Urteilskopf

133 II 35

4. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. X. AG gegen Y. AG und Bundesamt für Umwelt sowie Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) 1A.61/2006 vom 11. Dezember 2006

Regeste (de):

Art. 104 f. OG; Art. 30 und 30f USG, Art. 16 VeVA; Export von Altbatterien nach Frankreich, Umweltverträglichkeit der Entsorgung.

Streitgegenstand (E. 2). Überprüfungsbefugnis der Rekurskommission INUM und des Bundesgerichts (E. 3). Bindung an den von der gerichtlichen Vorinstanz erhobenen Sachverhalt (E. 4).

Abfälle dürfen nur ins Ausland exportiert werden, wenn Gewähr für deren umweltverträgliche Entsorgung besteht (E. 5). Begriff der umweltverträglichen Entsorgung (E. 5.2). Bestehende Verfahren zur Entsorgung von Altbatterien (E. 5.3). Die Umweltverträglichkeit der Entsorgung der Altbatterien im Ausland wurde zu Recht verneint (E. 5.5). Die umstrittene Verweigerung der Exportbewilligung verstösst nicht gegen internationales Recht (E. 5.6).

Regeste (fr):

Art. 104 s. OJ; art. 30 et 30f LPE, art. 16 OMoD; exportation de piles usagées vers la France, élimination d'une manière respectueuse de l'environnement.

Objet du litige (consid. 2). Pouvoir d'examen de la Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (CRINEN) et du Tribunal fédéral (consid. 3). En l'espèce, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés par l'autorité judiciaire précédente (consid. 4).

Des déchets ne peuvent être exportés vers l'étranger que s'il est garanti qu'ils seront éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement (consid. 5). Notion d'élimination respectueuse de l'environnement (consid. 5.2). Méthodes existantes pour l'élimination de piles usagées (consid. 5.3). Il a été retenu à juste titre que l'élimination des piles usagées à l'étranger n'était pas respectueuse de l'environnement (consid. 5.5). Le refus d'autorisation d'exportation litigieux n'est pas contraire au droit international (consid. 5.6).

Regesto (it):

Art. 104 seg. OG; art. 30 e 30f LPAmb, art. 16 OTRif; esportazione di batterie usate verso la Francia, smaltimento rispettoso dell'ambiente.

Oggetto del litigio (consid. 2). Potere d'esame della Commissione federale di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente e del Tribunale federale (consid. 3). Accertamento dei fatti da parte dell'istanza giudiziaria precedente vincolante per il Tribunale federale (consid. 4).

I rifiuti possono essere esportati all'estero solo se è garantito che siano smaltiti in modo rispettoso dell'ambiente (consid. 5). Nozione di smaltimento rispettoso dell'ambiente (consid. 5.2). Metodi esistenti per lo smaltimento delle batterie usate (consid. 5.3). L'incompatibilità ambientale dello smaltimento all'estero delle batterie usate è stata ritenuta a ragione (consid. 5.5). Il rifiuto litigioso di autorizzare l'esportazione non è contrario al diritto internazionale (consid. 5.6).

