der Regelungen zur Abfallverbrennung im (Gesamt-)Zusammenhang der TaxonomieVO hat gezeigt, dass die thermische Verwertung von Abfällen zur Energiegewinnung tatsächlich einen Beitrag zur Erreichung des Umweltziels „Übergang zur Kreislaufwirtschaft“ nach Art. 9 lit. d) leisten kann, da sie die natürlichen Ressourcen schont. Die systematische Auslegung hat ferner gezeigt, dass die thermische Abfallverwertung auch einen Beitrag zur Erreichung der Umweltziele „Klimaschutz“ nach Art. 9 lit. a) und „Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ nach Art. 9 lit. e) leisten kann. Zum Klimaschutz kann sie durch einen im Verhältnis zur herkömmlichen Energieerzeugung verringerten CO<sub>2</sub>-Ausstoß beitragen und zur Verringerung der Umweltverschmutzung kann sie zum einen durch die Ausschleusung der in Abfällen enthaltenen Schadstoffe aus dem Stoffkreislauf und zum anderen durch einen im Vergleich zur herkömmlichen Energieerzeugung verringerten Ausstoß an Schwermetallen wie Arsen, Cadmium und Dioxinen beitragen.

Schließlich haben die Auslegung und Untersuchung auch ergeben, dass die thermische Abfallbehandlung die Erreichung der in Art. 9 genannten Umweltziele auch nicht im Sinne des Art. 17 wesentlich beeinträchtigt.

Danach führt die systematische Auslegung der Regelungen zur Abfallverbrennung im Zusammenhang mit den anderen Regelungen der TaxonomieVO zu dem Ergebnis, dass die Abfallverbrennung zur Verwertung unter bestimmten Voraussetzungen, nämlich wenn sie im Einklang mit den Vorgaben der Abfallhierarchie erfolgt, als nachhaltig gemäß Art. 3 gelten kann.

2. Auslegung im Zusammenhang mit den abfallrechtlichen Regelungen der EU

In Erwägungsgrund (27) der TaxonomieVO sind 15 Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse und Mitteilungen der Kommission zur Abfallbewirtschaftung genannt, die

zur Auslegung des Umweltziels des Übergangs zur Kreislaufwirtschaft herangezogen werden sollten.

Von herausragender Bedeutung ist dabei die AbfallRRL. Sie bildet den Rechtsrahmen für den Umgang mit Abfällen in der Gemeinschaft. Die AbfallRRL enthält Definition von Schlüsselbegriffen wie Abfall, Verwertung und Beseitigung und legt die Grundprinzipien der Abfallbewirtschaftung und Anforderungen an die Abfallbewirtschaftung fest mit dem Ziel, die Umweltauswirkungen von Abfallerzeugung und -bewirtschaftung zu reduzieren und insbesondere die Verwertung von Abfällen sowie die Verwendung verwerteter Materialien zur Erhaltung der natürlichen Rohstoffquellen zu fördern.<sup>71</sup>

a) Auslegung im Hinblick auf die Abfallhierarchie gemäß Art. 4 AbfallRRL

Für die Auslegung der Regelungen zur Abfallverbrennung kommt der in Art. 4 AbfallRRL geregelten Abfallhierarchie zentrale Bedeutung zu, da diese „*der Eckpfeiler der europäischen Abfallpolitik und -gesetzgebung*“<sup>72</sup> ist und in Art. 13 Abs. 1 lit j) explizit auf sie Bezug genommen wird.

aa) Inhalt und Bedeutung der Abfallhierarchie nach Art. 4 AbfallRRL

Hauptzweck der Abfallhierarchie ist es, negative Umweltauswirkungen von Abfällen zu minimieren und die Ressourceneffizienz in der Abfallwirtschaft und -politik zu erhöhen und zu optimieren.<sup>73</sup>

Art. 4 Abs. 1 AbfallRRL legt den Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen im Bereich der Abfallvermeidung und -bewirtschaftung folgende Prioritätenfolge zugrunde:

a) Vermeidung

---

<sup>71</sup> Erwägungsgrund (1) und (8) AbfallRRL.

<sup>72</sup> Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, Ziff. 3, S. 48.

<sup>73</sup> Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, Ziff. 3, S. 48.

- b) Vorbereitung zur Wiederverwendung,
- c) Recycling,
- d) sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung,
- e) Beseitigung.

Gemäß Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 AbfallRRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zur Förderung derjenigen Optionen zu treffen, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringen. Dies kann erfordern, dass bestimmte Abfallströme von der Abfallhierarchie abweichen, sofern dies durch Lebenszyklusdenken hinsichtlich der gesamten Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser Abfälle gerechtfertigt ist.

Zudem haben die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 3 AbfallRRL die allgemeinen Umweltschutzgrundsätze der Vorsorge und der Nachhaltigkeit, der technischen Durchführbarkeit und der wirtschaftlichen Vertretbarkeit, des Schutzes von Ressourcen, und die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sowie die wirtschaftlichen und sozialen Folgen gemäß den Artikeln 1 und 13 der AbfallRRL zu berücksichtigen.

