Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

14. Mai 2020*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Abfälle – Richtlinie 1999/31/EG – Vorhandene Deponien – Nachsorgephase – Verlängerung – Kosten der Ablagerung von Abfällen – Verursacherprinzip – Zeitliche Anwendung der Richtlinie“

In der Rechtssache C-15/19

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Corte suprema di cassazione (Oberster Kassationsgerichtshof, Italien) mit Entscheidung vom 18. Dezember 2018, beim Gerichtshof eingegangen am 10. Januar 2019, in dem Verfahren

A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA

gegen

Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev (Berichterstatter) sowie der Richter P. G. Xuereb und T. von Danwitz,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: R. Schiano, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. November 2019

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA, vertreten durch L. Opilio, G. Pellegrino und P. Cavasola, avvocati,

– des Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri., vertreten durch F. Tedeschini, avvocato,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Gattinara und F. Thiran als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 16. Januar 2020

folgendes

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 10 und 14 der Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl. 1999, L 182, S. 1).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA (im Folgenden: A.m.a.), die in der Stadt Rom (Italien) für die Sammlung von festen Siedlungsabfällen und deren Ablagerung auf Deponien verantwortlich ist, und dem Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri., dem Betreiber der Deponie Malagrotta (Region Latium, Italien), wegen der Mehrkosten aufgrund der für Co.La.Ri. nun für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren anstatt der ursprünglich vorgesehenen zehn Jahre bestehenden Verpflichtung zur Nachsorge.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 In den Erwägungsgründen 25 und 29 der Richtlinie 1999/31 heißt es:

„(25) Die Bestimmungen dieser Richtlinie über das Stilllegungsverfahren sollten nicht für Deponien gelten, die vor dem Termin für die Umsetzung der Richtlinie stillgelegt wurden.

…

(29) Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass das Entgelt für die Abfallbeseitigung in einer Deponie so festgelegt wird, dass alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Deponie, soweit wie möglich einschließlich der – vom Betreiber zu stellenden – finanziellen Sicherheitsleistung oder etwas Gleichwertigem, und die geschätzten Kosten für die Stilllegung, einschließlich der Nachsorge, abgedeckt sind."

4 Art. 1 („Allgemeine Zielsetzung") Abs. 1 der Richtlinie 1999/31 bestimmt:

„Im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie 75/442/EWG [des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. 1975, L 194, S. 39)], insbesondere ihrer Artikel 3 und 4, ist es Ziel der vorliegenden Richtlinie, durch die Festlegung strenger betriebsbezogener und technischer Anforderungen in Bezug auf Abfalldeponien und Abfälle Maßnahmen, Verfahren und Leitlinien vorzusehen, mit denen während des gesamten Bestehens der Deponie negative Auswirkungen der Ablagerung von Abfällen auf die Umwelt, insbesondere die Verschmutzung von Oberflächenwasser, Grundwasser, Boden und Luft, und auf die globale Umwelt, einschließlich des Treibhauseffekts, sowie alle damit verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit weitestmöglich vermieden oder vermindert werden."

5 Art. 2 („Begriffsbestimmungen") der Richtlinie 1999/31 bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Begriff

…

g) ‚Deponie' eine Abfallbeseitigungsanlage für die Ablagerung von Abfällen oberhalb oder unterhalb der Erdoberfläche (d. h. unter Tage), …

…

l) ‚Betreiber' die natürliche oder juristische Person, die nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Deponie gelegen ist, für die Deponie verantwortlich ist; dabei kann es sich von der Vorbereitung bis zur Nachsorgephase um verschiedene Personen handeln;

…

n) ‚Besitzer' der Erzeuger von Abfall oder die natürliche oder juristische Person, in deren Besitz sich der Abfall befindet;

…"

6 Nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 1999/31 wenden die Mitgliedstaaten die Richtlinie auf alle Deponien gemäß deren Art. 2 Buchst. g an.

7 Art. 10 („Kosten der Ablagerung von Abfällen") der Richtlinie 1999/31 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, die gewährleisten, dass alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb einer Deponie, soweit wie möglich einschließlich der Kosten der finanziellen Sicherheitsleistung oder etwas Gleichwertigem, gemäß Artikel 8 Buchstabe a) Ziffer iv), sowie die geschätzten Kosten für die Stilllegung und die Nachsorge für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren durch das vom Betreiber in Rechnung zu stellende Entgelt für die Ablagerung aller Abfallarten in der Deponie abgedeckt werden. Vorbehaltlich der Anforderungen der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt [(ABl. 1990, L 158, S. 56)] sorgen die Mitgliedstaaten für Transparenz bei der Erfassung und der Verwendung aller erforderlichen Informationen zu den Kosten."