Sachverhalt ab Seite 36

BGE 133 II 35 S. 36

A. Die X. AG mit Sitz in der Schweiz und die X. SA mit Sitz in Frankreich sind Tochtergesellschaften der ebenfalls in der Schweiz ansässigen X. Holding AG. Die X. SA betreibt in Rogerville bei Le Havre in der Normandie eine Abfallverwertungsfabrik, u.a. für Altbatterien. Am 7. April 2004 ersuchte die X. AG das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL, seit dem 1. Januar 2006 umbenannt in Bundesamt für Umwelt [BAFU]) um Bewilligung für den Export von 50 Tonnen eines Altbatteriengemischs nach Frankreich zur Verwertung in der Anlage der X. SA.
Das BUWAL verbot die geplante Ausfuhr mit Verfügung vom 11. Mai 2004 und berief sich dabei auf das Autonomieprinzip, wonach grundsätzlich anzustreben sei, Abfälle im Inland zu entsorgen. Es führte aus, mit der Y. AG stehe in der Schweiz eine Batterieverwertungsanlage auf dem besten Stand der Technik zur Verfügung. Da viele öffentliche Gelder in diese Anlage geflossen seien, rechtfertige sich eine gewisse Amortisationssicherung und damit während einigen Jahren auch ein Ausfuhrverbot für Batterien. Weiter hielt es fest, der Verwertungsgrad, den die Anlage der X. SA erreiche, sei nicht mit dem der Y. AG vergleichbar. Insgesamt erachte es die Batterieentsorgung bei der X. SA nicht als umweltverträglich.
B. Mit einer am 10. Juni 2004 bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO/UVEK, seit dem 1. Juli 2004 umbenannt in Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt [REKO/INUM]) erhobenen Beschwerde beantragte die X. AG die Aufhebung der Verfügung des BUWAL vom 11. Mai 2004 sowie die Bewilligungserteilung bzw. eine entsprechende Weisung an das BUWAL. Im
BGE 133 II 35 S. 37

Rahmen des Beschwerdeverfahrens vor der Rekurskommission erklärte das BUWAL am 13. August 2004, aufgrund der jüngsten Informationen der Beschwerdeführerin halte es nicht daran fest, dass Altbatterien bei der X. SA in Frankreich nicht umweltverträglich entsorgt werden könnten. Bei der Frage, ob eine Entsorgung im Inland sinnvoll sei, spielten die Kosten eine Rolle, von Bedeutung sei aber insbesondere auch, ob es sich um Abfälle handle, deren Entsorgung heikel sei und ob für die betreffende Abfallart die schweizerische Entsorgungsautonomie gänzlich in Frage gestellt würde, wenn Exporte zugelassen würden. Die Y. AG beherrsche die technisch schwierige Verwertung von Batterien und sei damit in der Schweiz das einzige und europaweit eines von wenigen Unternehmen. Müsste die Batterienentsorgung bei der Y. AG eingestellt werden, wäre die Schweiz in diesem Bereich ganz vom Ausland abhängig. Da die Entsorgungsautonomie bei den Batterien einen hohen Stellenwert habe, vermöge ein Preisunterschied von etwas mehr als 30 Prozent keinen Verzicht auf eine Inlandentsorgung zu rechtfertigen. Eine solche erweise sich deshalb vorliegend nicht nur als möglich, sondern auch als sinnvoll. In der Folge hat die Rekurskommission die Y. AG als Beigeladene ins Beschwerdeverfahren einbezogen. Am 29. August 2005 teilte das BUWAL der Rekurskommission mit, aufgrund neuer Erkenntnisse der zuständigen französischen Behörden sowie eines Schlussberichts vom 29. Juni 2005 über ein von der X. AG veranlasstes Audit bei der X. SA ergebe sich, dass die Entsorgung nicht in der von der X. AG ursprünglich dargelegten Art und Weise erfolge. Sie könne, insbesondere im Vergleich mit dem Verfahren bei der Y. AG, nicht als umweltverträglich bezeichnet werden. Der Instruktionsrichter der Rekurskommission lehnte den daraufhin gestellten Antrag der X. AG, die neue Beurteilung des BUWAL aus dem Recht zu weisen und einen Sachverständigen beizuziehen, ab. Mit Urteil vom 23. Februar 2006 wies die Rekurskommission die Beschwerde der X. AG ab, soweit sie darauf eintreten konnte und das Verfahren nicht gegenstandslos geworden war. Sie war zum Schluss gekommen, es bestehe keine Gewähr dafür, dass die Batterien in der Anlage der X. SA in Frankreich umweltgerecht entsorgt werden könnten.
C. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht vom 24. März 2006 beantragt die X. AG unter anderem die Aufhebung
BGE 133 II 35 S. 38

des Urteils der Rekurskommission vom 23. Februar 2006. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintreten kann.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Entscheid der Rekurskommission INUM vom 23. Februar 2006 betrifft eine Verfügung des BAFU über den bundesrechtlich geregelten Export von Altbatterien. Er kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 97 ff. OG i.V.m. Art. 5 VwVG). Die X. AG ist als Adressatin vom angefochtenen Entscheid direkt in schutzwürdigen Interessen betroffen und zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG).