Die Abfallhierarchie gibt zwar vor, welche Abfallbehandlung unter Umweltgesichtspunkten die beste Behandlungsoption ist und liegt dabei den Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich der Abfallbewirtschaftung als „Zielnorm oder Geschäftsgrundlage“ zu Grunde.<sup>74</sup> Sie ist jedoch nicht starr, sondern soll diejenigen Optionen fördern, die das beste Gesamtergebnis für die Umwelt bieten. So dürfen die Mitgliedstaaten bei speziellen Abfallströmen von der Abfallhierarchie abweichen, wenn dies durch das Lebenszyklusdenken über die Gesamtauswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser speziellen Abfallströme gerechtfertigt ist.<sup>75</sup> Eine Abweichung ist zulässig bzw. sogar geboten, wenn das

---

<sup>74</sup> Petersen, Die fünfstufige Abfallhierarchie – Funktionen und Probleme, AbfallR 1/2013, S.4.

<sup>75</sup> Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, Ziff. 3.1, S. 48 f.

Lebenszyklusdenken anzeigt, dass die Einhaltung der Hierarchie zu höheren Umweltauswirkungen führt.<sup>76</sup> Das Lebenszyklusdenken ist ein konzeptioneller Ansatz, der vor- und nachgelagerte Vorteile und Leistungen im Zusammenhang mit Gütern und Dienstleistungen berücksichtigt. Es stellt auf den gesamten Lebenszyklus ab, beginnend mit der Gewinnung natürlicher Ressourcen über die Materialverarbeitung, Herstellung, Vermarktung, Vertrieb und Nutzung bis hin zur Abfallbehandlung.<sup>77</sup>

Eine Abweichung von der Hierarchie kann gemäß Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 3 AbfallRRL aber auch aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen möglich sein. So räumt auch die Kommission ein, dass bei bestimmten Abfallströmen die beste Umweltleistung möglicherweise nur erreicht wird, *„wenn z. B. aus Gründen der technologischen Machbarkeit, der Wirtschaftlichkeit und des Umweltschutzes von der Prioritätenfolge der Abfallhierarchie abgewichen wird.“*<sup>78</sup>

Auch der EuGH hat im Hinblick auf die Abfallhierarchie festgestellt, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 AbfallRRL diejenigen Optionen zu fördern haben, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringen und dass dies erfordern kann, für bestimmte Abfallströme von der Abfallhierarchie abzuweichen. Die Abfallhierarchie stellt dem Gerichtshof zu Folge ein Ziel dar, *„das den Mitgliedstaaten insofern ein Ermessen belässt, als diese nicht zur Auswahl einer bestimmten Vermeidungs- und Bewirtschaftungslösung verpflichtet werden.“*<sup>79</sup>

Der Gerichtshof hat zudem darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit der Abfallhierarchie auch die Regelung des Art. 13 AbfallRRL zu berücksichtigen ist. Danach haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt und insbesondere ohne Gefährdung von Wasser, Luft, Boden, Tieren und Pflanzen erfolgt. Der Schutz vor den Gefahren der Abfallbewirtschaftung ist dem EuGH zu Folge ein verbindliches Ziel für die Mitgliedstaaten,

---

<sup>76</sup> Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, Ziff. 3.3, S. 49.

<sup>77</sup> Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, Ziff. 3.2, S. 49.

<sup>78</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (COM(2017) 34 final) vom 26.01.2017, S. 5.

<sup>79</sup> EuGH, Urteil vom 08.05.2019, C-305/18, Rn. 29 f.

jedoch ist inhaltlich nicht genau festlegt, wie dieses zu erreichen ist, so dass den Mitgliedstaaten ein Ermessen zukommt. So können die Mitgliedstaaten auch zu der Einschätzung gelangen, dass der Abfallverbrennung in dieser Hinsicht besondere Bedeutung zukommt.<sup>80</sup> So hat der Gerichtshof in der zitierten Entscheidung auf Grundlage der Abfallhierarchie im Lichte des Art. 13 AbfallRRL gebilligt, dass die italienische Regierung Abfallverbrennungsanlagen als „*strategische Infrastrukturen und Einrichtungen von vorrangigem nationalem Interesse*“ einstuft.

#### bb) Bedeutung der Abfallhierarchie im Rahmen der TaxonomieVO

In Anbetracht der Vorgaben der Abfallhierarchie erscheint eine starre und undifferenzierte Festlegung in der TaxonomieVO, dass die Abfallverbrennung grundsätzlich zu verringern und in Form der Abfallbeseitigung grundsätzlich zu vermeiden sei (Art. 13 Abs. 1 lit. j)), ebenso wie eine pauschale Feststellung, dass eine Tätigkeit, die zu einer Zunahme der Abfallverbrennung führt, den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft beeinträchtigt (Art. 17 Abs. 1 lit. d)), unzulässig.