8 Art. 13 („Stilllegungs- und Nachsorgeverfahren") Abs. 1 der Richtlinie 1999/31 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass, gegebenenfalls im Einklang mit der Genehmigung,

…

c) nach der endgültigen Stilllegung einer Deponie der Betreiber für die Wartungsarbeiten, die Mess- und Überwachungsmaßnahmen während der Nachsorgephase so lange verantwortlich ist, wie es die zuständige Behörde unter Berücksichtigung des Zeitraums verlangt, in dem von der Deponie Gefährdungen ausgehen können.

Der Betreiber meldet der zuständigen Behörde alle erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt, die durch die Überwachungsverfahren festgestellt werden, und kommt der Anordnung der Behörde über Art und Zeitpunkt der zu treffenden Abhilfemaßnahmen nach;

d) solange die zuständige Behörde der Auffassung ist, dass eine Deponie die Umwelt gefährden könnte, und unbeschadet gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über die Haftung des Abfallbesitzers der Deponiebetreiber verantwortlich ist für die Messung und Analyse von Deponiegas und Sickerwasser aus der Deponie und das Grundwasserregime im Umfeld der Deponie gemäß Anhang III."

9 Art. 14 („Vorhandene Deponien“) der Richtlinie 1999/31 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, die sicherstellen, dass Deponien, die zum Zeitpunkt der Umsetzung dieser Richtlinie über eine Zulassung verfügen oder in Betrieb sind, nur dann weiterbetrieben werden können, wenn so bald wie möglich und spätestens binnen acht Jahren nach dem in Artikel 18 Absatz 1 genannten Zeitpunkt nachstehende Schritte durchgeführt werden:

a) Innerhalb von einem Jahr nach dem in Artikel 18 Absatz 1 genannten Zeitpunkt erarbeitet der Betreiber ein Nachrüstprogramm mit den in Artikel 8 genannten Angaben sowie allen von ihm als erforderlich erachteten Abhilfemaßnahmen für die Erfüllung der Anforderungen dieser Richtlinie (mit Ausnahme der Anforderungen in Anhang I Nummer 1) und legt dieses der zuständigen Behörde zur Zulassung vor.

b) Nach Vorlage des Nachrüstprogramms trifft die zuständige Behörde eine endgültige Entscheidung auf der Grundlage des Nachrüstprogramms und der Bestimmungen dieser Richtlinie darüber, ob der Betrieb fortgesetzt werden kann. Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, damit Deponien, die keine Zulassung nach Artikel 8 für den Weiterbetrieb erhalten haben, gemäß Artikel 7 Buchstabe g) und Artikel 13 so bald wie möglich stillgelegt werden.

c) Auf der Grundlage des autorisierten Nachrüstprogramms genehmigt die zuständige Behörde die notwendigen Arbeiten und legt eine Übergangsfrist für die Durchführung dieses Programms fest. Alle vorhandenen Deponien müssen binnen acht Jahren nach dem in Artikel 18 Absatz 1 genannten Zeitpunkt die Anforderungen dieser Richtlinie mit Ausnahme der Anforderungen in Anhang I Nummer 1 erfüllen.

…“

10 Art. 18 der Richtlinie 1999/31 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, die erforderlich sind, um der Richtlinie spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten nachzukommen, und dass sie die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis setzen. Nach ihrem Art. 19 trat die Richtlinie 1999/31 am 16. Juli 1999 in Kraft.

Italienisches Recht

11 Die Richtlinie 1999/31 wurde durch das Decreto legislativo n. 36 – Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 36 zur Umsetzung der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien) vom 13. Januar 2003 (GURI Nr. 59 vom 12. März 2003, Supplemento ordinario) in italienisches Recht umgesetzt. Die Art. 15 und 17 dieses Dekrets in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (im Folgenden: gesetzesvertretendes Dekret Nr. 36/2003) dienen der Umsetzung von Art. 10 bzw. Art. 14 der Richtlinie 1999/31.

12 Art. 15 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 36/2003 bestimmt:

„Das Entgelt für die Ablagerung der Abfälle in der Deponie muss die Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Deponie, die Kosten der finanziellen Sicherheitsleistung und die geschätzten Kosten für die Stilllegung und die Nachsorge für einen Zeitraum abdecken, der dem in Art. 10 Abs. 1 Buchst. i genannten entspricht.“

13 Art. 10 Abs. 1 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 36/2003 wurde durch das Decreto legislativo n. 59 – Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 59 – vollständige Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) vom 18. Februar 2005 (GURI Nr. 93 vom 22. April 2005, Supplemento ordinario) aufgehoben.