Die Beschwerde ist indessen nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig. Dieser wird durch den Gegenstand des angefochtenen Entscheids und durch die Parteibegehren bestimmt, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, N. 403 f.). Streitgegenstand ist vorliegend somit einzig der Export von 50 Tonnen Altbatterien nach Frankreich. Soweit Anträge, Rügen und weitere Ausführungen der Beschwerdeführerin in ihren ausführlichen Rechtsschriften sich nicht direkt auf den vorliegenden Streitgegenstand beziehen, kann darauf nicht eingetreten werden. Dies betrifft zunächst insbesondere Fragen der personellen Verflechtung zwischen der Y. AG und dem BAFU, zumal die Beschwerdeführerin gegen die Mitarbeiter des BAFU kein Ausstandsgesuch gestellt hat. Weiter gehören im vorliegenden Verfahren weder das schweizerische Batterienentsorgungskonzept noch die Höhe oder die Verwendung der vorgezogenen Entsorgungsgebühr (VEG) zum Streitgegenstand. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann nur insoweit eingetreten werden, als sich die Beanstandungen der Beschwerdeführerin innerhalb des Rahmens des Streitgegenstands bewegen.
3. Die Beschwerdeführerin kritisiert in verfahrensrechtlicher Hinsicht zunächst, die Rekurskommission habe ihre Überprüfungsbefugnis in unzulässiger Weise besonders eingeschränkt und damit eine formelle Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) begangen. Sie beruft sich auf BGE 130 II 449 E. 4.1 S. 452, wonach eine Rekurskommission, die ihre Überprüfung auf eine reine
BGE 133 II 35 S. 39

Rechtskontrolle oder gar eine blosse Willkürprüfung beschränke, eine formelle Rechtsverweigerung begehe. Nach der Rechtsprechung hat auch eine Rechtsmittelbehörde, der volle Kognition zusteht, in Ermessensfragen einen Entscheidungsspielraum der Vorinstanz zu respektieren. Sie hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, kann aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen überlassen (vgl. BGE 127 II 238 E. 3b/aa S. 242; BGE 123 II 210 E. 2c S. 212 f.). Wenn es um die Beurteilung technischer oder wirtschaftlicher Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über ein besonderes Fachwissen verfügt, kann den Rekursinstanzen zugebilligt werden, nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz abzuweichen (BGE 116 Ib 270 E. 3b S. 273; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, Bern 2000, S. 397 f.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 229 f.; PIERRE MOOR, Droit administratif, Bd. I, Bern 1994, S. 384). Dies gilt freilich dort nicht, wo von der Rekursinstanz verlangt werden kann, über vergleichbare Fachkenntnisse wie die Vorinstanz zu verfügen (BGE 116 Ib 270 E. 3c S. 273 f.). Eine Fach-Beschwerdeinstanz darf den Entscheid der Vorinstanz nur dann schützen, wenn sie geprüft hat, ob sich keine zweckmässigere, angemessenere Lösung anbietet (BGE 130 II 449 E. 4.1 S. 452). Die Rekurskommission INUM hat im angefochtenen Entscheid die entscheidende Rechtsfrage nach der Umweltverträglichkeit der Entsorgung bei der X. SA frei geprüft und auch die Angemessenheit der umstrittenen Entscheidung des BUWAL beurteilt. Dass sich die Rekurskommission INUM bei der Angemessenheitskontrolle (Art. 49 VwVG) und bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe jedoch eine gewisse Zurückhaltung auferlegt, wenn spezielle, namentlich technische Gegebenheiten zu berücksichtigen sind und sich die Vorinstanz als Fachbehörde durch besonderen Sachverstand auszeichnet, ist nicht zu beanstanden. Dies trifft insbesondere auf die hier umstrittenen Kriterien für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit der Aufbereitung von Altbatterien zu. Es handelt sich um eine technisch ausgesprochen anspruchsvolle Materie, bei welcher den Sachverständigen der Fachbehörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu belassen ist (vgl. BGE 126 II 43 E. 4c S. 47; BGE 125 II 29 E. 3d/bb S. 39). Zu prüfen hat die Rekurskommission wie auch das Bundesgericht indessen, ob sich die Vorinstanz von sachfremden Erwägungen hat leiten lassen, den Sachverhalt korrekt