Jedenfalls können die Bestimmungen des Art. 13 Abs. 1 lit. j) und des Art. 17 Abs. 1 lit. d) vor dem Hintergrund der Abfallhierarchie nicht so verstanden werden, dass die Abfallverbrennung generell – d.h. die Verbrennung zur Beseitigung und die Verbrennung zur Verwertung gleichermaßen – dem Übergang zur Kreislaufwirtschaft nicht dienen bzw. ihm entgegenstehen.

Zum einen ist zu beachten, dass es, wie die Kommission selbst ausdrücklich feststellt, verschiedene Verfahren der energetischen Verwertung gibt, die unterschiedliche Umweltauswirkungen und eine unterschiedliche Rangposition in der Abfallhierarchie haben. Konkret hat die Kommission bei der Abfallverbrennung folgende Verfahren der energetischen Verwertung unterschieden:

- die Mitverbrennung von Abfällen in Feuerungsanlagen (z. B. Kraftwerken) sowie in Zement- und Kalköfen;
- die Abfallverbrennung in speziellen Anlagen;

---

<sup>80</sup> EuGH, aaO., Rn. Urteil vom , C, Rn. 31 ff.

- die anaerobe Gärung biologisch abbaubarer Abfälle;
- die Herstellung fester, flüssiger oder gasförmiger Ersatzbrennstoffe (Sekundärbrennstoffe) und
- andere Verfahren, einschließlich der indirekten Verbrennung nach Pyrolyse oder Vergasung.

Diese Verfahren haben eine unterschiedliche Rangposition in der Abfallhierarchie, von der „Beseitigung“ über die „Rückgewinnung“ bis hin zum „Recycling“.<sup>81</sup> Insofern widerspricht eine pauschale Betrachtung der Abfallverbrennung ohne Differenzierung zwischen Beseitigung und Verwertung im Rahmen der TaxonomieVO der Abfallhierarchie als dem gleichsam grundlegenden und übergeordneten Prinzip der Abfallpolitik und -gesetzgebung der EU.

Zum anderen ist die Abfallhierarchie „durchlässig“ bzw. flexibel ausgestaltet und zielt auf eine Bewertung der konkreten Umweltauswirkungen einer bestimmten Abfallbehandlung im Einzelfall auf Grundlage des Lebenszyklusgedankens, aber auch der technischen und möglichen Realisierbarkeit der nach der Hierarchie vorgesehenen Behandlungsoptionen.<sup>82</sup> Dabei belässt sie den Mitgliedstaaten ein Ermessen, welche Behandlungsoptionen die vorgegebenen Ziele am besten erreichen, wobei auch der Schutz der Umwelt und Gesundheit besonders zu berücksichtigen ist.

So kann die thermische Verwertung zur Energiegewinnung – und in besonderen Fällen sogar die Verbrennung zur Beseitigung – unter Lebenszyklusgedanken sowie technischen und wirtschaftlichen Aspekten u.U. die für die Umwelt vorteilhaftere Behandlungsoption im Vergleich zum Recycling sein und damit der Hierarchie zu Folge geboten sein. Dies würde durch eine starre und pauschale, nicht zwischen den verschiedenen Formen und Ausprägungen der Abfallverbrennung differenzierenden Einstufung der Abfallverbrennung als nicht der Kreislaufwirtschaft dienlich bzw. sie sogar beeinträchtigend in der TaxonomieVO konterkariert.

---

<sup>81</sup> Europäische Kommission, Mitteilung „Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft“ (COM(2017) 34 final) vom 26.01.2017, S. 4.

<sup>82</sup> Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, Ziff. 3.3, S. 49 f.

Außerdem würde die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Hierarchie vom EuGH ausdrücklich zugebilligte Flexibilität und Entscheidungsfreiheit erheblich eingeschränkt, wenn die thermische Abfallverwertung über die TaxonomieVO als nicht nachhaltig gewertet würde und damit im Ergebnis für die Mitgliedstaaten im Grunde keine wählbare Option mehr wäre.

Da es sich bei der Abfallhierarchie um den „Eckpfeiler der europäischen Abfallpolitik und -gesetzgebung“<sup>83</sup> handelt – und mithin um ein übergeordnetes Prinzip, das zudem ausdrücklich nach Art. 13 Abs. 1 lit j) zu beachten ist –, kann die TaxonomieVO nicht so interpretiert werden, dass die Abfallverbrennung grundsätzlich im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft stehen würde und deshalb nach Art. 3 lit. a) und b) als nicht nachhaltig einzustufen wäre. Soweit die Abfallverbrennung im Einklang mit der Abfallhierarchie steht, dient sie der Kreislaufwirtschaft. Soweit die Abfallverbrennung im Einklang mit der Abfallhierarchie steht, kann sie auch nicht die übrigen Umweltziele der TaxonomieVO beeinträchtigen, da eine Maßnahme, die der Hierarchie entspricht, ja die beste Umweltoption darstellt. Die Abfallverbrennung ist damit als nachhaltig einzustufen, soweit sie im Einklang mit der Abfallhierarchie steht.

b) Auslegung im Hinblick auf die Entsorgungsautarkie gemäß Art. 16 AbfallRRL

Bei der Bewertung der Abfallverbrennung im Rahmen der TaxonomieVO ist auch die Regelung der sogenannten Entsorgungsautarkie nach Art. 16 AbfallRRL zu beachten.