14 Art. 17 Abs. 1 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 36/2003 bestimmt:

„Die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Dekrets bereits genehmigten Deponien können bis zum 31. Dezember 2006 die Abfälle, für die sie eine Zulassung haben, weiter aufnehmen …“

15 Art. 17 Abs. 3 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 36/2003 setzt für die Anpassung vorhandener Deponien an die neuen Anforderungen eine Frist fest:

„Binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Dekrets legt der Inhaber der Zulassung im Sinne von Abs. 1 oder der von diesem beauftragte Betreiber der Deponie bei der zuständigen Behörde ein Nachrüstprogramm für die Deponie nach Maßgabe der in diesem Dekret aufgeführten Kriterien einschließlich der finanziellen Sicherheitsleistungen gemäß Art. 14 vor.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

16 A.m.a., ein Unternehmen der Stadt Rom (Italien), ist Inhaber der Konzession für die Sammlung, den Transport, die Behandlung, das Recycling und die Beseitigung von Siedlungsabfällen auf dem Gebiet der Stadt Rom.

17 Mit Vertrag vom 26. Januar 1996 wurde Co.La.Ri. von A.m.a. bis zum 31. Dezember 2005 mit der Beseitigung der festen Siedlungsabfälle durch Ablagerung auf der Deponie Malagrotta betraut. Nach dem Vertrag ist A.m.a. „Besitzer“ im Sinne von Art. 2 Buchst. n der Richtlinie 1999/31 und Co.La.Ri. „Betreiber“ im Sinne von Art. 2 Buchst. l der Richtlinie. Bis zur Stilllegung der Deponie Malagrotta wurde der gesamte Abfall der Stadt Rom dort abgelagert.

18 Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten geht hervor, dass die Dauer der Nachsorge gemäß Art. 10 der Richtlinie 1999/31 für die Deponie Malagrotta auf 30 Jahre anstatt der ursprünglich in dem Vertrag vorgesehenen zehn Jahre verlängert wurde.

19 Mit einem Schiedsspruch wurde A.m.a. verurteilt, wegen der Kosten für die Nachsorge für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren, zu der Co.La.Ri. nun verpflichtetet ist, 76 391 533,29 Euro an diese Gesellschaft zu zahlen. A.m.a. legte dagegen bei der Corte d’appello di Roma (Berufungsgericht Rom, Italien) Berufung ein. Diese bestätigte den Schiedsspruch mit der Begründung, dass die Bestimmungen der Richtlinie 1999/31 auf Deponien, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 36/2003 bereits in Betrieb gewesen seien, anwendbar seien. A.m.a. legte gegen die Entscheidung der Corte d’appello di Roma (Berufungsgericht Rom) Kassationsbeschwerde ein.

20 Das vorlegende Gericht hat Zweifel, ob das Ergebnis, zu dem die Corte d’appello di Roma (Berufungsgericht Rom) bei der Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie 1999/31, etwa der Bestimmungen über die Kosten der Nachsorge, auf eine vorhandene Deponie wie die Deponie Malagrotta gelangt ist, mit dem Unionsrecht vereinbar ist. A.m.a. vertrete die Auffassung, dass das gesetzesvertretende Dekret Nr. 36/2003 für vorhandene Deponien lediglich eine Übergangszeit vorsehe, vermutlich für die Anpassung an die neuen Vorschriften, aber nicht regele, wer die Kosten der Nachsorge zu tragen habe.

21 Aus Sicht des vorlegenden Gerichts ist fraglich, ob die Verpflichtung des Besitzers zur Tragung der Kosten der Nachsorge mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Sie verstoße gegen die vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Besitzer und dem Betreiber, nach denen die Nachsorgephase auf zehn und nicht auf 30 Jahre begrenzt sei und die Kosten für die vor dem Inkrafttreten des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 36/2003 abgelagerten Abfälle eingeschlossen seien.

22 Die Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof, Italien) hat das Verfahren daher ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Steht die Auslegung des Berufungsgerichts, das die Art. 15 und 17 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 36/2003, die die Art. 10 und 14 der Richtlinie 1999/31 im innerstaatlichen Bereich umsetzen, rückwirkend anwenden wollte, mit der Folge, dass vorhandene Deponien, die bereits über eine Betriebszulassung verfügen, vorbehaltlos den danach auferlegten Pflichten unterliegen, insbesondere soweit die Verlängerung der Nachsorge von zehn auf 30 Jahre vorgesehen ist, mit den genannten Bestimmungen (des Unionsrechts) in Einklang?