BGE 133 II 35 S. 40

festgestellt hat, die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat. Diesbezüglich erhebt die Beschwerdeführerin, wie sich auch aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, die Rüge der unzulässigen Kognitionsbeschränkung zu Unrecht.
4. Weiter beanstandet die Beschwerdeführerin Sachverhaltsfeststellungen der Rekurskommission. Das Verhalten des BAFU und der Rekurskommission habe dazu geführt, dass im angefochtenen Entscheid auf offensichtlich unvollständige und unrichtige Sachverhaltsfeststellungen abgestellt werde. Die Rekurskommission habe darauf verzichtet, vorhandene Zweifel zu klären, und auf gebotene zusätzliche Beweiserhebungen zu Unrecht verzichtet. Sie habe dadurch in mehrfacher Hinsicht Bundesverfassungs- und -gesetzesrecht missachtet.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung

des Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 104 OG). Hat - wie hier die Rekurskommission INUM - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt, so ist das Bundesgericht nach Art. 105 Abs. 2 OG an die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen gebunden. Das schliesst das Vorbringen von neuen tatsächlichen Behauptungen und Beweismitteln weitgehend aus. Das Bundesgericht prüft den angefochtenen Entscheid grundsätzlich lediglich aufgrund der Sachlage, wie sie sich der Vorinstanz präsentiert hat. Was die Beschwerdeführerin dort nicht vorgetragen hat oder sich nicht aus den damals bekannten Akten ergeben hat, ist im Verfahren vor Bundesgericht grundsätzlich nicht zu berücksichtigen (vgl. BGE 130 II 149 E. 1.2 S. 154; BGE 128 II 145 E. 1.2.1 S. 150; BGE 125 II 217 E. 3a S. 221, je mit Hinweisen). Diese Grundsätze beziehen sich auf die Feststellung desjenigen Sachverhalts, der für die Beurteilung einer Streitsache im Rahmen des Streitgegenstands (E. 2 hiervor) rechtserheblich ist. Die Kritik der Beschwerdeführerin am Vorgehen der Vorinstanzen betrifft eine Fülle von Sachverhaltselementen, deren Rechtserheblichkeit für die vorliegende Angelegenheit im Zusammenhang mit den zu
BGE 133 II 35 S. 41