Art. 16 Abs. 1 AbfallRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu treffen, *„um ein integriertes und angemessenes Netz von Abfallbeseitigungsanlagen und Anlagen zur Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen, die von privaten Haushaltungen eingesammelt worden sind, zu errichten, auch wenn dabei Abfälle anderer Erzeuger eingesammelt werden; die besten verfügbaren Techniken sind dabei zu berücksichtigen.“*

Nach Art. 16 Abs. 1 Unterabs. 2 AbfallRRL können die Mitgliedstaaten *„zum Schutz ihres Netzes eingehende Abfallverbringungen zu Verbrennungsanlagen, die als Verwertung eingestuft sind, begrenzen, wenn erwiesen ist, dass solche Verbringungen*

---

<sup>83</sup> Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, Ziff. 3, S. 48.

*zur Folge hätten, dass inländische Abfälle beseitigt werden müssten oder dass Abfälle in einer Weise zu behandeln wären, die nicht mit ihren Abfallbewirtschaftungsplänen vereinbar ist.“*

Gemäß Art. 16 Abs. 2 AbfallRRL ist „das Netz so zu konzipieren, dass es der Gemeinschaft insgesamt ermöglicht, die Autarkie bei der Abfallbeseitigung sowie bei der Verwertung von Abfällen nach Absatz 1 zu erreichen, und dass es jedem einzelnen Mitgliedstaat ermöglicht, dieses Ziel selbst anzustreben, wobei die geografischen Gegebenheiten oder der Bedarf an Spezialanlagen für bestimmte Abfallarten berücksichtigt werden.“

Die Mitgliedstaaten sind mithin nach Art. 16 Abs. 1 AbfallRRL verpflichtet, ein ausreichendes Netz von Anlagen zur Behandlung ihrer Siedlungsabfälle zu unterhalten, wobei der Richtliniengeber offensichtlich davon ausgeht, dass es sich dabei in erster Linie um Abfallverbrennungsanlagen handelt und gemischte Siedlungsabfälle nach den Vorstellungen des europäischen Gesetzgebers in der Regel thermisch behandelt werden.

Die Entsorgungsautarkie findet zudem über die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 vom 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen (Abfallverbringungsverordnung – VVA)<sup>84</sup> Eingang in die Auslegung der TaxonomieVO. Die VVA ist gemäß Erwägungsgrund (27) TaxonomieVO ausdrücklich als Auslegungsgrundlage heranzuziehen und sie setzt die Autarkie im Rahmen der Abfallverbringung um. Die Mitgliedstaaten können für Abfälle, die unter die Entsorgungsautarkie fallen, d.h. insbesondere Abfälle zur Beseitigung und die für die thermische Abfallverwertung besonders relevanten gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten, Einwände gegen die Verbringung in andere Mitgliedstaaten erheben und diese generell untersagen, vgl. Art. 3 Abs. 1 und 5 i.V.m. Art. 11 Abs. 1 lit. a) und g) iii) VVA sowie Erwägungsgrund (20) VVA. Diese Untersagungsmöglichkeit dient insbesondere auch dem Schutz der jeweiligen nationalen Entsorgungsstrukturen; durch die Möglichkeit, die betreffenden Abfälle im Land zu halten, sollen die Auslastung und damit der wirtschaftliche Betrieb der Anlagen gewährleistet werden.<sup>85</sup> Der Verordnungsgeber der VVA und der EuGH

---

<sup>84</sup> ABl. L 190 vom 12.7.2006, S. 1.

<sup>85</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 13.12.2001, C-324/99, Rn. 62.

erkennen damit die – in der Regel thermisch – erfolgende Behandlung von Beseitigungsabfällen und gemischten Siedlungsabfällen zur Verwertung als besonders schützenswert an.

Es stünde im Widerspruch zu der gesetzlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ausreichende Kapazitäten zur Verbrennung ihrer Beseitigungs- und gemischten Siedlungsabfälle zu schaffen und vorzuhalten und zu dem in den Verbringungsbeschränkungen der VVA zum Ausdruck kommenden besonderen Schutz der Strukturen zur Entsorgung dieser Abfälle, wenn die thermische Behandlung von (Siedlungs-)Abfällen nach der TaxonomieVO generell als der Kreislaufwirtschaft zuwiderlaufend und deshalb als nicht nachhaltig gelten würde. Dadurch würde den Mitgliedstaaten bzw. den Einrichtungen und Unternehmen, die diese Anlagen betreiben, um der Pflicht nach Art. 16 Abs. 1 AbfallRRL nachzukommen, Probleme bei der Finanzierung der Anlagen bereitet und die Umsetzung der Autarkie würde behindert.