2. Steht die Auslegung des Berufungsgerichts, das die Art. 15 und 17 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 36/2003 auf vorhandene Deponien, die bereits über eine Betriebszulassung verfügen, anwenden wollte, obwohl Art. 17 bei der Umsetzung der danach auferlegten Pflichten auch in Bezug auf diese Deponien die Umsetzungsmaßnahmen auf das Vorsehen eines Übergangszeitraums beschränkt und keine Maßnahme vorsieht, die die finanziellen Auswirkungen der Verlängerung für den „Besitzer“ begrenzen soll, mit den Art. 10 und 14 der Richtlinie 1999/31 insbesondere im Hinblick auf den Regelungsgehalt dieser Bestimmungen im Einklang, mit denen die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, „Maßnahmen, die gewährleisten, dass alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb einer Deponie, soweit wie möglich einschließlich der Kosten der finanziellen Sicherheitsleistung oder etwas Gleichwertigem, gemäß Artikel 8 Buchstabe a) Ziffer iv), sowie die geschätzten Kosten für die Stilllegung und die Nachsorge für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren durch das vom Betreiber in Rechnung zu stellende Entgelt für die Ablagerung aller Abfallarten in der Deponie abgedeckt werden“, und „Maßnahmen, die sicherstellen, dass Deponien, die zum Zeitpunkt der Umsetzung dieser Richtlinie über eine Zulassung verfügen oder in Betrieb sind, … weiterbetrieben werden können“, zu ergreifen?

3. Steht darüber hinaus die Auslegung des Berufungsgerichts, das die Art. 15 und 17 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 36/2003 auf vorhandene Deponien, die bereits über eine Betriebszulassung verfügen, auch in Bezug auf die finanziellen Belastungen anwenden wollte, die sich aus den danach auferlegten Pflichten, insbesondere der Verlängerung der Nachsorge von zehn auf 30 Jahre, ergeben, und diese Belastungen dem „Besitzer“ auferlegt und auf diese Weise die Änderung der in den Vereinbarungen, die die Entsorgungstätigkeit regeln, festgelegten Entgelte zu dessen Nachteil rechtfertigt, mit den Art. 10 und 14 der Richtlinie 1999/31 in Einklang?

4. Steht schließlich die Auslegung des Berufungsgerichts, das die Art. 15 und 17 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 36/2003 auf vorhandene Deponien, die bereits über eine Betriebszulassung verfügen, auch in Bezug auf die finanziellen Belastungen anwenden wollte, die sich aus den danach auferlegten Pflichten, insbesondere der Verlängerung der Nachsorge von zehn auf 30 Jahre, ergeben, und der Ansicht war, dass – bei deren Bestimmung – nicht nur die Abfälle zu berücksichtigen seien, die ab Inkrafttreten der Umsetzungsvorschriften angeliefert werden, sondern auch die bereits vorher angelieferten, mit den Art. 10 und 14 der Richtlinie 1999/31 in Einklang?

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

23 Co.La.Ri. hält das Vorabentscheidungsersuchen für unzulässig.

24 Die Vorlagefragen seien für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits nicht erheblich. Sie hätten sich wegen der Feststellung der Unzulässigkeit der Kassationsgründe erledigt. Ihre Verpflichtung zur Tragung der Kosten der Nachsorge für die Deponie Malagrotta sei vor der Corte d’appello di Roma (Berufungsgericht Rom) in der Sache nicht angefochten worden und daher rechtskräftig.

25 Außerdem habe das vorlegende Gericht nicht ausgeführt, aus welchen rechtlichen Gründen die Anrufung des Gerichtshofs gerechtfertigt sei. Hinsichtlich der Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits gebe es keine wirklichen Divergenzen.

26 Hierzu ist festzustellen, dass Art. 267 AEUV nach ständiger Rechtsprechung ein Verfahren des unmittelbaren Zusammenwirkens des Gerichtshofs und der Gerichte der Mitgliedstaaten vorsieht. Im Rahmen dieses Verfahrens, das auf einer klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht, fällt die Beurteilung des Sachverhalts voll und ganz in die Zuständigkeit des nationalen Gerichts, das im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen zu beurteilen hat, während der Gerichtshof nur befugt ist, sich auf der Grundlage des ihm vom nationalen Gericht unterbreiteten Sachverhalts zur Auslegung oder zur Gültigkeit einer Unionsvorschrift zu äußern (Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a., C-62/14, EU:C:2015:400 Rn. 15 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 Folglich gilt für Vorlagefragen die Vermutung der Entscheidungserheblichkeit. Der Gerichtshof kann die Beantwortung einer Vorlagefrage nur dann ablehnen, wenn die Auslegung, um die er ersucht wird, offensichtlich in keinem Zusammenhang mit dem konkreten Fall bzw. Streitgegenstand des Ausgangsverfahrens steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der Frage erforderlich sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2018, Wightman u. a., C-621/18, EU:C:2018:999, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Im vorliegenden Fall hat die Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof) in ihrem Vorabentscheidungsersuchen erläutert, warum sie die den Gerichtshof um die Auslegung der Art. 10 und 14 der Richtlinie 1999/31 und um eine nähere Bestimmung der in dieser Richtlinie enthaltenen Regelungen ersucht.