beantwortenden Rechtsfragen zu prüfen ist. Im selben Zusammenhang ist auch über den Antrag um Beizug eines gerichtlichen Sachverständigen zu entscheiden (s. nachfolgend E. 5.5).
5. Abfälle müssen nach Art. 30 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) umweltverträglich und, soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland entsorgt werden. Sonderabfälle dürfen nur mit einer Bewilligung des zuständigen Bundesamts ausgeführt werden (Art. 30f Abs. 2 lit. c USG). Eine solche Bewilligung setzt nach Art. 30f Abs. 3 USG voraus, dass Gewähr für eine umweltverträgliche Entsorgung der Abfälle besteht (vgl. BGE 131 II 271 E. 6.3.3 S. 280 f.). Demzufolge muss das Gesuch um die Ausfuhrbewilligung unter anderem den Nachweis enthalten, dass die geplante Entsorgung umweltverträglich ist, insbesondere dass sie dem Stand der Technik entspricht; bei Sonderabfällen ist zudem der Nachweis erforderlich, dass die Entsorgung im Inland nicht möglich oder nicht sinnvoll ist (Art. 16 Abs. 1 lit. b und d der Verordnung vom 22. Juni 2005 über den Verkehr mit Abfällen [VeVA; SR 814.610]).
5.1 Es ist unbestritten, dass die Batterien, welche die Beschwerdeführerin nach Frankreich exportieren will, Sonderabfall im Sinne des USG darstellen (Code 16 06 01 - 16 06 98 in Anhang 1 zur Verordnung des UVEK vom 18. Oktober 2005 über Listen zum Verkehr mit Abfällen [SR 814.610.1]). Zu prüfen ist im Folgenden, ob die Rekurskommission zu Recht entschied, es bestehe keine Gewähr für die umweltverträgliche Entsorgung in der Anlage der X. SA.
5.2 Die Umweltgesetzgebung enthält keine Definition des Begriffs der umweltverträglichen Entsorgung. In der Literatur wird ausgeführt, dass umweltverträgliche Entsorgungssysteme entweder wiederverwertbare oder aber endlagerfähige Stoffe hervorbringen sollen. Ausserdem müssen die der Verwertung (Rückführung in die industriellen oder natürlichen Stoffkreisläufe) oder Ablagerung vorgelagerten Entsorgungsstufen (Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung, Behandlung der Abfälle) umweltverträglich abgewickelt werden (vgl. URSULA BRUNNER/PIERRE TSCHANNEN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2000, Vorbemerkungen N. 23 zu Art. 30-32e USG). Es hat mithin eine gesamtheitliche Betrachtung zu erfolgen. Aspekte wie der Energieverbrauch, sei es für die Entsorgung an sich oder für den Transport zum Entsorgungsort,
BGE 133 II 35 S. 42

können zwar ebenfalls berücksichtigt werden (URSULA BRUNNER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2000, N. 38 zu Art. 30 USG); in erster Linie kommt es bei zu verwertenden Abfällen aber auf den Verwertungsgrad an, der im betreffenden Prozess erzielt wird. Im internationalen Verhältnis beurteilt sich die Umweltverträglichkeit der Entsorgung nach schweizerischen Massstäben (vgl. BGE 131 II 271 E. 6.3.2 S. 280), wobei es auf den Standard für die betreffende Abfallart ankommt. Wichtig ist dabei, dass die Entsorgung dem Stand der Technik entspricht (Art. 16 Abs. 1 lit. b VeVA). Zudem sind die im Empfängerstaat geltenden Vorschriften zu beachten; deren Einhaltung genügt indessen nicht ohne weiteres für die Bejahung der Umweltverträglichkeit der Entsorgung nach den Art. 30 Abs. 3 und 30f Abs. 3 USG. Ebenso wenig kann allein aufgrund von Zertifizierungen von Umweltmanagement-Systemen wie ISO und EMAS auf eine umweltgerechte Entsorgung geschlossen werden (vgl. zum Ganzen BRUNNER, a.a.O., N. 24 und 112 zu Art. 30f USG).
5.3 Bevor auf die Frage der Umweltverträglichkeit der Entsorgung näher eingegangen wird, sind die bestehenden Verfahren zur Entsorgung von Altbatterien, welche Aufschluss über den heutigen Stand der Technik geben, kurz darzustellen:
5.3.1 In der Schweiz besteht nur eine Anlage zur Entsorgung von Batterien, welche von der Y. AG in Wimmis betrieben wird. Sie ist deshalb nach der Praxis des BAFU für den bei der umweltverträglichen