### 3. Zwischenergebnis zur systematischen Auslegung

Die Auslegung der Regelungen der TaxonomieVO zur Abfallverbrennung in Art. 13 Abs. 1 lit. j) und Art. 17 Abs. 1 lit. d) im Zusammenhang der TaxonomieVO insgesamt ergibt, dass die Abfallverbrennung im Rahmen der Taxonomie differenziert betrachtet werden muss und nicht pauschal als im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft stehend und damit als nicht nachhaltig gewertet werden kann. Es ist bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit zwischen der Abfallverbrennung zur Beseitigung und der Abfallverbrennung zur Verwertung zu unterscheiden. Dabei zeigt sich, dass die thermische Abfallverwertung tatsächlich einen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft und zudem einen Beitrag zur Erreichung anderer Umweltziele der TaxonomieVO wie dem Klimaschutz und dem Umweltschutz leisten und somit als nachhaltig gewertet werden kann.

Auch aus der Betrachtung der Regelungen zur Abfallverbrennung im Zusammenhang mit der AbfallRRL und der Abfallhierarchie ergibt sich, dass die Abfallverbrennung im Rahmen der TaxonomieVO differenziert zu bewerten ist. Dies folgt bereits daraus, dass die thermische Behandlung auf unterschiedlichen Stufen der Hierarchie (Recycling – Verwertung – Beseitigung) stehen kann. Zudem fordern die AbfallRRL und die Hierarchie, dass jeweils diejenige Behandlungsoption für Abfälle gewählt wird, die dem Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit am besten dient. Die Wahl

der Behandlungsoption steht außerdem unter dem Vorbehalt der technischen Durchführbarkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit, so dass Abweichungen von der Hierarchie möglich und u.U. erforderlich sind. Es kann also nicht pauschal und allgemeingültig festgestellt werden, dass die Abfallverbrennung nicht im Sinne der Kreislaufwirtschaft ist. Hinzu kommt, dass den Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der sinnvollsten Behandlungsoption für Abfälle ein weites Ermessen zukommt. Dies würde durch die pauschale Einstufung der Abfallverbrennung als nicht im Sinne der Kreislaufwirtschaft und damit als nicht nachhaltig unterlaufen.

Schließlich ergibt sich eine Notwendigkeit der thermischen Abfallverwertung auch aus den Vorgaben der AbfallRRL zur Entsorgungsautonomie, welche die Mitgliedstaaten in gewissem Rahmen zur Vorhaltung von thermischen Behandlungskapazitäten verpflichtet. Die Erfüllung dieser Pflicht dürfte den Mitgliedstaaten nicht durch die Einstufung der Abfallverbrennung als nicht nachhaltig und der damit verbundenen erschwerten Finanzierung entsprechender Anlagen erschwert werden.

Nach alledem führt die systematische Auslegung der TaxonomieVO zu dem Ergebnis, dass die Abfallverbrennung nicht pauschal als im Widerspruch zur Kreislaufwirtschaft stehend und damit als nicht nachhaltig betrachtet werden kann. Insbesondere die Abfallverbrennung zur Verwertung kann im Einklang mit der Kreislaufwirtschaft stehen und erfüllt zudem andere Umweltziele der TaxonomieVO, so dass die thermische Abfallverwertung nach systematischer Auslegung der Verordnung als nachhaltig gelten kann.

#### IV. Teleologische Auslegung

Im Rahmen der teleologischen Auslegung wird der Gehalt einer Norm durch Rückschluss auf die mit ihr verfolgten Ziele bestimmt. Die teleologische Auslegung wird auch vom EuGH angewandt; dem EuGH zu Folge sind „nach ständiger Rechtsprechung (...) bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden.“<sup>86</sup>. Dazu greift der EuGH bei der teleologischen Auslegung des Sekundärrechts in der Regel auf die Begründungserwägungen des

---

<sup>86</sup> EuGH, Urteil vom 03.09.2015, C-383/14, Rn. 20.

jeweiligen Rechtsaktes zurück. Sind diese zur Klärung der Ziele des Rechtsaktes nicht ergiebig, greift der EuGH auf den Gesamtzusammenhang des Textes zurück und verbindet insofern die systematische mit der teleologischen Auslegung.<sup>87</sup>

## 1. Ziele der TaxonomieVO

Das übergeordnete Ziel der TaxonomieVO ist es, Kapitalflüsse hin zu nachhaltigen Investitionen zu lenken, um die Nachhaltigkeitsziele der Union erreichen zu können.<sup>88</sup> Über die Bereitstellung von Finanzprodukten, mit denen ökologisch nachhaltige Ziele verfolgt werden, sollen auch private Investitionen in nachhaltige Tätigkeiten gelenkt werden.<sup>89</sup>