29 Die Vorlagefragen, die im Rahmen eines Rechtsstreits über die bei einer Deponie für die Stilllegung und die Nachsorge anfallenden Kosten gestellt werden, betreffen den Inhalt und den Umfang der Verpflichtungen, die sich aus den Art. 10 und 14 der Richtlinie 1999/31 für den betreffenden Mitgliedstaat, den Betreiber der Deponie und den Besitzer der Abfälle ergeben können, sowie die Frage, ob die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie mit deren Art. 10 und 14 der Richtlinie in Einklang stehen. Das vorliegende Urteil hat also konkrete Auswirkungen auf die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits.

30 Das Vorabentscheidungsersuchen ist mithin zulässig. Die Vorlagefragen sind zu beantworten.

Zu den Vorlagefragen

31 Die Vorlagefragen sind zusammen zu prüfen. Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob die Art. 10 und 14 der Richtlinie 1999/31 dahin auszulegen sind, dass sie der Auslegung einer innerstaatlichen Vorschrift dahin, dass für eine Deponie, die zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie bereits in Betrieb war, die Verpflichtungen aus der Richtlinie, insbesondere eine Verlängerung der Nachsorgephase, gelten, ohne dass nach dem Zeitpunkt der Ablagerung der Abfälle differenziert werden müsste und ohne dass Maßnahmen zur Begrenzung der finanziellen Auswirkungen der Verlängerung der Nachsorgephase für den Besitzer der Abfälle vorgesehen werden müssten, entgegenstehen.

32 Wie ihrem Art. 1 zu entnehmen ist, ist es Ziel der Richtlinie 1999/31, durch die Festlegung strenger betriebsbezogener und technischer Anforderungen in Bezug auf Abfalldeponien und Abfälle Maßnahmen, Verfahren und Leitlinien vorzusehen, mit denen während des gesamten Bestehens der

Deponie negative Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere die Verschmutzung von Oberflächenwasser, Grundwasser, Boden und Luft, und auf die globale Umwelt, einschließlich des Treibhauseffekts, sowie alle damit verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit weitestmöglich vermieden oder vermindert werden.

33 Die Richtlinie 1999/31 gilt nach ihrem Art. 3 Abs. 1 für alle Deponien. Eine Deponie ist in Art. 2 Buchst. g der Richtlinie definiert als eine Abfallbeseitigungsanlage für die Ablagerung von Abfällen oberhalb oder unterhalb der Erdoberfläche.

34 Aus dem 25. Erwägungsgrund der Richtlinie 1999/31 ergibt sich, dass die Bestimmungen der Richtlinie über das Stilllegungsverfahren nicht für Deponien gelten, die vor dem Termin für die Umsetzung der Richtlinie stillgelegt wurden. Nach Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 der Richtlinie setzen die Mitgliedstaaten die innerstaatlichen Vorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um der Richtlinie spätestens zwei Jahre nach dem 16. Juli 1999 nachzukommen.

35 Die Verpflichtungen aus der Richtlinie 1999/31 hinsichtlich der Stilllegung gelten somit nur für die Deponien nicht, die bereits vor dem Termin für die Umsetzung der Richtlinie, d. h. spätestens am 16. Juli 2001 stillgelegt worden sind. Bei der Deponie Malagrotta ist dies nicht der Fall. Es ist unstreitig, dass die Deponie zu diesem Zeitpunkt noch in Betrieb war.

36 Nach Art. 14 der Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die sicherstellten, dass Deponien, die zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie über eine Zulassung verfügten oder in Betrieb waren, nur dann weiterbetrieben werden konnten, wenn so bald wie möglich und spätestens am 16. Juli 2009 die in dem Artikel genannten Schritte durchgeführt wurden (Urteil vom 25. Februar 2016, Kommission/Spanien, C-454/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:117, Rn. 35).

37 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs wird durch Art. 14 der Richtlinie eine vorübergehend geltende Ausnahmeregelung eingeführt, damit die Deponien mit den neuen Umweltanforderungen in Einklang gebracht werden können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. April 2014, Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve u. a., C-225/13, EU:C:2014:245, Rn. 33 und 34, und vom 25. Februar 2016, Kommission/Spanien, C-454/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:117, Rn. 36).

38 Nach Art. 14 Buchst. b der Richtlinie 1999/31 muss die zuständige Behörde auf der Grundlage des Nachrüstprogramms und der Bestimmungen der Richtlinie eine endgültige Entscheidung darüber treffen, ob der Betrieb fortgesetzt werden kann, und müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit Deponien, die keine Zulassung für den Weiterbetrieb erhalten haben, so bald wie möglich stillgelegt werden (Urteil vom 25. Februar 2016, Kommission/Spanien, C-454/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:117, Rn. 37).