Entsorgung im Ausland geforderten Stand der Technik massgebend, auch wenn die im Ausland vorgesehene Art des Bearbeitungsprozesses nicht genau die gleiche sein müsse. Bei der Y. AG wird die Verwertung vom ersten bis zum letzten Schritt in ihrem Betrieb vorgenommen. Nach einer Hochtemperaturbehandlung der Batterien, bei der die vorhandenen organisch-chemischen Verbindungen und der Kohlenstoff verbrennen und organische Schadstoffe zerstört werden, wird das Quecksilber abgeschieden. Als Produkt des Verwertungsprozesses fallen bei diesem Verfahren Ferro-Mangan-Legierungen und metallisches Zink an. Beide Produkte sind nicht mit Quecksilber verunreinigt und können direkt weiterverarbeitet werden (z.B. in Giessereien). Im Weiteren wird Quecksilber mit hoher Reinheit hergestellt. Der ganze Prozess ist spezifisch auf die Behandlung von Batterien ausgerichtet und läuft nach den Angaben des BAFU sehr stabil. Dabei wird ein

BGE 133 II 35 S. 43

hoher Verwertungsgrad und eine gleich bleibende gute Qualität der bei 1500° C eingeschmolzenen Rückstände erreicht.
5.3.2 Bei der X. SA in Frankreich werden die Batterien auf einem drehbaren Herd erhitzt. Dabei verbrennen organische Stoffe je nach Prozessführung mehr oder weniger vollständig und flüchtige Metalle wie Quecksilber oder Zink werden abgedampft und gelangen in die Rauchgase, aus denen sie während der Rauchgasreinigung wieder herausgewaschen werden. Der Schlamm der Abluftwäsche wird als Rohmaterial in Zinkhütten zu metallischem Zink weiterverarbeitet. In den Abfällen enthaltenes Quecksilber gelangt in den Zinkschlamm und wird entweder in dazu eingerichteten Zinkhütten oder bei der X. SA selbst in einem weiteren Verfahrensschritt in einer separaten Anlage abgetrennt. Der Rückstand des Drehherds wird zur weiteren Behandlung bei Eisenhütten angeliefert. Das Verfahren der X. SA soll nach den Angaben des BAFU in der stofflichen Wertschöpfung weniger weit gehen als dasjenige der Y. AG. Das Verfahren sei allerdings für unterschiedliche Abfälle einsetzbar.
5.4 Das BAFU hat die Umweltverträglichkeit der Behandlung der Altbatterien bei der X. SA im Laufe des vorinstanzlichen Verfahrens kontrovers beurteilt. Bei der Verweigerung der Exportbewilligung vom 11. Mai 2004 war das BAFU noch davon ausgegangen, dass die X. SA den Drehherdrückstand deponiere, wie sie es bei den anderen Abfällen, die sie entsorge, auch tue. Ein solches Vorgehen beurteilte das BAFU im Vergleich zur Entsorgung in der Schweiz in keiner Weise als umweltverträglich. In ihrer Beschwerde an die Rekurskommission INUM legte die Beschwerdeführerin dar, dass sie die Batterien separat verwerte und den anfallenden Drehherdrückstand nicht wie bei den anderen Abfällen deponiere, sondern - wie in E. 5.3.2 hiervor beschrieben - der Verwertung zuführe. Aufgrund dieser Erkenntnisse hat das BAFU in seiner Stellungnahme an die Rekurskommission vom 13. August 2004 festgehalten, dass es die Entsorgung von Batterien bei der X. SA als umweltverträglich erachte. Am 23. Februar 2005 wurde das BAFU mit E-Mail von der zum französischen Raum- und Umweltministerium gehörenden Agence de l'Eau Seine-Normandie (AESN) auf mögliche Betriebsmängel bei der X. SA aufmerksam gemacht, die in einem Bericht
BGE 133 II 35 S. 44