Dazu werden in der TaxonomieVO Kriterien zur Bestimmung des Grades der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition entwickelt, um die Art und Weise, in der diese bestimmt wird, EU-weit zu vereinheitlichen und so die Entstehung divergierender nationaler Ansätze zu vermeiden. So sollen Finanzmarktteilnehmer, die Finanzprodukte als ökologisch nachhaltige Investitionen oder als Investitionen mit ähnlichen Merkmalen anbieten, in die Lage versetzt werden, den Anlegern klar darlegen zu können, weshalb solche Produkte als ökologisch nachhaltig angesehen werden können.<sup>90</sup> Entscheidend ist dabei, dass der Beitrag zu einem Nachhaltigkeitsziel größer ist als seine umweltschädigende Auswirkung.<sup>91</sup> Insoweit propagiert die TaxonomieVO eine bilanzielle Betrachtungsweise, die sämtliche Aspekte der Nachhaltigkeit beleuchtet. Dabei kann ein positiver Beitrag zu diesen Zielen auch darin bestehen, dass negative Auswirkungen verringert werden, so dass selbst Wirtschaftstätigkeiten,

---

<sup>87</sup> Pieper, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Werkstand: 49. EL November 2019, B.I. Rechtsquellen, Rn. 44 f.

<sup>88</sup> Erwägungsgrund 9 TaxonomieVO.

<sup>89</sup> Erwägungsgrund 11 TaxonomieVO.

<sup>90</sup> Erwägungsgrund (12) TaxonomieVO; Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen vom 24.05.2018 (COM(2018) 353 final), S. 6.

<sup>91</sup> Erwägungsgrund (34) TaxonomieVO.

die sich grundsätzlich negativ auf die Umwelt auswirken, nicht per se vom Anwendungsbereich der TaxonomieVO ausgeschlossen sind.<sup>92</sup>

Die Kommission erhofft sich von der TaxonomieVO positive indirekte Umweltauswirkungen in der EU, indem Klarheit darüber geschaffen wird, was „grün“ ist und dadurch Investitionen in nachhaltige Projekte und Investitionen in der gesamten EU erleichtert werden. Dies würde der Kommission zu Folge zur Erreichung der Umweltziele der EU wie z. B. zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und zum Übergang zu einer ressourceneffizienten Kreislaufwirtschaft beitragen.<sup>93</sup>

Im Hinblick auf das konkrete Umweltziel des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft wird in den Erwägungsgründen der TaxonomieVO klargestellt, dass dieses Ziel entsprechend den einschlägigen Rechtsvorschriften der Union sowie bestimmter Beschlüsse und Mitteilungen der Kommission im Bereich Kreislaufwirtschaft, Abfall und Chemikalien ausgelegt werden soll, wie z.B. der AbfallRRL, der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen sowie den Mitteilungen der Kommission „Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“ und „Eine Europäische Strategie für Kunststoffe in einer Kreislaufwirtschaft“.<sup>94</sup> Darüber hinaus wird klargestellt, dass eine Wirtschaftstätigkeit auf unterschiedliche Weise zum Umweltziel eines Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft beitragen kann, beispielsweise indem sie die Haltbarkeit, Reparaturfähigkeit, Nachrüstbarkeit oder Wiederverwendbarkeit von Produkten verbessert oder durch Produktgestaltung und Auswahl von Materialien, Umfunktionierung, Demontage und Abbau im Gebäude- und Bausektor den Ressourcenverbrauch verringert.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Erwägungsgrund (39) TaxonomieVO.

<sup>93</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen vom 24.05.2018 (COM(2018) 353 final), S. 11.

<sup>94</sup> Erwägungsgrund (27) TaxonomieVO.

<sup>95</sup> Erwägungsgrund (28) TaxonomieVO.

## 2. Bewertung der thermischen Abfallverwertung in Bezug auf die Ziele der TaxonomieVO

Die sich aus den Erwägungsgründen der TaxonomieVO und den Erläuterungen der Kommission zu ihrem Legislativvorschlag entnehmbaren Ziele der TaxonomieVO erweisen sich für sich genommen als wenig ergiebig für die Beantwortung der Frage, ob und ggfs. inwiefern die Abfallverbrennung zur Verwertung im Sinne der TaxonomieVO als nachhaltig gewertet werden können oder als nicht nachhaltig gelten.

Insofern ist auf die Ausführungen im Rahmen der systematischen Auslegung zu verweisen. Daraus ergibt sich, dass die thermische Verwertung von Abfällen zur Energiegewinnung durchaus einen Beitrag zur Erreichung sowohl des Umweltziels „Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft“ nach Art. 9 lit. d) als auch des Umweltziels „Klimaschutz“ gemäß Art. 9 lit. a) und des Umweltziels „Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ gemäß Art. 9 lit. e) leisten kann und somit als nachhaltig gemäß Art. 3 gelten kann.<sup>96</sup>

Damit erfüllt die thermische Verwertung von Abfällen zur Energiegewinnung die Ziele der TaxonomieVO, so dass auch die teleologische Auslegung zu dem Ergebnis führt, dass die Abfallverbrennung zur Verwertung als nachhaltig im Sinne des Art. 3 TaxonomieVO gelten kann.