39 Nach Art. 14 Buchst. c der Richtlinie genehmigt die zuständige Behörde auf der Grundlage des autorisierten Nachrüstprogramms die notwendigen Arbeiten und legt eine Übergangsfrist für die Durchführung dieses Programms fest und müssen alle vorhandenen Deponien bis zum 16. Juli 2009 die Anforderungen der Richtlinie mit Ausnahme der Anforderungen in Anhang I Nr. 1 erfüllen (Urteil vom 25. Februar 2016, Kommission/Spanien, C-454/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:117, Rn. 38).

40 Art. 14 der Richtlinie 1999/31 ist nicht dahin auszulegen, dass er vorhandene Deponien von der Anwendung anderer Bestimmungen der Richtlinie ausschließt.

41 Deponien wie die Deponie Malagrotta, die zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie 1999/31 über eine Zulassung verfügten oder in Betrieb waren und für die später das Stilllegungsverfahren eingeleitet wurde, müssen die Vorgaben von Art. 13 der Richtlinie betreffend das Stilllegungs- und Nachsorgeverfahren erfüllen.

42 Die Verpflichtung gemäß Art. 13 Buchst. c der Richtlinie 1999/31 zur Nachsorge gilt höchstens bis zum Ablauf der Übergangsfrist. Nach der Stilllegung einer Deponie hat der Betreiber die Wartungsarbeiten, die Mess- und Überwachungsmaßnahmen während der Nachsorgephase also so lange durchzuführen, wie es die zuständige Behörde unter Berücksichtigung des Zeitraums verlangt, in dem von der Deponie Gefährdungen ausgehen können.

43 Art. 13 Buchst. c der Richtlinie 1999/31 ist im Zusammenhang mit deren Art. 10 zu sehen, nach dem die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, die gewährleisten, dass die geschätzten Kosten für die Stilllegung und die Nachsorge für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren durch das vom Betreiber in Rechnung zu stellende Entgelt für die Ablagerung aller Abfallarten in der Deponie abgedeckt werden.

44 Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass Art. 13 Buchst. c der Richtlinie 1999/31 unmittelbare Wirkung hat. Diese Bestimmung erlegt den Mitgliedstaaten unmissverständlich eine Verpflichtung zur Erreichung eines bestimmten Ergebnisses auf, die, was die Anwendung der betreffenden Regelung angeht, an keine Bedingung geknüpft ist. Sie verlangt, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass das Entgelt für die Abfallbeseitigung in einer Deponie so festgelegt wird, dass alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Deponie abgedeckt sind. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass sie den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Finanzierung der Kosten der Deponien keine bestimmte Methode vorschreibt (Urteil vom 24. Mai 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, Rn. 34 und 35).

45 Danach ist als Erstes festzustellen, dass der Betreiber einer Deponie, die zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie 1999/31 in Betrieb war, nach den Art. 10, 13 und 14 der Richtlinie 1999/31 mindestens 30 Jahre lang zur Nachsorge verpflichtet sein muss.

46 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten, dass sich die Verpflichtung von Co.La.Ri. zur Verwaltung der Deponie Malagrotta letztlich aus dem gemäß Art. 14 der Richtlinie 1999/31 und Art. 17 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 36/2003 beschlossenen und von der zuständigen Behörde autorisierten Nachrüstprogramm ergibt. Durch dieses Programm wurde Co.La.Ri. zur Nachsorge für die Deponie Malagrotta in dem von der Richtlinie vorgeschriebenen Mindestzeitraum von 30 Jahren anstatt der ursprünglich vorgesehenen zehn Jahre verpflichtet.

47 Was als Zweites die Frage angeht, ob hinsichtlich der Verpflichtung zur Nachsorge nach dem Zeitpunkt der Anlieferung der Abfälle zu unterscheiden ist, ist festzustellen, dass die Richtlinie 1999/31 bei der Verpflichtung zur Nachsorge weder danach unterscheidet, ob die Abfälle vor oder nach Ablauf der Frist zur Umsetzung der Richtlinie angenommen und abgelagert wurden, noch danach, wo sie auf der Deponie abgelagert sind. Wie sich aus dem Wortlaut von Art. 10 der Richtlinie ergibt, gilt die Verpflichtung zur Nachsorge für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren allgemein für die Ablagerung aller Abfallarten in der Deponie.

48 In Anbetracht des Ziels der Richtlinie 1999/31 kann nicht angenommen werden, dass die Verpflichtung zur Nachsorge für vor Ablauf der Umsetzungsfrist abgelagerte Abfälle während eines Zeitraums von zehn Jahren und für nach Ablauf der Umsetzungsfrist abgelagerte Abfälle während eines Zeitraums von 30 Jahren gilt.