festgehalten seien. Das BAFU forderte bei der AESN den Bericht an. Der Rekurskommission INUM teilte es mit, dass die Umweltverträglichkeit der Anlage der X. SA vorderhand zumindest in Frage gestellt sei. Mit Brief vom 14. Mai 2005 erkundigte sich das BAFU bei der für die X. SA zuständigen Aufsichtsbehörde im Umweltbereich, der Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Haute-Normandie (DRIRE), inwieweit die im Bericht der Agence de l'Eau erhobenen Vorwürfe effektiv zuträfen. Am 4. August 2005 erhielt das BAFU drei arrêtés der Préfecture de la Seine-Maritime zugestellt, welche am 14. und 22. Juni 2005 erlassen worden waren, verschiedene Beanstandungen im Umweltbereich enthielten und die X. SA zur Betriebsverbesserung anhielten. Mit Schreiben an das BAFU vom 19. August 2005 nahm die DRIRE Bezug auf Fragen zum Bericht der AESN und hielt weiter fest, dass gegenüber der X. SA drei "mises en demeure" erlassen worden seien. Die Beschwerdeführerin ihrerseits reichte dann der Rekurskommission weitere Beweismittel ein, um die von den französischen Behörden festgehaltenen Mängel zu entkräften.
5.5 Für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit hat sich die Rekurskommission INUM auf verschiedene Quellen, insbesondere auf die von der X. AG/SA veranlassten Messungen (inkl. Audit) und die arrêtés préfectoraux gestützt. Diese Unterlagen reichten nach Meinung der Rekurskommission aus, um die Bedenken des BAFU im Ergebnis zu teilen und die Umweltverträglichkeit der Entsorgung bei der X. SA zu verneinen. Betreffend die arrêtés préfectoraux wirft die X. AG der Rekurskommission INUM vor, sie verkenne den Charakter der damit ausgesprochenen "mises en demeure". Sie hätte nur ein definitives Ergebnis, eine rechtsverbindliche, vollstreckbare Sanktion oder eine Betriebseinschränkung beachten dürfen.
5.5.1 Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden, ohne dass die Rechtsnatur einer "mise en demeure" nach französischem Recht abschliessend beurteilt werden müsste. Dass die X. SA

wiederholt Normen und Auflagen verletzt hat, wird in den arrêtés préfectoraux unmissverständlich festgehalten (vgl. zusammenfassend: Schreiben der DRIRE vom 19. August 2005, S. 3: "[...] diverses infractions au code de l'environnement [...]"). Die Rekurskommission durfte diese Vorhalte nicht ignorieren und sich auch nicht auf die nicht

BGE 133 II 35 S. 45

belegten Beteuerungen der X. AG abstützen, die Beanstandungen seien bereinigt und erledigt. Bezüglich der X. SA ergab sich das Bild eines Unternehmens, das mehrfach mit dem französischen Umweltrecht in Konflikt geriet. Dass die Rekurskommission unter diesen Umständen zum Schluss gelangte, die Beschwerdeführerin biete keine hinreichende Gewähr für eine umweltverträgliche Entsorgung der Batterien ist somit nicht zu beanstanden.
5.5.2 Nicht weiter einzugehen ist auf die fachtechnische Kritik, welche die Beschwerdeführerin in ihren äusserst weitschweifigen Rechtsschriften, teilweise unter Bezugnahme auf unzulässige tatsächliche Noven (E. 4 hiervor), vorbringt. Das BAFU hat zu den technischen Fragestellungen als Fachinstanz des Bundes mehrfach Stellung genommen und sich dabei auch zu den zahlreichen Einwänden der Beschwerdeführerin ausführlich und kompetent geäussert. Es ist auch unter Berücksichtigung der Rügen der Beschwerdeführerin nicht ersichtlich, inwiefern mit der von den Vorinstanzen vorgenommenen Beurteilung eidgenössisches Umwelt- oder Verfassungsrecht missachtet worden wäre. Insbesondere auch der Umstand, dass der Export anderer problematischer Abfälle zur X. SA, für welche in der Schweiz keine Entsorgungsmöglichkeit besteht, vom BAFU bewilligt wurde, lässt den angefochtenen Entscheid nicht als bundesrechtswidrig erscheinen. Für Altbatterien besteht in der Schweiz eine Alternative, die dem Stand der Technik entspricht und bisher nach den Ausführungen des BAFU zu keinen umweltrechtlichen Beanstandungen Anlass gab. Das Bundesgericht hat keinen Anlass, von dieser Äusserung der Umwelt-Fachbehörde des Bundes abzuweichen. Aufgrund der bei der X. SA festgestellten erheblichen Probleme in Bezug auf die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften erübrigt sich auch der von der X. AG beantragte Beizug eines gerichtlichen Experten. Ferner kann von einer Verletzung der Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin (Art. 27 und 94 ff. BV) keine Rede sein, wurde die Ausfuhr der Altbatterien doch schliesslich nicht aus wettbewerbspolitischen, sondern aus umweltschutzrechtlichen Gründen untersagt (vgl. BGE 131 II 271 E. 9.2.2 S. 291 mit Hinweisen). Angesichts der gewichtigen öffentlichen Interessen des Umweltschutzes, die mit der Exportverweigerung verfolgt werden, erweist sich diese jedenfalls auch als verhältnismässig.
BGE 133 II 35 S. 46