PricewaterhouseCoopers Legal  
Aktiengesellschaft  
Rechtsanwaltsgesellschaft



Dr. Christian Suhl  
Rechtsanwalt



Ricarda Völker  
Rechtsanwältin

---

<sup>96</sup> Vgl. Ziff. C. IV. 1.

# PricewaterhouseCoopers Legal AG Rechtsanwaltsgesellschaft (PwC Legal)

## Allgemeine Mandatsbedingungen (Stand 1. Juli 2018)

### 1. Geltungsbereich

Diese Mandatsbedingungen gelten für alle Anwaltsverträge zwischen PwC Legal und ihren Auftraggebern (Mandanten), soweit nicht etwas anderes ausdrücklich schriftlich vereinbart oder gesetzlich zwingend vorgeschrieben ist.

### 2. Ausführung und Umfang des Mandats

(1) Das Mandatsverhältnis besteht allein zwischen dem Mandanten und PwC Legal; dies gilt auch, wenn der Mandant im Rahmen der Mandatsbeziehung die für PwC Legal tätigen Anwälte unmittelbar bevollmächtigt.

(2) Dritte können nur dann Ansprüche aus dem Vertrag zwischen PwC Legal und dem Mandanten herleiten, wenn dies ausdrücklich vereinbart ist oder sich aus zwingenden gesetzlichen Regelungen ergibt. Im Hinblick auf solche Ansprüche gelten diese Mandatsbedingungen auch diesen Dritten gegenüber.

(3) PwC Legal ist es gestattet, sich zur Durchführung des Mandats sachverständiger Berufsträger zu bedienen und/oder Untervollmacht zu erteilen.

(4) Bei der Durchführung des Mandats behält sich PwC Legal vor, im Rahmen der Eigenverantwortung, auf personelle Ressourcen sowie auf technische, fachliche und/oder administrative Unterstützungsleistungen anderer Gesellschaften des internationalen PricewaterhouseCoopers-Netzwerks zurück zu greifen und dementsprechend mandatsbezogene vertrauliche Informationen weiter zu geben. Unbeschadet dessen verbleibt die Verantwortung für die Mandatsdurchführung in vollem Umfang bei PwC Legal. Etwaige Haftungsansprüche können daher ausschließlich gegen PwC Legal geltend gemacht werden, nicht aber gegen andere Gesellschaften des internationalen PricewaterhouseCoopers-Netzwerks, deren Partner oder Mitarbeiter.

(5) PwC Legal kooperiert fachlich und organisatorisch eng mit der PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC). Im Rahmen dieser Kooperation kann es erforderlich sein, einzelnen Mitarbeitern der PwC Informationen über das Bestehen und den Inhalt der Mandatsbeziehungen mitzuteilen. Alle Mitarbeiter der PwC unterliegen bezüglich dieser Informationen einer beruflichen Verschwiegenheitsverpflichtung. Vor diesem Hintergrund befreit der Mandant PwC Legal mit der Erteilung des Mandats von der beruflichen Verpflichtung zur Verschwiegenheit gegenüber PwC und deren Mitarbeitern.

(6) Die Berücksichtigung ausländischen Rechts bedarf der ausdrücklichen Vereinbarung, zumindest in Textform.

### 3. Mitwirkungspflicht des Mandanten

Es obliegt dem Mandanten, PwC Legal alle für die Ausführung des Mandats notwendigen Unterlagen und weiteren Informationen rechtzeitig zu übermitteln und ihr von allen Vorgängen und Umständen Kenntnis zu geben, die für das Mandat von Bedeutung sein können. Dies gilt auch für die Unterlagen und weitere Informationen, Vorgänge und Umstände, die erst während der Tätigkeit von PwC Legal bekannt werden.

### 4. Mündliche Auskünfte

Soweit PwC Legal Ergebnisse im Rahmen der Bearbeitung des Mandats schriftlich darzustellen hat, ist alleine diese schriftliche Darstellung maßgebend. Entwürfe schriftlicher Darstellungen sind unverbindlich. Sofern nicht anders vereinbart, sind mündliche Erklärungen und Auskünfte von PwC Legal nur dann verbindlich, wenn sie zumindest in Textform bestätigt werden. Erklärungen und Auskünfte von PwC Legal außerhalb des erteilten Mandats sind stets unverbindlich.

### 5. Weitergabe beruflicher Äußerungen von PwC Legal

(1) Die Weitergabe beruflicher Äußerungen (Arbeitsergebnisse oder Auszüge von Arbeitsergebnissen – sei es im Entwurf oder in der Endfassung) oder die Information über das Tätigwerden von PwC Legal für den Mandanten an Dritte bedarf der schriftlichen Zustimmung von PwC Legal, es sei denn, der Mandant ist zur Weitergabe oder Information aufgrund eines Gesetzes oder einer behördlichen Anordnung verpflichtet.