49 Danach ist für die Verpflichtung zur Nachsorge für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren, wie sie in Art. 10 der Richtlinie 1999/31 vorgesehen ist, nicht maßgeblich, wann die Abfälle abgelagert wurden. Die Verpflichtung gilt grundsätzlich für die gesamte Deponie.

50 Was als Drittes die finanziellen Folgen der Festsetzung bzw. Verlängerung der Dauer der Nachsorgephase auf mindestens 30 Jahre betrifft, ist festzustellen, dass Art. 10 der Richtlinie 1999/31, wie auch aus deren 29. Erwägungsgrund hervorgeht, verlangt, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass das Entgelt für die Abfallbeseitigung in einer Deponie so festgelegt

wird, dass alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Deponie abgedeckt sind (Urteile vom 25. Februar 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, Rn. 35, und vom 24. Mai 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, Rn. 34). Wie die Generalanwältin in Nr. 56 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, schließen diese Kosten die geschätzten Kosten für die Stilllegung und die Nachsorge für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren ein.

51 Dieses Erfordernis ist Ausdruck des Verursacherprinzips. Es bedeutet, wie der Gerichtshof bereits im Zusammenhang mit der Richtlinie 75/442 und der Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle (ABl. 2006, L 114, S. 9) entschieden hat, dass die Kosten für die Beseitigung der Abfälle von deren Besitzern zu tragen sind. Die Anwendung des Verursacherprinzips entspricht dem Ziel der Richtlinie 1999/31, die nach ihrem Art. 1 Abs. 1 der Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie 75/442 dient, insbesondere von deren Art. 3, der die Mitgliedstaaten u. a. dazu verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, um die Verhütung oder Verringerung der Erzeugung von Abfällen zu fördern (Urteil vom 25. Februar 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass die Finanzierung der Kosten für die Errichtung und den Betrieb einer Deponie, da es beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts keine auf der Grundlage von Art. 192 AEUV erlassene Regelung gibt, nach der den Mitgliedstaaten eine konkrete Methode zur Finanzierung dieser Kosten vorgeschrieben wäre, nach Wahl des betreffenden Mitgliedstaats sowohl durch eine Abgabe, eine Gebühr oder in anderer Weise sichergestellt werden kann (vgl. entsprechend Urteile vom 16. Juli 2009, Futura Immobiliare u. a., C-254/08, EU:C:2009:479, Rn. 48, und vom 25. Februar 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, Rn. 33).

53 Die wie auch immer gearteten innerstaatlichen Vorschriften zur Regelung der Deponien müssen mithin gewährleisten, dass alle Kosten für den Betrieb der Deponie tatsächlich von den Besitzern getragen werden, die Abfälle zur Ablagerung anliefern. Würde der Betreiber mit solchen Kosten belastet, würden ihm nämlich Kosten für die Beseitigung von Abfällen auferlegt, die er nicht erzeugt hat. Er ist für die Beseitigung der Abfälle lediglich im Rahmen seiner Tätigkeiten als Dienstleistungserbringer verantwortlich (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Februar 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, Rn. 37 und 38).

54 Eine solche Auslegung steht im Einklang mit der sich aus dem Verursacherprinzip ergebenden Verpflichtung, nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt weitestmöglich zu vermeiden oder zu vermindern. Wie die Generalanwältin in Nr. 62 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, ist das Verursacherprinzip, auch wenn es in Art. 10 der Richtlinie 1999/31 nicht ausdrücklich genannt ist, nach Art. 191 Abs. 2 AEUV ein Grundprinzip des Umweltrechts der Union, das bei dessen Auslegung daher zwingend zu berücksichtigen ist.

55 Auch wenn der betreffende Mitgliedstaat nach Art. 10 der Richtlinie 1999/31 Maßnahmen getroffen haben muss, die gewährleisten, dass das Entgelt für die Abfallbeseitigung in der Deponie so festgelegt wird, dass es u. a. sämtliche geschätzten Kosten für die Stilllegung der Deponie und die Nachsorge abdeckt, was das vorlegende Gericht zu prüfen haben wird, kann Art. 10 der Richtlinie 1999/31 nicht dahin ausgelegt werden, dass der Mitgliedstaat danach verpflichtet wäre, Maßnahmen zu treffen, um die finanziellen Auswirkungen einer Verlängerung der Nachsorgephase für den Besitzer der Abfälle zu begrenzen.