5.6 Schliesslich geht auch die Berufung der Beschwerdeführerin auf die für den Export von Abfällen anwendbaren OECD-Beschlüsse C(92)39/FINAL und C(2001)107/FINAL fehl (nicht in SR publiziert). Die Beschwerdeführerin behauptet, die Schweiz dürfe aufgrund dieser OECD-Beschlüsse den Einwand des Vorrangs der Inlandversorgung nach Art. 30 Abs. 3 USG überhaupt nicht erheben (BRUNNER, a.a.O., N. 117 f. zu Art. 30f USG). Die genannten Beschlüsse sind multilaterale Übereinkünfte im Sinne von Art. 11 Abs. 2 des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (im Folgenden: Basler Übereinkommen; SR 0.814.05). Das Basler Übereinkommen und die genannten OECD-Beschlüsse sind Grundlage der VeVA, welche in Art. 14 ff. den grenzüberschreitenden Verkehr mit Abfällen näher regelt (s. vorne E. 5). Die Beschwerdeführerin erhebt nicht ausdrücklich die Rüge, die VeVA widerspreche höherrangigem Recht, bezeichnet indessen die Verweigerung der Exportbewilligung als völkerrechtswidrig, weil sie zu den erwähnten OECD-Beschlüssen im Widerspruch stehe. Insbesondere dürften keine generellen Ausfuhrverbote für bestimmte Abfälle erlassen werden. Die Beschwerdeführerin lässt bei ihrer Argumentation ausser Acht, dass es vorliegend nicht um ein generelles Ausfuhrverbot für Altbatterien geht, sondern konkret um die Ausfuhr von 50 Tonnen zur Entsorgung bei der X. SA. Dieser Abfallexport erweist sich nicht generell als unzulässig, sondern kann wegen der bei der X. SA während des Verfahrens festgestellten umweltrechtlichen Mängel nicht bewilligt werden (E. 5.5 hiervor). Eine solche Exportbeschränkung ist mit den angerufenen OECD-Beschlüssen vereinbar, wird doch im OECD-Beschluss C(2001)107/FINAL Kapitel II, Ziff. D 2, Cas 1 lit. d ausdrücklich festgehalten: "Les autorités compétentes des pays concernés disposent de trente jours pour s'opposer au mouvement transfrontière de déchets projetés, en conformité avec leur législation interne." Nach schweizerischem Recht wird für die Erteilung der umstrittenen Exportbewilligung unter anderem der Nachweis verlangt, dass die geplante Entsorgung umweltverträglich ist (Art. 30f Abs. 3 USG und Art. 16 Abs. 1 lit. b VeVA). Dieser Nachweis konnte in der vorliegenden Angelegenheit nicht erbracht werden. Die Rüge der Völkerrechtswidrigkeit des umstrittenen Exportverbots wird somit zu Unrecht erhoben. (...)

BGE 133 II 35 S. 47

9. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. (...) Für die verfassungsrechtlichen Aspekte dieses Urteils siehe die in BGE 133 I 106 publizierte E. 8.