(2) Die Verwendung beruflicher Äußerungen der PwC Legal und die Information über das Tätigwerden von PwC Legal für den Mandanten zu Werbezwecken durch den Mandanten sind unzulässig.

### 6. Haftung und Verjährung

(1) Sofern keine einzelvertragliche Haftungsbeschränkung besteht, ist die Haftung von PwC Legal und der für PwC Legal tätigen Rechtsanwälte, für Schadensersatzansprüche jeder Art, mit Ausnahme von Schäden aus der Verletzung von Leben, Körper und Gesundheit, sowie von Schäden, die eine Ersatzpflicht des Herstellers nach § 1 ProdHaftG begründen, bei einem durch einfache Fahrlässigkeit verursachten einzelnen Schadensfall gemäß § 52 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BRAO auf 10 Mio. € beschränkt.

(2) Einreden und Einwendungen aus dem Vertragsverhältnis mit dem Auftraggeber stehen PwC Legal und den für PwC Legal tätigen Rechtsanwälten auch gegenüber Dritten zu.

(3) Ein Schadensersatzanspruch erlischt, wenn nicht innerhalb von sechs Monaten nach der schriftlichen Ablehnung der Ersatzleistung Klage erhoben wird und der Mandant auf diese Folge hingewiesen wurde. Dies gilt nicht für Schadensersatzansprüche, die auf grob fahrlässiges oder vorsätzliches Verhalten zurückzuführen sind, sowie bei einer schuldhaften Verletzung von Leben, Körper oder Gesundheit sowie bei Schäden, die eine Ersatzpflicht des Herstellers nach § 1 ProdHaftG begründen. Das Recht, eine Einrede der Verjährung geltend zu machen, bleibt unberührt.

### 7. Schweigepflicht gegenüber Dritten, Datenschutz

(1) PwC Legal und die für sie tätigen Rechtsanwälte und sonstigen Mitarbeiter sind nach Maßgabe der Gesetze (§ 43 a Abs. 2 BRAO, § 203 StGB) verpflichtet, über Tatsachen und Umstände, die bei der Berufstätigkeit anvertraut oder bekannt werden, Stillschweigen zu bewahren, es sei denn, dass der Mandant sie von dieser Schweigepflicht entbindet.

(2) PwC Legal wird bei der Verarbeitung von personenbezogene Daten die nationalen und europarechtlichen Regelungen zum Datenschutz beachten.

### 8. Elektronische Kommunikation

(1) Die Kommunikation zwischen PwC Legal und dem Mandanten kann auch per E-Mail erfolgen. Soweit der Mandant eine Kommunikation per E-Mail nicht wünscht oder besondere Sicherheitsanforderungen stellen, wie etwa die Verschlüsselung von E-Mails, wird der Mandant PwC Legal entsprechend in Textform informieren.

(2) Sollte eine Kommunikation per E-Mail erfolgen, wird keine Vertragspartei Ansprüche aus dem Umstand herleiten, dass E-Mail-Nachrichten einschließlich Anhängen von Dritten gelesen, verändert, verfälscht werden, verloren gehen oder mit Viren befallen sein können.

### 9. Anzuwendendes Recht und Gerichtsstand

(1) Für das Mandatsverhältnis, seine Durchführung und die sich hieraus ergebenden Ansprüche gilt nur deutsches Recht.

(2) Ausschließlicher Gerichtsstand für alle Ansprüche aus oder im Zusammenhang mit diesem Mandatsverhältnis ist Frankfurt am Main.

### 10. Meldepflichten

Die deutsche Umsetzung der Europäischen Änderungsrichtlinie 2018/822/EU (DAC6) hat zur Einführung neuer Regelungen in die Abgabenordnung geführt (§§ 138d ff. AO). Diese können Meldepflichten für PwC Legal und auch für den Mandanten auslösen, wenn sich die Leistungen auf grenzüberschreitende Gestaltungen beziehen, die im Gesetz angelegte Voraussetzungen erfüllen.

Falls dem Mandanten eine Meldepflicht gemäß §§ 138d ff. AO obliegt, entbindet der Mandant PwC Legal gegenüber den deutschen Steuerbehörden oder denen anderer EU-Mitgliedstaaten von der Verschwiegenheit zum Zwecke der Meldung der Gestaltungen, soweit PwC Legal diese im Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand bekannt geworden sind und PwC Legal diese für meldepflichtig erachtet. PwC Legal informiert den Mandanten selbstverständlich über eine Meldepflicht, wenn PwC Legal eine solche als notwendig erachtet.

### 11. Streitschlichtungen

PwC Legal ist nicht bereit, an Streitbelegungsverfahren vor einer Verbraucherschlichtungsstelle im Sinne des § 2 Verbraucherstreitbelegungsgesetzes teilzunehmen.