56 Zu dem Argument, die Verlängerung der Nachsorgephase ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt der Ablagerung der Abfälle und ohne Begrenzung der finanziellen Auswirkungen für den Besitzer der Abfälle verstieße gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit und gegen das Rückwirkungsverbot, ist festzustellen, dass die materiell-rechtlichen Unionsvorschriften, um die Beachtung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zu gewährleisten, nach ständiger Rechtsprechung so auszulegen sind, dass sie für vor ihrem Inkrafttreten eingetretene Sachverhalte nur gelten, soweit aus

ihrem Wortlaut, ihrer Zielsetzung oder ihrem Aufbau eindeutig hervorgeht, dass ihnen eine solche Wirkung beizumessen ist (Urteil vom 14. März 2019, Textilis, C-21/18, EU:C:2019:199, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 Eine neue Rechtsnorm ist ab dem Inkrafttreten des Rechtsakts anwendbar, mit dem sie eingeführt wird. Auch wenn sie nicht auf vor diesem Zeitpunkt entstandene und endgültig erworbene Rechtspositionen anwendbar ist, findet sie unmittelbar auf die künftigen Wirkungen unter dem alten Recht entstandener Rechtspositionen sowie auf neue Rechtspositionen Anwendung. Etwas anderes gilt nur – vorbehaltlich des Verbots der Rückwirkung von Rechtsakten –, wenn zusammen mit der Neuregelung besondere Vorschriften getroffen werden, die speziell die Voraussetzungen für ihre zeitliche Geltung regeln (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. März 2015, Kommission/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

58 Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Rn. 34 und 35) gilt die Festsetzung der Dauer der Nachsorgephase auf mindestens 30 Jahre in Art. 10 der Richtlinie 1999/31 nicht für Deponien, die vor dem Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie stillgelegt worden sind. Sie betrifft daher keine vor der Umsetzung der Richtlinie entstandenen und endgültig erworbenen Rechtspositionen, hat also keine Rückwirkung. Vielmehr stellt sie sowohl für den Betreiber der Deponie als auch für den Besitzer der dort abgelagerten Abfälle einen Fall der Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Wirkungen einer unter dem alten Recht entstandenen Rechtsposition dar.

59 Im vorliegenden Fall war die Deponie Malagrotta zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie 1999/31 in Betrieb. Sie wurde stillgelegt, als die Richtlinie bereits galt.

60 Die geschätzten Kosten für die Nachsorge im Sinne von Art. 10 der Richtlinie 1999/31 müssen tatsächlich mit den Auswirkungen zusammenhängen, die die in einer bestimmten Deponie abgelagerten Abfälle auf die Umwelt haben könnten. Insoweit sollte eine Bewertung aller während der Nachsorgephase relevanten Faktoren vorgenommen werden, die mit der Menge und der Art der in der Deponie vorhandenen Abfälle zusammenhängen.

61 Damit die Kosten für die Nachsorge so festgesetzt werden, dass dem Ziel gemäß Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 1999/31, nämlich das Risiko, das eine Deponie für die Umwelt darstellen kann, zu begrenzen, effektiv und angemessen Rechnung getragen wird, sollten dabei auch die dem Besitzer bereits entstandenen Kosten und die geschätzten Kosten der vom Betreiber zu erbringenden Dienstleistungen berücksichtigt werden.

62 Im vorliegenden Fall ist der Betrag, den Co.La.Ri. von A.m.a. beanspruchen kann, unter Berücksichtigung der in den vorstehenden Rn. 60 und 61 genannten Faktoren zu bestimmen und gemäß Art. 14 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 1999/31 in dem der zuständigen Behörde vorgelegten Nachrüstprogramm auszuweisen. Der Betrag ist so zu bestimmen, dass ausschließlich die durch die Verlängerung der Nachsorgephase um 20 Jahre bedingte Erhöhung der Nachsorgekosten abgedeckt wird, was das vorlegende Gericht zu prüfen haben wird.

63 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass die Art. 10 und 14 der Richtlinie 1999/31 dahin auszulegen sind, dass sie der Auslegung einer innerstaatlichen Vorschrift dahin, dass für eine Deponie, die zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie bereits in Betrieb war, die Verpflichtungen aus der Richtlinie, insbesondere eine Verlängerung der Nachsorgephase, gelten, ohne dass nach dem Zeitpunkt der Ablagerung der Abfälle differenziert werden müsste und ohne dass Maßnahmen zur Begrenzung der finanziellen Auswirkungen der Verlängerung der Nachsorgephase für den Besitzer der Abfälle vorgesehen werden müssten, nicht entgegenstehen.

Kosten

64 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

Die Art. 10 und 14 der Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien sind dahin auszulegen, dass sie der Auslegung einer innerstaatlichen Vorschrift dahin, dass für eine Deponie, die zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie bereits in Betrieb war, die Verpflichtungen aus der Richtlinie, insbesondere eine Verlängerung der Nachsorgephase, gelten, ohne dass nach dem Zeitpunkt der Ablagerung der Abfälle differenziert werden müsste und ohne dass Maßnahmen zur Begrenzung der finanziellen Auswirkungen der Verlängerung der Nachsorgephase für den Besitzer der Abfälle vorgesehen werden müssten, nicht entgegenstehen.

Unterschriften